

**A TRAJETÓRIA DOS PROGRAMAS DE RENDA MÍNIMA E BOLSA
ESCOLA NO BRASIL:
O IMPACTO DA VARIÁVEL FEDERATIVA**

ELAINE CRISTINA LICIO

SÃO PAULO

2002

**A TRAJETÓRIA DOS PROGRAMAS DE RENDA MÍNIMA E BOLSA
ESCOLA NO BRASIL:
O IMPACTO DA VARIÁVEL FEDERATIVA**

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Orientador Dr. Fernando Luiz Abrucio

Prof. Dr. George Avelino

Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa (UNICAMP)

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

ELAINE CRISTINA LICIO

**A TRAJETÓRIA DOS PROGRAMAS DE RENDA MÍNIMA
E BOLSA ESCOLA NO BRASIL:**

O IMPACTO DA VARIÁVEL FEDERATIVA

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-graduação
na FGV/EAESP

Área de Concentração: Transformações do Estado e
Políticas Públicas como requisito para obtenção de
título de mestre em Administração.

Orientação: Prof. Dr. Fernando Luiz Abrucio

SÃO PAULO

2002

LICIO, Elaine Cristina. A Trajetória dos Programas de Renda Mínima e Bolsa Escola no Brasil: o impacto da variável federativa. São Paulo: FGV/EAESP, 2002, 132 p. (Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Pós-graduação na FGV/EAESP, Área de Concentração: Transformações do Estado e Políticas Públicas).

Resumo: Retrata a trajetória dos programas de renda mínima e bolsa escola no Brasil, identificando os principais fatores que nortearam seu desenvolvimento. Mais do que resgatar os debates teórico e histórico que envolvem o tema, procura-se analisar o impacto da variável federativa – particularmente da dinâmica intergovernamental – na implementação destes programas nos três níveis de governo. Duas grandes questões conduzem a discussão: a efetividade da renda mínima como política de combate à pobreza e à desigualdade e a maneira pela qual o arranjo institucional favorece o desenvolvimento desses programas. O trabalho se orienta pelo pressuposto de que para resgatar a dívida social brasileira não basta identificarmos a melhor política social; é igualmente fundamental criar condições institucionais para seu êxito. O argumento central é que o modelo federativo e o processo de descentralização influenciaram diretamente o desenvolvimento dos programas de renda mínima e bolsa escola no Brasil, sendo determinantes para seu bom desempenho.

Palavras-Chaves: Pobreza; Desigualdade; Bolsa Escola; Renda Mínima; Federalismo; Descentralização; Imposto de Renda Negativo; Renda Básica.

AGRADECIMENTOS

A elaboração desta dissertação só foi possível pela ajuda preciosa de muitos. Mesmo correndo o risco de omitir alguém, gostaria de fazer alguns agradecimentos especiais:

A Deus, por ter me capacitado para mais este desafio;

Aos meus pais, que com seus exemplos de vida, me ensinaram os valores da simplicidade e, sobretudo, do respeito pelas pessoas;

Ao Professor Fernando Luiz Abrucio, querido orientador, pela perspicácia na condução das minhas idéias, cujos questionamentos e exigências ajudaram a extrair o melhor de mim;

Ao Professor Eduardo Suplicy, em cujas aulas nasceu minha paixão pela renda mínima, com quem compartilho o sonho de um país menos desigual;

Aos Professores George Avelino e Marta Farah, minhas referências na vida acadêmica, cuja dedicação pela atividade docente me fizeram admirar ainda mais a carreira de Professor;

Às minhas amigas-irmãs Tatiana Mansour e Paula Kawase, pela presença constante, seja ‘planejando’, seja consolando, seja simplesmente sorrindo, mas sempre juntas;

À Laura Parente e Helena Kerr, minhas referências na vida profissional, pelo crédito e oportunidade de desenvolvimento do meu trabalho;

Às amigas Vânia Ventura e Fátima Thimoteo, minhas referências no mestrado, pelas dicas e conselhos na vida pessoal e acadêmica;

Aos amigos – Daniel Macedo, Analúcia Alonso, Luciano Antinoro, Fábio Storino, Natália Koga, Aninha Karruz, Hironobu Sano, Ana Paula Soares e Marco Antônio Mirandola – cujas presença e apoio, cada um a seu modo, tornaram mais fácil a conclusão do mestrado.

À gentileza e simpatia dos funcionários da biblioteca Karl A. Boedecker; à CAPES, pelo auxílio financeiro e a todos os que, por algum lapso de memória, eu não tenha mencionado neste momento, o meu muito obrigada.

“Como toda outra atividade humana, o pensamento é uma forma de ação, e como tal, desenvolve-se progressivamente ao longo do tempo. Nenhum estágio particular do pensamento é jamais concludente, terminante. O pensamento de maior sucesso não é mais do que uma aproximação do conhecimento e de uma compreensão que nunca é completamente atingida. Em conseqüência, nenhum estágio do pensamento torna-se completamente sem valor ou ultrapassado. Cada estágio mantém o seu lugar numa série em que um estágio pode ser mais avançado do que outro, mas em que nenhum é, ou pode jamais ser, definitivo.”

TOYNBEE, A. J. A STUDY OF HISTORY. NEW YORK, OXFORD UNIVERSITY PRESS, 1962.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	1
CAPÍTULO 1. A RENDA MÍNIMA NO DEBATE MUNDIAL.....	9
1.1 ESPECIFICANDO O WELFARE STATE	9
<i>Regimes.....</i>	<i>10</i>
a) Liberal.....	10
b) Conservador.....	11
c) Social-Democrata	11
<i>Conjuntura e Crise</i>	<i>12</i>
1.2 A LEGITIMAÇÃO DO PACTO SOCIAL E A NECESSIDADE DE CONSTRUÇÃO DE NOVAS FORMAS DE SOLIDARIEDADE	17
1.3 RENDA MÍNIMA: DIFERENTES CONCEPÇÕES	21
<i>Imposto de Renda Negativo (FRIEDMAN, 1962)</i>	<i>23</i>
<i>Renda Básica (VAN PARIJS, 1992)</i>	<i>25</i>
<i>Experiências internacionais</i>	<i>27</i>
a) Europa.....	27
b) América do Norte: Canadá e Estados Unidos.....	29
c) América Latina e África	30
1.4 CONCLUSÃO: CONQUISTANDO ESPAÇO NO ROL DAS POLÍTICAS SOCIAIS	31
CAPÍTULO 2. A RENDA MÍNIMA NO DEBATE BRASILEIRO	34
2.1 WELFARE STATE BRASILEIRO	34
<i>Origem, Evolução e Consolidação</i>	<i>36</i>
<i>Crise.....</i>	<i>38</i>
<i>Perspectivas e Desafios</i>	<i>43</i>
2.2 PERFIL DA POBREZA NO BRASIL	45
<i>Estudos sobre a pobreza</i>	<i>46</i>
a) Relatório Final da Comissão Mista Especial do Congresso Nacional destinada a estudar as causas estruturais e conjunturais das desigualdades sociais – PNAD, 1997 (1999).....	46
b) PNAD 1998 (BARROS, 2000)	51
c) Mapa do Fim da Fome (NERI, 2001)	52
<i>Considerações sobre a desigualdade social no Brasil</i>	<i>55</i>
2.3 PROGRAMAS DE GARANTIA DE RENDA MÍNIMA NO BRASIL.....	58
<i>O Projeto do Senador Eduardo Suplicy.....</i>	<i>59</i>
<i>Programas Federais</i>	<i>59</i>
a) Benefício de Prestação Continuada	61
b) Previdência Rural	61
c) Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI.....	61

d) Bolsa Alimentação.....	62
e) Bolsa Renda.....	62
<i>Programas de Garantia de Renda Mínima vinculada à Educação</i>	64
<i>Experiências nos Governos Subnacionais</i>	65
2.4 CONCLUSÃO: A GENERALIZAÇÃO DOS PROGRAMAS.....	70
CAPÍTULO 3. OS EFEITOS DO DESENHO FEDERATIVO SOBRE OS PROGRAMAS FEDERAIS DE RENDA MÍNIMA E BOLSA ESCOLA.....	72
3.1 MODELO FEDERATIVO BRASILEIRO.....	73
<i>O Processo de Descentralização</i>	75
<i>Panorama das relações intergovernamentais no Brasil</i>	77
a) Perspectiva teórica.....	77
b) A emergência do modelo predatório e não-cooperativo	78
c) Relações intergovernamentais e políticas sociais: três vertentes principais.....	80
<i>Gasto Social e Redistribuição de Recursos: o desempenho das três esferas de governo</i>	82
3.2 PROGRAMA FEDERAL DE RENDA MÍNIMA VINCULADO A AÇÕES SOCIOEDUCATIVAS – LEI 9.533/97	86
<i>Favorecimento aos municípios mais ricos?</i>	87
<i>Balanco preliminar: o incentivo às mudanças</i>	91
3.3 O PROGRAMA NACIONAL DE RENDA MÍNIMA VINCULADA À EDUCAÇÃO – BOLSA ESCOLA – LEI 10.219/2001	92
<i>Inibindo comportamentos predatórios</i>	97
<i>Custos da Universalização: descontinuidade e redução do valor do benefício</i>	99
<i>Impactos</i>	101
<i>Desafios na construção de um arranjo institucional favorável ao Bolsa Escola</i>	103
a) Os fenômenos do ‘welfare magnets’ e do ‘race to the bottom’.....	105
b) Cooperação Horizontal: A construção de redes.....	107
<i>A proposta de criação de um Fundo Nacional para financiamento dos programas</i>	112
3.4 CONCLUSÃO: DESAFIOS E PERCALÇOS RUMO À CONSOLIDAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA ESCOLA	113
CONSIDERAÇÕES FINAIS	119
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	127
ANEXOS - LEGISLAÇÃO.....	131

INTRODUÇÃO

A proposta desta dissertação de mestrado é retratar a trajetória das políticas de renda mínima e bolsa escola no sistema de proteção social brasileiro. Além de resgatar os debates teórico e histórico que envolvem o tema, temos como maior preocupação mostrar como algumas questões federativas têm afetado decisivamente a implementação destes programas, desde as primeiras iniciativas subnacionais até a adoção de programas nacionais com clara interface intergovernamental.

Duas grandes questões conduzem a discussão. A primeira diz respeito à efetividade da renda mínima como política de combate à pobreza e à desigualdade. A outra se refere ao estudo do impacto do arranjo institucional sobre estes programas. Para resgatar a dívida social brasileira não basta apenas identificarmos a melhor política (mais eficiente, eficaz e efetiva); **é igualmente fundamental criar condições institucionais para o seu êxito.**

O argumento central do trabalho é que o modelo federativo e o processo de descentralização influenciaram diretamente o desenvolvimento dos programas de renda mínima no Brasil, sendo determinantes para o seu bom desempenho. Este trabalho visa a enriquecer a atual discussão sobre o melhor caminho para a reestruturação do nosso sistema de proteção social, tendo em vista que a redução da pobreza, além de fundamental para a democracia, é estratégica para a obtenção de desenvolvimento real e sustentado.

Há um relativo consenso de que um dos maiores desafios brasileiros, senão o maior deles, está na redução dos históricos e altos índices de pobreza e desigualdade. São cerca de 50 milhões de pobres¹, cuja renda é insuficiente para alimentação, moradia, transporte e vestuário. Deste total, mais de 20 milhões são indigentes² que não recebem sequer o suficiente para ingerir alimentos em quantidade mínima necessária à vida saudável e produtiva. O 1% mais rico da população detém uma parcela da renda superior à apropriada

¹ Exatamente 50,1 milhões para BARROS (2000), 54 milhões para o Relatório Final da Comissão Mista (1999).

² Exatamente 21,4 milhões para BARROS (2000), 24 milhões para o Relatório Final da Comissão Mista (1999).

por metade de toda a população brasileira³. Além disso, nosso índice de Gini⁴ alcança hoje o valor de 0,6, um dos maiores do mundo (RELATÓRIO DE DESENVOLVIMENTO HUMANO, 1999), mantendo a média dos últimos 20 anos e revelando que esta desigualdade não tem se atenuado mas, ao contrário, tem demonstrado elevada estabilidade.

Além da desigualdade na distribuição de renda, o Brasil exhibe ainda agudas diferenças na distribuição de ativos, no acesso ao crédito e nas possibilidades de receber educação de qualidade. É neste setor que a desigualdade tem se mostrado cada vez maior. Em média, o brasileiro tem apenas cinco anos de estudo⁵. Entre os pobres este número é ainda menor uma vez que nas regiões carentes há mais crianças que desistem da escola ou repetem o ano. O quadro é agravado pela ausência de um balanceamento geográfico da riqueza e da população, com acentuada desigualdade regional, sobretudo entre o sudeste e o nordeste.

Contrariando as previsões, o alardeado crescimento econômico do último século aumentou a riqueza sem necessariamente diminuir a pobreza, acentuando a desigualdade e a demanda por políticas sociais. A forma como esta demanda tem sido administrada é o que nos preocupa neste trabalho.

O fortalecimento da democracia e a descentralização promovida pela Constituição de 1988 proporcionaram maior autonomia política, administrativa e fiscal para as instâncias subnacionais. Por estarem mais próximos da população os municípios tiveram que administrar uma demanda cada vez maior por políticas sociais, o que desencadeou um expressivo processo de inovação destas políticas no âmbito local, sobretudo municipal (ARRETCHÉ, 1996).

Não obstante estas inovações sejam extremamente positivas, elas revelam algumas fraquezas institucionais. O grande problema não está na qualidade dos programas em si, mas na fragilidade dos mecanismos de financiamento, na descontinuidade e no suporte

³ Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD/IBGE (1998).

⁴ Índice que mede a desigualdade. Varia de 0 (igualdade absoluta) a 1 (desigualdade máxima possível). Quanto maior a desigualdade, mais próximo de 1 é o índice.

⁵ Censo 2000 (IBGE).

administrativo. Na medida em que dependem apenas dos escassos recursos municipais ou da instável generosidade da sociedade civil e da iniciativa privada, esses programas sociais, em geral, cobrem uma parcela reduzida da população-alvo, com baixo impacto sobre os problemas sociais aos quais visam corrigir. A ausência de cooperação (técnica, administrativa, financeira) com as outras unidades da federação, seja do ponto de vista horizontal – entre municípios vizinhos – seja do ponto de vista vertical – com o estado e com o governo federal – constituiu-se outro grande fator limitador do desenvolvimento destas inovações. A princípio, este foi o caso das primeiras experiências de renda mínima e bolsa escola no Brasil. Voltaremos a esta questão mais tarde; importa agora identificar que fatores contribuíram para este novo comportamento municipal.

A transição democrática e a crise fiscal na década de 1980 abriram espaço ao fenômeno da descentralização que, contudo, foi implementada de modo não planejado e com pouquíssima coordenação. O governo federal procurou, basicamente, transferir encargos e políticas aos governos subnacionais enquanto estados e municípios, mesmo tendo assumido mais tarefas e aumentado suas receitas próprias, trilharam um caminho marcado pela competição e autonomia, combatendo qualquer forma de centralização em nome de uma idéia difusa de descentralização democrática.

Todavia, à medida que a transferência dos serviços sociais resultava cada vez mais no abandono das políticas sociais pelo governo federal, a descentralização passou a ser revista. Muitos dos beneficiários imediatos tinham sido as forças políticas e sociais que se sustentavam nas tradicionais práticas clientelistas, principalmente nas regiões mais pobres e carentes. Não se tratava mais da simples oposição entre centralização e descentralização, mas sim de que tipo de descentralização deveria ocorrer. Neste sentido, indicou-se a orientação pela preservação da função estratégica do governo federal na coordenação⁶, indução, controle e avaliação dos programas descentralizados (ABRUCIO E FERREIRA COSTA, 1999).

⁶ Incluíram-se exigências formais na gestão das políticas, como a elaboração de relatórios físico-financeiros e de avaliação dos resultados. Apesar da precariedade das respostas, tais exigências estimulam a capacitação das burocracias locais e ajudam a desenvolver uma linguagem comum entre as áreas técnicas das três esferas, o que tem contribuído para o aperfeiçoamento dos sistemas de coordenação e avaliação das políticas sociais.

Houve alguns resultados bem sucedidos em virtude do processo de descentralização. Novos atores e novas formas de gestão surgiram a partir do nível local, por exemplo, o orçamento participativo, o microcrédito, o médico de família e a bolsa escola. Muitas destas inovações conquistaram outros níveis de governo, transformando-se em políticas nacionais. É o caso do médico de família, uma das bandeiras do Ministério da Saúde, e da bolsa escola, um dos principais programas do Ministério da Educação (MEC) e objeto de estudo deste trabalho.

Neste contexto de transformações institucionais na forma de provisão dos serviços sociais, o debate acerca da pobreza ganhou novo fôlego. Passou-se ao consenso de que, além da insuficiência de renda, ela deriva do déficit na provisão de serviços públicos essenciais como saúde, educação, habitação, saneamento etc. Além disso, ao atentar-se para a proporção do gasto social em relação ao PIB brasileiro, cerca de 22%, constata-se que, apesar de significativo, este gasto é mal focalizado, na medida que os recursos públicos não chegam à população mais carente (FARIA, 2000). Do total de recursos gastos com educação, por exemplo, mais da metade se destina às universidades estaduais, onde estudam os mais favorecidos.

Diante disso, o combate à pobreza e à desigualdade no Brasil buscou orientar-se por políticas mais efetivas de redistribuição de renda bem como pela ampliação do acesso aos serviços sociais pela parcela mais desfavorecida da população. Foram estas as condições que favoreceram o crescimento do debate acerca de políticas de transferência direta de renda, tais quais a renda mínima e a bolsa escola, como forma de combate à exclusão social.

Embora tenha suas raízes históricas nas primeiras leis de *welfare* na Europa, a idéia de se prover uma renda mínima à parcela pobre da população foi introduzida no Brasil na década de 1970 (SILVEIRA, 1975). No entanto foi só na década de 1990 que ganhou destaque nacional com a apresentação do Projeto de Lei do Senador Eduardo Suplicy. A proposta de vinculação da renda mínima à educação coube ao economista JOSÉ MÁRCIO CAMARGO (1993).

A proposição de inclusão social viabilizada pela concessão de um benefício monetário aos membros de uma comunidade como meio de distribuição da renda é defendida tanto pelos

liberais clássicos preocupados com a autonomia das pessoas e liberdade de expressão, quanto pelas correntes ideológicas da esquerda, preocupadas com a equidade, distribuição de recursos, desigualdades sociais e necessidade de se fortalecer valores comunitários. No mundo inteiro, o tema tem sido tratado sob diversas formas, adquirindo maior força nos últimos 20 anos, dada a crise do *welfare state* e os novos rumos do capitalismo.

No Brasil, a renda mínima tem sido utilizada como instrumento transitório destinado a viabilizar a (re) inserção social e econômica das famílias carentes com crianças em idade escolar, por intermédio da vinculação do auxílio monetário a ações socioeducativas. Esta vinculação visa justamente romper com a lógica meramente assistencial, buscando minorar, a médio prazo, um dos principais fatores geradores de pobreza e desigualdade social, que é o déficit no acesso à educação.

Em 1995, o Distrito Federal foi palco da primeira experiência brasileira de renda mínima vinculada à educação, quando então recebeu o nome de bolsa escola. Na mesma época, Campinas também instituiu um programa de renda mínima, só que mais vinculado à assistência social. Foi a primeira vez que um programa social alcançou escala e cobertura capazes de gerar impacto efetivo junto à população carente, tradicionalmente desprezada pelas políticas públicas. O sucesso deste programa foi tal que todas as esferas de governo, em quase todas as unidades da federação, de um modo ou de outro, adotaram políticas semelhantes. Todavia, a grande maioria destes programas não alcançava o objetivo de levar à conclusão do ensino fundamental, limitando-se a retirar temporariamente as crianças da rua.

A crescente visibilidade das experiências localizadas de renda mínima estimulou a apresentação de diversos projetos de lei com o objetivo de generalizar estas experiências em todo o território nacional, resultando na aprovação da Lei 9.533/97 que autorizava a União a co-financiar (em 50%) programas de garantia de renda mínima municipais associados a ações socioeducativas, conhecido como *Renda Mínima*, reconhecendo tanto a fragilidade financeira do município ao providenciar-lhe aporte de recursos, quanto sua maior facilidade em executar programas de redução da pobreza, pela maior proximidade dos beneficiários. O cronograma de implementação priorizava os municípios mais pobres de cada estado.

Mediante a Lei 10.219/2001 o governo federal instituiu um novo programa federal neste sentido, chamado *Bolsa Escola*, que veio a substituir o *Renda Mínima*, em vigor até janeiro de 2001. O novo programa é uma ampliação do programa anterior, agora com abrangência de 100% dos municípios e diversas alterações na forma de financiamento, distribuição dos recursos e gestão administrativa. O advento do *Bolsa Escola*, que para 2001 conta com um orçamento da ordem de 1,8 bilhões de reais⁷, junto a outros programas como o Bolsa Alimentação⁸ e o Bolsa Renda⁹, consolidam a opção do governo brasileiro por políticas de transferência direta de renda como estratégia de combate à pobreza, no contexto da reforma do nosso sistema de proteção social.

A intensidade deste fenômeno recente demanda uma cuidadosa análise da forma pela qual União, estados, municípios e sociedade civil têm lidado com estes programas, haja vista estarem presentes, sob diversas maneiras, em todos os níveis de governo. Embora as primeiras discussões tenham se dado no âmbito federal, foram nos municípios e no Distrito Federal que ocorreram as primeiras experiências, o que despertou a curiosidade de vários pesquisadores. Contudo, a maioria das avaliações destas experiências limitou-se a estudos de caso.

Em 1995 havia apenas duas experiências: renda mínima em Campinas e bolsa escola no Distrito Federal. Em 1998 chegávamos a dezenas. Em 2000 tínhamos mais de 1600 programas de renda mínima em execução no âmbito dos três níveis de governo, em todas as unidades federativas, graças ao reforço representado pelo programa da Lei 9.533/97. Em janeiro de 2002, com o advento do *Bolsa Escola*, alcançamos o número de 5470 municípios com programas em implementação e, em questão de meses, alcançaremos os 91 restantes.

A intensidade com que esta política tem se propagado pelos municípios, graças ao apoio do governo federal, demanda uma análise mais abrangente que retrate sua importância,

⁷ Viabilizado pela aprovação da Emenda Constitucional n.º 31/2000 que instituiu o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.

⁸ Medida Provisória n.º 2.206-1, de 6 de setembro de 2001.

⁹ Medida Provisória n.º 2.203, de 8 de agosto de 2001.

conquistada no sistema de proteção social brasileiro. Neste sentido, três questões estratégicas são exploradas neste trabalho:

- A primeira se refere aos fatores que contribuíram para que as primeiras experiências de renda mínima tenham se dado no âmbito municipal, contrariando a tendência extremamente centralista que caracterizou a história do *welfare state* brasileiro.
- A segunda diz respeito às razões que levaram o governo federal a assumir tal programa, especificando as possíveis motivações técnicas e políticas que nortearam esta opção.
- A última questão estratégica neste trabalho consiste em avaliar de que forma a União incorporou esta política, ou seja, como se alcançou o desenho institucional destinado ao programa federal e, dentro deste, que mecanismos institucionais incentivam a cooperação dos entes federativos na implementação dos programas.

Na análise, tomaremos como referência o Programa *Renda Mínima* instituído pela Lei 9.533/97 e seu sucessor, o *Bolsa Escola*, instituído mediante a Lei 10.219/2001, os quais investigaremos, dentre outros critérios, segundo a distribuição dos programas pelas regiões e unidades federativas do país, número de municípios conveniados, volume de recursos despendidos pela União, valor médio mensal do benefício por família e número de famílias beneficiadas.

Definido o objeto e as perguntas que orientam o estudo, cabe ainda definir o alcance deste trabalho. Dado que os programas *Renda Mínima* e *Bolsa Escola* foram criados há pouquíssimo tempo na esfera federal, seria muito difícil fazer uma avaliação mais precisa de seus resultados, o que se complica, ademais, por conta da carência dos dados. Além disso, o ineditismo da experiência, novidade até mesmo na tradição do *welfare state* dos países desenvolvidos, levou-me a optar pelo estudo das condições que estruturam sua implementação, especialmente no contexto federativo brasileiro. O entendimento desse processo é uma condição *sine qua non* para análises futuras dos impactos dessas políticas.

No capítulo 1, levantaremos as principais definições de renda mínima e situaremos o seu debate mundial sob as perspectivas liberal e progressista, seu desdobramento em Imposto de Renda Negativo e Renda Básica, a evolução, consolidação e crise do *welfare state*, além

das condições em que se desenvolveram as principais experiências internacionais desta política. O capítulo 2 trata do debate brasileiro sobre a renda mínima, inclusive sobre a sua vinculação à educação, resgatando a história recente das políticas sociais no país, com uma breve análise da dimensão e distribuição da pobreza pelo território brasileiro, procurando descrever os programas de transferência direta de renda atualmente em vigor. Já no capítulo 3, após uma perspectiva de federalismo e descentralização no Brasil, tendo em vista os caminhos percorridos com a implementação do *Renda Mínima* e do *Bolsa Escola*, passaremos a uma reflexão sobre as questões federativas sugeridas pelo cenário e os principais desafios que se colocam para seu aperfeiçoamento.

CAPÍTULO 1.

A RENDA MÍNIMA NO DEBATE MUNDIAL

O debate sobre programas de renda mínima como alternativa às políticas sociais tradicionais exige que primeiro resgatemos o cenário político, econômico e institucional em que ele se fortaleceu, e que determinou sobremaneira o perfil dos programas em funcionamento no Brasil e no mundo. Tal discussão passa necessariamente pela própria concepção do *welfare state*, bem como por sua evolução e crise.

1.1 Especificando o Welfare State¹⁰

Segundo ESPING-ANDERSEN (1991) há três abordagens conceituais segundo as quais se determina quando um Estado é um *welfare state*. Em primeiro lugar, a maioria das suas atividades rotineiras tem de estar voltadas para o bem estar social. Os cientistas sociais se precipitaram ao aceitar o *status* de *welfare state* apregoado pelas próprias nações. Até a década de 1970 nenhum estado faz jus a essa classificação porque a maior parte das suas atividades rotineiras diz respeito à defesa, à lei e à ordem, à administração e coisas do gênero.

Uma segunda abordagem deriva da distinção clássica entre *welfare states* residuais e institucionais. No primeiro, o Estado só assume a responsabilidade quando a família ou o mercado é insuficiente, limitando sua prática a grupos sociais marginais. O segundo modelo destina-se a toda a população, é universalista, e personifica um compromisso institucionalizado com o bem estar social.

¹⁰ Neste trabalho os termos Sistema de Proteção Social, *Welfare State*, Estado de Bem Estar Social e Estado Providência serão usados para designar o mesmo conteúdo. O primeiro trata de uma referência genérica ao conjunto de programas, serviços e ações sociais articulados em âmbito nacional; *Welfare State* ou Estado de Bem Estar Social são os termos mais usados na literatura internacional e Estado Providência é a terminologia própria da língua francesa, que compõe parte da literatura estudada.

A terceira abordagem consiste em selecionar teoricamente os critérios para com os quais julgar os tipos de *welfare state*. Isso pode ser feito comparando-se estes últimos com um modelo abstrato e então avaliar programas ou *welfare states* como um todo. Ressalte-se que o *welfare state* não pode ser compreendido apenas em termos de direitos e garantias. Também é preciso considerar de que forma as atividades estatais se entrelaçam com o papel do mercado e da família em termos de provisão social. Estes são os princípios mais importantes que precisam ser elaborados antes de qualquer especificação teórica sua.

Há na literatura especializada várias classificações e nomenclaturas de *welfare states* tais como: Estados de bem estar liberais, estatal-corporativos ou socialistas; liberais, corporativo-patrimonialistas, democrata-cristãos ou social-democratas. Segundo VILMAR FARIA (2000) importa ter em mente esta diversidade institucional porque a natureza da crise, bem como as transformações ou espaço para transformações decorrente dela variam de acordo com o padrão prevalecente de Estado de bem estar.

É justamente nesta linha que pretendemos analisar o caso brasileiro, atentando para a forma pela qual as recentes transformações institucionais em nosso sistema de proteção social têm apontado para a adoção de políticas de transferência direta de renda, especialmente a bolsa escola, como estratégia de combate à pobreza e à desigualdade social.

Regimes

Em seus estudos comparativos ESPING-ANDERSEN (1991) encontrou combinações qualitativamente diferentes entre Estado, mercado e família, as quais agrupou segundo os tipos de regime de *welfare*.

a) Liberal

Neste regime predominam a assistência aos comprovadamente pobres, reduzidas transferências universais e planos modestos de previdência social. O Estado encoraja o mercado, garantindo um mínimo para sobrevivência e subsidiando esquemas privados de previdência. Esse sistema edifica uma ordem de estratificação que é uma mistura de igualdade relativa da pobreza entre os beneficiários do Estado, serviços diferenciados pelo

mercado entre as maiorias e um dualismo político de classe entre ambas as camadas sociais. Sua característica principal é a focalização das políticas nos tradicionais ‘perdedores’, ou seja, nas categorias tradicionalmente incapazes de prover sua subsistência sem ajuda externa e com dificuldade de inserção no mercado: idosos, viúvas, órfãos, indigentes, deficientes etc. Exemplos deste modelo são os Estados Unidos, Canadá e Austrália.

b) Conservador

Fortemente ‘corporativista’, neste regime predomina a preservação das diferenças de *status*. Os direitos, portanto, estão ligados à classe. Aqui o legado histórico do corporativismo estatal foi ampliado para atender à nova estrutura de classe ‘pós-industrial’. A obsessão liberal com a ‘mercadorização’ e a eficiência do mercado nunca foi marcante nos países que adotam este regime, de forma que a previdência privada e os benefícios ocupacionais extras desempenham realmente um papel secundário. Sendo assim, a ênfase estatal na manutenção das diferenças de *status* significa que seu impacto em termos de redistribuição é desprezível. Moldados de forma típica pela Igreja e por isso comprometidos com a família tradicional, nos regimes corporativistas os Estados só interferem quando a capacidade da família servir aos seus membros se exaure. Segundo SILVA (1997), o regime com estas características também é conhecido como sistema de proteção social *bismarckiano*, inspirado no modelo implantado por Bismarck em 1883, agrupando nações como Áustria, França, Alemanha e Itália.

c) Social-Democrata

Compõe-se de nações, como as escandinavas, onde os princípios de universalismo e ‘desmercadorização’ dos direitos sociais estenderam-se também às novas classes médias. Em vez de tolerar um dualismo entre Estado e mercado, entre classes trabalhadora e média, os social-democratas buscaram um *welfare state* que promovesse a igualdade com os melhores padrões de qualidade, e não uma igualdade das necessidades mínimas, como se procurou realizar em toda parte. Todas as camadas sociais da sociedade são incorporadas a um sistema universal de seguros, mas mesmo assim os benefícios são graduados de acordo com os ganhos habituais. Ao minimizar o papel do mercado, este modelo constrói uma solidariedade essencialmente universal em favor do *welfare state*. Todos se beneficiam,

todos são dependentes e, supostamente, todos se sentirão obrigados a contribuir. O ideal não é maximizar a dependência da família, mas capacitar a independência individual. Ao mesmo tempo em que está comprometido com a garantia do pleno emprego também está inteiramente dependente da sua concretização. Desta maneira, o direito ao trabalho tem o mesmo *status* que o direito de proteção à renda.

Vale lembrar que esta classificação em três regimes não se restringe apenas aos *welfare states* dos países desenvolvidos (Europa Ocidental, América do Norte, Austrália, Nova Zelândia) mas também indica as tendências de desenvolvimento de *welfare states* na Europa Oriental ex-comunista, no Leste da Ásia e na América Latina. Estes últimos se encontram no limiar da construção de alguma forma de *welfare state*. Mister é reconhecer que não existe hoje um único caso puro dentre os três regimes descritos; há apenas a predominância de algumas características.

ESPING-ANDERSEN (1991) conclui que se nossos critérios essenciais para definir os *welfare states* têm a ver com a qualidade dos direitos sociais, com a estratificação social e com relacionamento entre Estado, mercado e família, então obviamente o mundo compõe-se de aglomerados distintos de regimes. Se compará-los na base do melhor ou pior pode levar a resultados equivocados, o importante é identificar as grandes questões atuais que permeiam as discussões sobre seu futuro. Uma delas, foco deste trabalho, trata justamente do redirecionamento crescente das políticas sociais para o investimento em capital humano, combinadas com a garantia de uma renda mínima.

Conjuntura e Crise

Embora com raízes profundas no passado¹¹ e influenciado pelas transformações capitalistas que ocorreram ao longo do século XIX, o *welfare state* ganhou densidade institucional e importância funcional, sobretudo após a crise de 1929 (FARIA, 2000).

¹¹ VICENTE FALEIROS (1997), relata os primórdios das políticas sociais na Inglaterra: “As primeiras leis [dos pobres] davam simplesmente licença às pessoas necessitadas, doentes e inabilitadas de pedirem esmolas no âmbito da paróquia. Aos poucos se coletaram recursos ao nível da comunidade para pagar um complemento de salário a estas pessoas. Em seguida foram instituídas casas de aprendizado (*workhouses*), como descritas por Charles Dickens em *Oliver Twist*. Economistas clássicos como Thomas Malthus, Adam Smith e David Ricardo foram muito críticos e propuseram o fim da *Poor Law*. Mesmo Marx criticou bastante, em *O Capital*,

Naquele momento havia diversos fatores que, combinados, resultaram no seu desenvolvimento e consolidação. Havia um volume considerável de população adulta convivendo com populações jovens ou com populações idosas não tão expressivas, envoltas num modelo típico de organização familiar e de divisão do trabalho por gênero. Além disso, constituíra-se um padrão de estrutura ocupacional e de classes onde a classe trabalhadora industrial ocupava uma posição estratégica. Tudo isso numa etapa específica de desenvolvimento dos Estados nacionais, marcada pela consolidação de suas soberanias e desenvolvimento dos direitos de cidadania, sob o marco democrático.

Todavia, à direita e à esquerda, o *welfare state* esteve nas últimas décadas sob ataque de diferentes críticos. Os conservadores argumentavam que o *welfare* erodia as bases morais da sociedade ao minar a motivação para o trabalho e promover a desagregação da família. Para os liberais a expansão do *welfare* acelerava a geração do déficit público, interferindo sobremaneira no funcionamento adequado dos mercados. Já os marxistas consideravam o *welfare* como um instrumento capitalista de dominação de classe, cujo objetivo era disciplinar os pobres, reproduzir e domesticar a força de trabalho e cooptar politicamente as classes subordinadas.

De fato, foi na década de 1970 e sobretudo ao longo da década de 1980 que ocorreram mudanças profundas, responsáveis pela alteração das bases estruturais do *welfare* clássico, dando início à crise:

- tendo em vista a significativa melhora na qualidade de vida a população envelheceu, demandando mais políticas especialmente nas áreas de saúde, previdência e assistência social;
- intensificou-se a participação feminina nas diversas áreas fora do lar, aumentando a competição no mercado de trabalho, o que contribuiu para o desemprego e para baixar salários;

a forma como essa legislação acabava fazendo com que os trabalhadores tivessem, com a soma de seu salário tão baixo mais esse complemento decorrente da Lei dos pobres, uma remuneração que mal dava para que vegetassem. Mas o interessante é observar que aquela legislação em verdade pode ser considerada um prenúncio do que depois forma as leis de bem estar.”

- ganhou força a formação de blocos regionais, ao mesmo tempo em que a crescente globalização da economia aumentou os requisitos de competitividade entre países e lugares, dada a nova dinâmica das cadeias produtivas comandadas por corporações transnacionais de fácil mobilidade que tendem a criar um novo paradigma de emprego e minimizar o papel dos Estados nacionais no que diz respeito ao bem estar social (DUPAS, 1999);
- as formas de organização da produção, os mercados de trabalho e a estrutura de classes sofreram transformações profundas, diminuindo o peso relativo da classe trabalhadora industrial e aumentando a diferenciação, rotatividade e precariedade nos mercados de trabalho. Isso provocou uma insegurança social que aumentou a dependência em relação às políticas de bem estar, além de exigir uma maior flexibilidade das relações trabalhistas, com a conseqüente diminuição dos encargos sociais incidentes sobre o trabalho, minando a base sobre a qual se sustenta financeiramente o *welfare state*.

Diante disso podemos constatar que muitos dos problemas que conduziram à crise do *welfare state* se originaram na crescente discrepância entre o modelo dos programas atuais e as novas demandas sociais (ESPING-ANDERSEN, 1995). Isso porque, em grande parte, tal modelo foi informado por uma ordem social que não é mais predominante. Não há mais uma classe operária industrial relativamente homogênea, nem mais a crença numa situação de pleno emprego. O fato é que a diversidade das ocupações e do ciclo de vida que caracteriza a sociedade pós-industrial implica necessidades e expectativas mais heterogêneas, flexíveis e dinâmicas o suficiente para garantir a dignidade da pessoa humana em todas as fases da vida.

ROSANVALLON (1998), utilizando o termo *Estado Providência* em lugar de *welfare state*, sugere que esta crise advém do fato de que a estrutura atual tem demonstrado incapacidade e inadequabilidade em responder às grandes transformações da economia internacional e ao aumento brutal nos índices de pobreza, mesmo nos países desenvolvidos, constituindo uma sociedade dual, composta pelos empregados e um conjunto crescente de desempregados e subempregados. Tal crise tem alcançado níveis cada vez mais críticos desde a sua

constatação na década de 1970, podendo-se delinear três dimensões que traçam suas características gerais: a financeira, a ideológica e a filosófica.

A crise *financeira* se revelou com o aumento desmedido dos gastos sociais que cresceram mais que a receita, resultando em aumento de impostos e contribuições sociais que, juntamente com a crise do emprego, acentuou o problema especialmente na área da Seguridade Social: cada vez menos contribuições para financiar as crescentes demandas sociais. Tentou-se contornar a situação com a redução de certos serviços e frágeis reformas, sem contudo atingir o cerne do problema que seria a própria forma de financiamento da Seguridade Social.

A crise *ideológica* tem origem na constatação de que o Estado não administra eficazmente seus problemas sociais. É opaco e burocratizado. Deu-se origem à sua crise de legitimidade ao prejudicar a percepção de sua finalidade. Seu fracasso como aparelho redistributivo e sua incapacidade de gestão e organização do Estado Providência fizeram com que se propagassem ideologias extremistas como a do Estado Mínimo, segundo a qual toda a regulação caberia ao mercado que a faria naturalmente, de forma eficiente. Em outra direção, PETER EVANS (1993) indica que a resposta à esta crise não está no desmantelamento do Estado, mas sim na sua reconstrução. O reconhecimento da importância da sua capacidade de ação caracteriza uma ‘terceira onda’ de pensamento sobre o Estado e o desenvolvimento, não apenas no sentido da perícia e perspicácia dos tecnocratas, mas também de uma estrutura institucional durável e efetiva. Foram exorcizadas as expectativas extremistas que caracterizaram a ‘primeira onda’, defensora do Estado interventor, bem como as visões utópicas da ‘segunda onda’, defensora do Estado mínimo.

Já a crise *filosófica*, essencialmente atual, tem origem na desagregação dos princípios de solidariedade e no fracasso da concepção tradicional dos direitos sociais. Estes não podem mais ser vistos como direitos formais, têm que ser reais, concretos, de forma que as pessoas realmente tenham acesso à saúde, moradia, segurança, educação, e não meras previsões legais. O novo papel insubstituível do *Estado Providência* é manter a coesão social, além da reinstituição moral e intelectual como condição de sua sobrevivência.

STANDING (1992) indica algumas tendências estratégicas para enfrentamento das incertezas e inseguranças relativas à crise do *welfare state*. Uma delas sinaliza rumo ao desprezo pelas promessas anteriores, deixando tudo por conta do mercado (propostas econômico-liberais); outra indica a opção pelo desenvolvimento de ações seletivas em relação ao trabalho, educação, saúde, ordem legal e família (estratégia conservadora); uma outra ainda caminha em direção ao reconhecimento dos problemas, insistindo em defender a expansão do *welfare state* e suas promessas de segurança, autonomia e defesa da cidadania (versão da social democracia).

Apesar disso vivemos num momento em que, de certa forma, ainda predomina a inércia. Nas palavras de Vilmar Faria: “Paralisado na sua expansão, desmontado nas suas instituições fundamentais em alguns países, o Estado de bem estar encontra-se na defensiva”.(FARIA, 2000: 36)

Para Esping-Andersen isso não é muito diferente:

“Com exceção de alguns casos, o quadro dominante, com respeito ao *welfare state*, é o de uma ‘paisagem congelada’. A resistência a mudanças é esperada: políticas estabelecidas há muito tempo se institucionalizam e criam grupos interessados na sua perpetuação. Assim, sistemas de seguridade social não se prestam facilmente a reformas radicais e, quando estas se realizam, tendem a ser negociadas e consensuais”. (ESPING-ANDERSEN, 1995: 104)

Mesmo diante desta relativa morosidade e dado o atual grau de incerteza que inviabiliza respostas conclusivas à crise, é possível arriscar um diagnóstico de tendências identificáveis.

De fato, o mercado tem se mostrado um mecanismo eficiente de alocação de recursos, mas não de construção de solidariedade. É sabido que, pelo menos em parte, os *welfare states* avançados foram bem sucedidos como mecanismo de integração social, de erradicação das diferenças de classe e de construção nacional. Agora, diante da crise, seu potencial se esgotou e suas bases precisam ser revistas. É possível que parte da crise atual seja uma questão de pressões financeiras e desemprego crescente, bem como esteja relacionada às demandas por novos modos de integração social, solidariedade e cidadania.

Em todas estas conjecturas não se pode desconsiderar os efeitos econômicos do *welfare state*, nem tampouco esquecer que a única razão para promover a eficiência econômica é a de garantir o bem estar. Deste modo urge a necessidade de se repensar novas formas de solidariedade que fundamentem e legitimem o pacto social, revendo a centralidade do emprego e as bases ideológicas, financeiras e institucionais que sustentaram o *welfare state* tradicional. A garantia de uma renda mínima, que alivie e favoreça a superação da indigência e da pobreza, tem se mostrado uma opção sustentável, com alto potencial para a efetiva reconstrução desta solidariedade.

1.2 A legitimação do pacto social e a necessidade de construção de novas formas de solidariedade

Segundo os *contratualistas* a razão máxima para a existência do Estado é a garantia da sobrevivência, da liberdade e da igualdade perante a lei. Nos termos de Hobbes, ela consiste na passagem do ‘estado de natureza’, onde a situação é de ‘guerra de todos contra todos’, para o ‘estado civil’, onde todo homem se submete a um Estado titular do poder coercitivo para garantir direitos mínimos para existência. Ainda na linha contratualista, para Rousseau o pacto fundamental não destrói a igualdade natural, ao contrário, a substitui por uma igualdade moral e legitima tudo aquilo que a natureza poderia trazer de desigualdade física entre os homens que, podendo ser desiguais na força ou no gênio, se tornam todos iguais por convenção e de direito.

Rousseau, todavia, demonstra pessimismo em relação à efetiva concretização desta igualdade ao argumentar que, sob maus governos, ela é aparente e ilusória, não servindo senão para manter o pobre na sua miséria, e o rico na sua usurpação. Para ele, na realidade, as leis são sempre úteis aos que possuem e nocivas aos que nada têm: de onde conclui que o estado social só é vantajoso aos homens quando todos eles têm alguma coisa e nenhum tem demais (NASCIMENTO, 1998).

Esta constatação, enunciada ainda nos primórdios do surgimento do Estado, pode nos indicar o caminho para a superação da atual crise do *welfare*: o Estado, as leis e as

instituições só cumprirão os objetivos do pacto social se, e somente se, garantirem de fato a existência digna do homem. Mas como dimensionar esta dignidade?

Segundo Ricardo Lobo Torres, os direitos à alimentação, saúde, e educação, embora não sejam originariamente fundamentais, adquirem o *status* destes no que concerne à parcela mínima sem a qual o homem não sobrevive: “Sem o mínimo necessário à existência cessa a possibilidade de sobrevivência do homem e desaparecem as condições iniciais da liberdade” (TORRES, 1995: 129).

J. J. Gomes Canotilho também aborda esta questão no Direito Português:

“Das várias normas sociais, econômicas e culturais é possível deduzir-se um princípio jurídico estruturante de toda a ordem econômico-social portuguesa: todos têm um direito fundamental a um ‘núcleo básico de direitos de direitos sociais’, na ausência do qual o estado português se deve considerar infractor das obrigações jurídico-sociais constitucional e internacionalmente impostas. Nesta perspectiva, o ‘rendimento mínimo garantido’, as ‘prestações de assistência social básica’, o ‘subsídio de desemprego’ são verdadeiros direitos sociais originariamente derivados da constituição, sempre que eles constituam o *standard* mínimo de existência indispensável à fruição de qualquer direito”. (CANOTILHO, 1997: 470 – grifo meu)

Não há, portanto, como falar em direitos e bem estar social sem se especificar o princípio da dignidade da pessoa humana. Uma boa imagem deste princípio pode ser a de dois círculos concêntricos, conforme a figura.



O círculo interior cuida desse mínimo de dignidade, decisão fundamental do poder constituinte originário que qualquer maioria terá de respeitar, e que, afinal, representa o efeito concreto pretendido, que é a garantia dos direitos mínimos. O espaço entre o círculo interno e o externo será ocupado pela deliberação política acerca dos direitos também importantes, mas não absolutamente essenciais para a existência com dignidade. É possível e desejável apurar esse núcleo mínimo de efeitos pretendidos, de modo a maximizar sua normatividade (BARCELLOS, 2000).

Este núcleo mínimo de direitos que possibilita a existência humana com dignidade não pode passar ao largo da discussão atual sobre o que se convencionou chamar de ‘desmercadorização’ do trabalhador.

A ampliação dos direitos civis para os direitos políticos, seguida pela introdução dos direitos sociais modernos, implicou um afrouxamento do *status* de pura mercadoria do trabalhador. Sua sobrevivência hoje não depende mais apenas da venda da sua força de trabalho. Segundo ESPING-ANDERSEN (1991) a ‘desmercadorização’ ocorre quando a prestação de um serviço é vista como uma questão de direito ou quando uma pessoa pode manter-se sem depender do mercado. É também importante avaliar de que forma os direitos ‘desmercadorizados’ desenvolveram-se nos *welfare states* contemporâneos para especificarmos as diversas concepções de renda mínima.

Nos países em que há uma predominância da assistência social, os direitos não são tão ligados ao desempenho no trabalho e sim à comprovação da necessidade. Atestados de pobreza e benefícios reduzidos servem para limitar o efeito da ‘desmercadorização’. Sua aplicação resulta do fortalecimento do mercado, visto que todos, menos os que fracassaram, serão encorajados a servir-se dos benefícios do setor privado.

Mesmo nos países em que se adota uma previdência social estatal e compulsória, com direitos amplos para algumas classes mais privilegiadas, não foi possível assegurar uma ‘desmercadorização’ substancial, pois há uma forte dependência da forma de elegibilidade e das leis que regem os benefícios que, por sua vez, dependem quase inteiramente de contribuições e, portanto, de trabalho e emprego.

À primeira vista, o terceiro modelo dominante de *welfare*, o social-democrata, pode parecer o mais ‘desmercadorizante’ pois oferece benefícios básicos e iguais para todos, independentemente de ganhos, contribuições ou atuação anteriores no mercado. Apesar de ser um sistema mais solidário, não é necessariamente ‘desmercadorizante’, no sentido de que só raramente estes esquemas conseguem oferecer benefícios de tal qualidade que se crie uma verdadeira opção ao trabalho.

Assim, uma definição mínima de *welfare states* ‘desmercadorizantes’ deve envolver a liberdade dos cidadãos, sem perda do potencial de trabalho, rendimentos ou benefícios sociais. Além disso, deve permiti-los parar de trabalhar quando acharem necessário. Só recentemente algumas nações aproximaram-se deste nível de ‘desmercadorização’, mesmo assim com exceções significativas. Para ESPING-ANDERSEN (1991) os *welfare states* escandinavos tendem a ser os mais ‘desmercadorizantes’, e os anglo-saxões, os menos.

É no debate sobre dignidade da pessoa humana, direitos e ‘desmercadorização’ que se assenta uma das grandes discussões atuais relativa à centralidade do emprego como forma de sustentação do *welfare* tradicional. No limite, em todos os países, o formato administrativo dos sistemas de seguro social supõe o pleno emprego, com todos contribuindo, e uma família estável, na qual a renda é dividida equitativamente, senão igualmente. Em tal esquema, os desempregados são sempre participantes de ‘segunda classe’, amparados pela assistência (GOODIN, 1992).

Todavia, o sistema capitalista de produção, anteriormente fundado na energia e na produção, é hoje fundado na informação, indicando uma dupla dissociação (PASSET, 1989):

- entre *produção e emprego*: mediante o incremento da utilização de novas tecnologias, substituição do trabalho pela máquina e busca de maior produtividade;
- entre *emprego e renda*: num contexto em que a produção de riqueza independe cada vez mais do trabalho humano, criando a possibilidade de se instaurar um novo modo de repartição de riqueza, independente do emprego.

Assim sendo, frente ao desemprego crescente, urge repensar a forma pela qual o Estado atua na socialização dos riscos sociais. A tradição do *Estado Providência* passivo, como

máquina indenizatória ou compensatória, não pode mais subsistir num contexto de desemprego de massa e aumento da exclusão social. Estas situações não constituem mais uma disfunção passageira, e sim uma situação prolongada. O mecanismo atual está eivado de uma espiral autodestrutiva segundo a qual, para indenizar a exclusão do mercado de trabalho de uma grande parte da população, aumenta-se cada vez mais os descontos sobre o rendimento do trabalho (contribuições sociais) que, por sua vez, desestimulam o emprego formal, reduzindo o número de contribuintes que têm de financiar uma demanda social cada vez maior.

Daí a necessidade de um *Estado Providência* ativo em relação à garantia efetiva dos direitos sociais. Procura-se um novo mecanismo de manutenção da dignidade da pessoa humana. Levanta-se uma nova noção de direito social, não apenas uma mera prescrição legal, mas um direito de inserção na sociedade através do acesso concreto à saúde, educação, moradia, não a políticas assistencialistas ou paternalistas de cunho emergencial e clientelista. Enfim, o acesso a condições mínimas para o desenvolvimento dos indivíduos, independentemente da sua classe social. É a esta orientação que se tem afinado a emergência das políticas de renda mínima no mundo contemporâneo.

1.3 Renda Mínima: Diferentes concepções

Apesar de as civilizações antigas tradicionalmente incorporarem ações orientadas para garantia de um mínimo de sobrevivência a certas categorias de pessoas (inválidos, viúvas, órfãos, indigentes) as primeiras experiências de políticas que se aproximam da renda mínima se deram em 1579, na Escócia, e em 1601, na Inglaterra, com a *Poor Law*¹². Um dos maiores ideólogos das Revoluções Americana e Francesa, Thomas Paine, em 1795, formulou as razões pelas quais todas as pessoas devem ter o direito inalienável de participar da riqueza de uma nação. A primeira iniciativa de renda mínima, conhecida na Europa Industrial, foi a de *Speenhamland*, instituída em 1795, não tendo, porém, aplicação regular nem geral, desapareceu com a nova *Poor Law* de 1834.

¹² É importante ressaltar que, no caso da *Poor Law*, quem obtinha o benefício era discriminado, visto como um ser humano com direitos incompletos, amparado graças à ‘generosidade’ do Estado, o que não se coaduna

Ao longo do século XIX, a idéia de um mínimo se torna mais precisa e se organiza ao redor do direito ao trabalho e do direito ao bem estar (SILVA, 1997).

No século XX, após a 2ª Guerra Mundial, foram sobretudo os economistas que procuraram compatibilizar os ideais de maior liberdade, igualdade, eficiência, justiça e democracia, pesquisando sobre os meios de prover a todos o direito ao necessário para a vida com dignidade. Em meados dos anos 60, o tema da garantia de renda mínima ressurgiu principalmente nos Estados Unidos, na idéia do Imposto de Renda Negativo (FRIEDMAN, 1962), cuja finalidade era combater a pobreza sem reduzir a incitação ao trabalho, evitando a armadilha da assistência.

Com a acentuação da crise fiscal do Estado na década de 1980, ganha força o debate sobre a garantia de renda mínima, passando a ocupar posição central na agenda política das últimas décadas, desenvolvendo-se, sobretudo na Europa, em face das grandes transformações socioeconômicas, com o aumento sem precedentes da nova pobreza.

SILVA (1997) destaca duas vias de acesso do tema ao núcleo do debate. Nos países centrais, sobretudo os europeus, a porta de entrada foi a crise da sociedade salarial, diante do aumento exponencial do desemprego e da precarização das relações de trabalho. Nos países em desenvolvimento, sobretudo os latino-americanos, a porta de acesso da renda mínima foi os programas de combate à pobreza, concebida como alternativa às medidas meramente compensatórias e assistencialistas de proteção aos grupos vulneráveis.

Várias são as definições de renda mínima na literatura. Para este trabalho adotaremos a concepção de SILVA (1997), segundo a qual a renda mínima é uma transferência monetária a indivíduos ou a famílias, prestada condicional ou incondicionalmente, complementando ou substituindo outros programas sociais, objetivando garantir um patamar mínimo de satisfação de necessidades básicas.

Visto tratar de um conteúdo bastante diversificado, a variedade de propostas é ampla, indo do liberalismo mais conservador à esquerda revolucionária, cada qual com suas

com a atual concepção da renda mínima como direito social, orientação que evoluiu apenas na segunda metade do século 20.

formulações e terminologias específicas (renda mínima, renda mínima garantida, renda mínima complementar, renda mínima de inserção, dividendo social, dividendo nacional, renda mínima universal, renda básica, renda cidadã etc.). A renda mínima parte do princípio de que todo cidadão tem direito a um pecúlio básico que lhe garanta os meios para viver com dignidade. Neste sentido, o termo costuma ser utilizado de forma geral para designar a transferência estatal de um benefício monetário e, na literatura, se situa entre duas orientações: o imposto de renda negativo e a renda básica.

Imposto de Renda Negativo (FRIEDMAN, 1962)

O objetivo do imposto de renda negativo seria dar dinheiro somente às pessoas mais pobres, proporcionalmente à sua pobreza de forma que, à medida que sua renda aumenta, o imposto negativo é reduzido, até o ponto em que começa a pagar tributo. Propõe a substituição do conjunto de sistemas de transferências. Trata-se de fixar uma renda mínima socialmente aceitável, no limite da pobreza, e outra renda complementar diferencial, salvaguardando a incitação ao trabalho. Primando sempre pela garantia da eficiência econômica esta proposta pretende, no limite, substituir o *welfare state* tradicional pelas transferências do imposto de renda negativo, como forma institucional de solidariedade, legitimadora do Estado.

Ninguém melhor que o próprio autor da idéia para explicar seus fundamentos:

“The advantages of this arrangement are clear. It is directed specifically at the problem of poverty. It gives help in the form most useful to the individual, namely cash. It is general and could be substituted for the host of special measures now in effect. It makes explicit the cost borne by society. It operates outside the market. Like any other measures to alleviate poverty, it reduces the incentives of those helped to help themselves, but it does not eliminate that incentive entirely, as a system of supplementing incomes up to some fixed minimum would. An extra dollar earned always means more money available for expenditure.” (FRIEDMAN, 1962: p.192)

Podemos sistematizar as principais características apresentadas pelo imposto de renda negativo:

- Renda compensatória destinada a trabalhadores com rendimentos inferiores a uma linha de pobreza fixada;
- Orientado pela lógica de substituição de programas sociais;
- Forte preocupação em manter a motivação para o trabalho;
- Utilização de rígidos critérios de acesso e acompanhamento (testes de meio);
- Renda complementar, diferencial, condicional e regressiva em relação à renda do trabalho;
- Duração condicionada à posição da família em relação à linha de pobreza fixada;

Segundo SILVA (1997), em termos de crítica, são apresentadas as seguintes desvantagens:

- nível muito baixo da renda e seu caráter puramente monetário, limitando a eficácia no combate aos aspectos multidimensionais da pobreza por desconsiderar qualquer medida preventiva que se possa direcionar para combater suas causas;
- discriminação entre pessoas que se encontram logo abaixo do limite da linha de pobreza em relação às que estão logo acima;
- incentivo ao trabalho clandestino e à não declaração de rendimentos;
- introdução de uma linha de demarcação entre pobres e não-pobres, trabalhadores e excluídos temporária ou definitivamente do mercado de trabalho, reforçando a sociedade dual que se agrava pela supressão dos serviços públicos sociais.

De inspiração liberal, a argumentação básica do imposto de renda negativo se fundamenta na busca da eficiência econômica por meio da flexibilização do trabalho, na fase atual do capitalismo. Sua viabilidade e seu sucesso, sob a orientação de uma lógica de substituição de programas e serviços sociais, dependem fortemente de uma revisão dos princípios de justiça, eficiência, racionalidade econômica e estabilização da despesa social.

Renda Básica (VAN PARIJS, 1992)

A renda básica, baseando-se em princípios de distribuição da renda nacional, consiste no benefício pago em dinheiro e a intervalos regulares a todos os membros de uma comunidade, independentemente de qualquer outro critério que não seja o de cidadania, sem criar segmentações depreciativas na população. É concedida sem necessidade de provar estar empregado nem disposição a trabalhar. A idéia é que o montante recebido pelos ricos será devolvido através do imposto de renda.

A sua concepção, na visão de um de seus principais defensores, é a seguinte:

“ A *basic income*, in other words, is an income paid by the government to each full member of society (1) even if she is not willing to work, (2) irrespective of her being rich or poor, (3) whoever she lives with, and (4) no matter which part of the country she lives in. The choice of the expression is meant to convey the idea that, owing to its unconditional nature, we here have something on which a person can safely count, a material foundation on which a life can firmly rest, and to which any other income, whether in cash, or in kind, from work or savings, from the market or the State, can legitimately be added.” (VAN PARIJS, 1995: p.35)

VAN PARIJS (1992) desenvolve duas ordens de argumentação para justificar a implantação de uma renda básica nos países industrializados: a razão econômica e a razão ideológica. A primeira aponta para o consenso de que, cada vez mais, grande parte das famílias não tem como atender às suas necessidades básicas. O *welfare state* consolidado no pós-guerra se funda no princípio de que todos podem assegurar sua subsistência com a renda do trabalho (pleno emprego), sendo o seguro social seu foco central. A rede de assistência, marginal, deve ser idealmente, decrescente. Neste contexto, uma renda básica incondicional e independente do trabalho é vista cada vez mais como uma estratégia indispensável ao avanço do capitalismo, como efetiva maneira de combater a pobreza e o desemprego duradouro, além de propiciar funcionalidade aos sistemas de proteção social.

A razão ideológica apontada pelo autor diz que a atribuição de uma renda mínima universal para todos não é só um avanço na estrutura e funcionamento do *welfare state*, representa também uma profunda reforma, semelhante ao fim da escravidão ou ao sufrágio universal. É um meio de atingir um ideal radical para os que não acreditam mais na possibilidade do

socialismo. O autor argumenta que, embora mais modesta que a socialização dos meios de produção, a idéia de uma renda totalmente incondicional representa um importante passo na direção da emancipação do homem.

Seus principais defensores apontam as seguintes vantagens:

- simplifica a gestão administrativa dos sistemas de proteção social atuais, com redução de custos;
- apresenta compatibilidade com as exigências da flexibilização do mercado de trabalho, apoiando a organização da atividade produtiva no sentido de facilitar o ajustamento da oferta e demanda de trabalho, com aceitação dos trabalhos de baixa remuneração e de tempo parcial;
- propicia o dinamismo do emprego e a redução do desemprego, encorajando iniciativas individuais para criação de pequenas e médias empresas;
- evita, pelo seu baixo valor, o efeito dissuasivo em relação ao mercado de trabalho;
- reduz o corte de mão-de-obra pelo desaparecimento de encargos sociais, com a supressão do salário mínimo;
- auxilia as famílias, no caso de divórcio e separação, as mães com filhos pequenos e diminui o impacto, no caso da aposentadoria;
- propicia melhora qualitativa de vida, favorecendo o lazer, atividades criativas não-remuneradas, reforçando a solidariedade familiar e de vizinhança;
- evita a clivagem dos auxílios sociais entre beneficiários contribuintes e beneficiários de transferências assistenciais, superando a idéia de caridade e humilhação, relacionadas com os benefícios da assistência, pela atribuição automática de uma renda a todos.

Segundo SILVA (1997), os opositores da Renda Básica apontam os seguintes problemas:

- trata-se de uma abordagem puramente monetária, de elevado custo, cujos maiores beneficiários são os empresários, pela funcionalidade da proposta ao bom funcionamento do mercado capitalista;
- apresenta problemas quanto à eficácia, por considerar a família como adição de indivíduos e pelo valor de seu montante, não respondendo às necessidades das famílias que acumulam múltiplas deficiências (doença, desemprego, idade, moradia, etc.), sendo incapaz de atender, portanto, aos aspectos multifuncionais da pobreza.

Ainda segundo SILVA (1997), a especificidade do imposto de renda negativo em relação à renda básica é que aquele é concebido no nível das famílias e não no dos indivíduos, e exige exaustivos testes de meios, apresentando alguns inconvenientes:

- supõe que os recursos reais dos indivíduos sejam conhecidos;
- requer enquetes sobre as rendas e as relações familiares;
- não pode ser atribuído no exercício fiscal da obtenção das rendas; é *ex post*, ao contrário da Renda Básica, que é *ex ante*, desprezando a possibilidade de alterações rápidas na vida das famílias.

Por fim, vale lembrar as diversas críticas freqüentemente levantadas pelos opositores à adoção de uma política de renda mínima no seu nível mais geral, seja sob a forma de imposto de renda negativo, seja sob a forma de renda básica. Segundo apurou SILVA (1997), para estes opositores, a renda mínima é uma política excessivamente cara que requer elevada taxação, representa desestímulo ao trabalho e estimula a informalização da economia, contribuindo para diminuir os baixos salários, não resolvendo, mas ampliando a pobreza.

Experiências internacionais

a) Europa

A literatura vem situando a garantia de uma renda mínima, no atual contexto europeu, como a expressão mais recente dos sistemas de proteção social. Neste sentido, assume a

perspectiva de complementação dos atuais sistemas, cujo objetivo é atacar a pobreza crescente, destacando a idéia de política pública de inserção, numa perspectiva descentralizada.

Em um esforço de classificação das experiências de renda mínima na Europa, SILVA (1997) identifica três grupos de países:

- os que asseguram uma proteção social relativamente boa, mediante uma renda mínima composta de um conjunto dos benefícios sociais (Holanda, República Federativa Alemã, Dinamarca), cujas despesas sociais representam um terço ou mais do PIB;
- os que têm uma renda mínima modesta, mas uma proteção social desenvolvida e diversificada (França, Holanda e Bélgica), com as despesas sociais em torno de 30% do PIB. Esses países dispõem de diversos mínimos por categorias, alguns com níveis superiores à renda mínima, reduzindo assim, o número dos beneficiários potenciais;
- os que têm uma proteção social mediana ou menos desenvolvida (Reino Unido, Irlanda, Espanha), onde a renda mínima é modesta, servindo para complementar as carências dos sistemas de seguro e assistência.

Há ainda algumas características consideradas comuns às experiências de renda mínima na Europa. A primeira se refere ao mecanismo complementar e subsidiário, semelhante ao sistema de imposto de renda negativo, sob a justificativa de ser mantida a incitação ao trabalho. Há certa desconfiança em relação à ociosidade mesmo reconhecendo o caráter individual e involuntário da pobreza.

Normalmente, renda é obtida desde que comprovado o estado de necessidade. No entanto, jovens e estrangeiros são preteridos e a família é escolhida como unidade para atribuição do auxílio. Isso coloca a garantia de renda mínima numa lógica de auxílio social mais que um reconhecimento individual e incondicional do direito de viver com um mínimo de dignidade.

O financiamento da renda mínima nos países europeus é estatal, exceto na Bélgica e na Dinamarca, onde metade das subvenções provém das comunidades. Na França, o Governo

Central financia as prestações, e os Departamentos, as despesas com o contrato de inserção, correspondendo a cerca de 20% do que é desembolsado pelo Governo Central.

b) América do Norte: Canadá e Estados Unidos

A Província de Quebec no Canadá possui uma política de segurança de renda muito mais voltada para o *workfare* que para o *welfare*, ou seja, é baseada mais no trabalho que no bem-estar. É *behaviorista* na medida em que quanto mais a pessoa participa dos programas de inserção, mais ela ganha. A pessoa é estimulada a se integrar ao trabalho e, à medida que se integra, tem um estímulo maior do governo, ou uma exclusão proporcional menor das rendas que ela ganha.

Nos Estados Unidos, uma forma de imposto de renda negativo se tornou lei em 1975; o chamado *Earned Income Tax Credit*, EITC, ou ‘Crédito fiscal por Remuneração Recebida’. Sempre com o intuito de dar incentivos maiores ao trabalho, o EITC é um crédito fiscal que restitui aos trabalhadores o que lhes era descontado como pagamento à seguridade social, dando-lhes ainda ajuda para as suas crianças. O programa expandiu-se por iniciativa dos Presidentes Reagan, em 1986, George Bush, em 1990 e, mais significativamente, Clinton, em 1993. Em 1995, estimou-se que 18 milhões famílias receberam um total de U\$ 23,3 bilhões, representando um benefício de, em média, U\$ 1.265 por família. Trata-se, portanto, de um programa que beneficia cerca de 45 milhões de pessoas nos EUA (SUPLICY, 1998).

Além do EITC, há outros programas de complementação de renda às famílias mais carentes nos EUA. O *Aid to Families with Dependent Children* – AFDC, instituído pelo Presidente Roosevelt na década de 1930, oferece uma assistência financeira mensal para famílias de baixa renda com filhos, sendo que um dos pais deve ser solteiro ou abandonado pelo cônjuge, incapacitado ou desempregado. Segundo SUPLICY (1998), em 1995, cerca de 6,3 milhões de famílias ou 12,8 milhões de pessoas foram beneficiadas, resultando num gasto total de aproximadamente U\$ 23,7 bilhões, sendo U\$ 16 bilhões de responsabilidade do governo federal e o restante dos governos estaduais.

Os *Food Stamps* são cupons recebidos pelas famílias de baixa renda para a compra de alimentos e outros bens de primeira necessidade. Em 1995, cerca de 11,7 milhões de famílias, ou 25 milhões de pessoas, foram beneficiadas pelos cupons de alimentação, representando um gasto total de U\$ 25,8 bilhões.

As famílias americanas de baixa renda, com indivíduos de mais de 65 anos ou deficientes, contam ainda com o *Supplementary Security Income* (SSI), beneficiando cerca de 5,8 milhões de famílias, com um gasto total de U\$ 24 bilhões em 1995.

Ainda segundo SUPPLY (1998), há um lugar no mundo em que se instituiu uma renda básica: o estado americano do Alasca. Em 1976, este estado passou a destinar 25% (50% após 1980) dos *royalties* provenientes da exploração dos recursos naturais, como o petróleo, a um Fundo Permanente. Tais recursos são investidos no mercado financeiro, títulos de renda fixa, ações de empresas dos EUA e internacionais e em empreendimentos imobiliários. Sua dimensão é tal que, segundo BASSO (2000), se o fundo permanente do Alasca estivesse entre os 500 da revista *Fortune*, estaria hoje entre os 5% das maiores companhias norte-americanas. A partir de 1980, cada habitante do Alasca, com a única condição de estar morando há pelo menos um ano no Estado, recebe um dividendo anual que vem aumentando gradualmente. Em 2000 atingiu o valor de U\$ 1963,86¹³.

c) América Latina e África

Há mais de duas décadas presente no debate acadêmico, a primeira experiência concreta de programas de renda mínima no Brasil se deu em 1995, com vinculação à política educacional do ensino fundamental, razão pela qual ficou conhecido como bolsa escola, realizado no âmbito dos governos subnacionais. A partir de então, este modelo inspirou programas semelhantes em outras esferas federativas brasileiras e em países vizinhos, como o México onde o programa recebe o nome de *Progresá*. Nesse período, Colômbia, Equador, Bolívia, Chile e Argentina passaram a ter programas parecidos, quase todos eles com cooperação técnica brasileira. Em 2001 o Governo Brasileiro assinou um protocolo de

¹³ ALASKA'S Permanent Fund Dividend – *Summary of Dividend Applications and Payments*. Disponível em: <<http://www.pfd.state.ak.us/SUMMARYDIVAPPSPAYMENT.HTM>> Acesso em: 21 out. 2001.

cooperação técnica com Moçambique que já está em fase de implementação e brevemente será multiplicado para outros países africanos. Segundo a Unicef, o Programa *Bolsa Escola* beneficia atualmente cerca de oito milhões de crianças nestes países e, para 2002, a previsão é de que beneficie mais de 20 milhões (MISSÃO CRIANÇA, 2001).

Vale lembrar que os habitantes dos departamentos franceses de além-mar – Reunião, Guadalupe, Martinica e Guiana – também têm direito à Renda Mínima de Inserção (RMI), na proporção de 80% do valor distribuído na metrópole.

Apesar de se diferenciarem em inúmeros aspectos verifica-se que quase a totalidade dos países desenvolvidos¹⁴, dotados de *welfare states* consolidados, adotam políticas de renda mínima e as tem fortalecido mesmo num contexto de crise. Esta estratégia também tem sido perseguida pelos países em desenvolvimento na medida em que constatarem o alto poder articulador destas políticas para garantir o acesso da população mais pobre aos direitos sociais básicos.

É possível notar também a preferência de certa forma comum à todas as experiências relatadas, com exceção do Alasca, pelas políticas focalizadas nos setores mais desfavorecidos da população, muito mais caracterizada pelos princípios do imposto de renda negativo que por aqueles formadores da renda básica, embora a discussão e propostas sobre a implantação de programas nos moldes desta última tenham se intensificado recentemente, principalmente na segunda metade da década de 1990¹⁵.

1.4 Conclusão: Conquistando espaço no rol das políticas sociais

Como vimos, o mundo contemporâneo compõe-se de aglomerados distintos de regimes de *welfare state*. Na reflexão acerca da reestruturação dos sistemas de proteção social o que nos importa é identificar as grandes questões atuais que permeiam a discussão sobre o

¹⁴ Para uma descrição mais detalhada dos sistemas de proteção social e políticas de renda mínima na Inglaterra, Canadá, Estados Unidos e França veja estudo de BASSO (2000).

¹⁵ Para saber mais sobre as discussões atuais sobre a renda básica em diversos países, veja o site da BIEN – Basic Income European Network – que possui representação na Inglaterra, Holanda, Irlanda, Espanha, Áustria, França, Alemanha, Suécia, Austrália, Brasil, Nova Zelândia, Estados Unidos e Canadá <<http://www.basicincome.org>>

futuro do *welfare*, em seus diversos tipos. Apesar das expectativas em relação à necessidade de mudanças, o que predomina na situação atual é uma certa inércia pois interessa a alguns, embora poucos, que as coisas permaneçam como estão. Assim, para que quaisquer reformas sejam bem sucedidas e consolidadas é necessário que as mudanças sejam negociadas e consensuais.

Embora varie em intensidade, de uma maneira ou de outra, todos os regimes de *welfare* se estruturaram a partir da centralidade do emprego como forma de inclusão social. Tal modelo, fundado no capitalismo produtivo e no pleno emprego, não tem mais se sustentado no contexto de crise e mudança de valores que, por sua vez, passaram a girar em torno do fluxo de capitais e de informações. Dessa forma, a solidariedade social estruturada a partir das contribuições dos incluídos no mercado de trabalho se tornou incompatível com o aumento sem precedentes da pobreza e da exclusão social até nos países mais desenvolvidos. Urge, portanto, a revisão da centralidade do emprego e das bases ideológica, financeira e filosófica que tradicionalmente sustentaram o *welfare state*.

A razão do pacto social, baseada na garantia da existência digna do ser humano, demanda um sistema de proteção social ativo, que atue *ex ante* e dê condições efetivas ao indivíduo de lidar com as agruras que possam acontecer ao longo da vida. O sistema passivo atual, que funciona como máquina meramente indenizatória dos infortúnios, alcançou seu limite. É em virtude do reconhecimento desta condição que verificamos a crescente adoção de políticas de renda mínima por diversos países. Financiada pelos impostos e não pelas contribuições sobre o trabalho, a renda mínima está afinada com a perda da centralidade do emprego como forma de inclusão social, garantindo aos indivíduos a satisfação das necessidades básicas mesmo quando o mercado os exclui.

Dentre as várias concepções e experiências sobre as quais relatamos, percebemos três vertentes básicas que orientam a discussão e as experiências de programas de renda mínima (SILVA, 1997).

A primeira, de inspiração liberal, vê na renda mínima um substituto para os diversos mecanismos de proteção social integrantes do *welfare state*, bem como um estímulo à desregulamentação da economia e à flexibilização das relações de trabalho.

A segunda, ideologicamente oposta à primeira, defende o estabelecimento de uma renda mínima universal, como mecanismo capaz de assegurar uma distribuição mais equitativa do produto social, num contexto em que a geração de riqueza prescinde cada vez mais do trabalho humano.

Uma terceira vertente concebe a renda mínima como instrumento transitório destinado a viabilizar a (re) inserção social e econômica dos beneficiários, por intermédio da vinculação do auxílio monetário a ações socioeducativas e de qualificação profissional. É nesta vertente que se encaixa hoje a discussão da renda mínima no Brasil, por meio de sua vinculação à educação, como veremos no capítulo seguinte.

Além disso, cabe acrescentar a importância do contexto institucional para a implementação mais bem sucedida da política de renda mínima. É sob mais esta ótica que analisaremos o caso brasileiro, focalizando sobretudo o impacto do modelo federativo sobre a concepção e atual estágio de desenvolvimento das políticas de renda mínima e bolsa escola no país.

CAPÍTULO 2.

A RENDA MÍNIMA NO DEBATE BRASILEIRO

Neste capítulo procuraremos situar o debate sobre programas de renda mínima no Brasil, tendo em vista a evolução das discussões acadêmicas, as primeiras experiências e os programas em andamento no país. Para se entender a dinâmica peculiar a estes programas faremos algumas considerações sobre o atual perfil e magnitude da pobreza, procurando identificar as características socioeconômicas de nossa população mais vulnerável. Preliminarmente, contudo, caracterizaremos o surgimento, a evolução, a consolidação e a crise do que convencionamos chamar de *welfare state* brasileiro¹⁶.

2.1 Welfare State Brasileiro

A política social dos países da América Latina foi tradicionalmente caracterizada pelo clientelismo e pelo favorecimento pessoal, sem o reconhecimento efetivo de direitos, sobretudo os sociais. Em certa medida, os problemas enfrentados neste campo por tais países foram, e ainda são, comuns: pobreza crescente, concentração de renda e desigualdade social. No entanto, cumpre ressaltar e distinguir algumas tendências e desafios enfrentados nas inúmeras tentativas de alívio destas diferenças.

Especialmente no que se refere às políticas sociais mais recentes na América Latina constatamos o fascínio dos ‘gerentes sociais progressistas’, como intitula LO VUOLO (s.d.), pelos avanços técnicos e seu potencial de fomentar o que chama de ‘intercâmbio social’. Os chamados ‘grupos técnicos’ que operam a questão social cumprem papel fundamental nesta tarefa. Estes parecem ter logrado transformar a política social na América Latina em algo parecido com um departamento de *marketing*, cuja única preocupação é selecionar sua ‘demanda’ e identificar ‘produtos’ e ‘nichos’, que definem como seu mercado. Isto não só

¹⁶ Não ignoramos o debate a respeito da existência ou não de um *welfare state* brasileiro, todavia neste trabalho não entraremos no mérito desta discussão. O fato é que, especialmente a partir da década de 70, delineou-se uma série de políticas no sentido da construção de uma rede de proteção social (saúde, educação, habitação, previdência e assistência social) que acabaram por construir uma rede de instituições, leis e fontes de financiamento que a sustentam e legitimam. É a esta estrutura que nos referimos quando utilizamos o termo *welfare state* brasileiro.

possibilita o controle das eventuais respostas contra o modelo social que se impõe, como também favorece o desenvolvimento de uma burocracia mais racional, com menos gente por ‘unidade de serviço’. Desempenham papel importante neste processo os organismos internacionais de financiamento e assistência técnica, que subsidiam e fomentam estas burocracias.

ESPING-ANDERSEN (1995) destaca, inclusive, que os mecanismos políticos e institucionais de representação de interesses e de construção do consenso político interferem tremendamente na condução dos objetivos de bem estar social, emprego e crescimento. Países com instituições fracas são tradicionalmente incapazes de negociar acordos entre interesses conflitantes. A construção do sistema de proteção social dos países da América Latina também esbarra neste problema, tratando-o de diversas maneiras.

Este autor sugere que a construção de trajetórias distintas não corresponde necessariamente aos agrupamentos regionais, ou seja, apesar de fazer parte da mesma região o Brasil não seguiu a estratégia liberal da Argentina e do Chile baseada na privatização da previdência social, em uma rede pública de seguridade social reduzida e na assistência focalizada baseada em testes de meios. Até agora o Brasil não mergulhou de vez no neoliberalismo, ao contrário, até deu alguns passos em direção ao fortalecimento da rede pública de seguridade social, com a adoção de um modelo razoavelmente universalista em termos de cobertura da população, principalmente nas áreas da saúde e da educação, ainda que a efetiva disponibilidade destes serviços seja precária.

Analisando o caso brasileiro segundo as tipologias internacionais pode-se afirmar que aqui, a princípio, se construiu um tipo conservador com fortes marcas corporativistas e clientelistas na consagração de privilégios e na concessão de benefícios. Vale lembrar que, por suas características, sistemas deste tipo tendem a abrigar fortes desigualdades sociais e a excluir parte da população dos seus benefícios. De fato, o Brasil demonstrou um certo pioneirismo ao criar na periferia do mundo capitalista talvez um dos maiores e mais complexos, embora perverso, sistemas de proteção social. A partir dos esforços de Elói Chaves na década de 1920, do grande impulso institucional e expansivo da era Vargas e da modernização conservadora realizada pela ditadura militar no período 1964-1978

assistimos ainda à enxurrada de influências democrata-cristãs finalmente consagradas na Constituição de 1988 (FARIA, 2000).

Origem, Evolução e Consolidação

É inegável que tivemos políticas sociais antes dos anos 30, todavia foi só posteriormente, ao se completar a construção do Estado nacional, que houve um movimento efetivo de constituição da dimensão social, da sua regulação e intervenção. Mais precisamente entre os anos 30 e 70, as políticas sociais adquiriram características mínimas que permitiram defini-las como um *welfare state* brasileiro (DRAIBE, 1994):

- Um sistema nacional baseado em legislação e mecanismos institucionais que definem cada área de ação e a relação das áreas entre si;
- Uma base de financiamento do gasto social, com fontes razoavelmente diferenciadas;
- Corpos profissionais e burocráticos no nível gerencial da administração, recrutados segundo algum critério de competência;
- Razoável visibilidade e identificação institucional em cada área de ação, possibilitando seu reconhecimento (positivo ou negativo) pela população e auto-identificação por parte dos funcionários e corpos profissionais envolvidos.

Na década de 1930 ocorreu a ruptura do Estado oligárquico e a emergência de uma nova forma de Estado, centralizador e concentrador do poder, dotado de mecanismos que permitiram formular e implementar políticas de corte nacional, legalizando e legitimando a presença estatal no campo da proteção social. Dá-se início a um processo de inovação legal-institucional, como por exemplo, a criação dos institutos de aposentadorias e pensões e a Consolidação da Legislação Trabalhista em 1943.

Na vigência do regime democrático e populista de 1945/64 houve, ao mesmo tempo, avanços tanto nos processos de centralização institucional quanto na incorporação de novos grupos sociais aos esquemas de proteção, todavia, sob um padrão de intervenção social do Estado:

- *seletivo* no plano dos beneficiários, beneficiando uma parcela ínfima da população brasileira, moradora da zona urbana e incluída no mercado formal de trabalho;
- *heterogêneo* no plano dos benefícios, ampliando as áreas de atuação estatal nas políticas sociais (educação, saúde, assistência social e, mais tenuamente, habitação popular);
- *fragmentado* no plano institucional, caracterizado pela manutenção de estruturas corporativas.

No período posterior à década de 1960 o grande movimento de fundo foi constituído pelos acelerados processos de industrialização, urbanização e transformação da estrutura social que permitiram a organização e participação do movimento sindical sem precedentes na história brasileira.

Foi no regime militar (1964/85), entretanto, que se consolidou e expandiu o sistema brasileiro de proteção social, pautado por um modelo concentrador e socialmente excludente de crescimento econômico. A década de 1970, no plano das políticas sociais, foi o momento em que efetivamente se organizaram os sistemas nacionais públicos ou estatalmente regulados na área de bens e serviços sociais básicos (educação, saúde, assistência social, previdência e habitação), de maneira a superar a forma fragmentada e socialmente seletiva anterior, abrir espaço para certas tendências universalistas e, principalmente, para a implementação de políticas de massa, de relativamente ampla cobertura. Assim, nas palavras de Sônia Draibe:

“É desta forma, sob as características autoritárias e tecnocráticas do regime que se instalou em 1964, que se completa o sistema de *welfare* no Brasil; define-se o ‘núcleo duro’ da intervenção social do Estado; arma-se o aparelho centralizado que suporta tal intervenção; são identificados os fundos e recursos que apoiarão financeiramente os esquemas de políticas sociais; definem-se os princípios e mecanismos de operação e, finalmente, as regras de inclusão/exclusão social que marcam definitivamente o sistema”. (DRAIBE, 1994: 276).

Especialmente no que se refere à política assistencial, foi a partir da segunda metade dos anos 70 que ela alcançou uma dimensão significativa de recursos financeiros, burocráticos e administrativos, muito embora os analistas sempre chamassem a atenção para a

fragmentação institucional, a superposição de competências, a descontinuidade de programas e sua utilização política, fatores estes que permaneceram caracterizando as ações assistenciais no país.

Alguns números também revelam o aumento na clientela beneficiada pelo forte crescimento dos programas sociais. A taxa de escolarização do grupo etário de 7-14 anos passa de 67% para 83,7%, entre 1970 e 1984; os matriculados no ensino superior, que não eram 100 mil em 1964, chegam a 1,3 milhão em 1981; os estabelecimentos de assistência médico-sanitária, que somavam 6 mil em 1970, sobem para cerca de 28 mil em 1984; ativos e inativos da previdência social, que estavam na casa dos 10 milhões em 1970, mais que triplicam até 1984 e, entre 1975 e 1984, a cobertura da merenda escolar sobe de 54% a cerca de 80% (DRAIBE, 1994) .

Crise

A rapidez da incorporação da população a tais serviços explica algumas das maiores dificuldades dos nossos serviços sociais. A ampliação do acesso e a expansão da cobertura praticamente concentrada em uma década, de metade dos anos 70 a meados dos anos 80, trouxeram claras perdas, principalmente na educação e na saúde, porque não foram acompanhadas da manutenção ou melhoria da qualidade dos serviços. Além disso, dado o tamanho da população e sua estrutura etária, os programas sociais básicos no Brasil afetam clientelas enormes, constituindo-se, portanto, em programas de massa, mesmo quando teoricamente focados em público-alvo específico.

Outra peculiaridade que explica em parte a dimensão da crise que se instaurou no *welfare state* brasileiro na década de 1980 diz respeito à sua fonte de custeio. O financiamento do gasto social foi sendo crescentemente custeado por recursos de contribuições sociais canalizadas para fundos específicos geridos por fundações especiais, responsáveis pela política à qual se destinava o fundo. As receitas gerais do governo, oriundas de impostos, se prestavam cada vez menos a financiar programas sociais de envergadura. SÔNIA DRAIBE (1994), citando REZENDE & AZEREDO (1985), quantifica esta tendência: em 1984, as contribuições sociais e seus fundos correspondentes (que equivaliam a 80% das receitas

federais) financiavam 75% do gasto social da União, contra apenas 25% financiados com recursos do Tesouro.

Para muitos esta opção foi vista como garantia de que as áreas sociais não ficassem apenas à mercê das oscilações dos recursos fiscais e da discricionariedade da sua alocação. Todavia, os períodos de recessão, desemprego e contenção salarial comprimiram a folha de salários, provocando quase que imediatamente uma queda dos volumes dos fundos. Em geral, este movimento de perda da capacidade de ação social do governo se dá exatamente quando as demandas sociais tendem a aumentar, causando uma espiral perversa de solidariedade, agravada pela regressividade do financiamento e do gasto. É amplamente reconhecido que os encargos decorrentes das contribuições sociais são repassados pelas empresas aos preços, constituindo ônus para toda a sociedade, sobretudo à população mais pobre.

No período anterior à Constituição de 1988 o problema era mais grave. A criação de fundos sociais significava, na prática, a exclusão de parcela substantiva da população brasileira do acesso aos programas. Isto porque a distribuição dos benefícios, na maioria das vezes, era restrita aos empregados do chamado mercado formal de trabalho que contribuía diretamente, ou em nome dos quais eram feitos os recolhimentos pelas empresas, vínculo a partir do qual os direitos sociais básicos deixavam de ser inerentes à condição de cidadão para constituírem privilégios de poucos, embora toda a sociedade contribuísse para seu custeio, ainda que indiretamente.

Se à pequena proporção de trabalhadores que contribuía para o sistema de previdência social somarmos a reduzida dimensão do mercado formal de trabalho, os baixos salários e, portanto, uma massa salarial limitada, talvez possamos entender o patamar estreito de recursos sobre os quais passaram a incidir a maioria dos fundos que financiavam a política social no país. Acrescente-se a isso a heterogeneidade social, o grau insuficiente de formalização do mercado de trabalho, o baixo nível salarial e os graus de concentração da riqueza que fazem com que a política social tenda a ficar sobrecarregada, mesmo nos momentos em que o país apresenta altas taxas de crescimento.

Outro problema em relação aos fundos sociais é que, historicamente, foram usados como mecanismos de formação compulsória de poupança, reforçando a capacidade de investimento do Estado em projetos industriais e de infra-estrutura, sem pressionar a carga tributária. Em outras palavras, grande parte dos fundos sociais contribuíram para financiar e dinamizar o crescimento econômico, mais que para efetivamente ampliar o bem estar da população, mesmo quando esta contribuía duplamente para programas sociais através de impostos e contribuições sociais.

É indiscutível que nosso sistema de proteção social tenha se baseado fundamentalmente no crescimento por meio da industrialização substitutiva de importações, conduzida pelo Estado. A exaustão deste modelo marca a crise do sistema de proteção social brasileiro, evidenciada, no final da década de 1970, por uma certa desorganização estatal dos diversos serviços sociais criados, pelo processo hiperinflacionário e, como resultado de tudo isso, pelo crescimento pronunciado da pobreza e da desigualdade.

Até a década de 1980, portanto, o *welfare state* brasileiro se caracterizava pela centralização política e financeira em nível federal, fragmentação institucional, tecnocratismo, autofinanciamento, privatização e uso clientelístico das políticas sociais. Estas são características de um sistema de proteção social que não tem pretensões de funcionar como um mecanismo redistributivo do produto da economia (MEDEIROS, 2001).

O esgotamento do modelo de bem estar, armado afinal sob o regime autoritário, vinha se dando a partir de um conjunto de pressões e forças, aquelas criadas e fortalecidas pelo processo de democratização. O resgate da dívida social que se acumulara não se restringia, na ótica das oposições e dos movimentos populares, ao mero atendimento das demandas: passava sobretudo pela reestruturação do modelo ou do perfil excludente de proteção social que seguia deixando à margem a grande maioria da população.

Os anos 80 abriram-se com uma agenda de reformas. De fato, o processo de transição política impunha a questão da democratização do sistema de proteção social. O sistema também foi questionado pelas instabilidades e fragilidades de seu padrão de financiamento, muito sensível aos ciclos e oscilações da economia. A recessão econômica do início da década agravou esta condição estrutural, abrindo espaço para que outras alternativas de

financiamento e alocação de recursos fossem propostas. Assim, o governo civil em 1985, trouxe consigo um conjunto ambicioso de reformas, buscando democratizar o sistema e ao mesmo tempo reforçar suas bases financeiras, visando não só seu ajustamento como também sua expansão. Este processo culminou na ampliação dos direitos sociais constantes da Constituição de 1988.

O início da Nova República foi acompanhado por avanços na área política, como o crescimento da atividade partidária e sindical e o próprio aumento da participação popular no processo eleitoral. Paradoxalmente, seguiu-se também de retração e desmantelamento das políticas sociais. Segundo MEDEIROS (2001), nenhum programa social de maior impacto foi lançado e alguns foram até mesmo desativados.

No período entre 1985 e 1988, caracterizado pela crítica à centralização institucional e financeira do sistema, houve diversos planos de ação governamental que priorizavam o resgate da dívida social, rejeitando a sujeição das políticas sociais às medidas de ajuste macroeconômico. No legislativo a promulgação da nova Constituição introduziu avanços formais, corrigindo iniquidades e ampliando direitos, especialmente no campo trabalhista e na seguridade social.

Entretanto, estes impulsos esvaziaram-se no ciclo seguinte, que vai de 1987 a 1992. Sobretudo até 1989, sob a presidência de José Sarney, tal período se caracterizou pela ampliação do assistencialismo e do clientelismo e paralisação dos movimentos reformistas, além da oposição sistemática das forças conservadoras a esta agenda, principalmente na fase de elaboração da legislação complementar¹⁷. Já de 1990 a 1992, sob a presidência de Fernando Collor, a estratégia governamental de política social caracterizou-se pelo desmonte orçamentário e burocrático no campo social e por um vigoroso processo de desaparelhamento e fragmentação burocrática, resultante de ataques à presença do Estado na vida social (MEDEIROS, 2001).

Vale destacar que, neste mesmo período, diversos governos subnacionais tiveram uma atuação diferenciada da União, com aumento de gastos sociais e a implementação de novos

¹⁷ É importante ressaltar que o processo de descentralização da Saúde constitui uma exceção a esta tendência.

modelos de intervenção estatal. Com a maior autonomia de estados e municípios e a descentralização das políticas, a articulação de fato entre os diversos programas e a parceria entre governo e movimentos sociais foram inovações que permitiram a redução das práticas tradicionais, como o clientelismo e o assistencialismo. Da antiga visão da política social como modo de acudir os pobres através da ação assistencial emergencial e benevolente do Estado seu conceito passou a associar-se a ações públicas que garantam aos setores carentes, afetados por tipos e graus variados de exclusão social, o exercício dos direitos sociais básicos.

Houve uma mudança na concepção da assistência social como direito social, via universalização do acesso e gratuidade dos serviços estatais. Some-se a isto o fato de que a focalização passou a se basear em critérios mais amplos que o da renda individual, num reforço da seletividade sem perda do universalismo, redução do estatismo com preservação do caráter público e gratuito dos serviços, mediante parcerias com movimentos sociais e o setor privado, e a maior aceitação e apoio no meio político a programas de transferência monetária direta, como os de renda mínima.

A execução dos diversos programas sociais, contudo, é ainda afetada por problemas relacionados à incompatibilidade da máquina estatal com os novos desenhos da política, tanto sob a ótica administrativa quanto financeira. A capacidade de prestação de serviços sociais dos governos subnacionais é muito diversificada, tanto do ponto de vista técnico-administrativo quanto financeiro, razão pela qual seu sucesso e continuidade quase sempre dependem da assistência do governo federal.

Assim, a evolução das políticas sociais no Brasil é basicamente caracterizada por dois momentos. No primeiro, que vai de 1930 à década de 1980, o Estado assumiu papéis de regulação, intervenção, planejamento, empreendimento e assistência social para sustentar um modelo de desenvolvimento voltado à substituição de importações, cujo motor era o mercado interno. Nesse período, as políticas sociais ajudaram a criar e a consolidar uma classe média com poder de compra suficiente para garantir demanda aos produtos manufaturados internos, muitas vezes agravando as desigualdades preexistentes na distribuição da renda.

No segundo momento, pós-ajuste, que vai do início da década de 1980 aos dias atuais, os objetivos de equilíbrio e manutenção da economia, redução da inflação, desestatização, orientação aos mercados externos, aumento da competitividade industrial, redução das barreiras comerciais e modernização do aparelho de Estado e do sistema financeiro vêm norteando as políticas públicas. Essa nova fase de desenvolvimento requer a incorporação de novas tecnologias e, portanto, força de trabalho qualificada e flexível. Com isso, os trabalhadores devem enfrentar maior rotatividade nos empregos e um Estado mais austero, o que tem exigido novos paradigmas de política social para o Brasil. Tais paradigmas vêm sendo construídos com base em duas grandes novidades trazidas pela redemocratização, quais sejam, o processo de descentralização, que deu maior autonomia aos governos subnacionais, e o aumento da participação social, via criação de Conselhos integrados por representantes do governo e da sociedade civil.

Perspectivas e Desafios

Tanto pela ótica dos seus princípios estruturantes quanto pelos desdobramentos e efeitos da sua armação institucional e financeira, parece ter sido reduzida no Brasil a capacidade de as políticas sociais diminuir os graus de heterogeneidade social, historicamente altos, e de alterarem a estrutura de oportunidades, de forma a contribuir para atenuar as desigualdades presentes nas condições básicas da vida e nas probabilidades de os indivíduos e as famílias se beneficiarem dos programas sociais.

DRAIBE (1994) destaca alguns dos principais desafios a serem enfrentados para o aperfeiçoamento do sistema de proteção social brasileiro:

- As tão conhecidas, insuportáveis, mas resistentes superposições de competências, agências, clientela-alvo, e objetivos, muitas vezes resultantes da ênfase excessiva na descentralização e na focalização das políticas, que também podem gerar vazios institucionais em certos casos;
- Exageradas demoras no processo de alocação e aplicação dos recursos, ocasionando um alto grau de perda, provocada inclusive pela sua absorção em atividades-meio;

- Acentuados desvios de alvos nos programas sociais, que tenderam a beneficiar menos as camadas mais necessitadas da população;
- A forma estanque como foram concebidas e tratadas as carências sociais, fragmentando a demanda e pulverizando os recursos financeiros, humanos e institucionais mobilizados;
- Graus exagerados de instabilidade e descontinuidade dos programas sociais, principalmente daqueles que abrigaram inovações, experimentação etc.;
- Um indesejável distanciamento entre os formuladores e executores de políticas e os seus beneficiários, isto é, uma certa opacidade dos programas em face das características específicas da demanda;
- Uma quase total falta de mecanismos de controle e avaliação dos programas e, portanto, da possibilidade de correções ágeis de suas deficiências ou de inibição de usos clientelísticos ou fraudulentos dos benefícios;

De fato, a descentralização e a focalização das políticas sociais foram responsáveis por grande parte das mudanças institucionais ocorridas no *welfare state* brasileiro, as quais, via de regra, implicam custos diversos tendo em vista o ajuste da máquina do Estado à nova configuração de políticas sociais. A situação caracterizada pelas pressões de cortes nos gastos do governo vem limitando a provisão de benefícios sociais aos grupos mais vulneráveis da sociedade, ainda que tais benefícios sejam administrados sob uma nova concepção de política social, menos assistencialista e mais sintonizada aos direitos de cidadania. Diante destes fatores Marcelo Medeiros conclui:

“Não existe ainda uma indicação clara, portanto, de que as mudanças na estrutura institucional das políticas sociais brasileiras ocorridas ao longo da década de 1990 estejam representando uma ruptura de tendência na trajetória do *welfare state* brasileiro na direção de um modelo mais distributivo”. (MEDEIROS, 2001: 20)

Ao mesmo tempo em que possui uma das mais elevadas proporções de pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza, com uma das maiores desigualdades na distribuição da renda do mundo, o Brasil tem um grande e complexo sistema de proteção social, o qual, por

diversas razões, é heterogêneo, relativamente ineficaz e de escassa capacidade redistributiva. Segundo VILMAR FARIA (2000) o Brasil está entre os países da América Latina que mais realizam esforço de gasto social, correspondendo hoje a cerca de 22% do PIB. Para o autor é possível reformar nosso sistema de proteção social sem incorrer em maior pressão sobre o gasto social, que já é alto. O maior desafio é torna-lo mais eficaz, por meio da modificação substancial nos processos de gestão, de maneira a potencializar seu impacto redistributivo, tradicionalmente baixo.

O resgate da dívida social brasileira não se confunde, portanto, com a criação de um sistema de proteção social – até porque, embora incompleto, este sistema já existe. Trata-se de expandir, reformar ou até mesmo reinventar um conjunto de instituições de caráter estatal e público capazes de ajudar no resgate da dívida social e na construção de uma efetiva sociedade de bem estar (FARIA, 2000).

Não há uma solução fácil ou de curto prazo para o problema. Uma tendência verificada é a adoção de políticas sociais com impacto mais efetivo e direto na redistribuição da renda, no curto e médio prazo, corroborada pela preocupação referente a um desenho institucional que favoreça a redução das desigualdades regionais. Estes dois fatores, o primeiro relativo ao conteúdo e o segundo relativo à forma, caracterizam uma nova orientação das políticas sociais no Brasil. É neste sentido que destacamos os programas de renda mínima e bolsa escola, como instrumentos de combate à pobreza e à desigualdade, e o federalismo, como arranjo institucional a partir do qual se dará – ou não – a efetividade da ação estatal.

2.2 Perfil da Pobreza no Brasil

Nas últimas décadas a concepção da pobreza tem sofrido uma transformação na sua natureza. A ‘nova pobreza’ não é mais hereditária mas sim fruto de uma combinação de circunstâncias, passando pela identificação de três novos fatores:

- crescimento econômico acompanhado de elevação nos índices de pobreza;
- crescimento da desigualdade entre países do Norte e do Sul, entre regiões, áreas urbanas e rurais e entre indivíduos;

- emergência de uma nova pobreza, afetando grupos que nunca haviam vivenciado uma situação de destituição.

É na busca de alternativas para enfrentar esta nova realidade que as possibilidades de adoção de políticas de renda mínima passam a orientar os debates nacional e internacional sobre a ampliação, manutenção ou transformação do *welfare state*. Maria Ozanira da Silva e Silva caracteriza o debate:

“É, portanto, no contexto de pressão econômico-social, de recrudescimento da pobreza, nos países ricos, de incapacidade e de inadaptação dos sistemas de proteção social à realidade de exclusão, que se amplia o debate entre governantes, partidos políticos e estudiosos, sobre a renda mínima como parte das soluções às questões postas”. (SILVA, 1997: 25)

Segundo RICARDO PAES DE BARROS (2000), a pobreza, reconhecida de forma simplificada como uma condição de insuficiência de renda, é determinada, simultaneamente, pelo nível da renda *per capita* e pelo grau de desigualdade na distribuição da renda. A redução da pobreza, portanto, está intimamente ligada ao crescimento econômico e à diminuição do grau de desigualdade. No Brasil, as experiências de redução da pobreza foram tradicionalmente associadas a períodos de crescimento econômico, deixando num plano secundário as alternativas de combate à desigualdade.

Mas, afinal, qual a dimensão da pobreza no Brasil? Há diversos estudos sobre o tema, com números e conceitos diferenciados. Procuraremos neste trabalho resgatar algumas discussões e estudos que se propuseram responder à questão.

Estudos sobre a pobreza

a) Relatório Final da Comissão Mista Especial do Congresso Nacional destinada a estudar as causas estruturais e conjunturais das desigualdades sociais – PNAD, 1997 (1999)

Este estudo indica que o fenômeno da pobreza no Brasil tem algumas peculiaridades. Dados do RELATÓRIO DE DESENVOLVIMENTO HUMANO (1999) nos revelam que cerca de 75% da população mundial vive em países com renda *per capita* inferior à do Brasil, que na época estava por volta de US\$ 4,2 mil. Portanto não somos um país pobre, pertencemos ao

terço de países mais ricos do mundo. Entretanto, 34% da nossa população está abaixo da linha da pobreza e nosso índice de Gini, de 0,6, está entre os 3 maiores. Daí constatamos *que a principal determinante da pobreza no Brasil é a elevada desigualdade social.*

Para este trabalho foram adotadas duas medidas levando em conta a renda domiciliar *per capita* e os preços da região metropolitana de São Paulo. A primeira consiste na *linha de indigência* calculada conforme o custo das necessidades alimentares, que é de 1/3 do salário mínimo. A segunda é a *linha da pobreza*, definida de acordo com o custo das necessidades básicas (alimentação, vestimenta, habitação, transporte), que equivale a 2/3 do salário mínimo.

Na interpretação dos dados devem ser considerados outros aspectos subjetivos, conforme a incidência da pobreza nas diversas regiões do país, na zona rural, nos municípios de médio e pequeno porte, além de sua magnitude e perfil nas grandes cidades, tendo em vista que probabilidade de se passar fome é maior na zona rural que na urbana, principalmente nas regiões metropolitanas.

Segundo este estudo havia em 1997 cerca de 54 milhões de brasileiros vivendo abaixo da linha da pobreza (34% da população), destes, aproximadamente 24 milhões (15% da população) viviam abaixo da linha de indigência, não recebendo sequer o suficiente para a sobrevivência.

Dados da PNAD 1997, tabela 1, *confirmam a relação entre o grau de escolaridade do chefe do domicílio e a probabilidade de que a família seja pobre.* Constata-se que quase 42% das famílias brasileiras são chefiadas por alguém que tem no máximo 3 anos de estudo. Dentre aquelas cujo chefe nunca estudou, cerca de 23% das famílias, 58% vivem abaixo da linha da pobreza. Quanto àquelas cujos chefes estudaram de 1 a 3 anos, 19% das famílias brasileiras, esta proporção cai para 45%. Por outro lado, nas famílias cujos chefes possuem 12 anos ou mais de estudo a pobreza está presente em apenas 1,9%.

Outro dado relevante diz respeito à incidência da pobreza nas diversas faixas etárias. Nota-se que quanto mais jovem maior a probabilidade de ser pobre: praticamente 50% das crianças até 6 anos e 46% das crianças de 7 a 14 anos de idade vivem abaixo da linha da

pobreza no Brasil; quando se trata da indigência este índice vai para 25% e 22% respectivamente. Portanto, *verificamos que a pobreza em nosso país é um problema que incide especialmente sobre o público infanto-juvenil.*

Embora esteja presente em todo o território nacional *a pobreza se concentra na região nordeste* que, apesar de abrigar apenas 29% da população brasileira, responde por 51% do número de pobres do país. Dados da tabela 2 mostram que os Estados com maior proporção de pobres são Maranhão e Piauí, com 71% e 68% da população, respectivamente, vivendo abaixo da *linha de pobreza*. Além disso, nestes dois Estados mais de 40% da população vive abaixo da *linha de indigência*. Em números absolutos, Bahia (7.497.970), São Paulo (5.454.67), Minas Gerais (4.588.300) e Pernambuco (4.376.310) são os que concentram maior número de pessoas pobres. Embora em termos proporcionais tenham menos pobres que outros Estados, São Paulo e Minas Gerais figuram nestas posições por causa da concentração populacional. Por outro lado, é justamente em São Paulo e no Distrito Federal onde, proporcional e comparativamente aos demais Estados Brasileiros, a pobreza é um problema menor, abrangendo 15% e 17% da população, respectivamente.

TABELA 1. POBREZA NO BRASIL SEGUNDO FAIXA ETÁRIA E NÍVEL EDUCACIONAL (PNAD, 1997)

	Linha de Pobreza			Linha de Indigência	
	Proporção de Pobres (%)		Frequência na população	Proporção de Indigentes (%)	
	Magnitude da pobreza no interior da categoria	Contribuição da categoria para a pobreza		Magnitude da indigência no interior da categoria	Contribuição da categoria para a indigência
<i>Idade</i>					
0 a 6 anos	49,6	20,2	13,7	25,0	23,1
7 a 14 anos	45,9	23,5	17,3	22,3	26,0
15-22 anos	33,1	18,7	19,1	13,1	16,8
25-34 anos	26,9	35,0	44,0	11,1	32,8
65 e + anos	15,3	2,7	5,9	3,2	1,3
<i>Nível educacional do Chefe de Família por anos de estudo</i>					
0 ano	58,3	38,6	22,4	30,4	45,9
1 a 3 anos	45,5	25,9	19,3	20,3	26,4
4 anos	28,8	16,9	19,9	10,2	13,6
5 a 8 anos	26,2	14,3	18,5	8,9	11,1
9 a 11 anos	10,3	3,9	12,9	3,0	2,6
12 e + anos	1,9	0,4	7,0	1,0	0,5

Fonte: Relatório da Comissão Mista (1999) elaborada com base nos dados da PNAD 1997.

TABELA 2. **ESTRUTURA DA POBREZA NO BRASIL**

	Linha de Pobreza			Linha de Indigência	
	Proporção de Pobres (%)		Frequência na população	Proporção de Indigentes (%)	
	Magnitude da pobreza no interior da categoria	Contribuição da categoria para a pobreza		Magnitude da indigência no interior da categoria	Contribuição da categoria para a indigência
Brasil	33,9	100,0	100,0	14,8	100,0
Localização Geográfica					
<i>Regiões</i>					
Centro-Oeste	23,8	4,9	7,0	7,6	3,6
Nordeste	60,0	51,2	28,9	32,1	62,5
Norte	45,5	6,6	4,9	19,5	6,5
Sudeste	19,7	25,5	43,8	6,4	18,8
Sul	25,8	11,7	15,4	8,3	8,6
<i>Unidade da Federação</i>					
AC	31,9	0,2	0,2	18,5	0,2
AL	59,8	3,0	1,7	28,6	3,3
AM	42,3	1,5	1,2	17,1	1,4
AP	43,7	0,3	0,2	17,5	0,2
BA	58,6	13,8	8,0	30,5	16,4
CE	59,3	7,9	4,5	32,5	9,9
DF	17,4	0,6	1,2	5,7	0,5
ES	26,6	1,5	1,9	10,1	1,3
GO	25,1	2,2	3,0	7,8	1,6
MA	70,6	7,1	3,4	43,1	9,9
MG	26,4	8,5	10,9	9,8	7,2
MS	24,7	0,9	1,3	8,4	0,7
MT	25,7	1,1	1,5	8,3	0,8
PA	49,0	2,9	2,0	19,9	2,7
PB	55,2	3,6	2,2	30,0	4,4
PE	58,3	8,1	4,7	29,1	9,2
PI	67,9	3,4	1,7	40,3	4,6
PR	29,6	5,2	5,9	9,4	3,7
RJ	21,1	5,4	8,7	5,7	3,4
RN	51,9	2,5	1,6	23,7	2,6
RO	27,8	0,4	0,5	11,4	0,4
RR	25,8	0,1	0,1	6,2	0,0
RS	25,2	4,6	6,2	8,5	3,6
SC	20,2	1,9	3,2	5,7	1,2
SE	56,0	1,7	1,0	29,4	2,0
SP	15,4	10,1	22,3	4,6	7,0
TO	61,9	1,3	0,7	31,8	1,5

Fonte: Relatório da Comissão Mista (1999) elaborada com base nos dados da PNAD 1997.

b) PNAD 1998 (BARROS, 2000)

Limitando-se a reconhecer que há pobreza apenas quando existem famílias vivendo com renda familiar *per capita* inferior à ‘linha de pobreza’, isto é, ao nível necessário para satisfazer suas necessidades mais básicas, e indigência quando existem famílias vivendo com renda familiar *per capita* inferior à ‘linha de indigência’, sem ter sequer o suficiente para se alimentar, verifica-se que em 1998 cerca de 14% da população brasileira provinha de famílias com renda inferior à linha de indigência e 33% de famílias com renda inferior à linha de pobreza. Deste modo, em 1998, cerca de 21 milhões de brasileiros podiam ser classificados como indigentes e 50 milhões como pobres.

TABELA 3. EVOLUÇÃO TEMPORAL DA INDIGÊNCIA E DA POBREZA NO BRASIL (PNAD, 1998)

Ano	Indigência		Pobreza	
	Percentual de indigentes		Percentual de pobres	
	Número de Indigentes (em milhões)		Número de pobres (em milhões)	
1977	16,3	16,8	39,6	40,7
1978	20,7	22,0	42,6	45,2
1979	15,9	17,3	38,8	42,0
1981	18,8	22,0	43,1	50,6
1982	19,4	23,4	43,1	51,9
1983	25,0	30,7	51,0	62,7
1984	23,6	29,8	50,4	63,5
1985	19,2	25,1	43,5	56,9
1986	9,8	13,1	28,2	37,6
1987	18,5	25,1	40,8	55,4
1988	22,1	30,5	45,3	62,5
1989	20,7	29,3	42,9	60,6
1990	21,3	30,8	43,8	63,1
1992	19,3	27,1	40,8	57,3
1993	19,5	27,8	41,7	59,4
1995	14,6	21,6	33,9	50,2
1996	15,0	22,4	33,5	50,1
1997	14,8	22,5	33,9	51,5
1998	13,9	21,4	32,7	50,1

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios (PNAD, 1998). Adaptado de BARROS (2000).

Nota: Linhas de indigência e pobreza da região metropolitana de São Paulo.

Nas duas últimas décadas, conforme observamos na tabela 3, o grau de pobreza manteve-se relativamente estável, circulando em torno da média de 40% da população. Os graus mais elevados foram atingidos em 1983/84 quando a porcentagem de pobres ultrapassou os 50%. Já as maiores quedas, em 1986 e 1995, resultaram dos impactos dos planos Cruzado e Real, com a porcentagem de pobres caindo abaixo dos 30 e 35%, respectivamente. A queda de 1986, decorrente do Plano Cruzado, não se sustentou, retornando aos patamares anteriores rapidamente. No entanto, a queda relativa ao Plano Real tem se mostrado mais estável uma vez que, no período de 1995/98, a porcentagem de pobres manteve-se em torno do patamar de 33%.

c) *Mapa do Fim da Fome (NERI, 2001)*

Neste estudo, realizado com base nos dados da PNAD de 1996 e 1999 e no Censo 2000, é abordada a pior forma de destituição: a insuficiência de renda para se comprar uma cesta de alimentos que cubra minimamente necessidades calóricas básicas. É a miséria, ou a indigência, que atinge 29,26% da população, ou cerca de 49,6 milhões de brasileiros, conforme a tabela 4. Estes vivem com menos de R\$ 79 por mês¹⁸, o mínimo necessário para o consumo de uma cesta básica segundo a Organização Mundial da Saúde. Cerca de 45% destes indigentes têm menos de 15 anos.

Um dos pontos mais interessantes desta pesquisa, em relação às demais, é a prescrição de uma política, qual seja, a adoção de *metas explícitas* de redução da miséria. O custo de erradicação da pobreza, calculado pelo *Mapa do Fim da Fome*, seria de R\$ 1,8 bilhão mensais ou R\$ 21,6 bilhões por ano. Cada miserável brasileiro precisa receber, em média, R\$ 34 reais a mais por mês para ter um consumo de calorias aceitável pelos padrões internacionais. Se todos contribuíssem, isto representaria um gasto médio de R\$ 10,6 reais por mês por habitante.

Dada a desigualdade social, a contribuição pode variar. Em São Paulo seriam necessários apenas R\$ 3,75 reais por habitante para resgatar os indigentes (10,5% da população). O Piauí é o que exige mais participação, R\$ 25,9 reais para tirar da miséria 61,7% da sua

¹⁸ O que equivale em janeiro de 2002 a 43% do salário mínimo.

população. Este estudo não mensura os custos administrativos de promover esta redistribuição, sua preocupação está em demonstrar que o Brasil possui condições econômicas de erradicar a indigência.

A principal conclusão deste estudo é que o maior entrave para o combate à miséria no Brasil não é a falta de dinheiro mas sim a má aplicação dos recursos. Como exemplo de programas sociais não voltados para os pobres o autor cita o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e o seguro-desemprego. Tais benefícios se restringem ao trabalhador que tem carteira assinada enquanto os grandes bolsões de miséria estão no setor informal. Na outra ponta, como medidas eficientes, ele lista os programas de renda mínima e bolsa escola e demais investimentos em educação, que considera a forma mais efetiva de combate à miséria.

**TABELA 4. BRASIL: MAPA DO FIM DA FOME – CUSTO POR ESTADO
1996 A 1999**

Estado	Indigentes (%)	Renda Domiciliar per capita (R\$) Mês	Custo por pessoa (R\$)	Investimento total ano (R\$/milhões)
Brasil	29,26	272,29	10,66	21.689,2
Maranhão	63,72	109,48	25,46	1723,0
Piauí	61,75	109,42	25,9	882,9
Ceará	55,73	135,57	22,08	1965,1
Alagoas	55,43	142,05	11,62	695,2
Bahia	54,80	130,99	21,28	3336,0
Tocantins	51,27	141,64	19,9	275,9
Pernambuco	50,95	145,31	19,45	1846,8
Paraíba	50,22	164,65	18,95	781,5
Sergipe	50,14	159,18	19,34	413,0
Rio Grande do Norte	46,93	160,46	16,52	549,3
Pará	41,75	167,18	13,59	1009,3
Amazonas	38,79	183,23	13,61	464,0
Amapá	36,56	189,56	13,36	76,3
Acre	31,28	263,01	10,66	77,7
Minas Gerais	26,79	248,07	8,12	1.908,6
Espírito Santo	26,31	261,39	8,76	325,3
Mato Grosso	25,89	253,23	8,92	243,5
Goiás	25,46	241,60	7,7	465,7
Rondônia	22,35	262,55	7,29	120,6
Mato Grosso do Sul	22,26	266,22	7,03	175,0
Paraná	20,88	294,38	6,85	786,1
Roraima	20,16	254,16	6,84	26,6
Rio Grande do Sul	16,76	339,41	5,53	675,7
Distrito Federal	16,21	483,19	5,4	132,4
Rio de Janeiro	14,68	365,89	4,74	816,9
Santa Catarina	14,40	328,23	4,67	298,6
São Paulo	10,41	407,45	3,75	1.665,4

Fonte: CPS/FGV a partir dos microdados PNAD-IBGE (NERI, 2001).

A diversidade de critérios para se mensurar e quantificar a pobreza e a indigência no país é imensa¹⁹. Como vimos, com exceção do estudo de NERI (2001) que quantifica os indigentes

¹⁹ Apesar de reconhecer a existência de outros estudos sobre a pobreza no Brasil, em andamento com a divulgação do Censo 2000, não é objetivo deste trabalho aprofundar-se no tema, razão pela qual nos limitamos à análise destes três estudos que consideramos entre os mais importantes.

brasileiros em quase 50 milhões, os números absolutos da indigência são de cerca de 20 milhões de brasileiros: 21,4 milhões para BARROS (2000) e 24 milhões para o Relatório Final da Comissão Mista (1999). Já a pobreza ronda a casa de cerca de 50 milhões de pessoas: 50,1 milhões para BARROS (2000) e 54 milhões para o RELATÓRIO FINAL DA COMISSÃO MISTA (1999). Não pretendemos aqui discutir parâmetros e métodos que nortearam cada uma destas pesquisas; importa-nos sim chamar a atenção para o fato de que, quaisquer que sejam as medidas adotadas, os números da pobreza e sobretudo da indigência são alarmantes, considerando as potencialidades de um país como o Brasil.

BARROS (2000) procura demonstrar que em nosso país a pobreza não está associada à escassez de recursos e, além do mais, os recursos disponíveis, se corretamente mobilizados, são mais do que suficientes para viabilizar a meta histórica de erradicação da pobreza. Comparado a outros países em desenvolvimento pode-se dizer que o Brasil estaria, a princípio, entre os que apresentam melhores condições de enfrentar a pobreza de sua população. Segundo seus estudos, aos valores atuais, seria necessário transferir anualmente cerca de R\$ 6 bilhões para retirar da indigência o limite extremo da população pobre ou, ainda, R\$ 29 bilhões para atingir uma meta social mais ambiciosa, retirando da pobreza toda a população excluída. Lembramos que para MARCELO NERI (2001), defensor de uma linha de indigência mais generosa, seriam necessários R\$ 21,6 bilhões de reais para erradicar a fome/indigência no país.

Considerações sobre a desigualdade social no Brasil

A comparação internacional entre o grau de desigualdade de renda no Brasil e o observado em outros países comprova não só que a desigualdade brasileira é das mais elevadas mas contribui também para entender como um país com renda *per capita* das mais elevadas pôde manter nos últimos 20 anos, em média, cerca de 40% da sua população abaixo da linha da pobreza.

O coeficiente de Gini brasileiro, com valor próximo de 0,60, representa, em um conjunto de 92 países com informações disponíveis, um padrão alcançado apenas pelos quatro países com maior grau de desigualdade: Guatemala, Brasil, África do Sul e Malavi. Na realidade, 40 dos 92 países dispõem de um coeficiente de Gini no intervalo entre 0,30 e 0,40, sendo

que a maioria dos países sul-americanos apresenta valores mais elevados, no intervalo entre 0,45 a 0,60.

Reconhecendo como medida da estrutura de concentração de renda a razão entre a renda média dos 20% mais ricos e dos 20% mais pobres, BARROS (2000) pondera que a grande maioria dos 50 países dos quais tem informação apresenta um valor inferior a 10 para essa razão, sendo que em apenas 5 países essa razão é superior a 20. No Brasil esta medida era de 29,2 em 1997, tendo alcançado 34,1 em 1989, classificação que nos dá o posto de campeão mundial da desigualdade, sob este critério.

Vivemos em uma perversa assimetria social onde os 10% mais ricos se apropriam de 50% do total da renda das famílias e, como por espelhamento, os 50% mais pobres possuem cerca de 10% da renda. Além disso, o 1% mais rico da população detém uma parcela da renda superior à apropriada por metade de toda a população brasileira. Se estabelecêssemos como meta a redução da desigualdade brasileira para os atuais padrões do México, que possui um índice de Gini dos mais altos, 0,55, sob a condição de inexistência de crescimento econômico, já implicaria a redução na proporção de pobres de cerca de 34 para 25%.

Apesar das diversas transformações e flutuações macroeconômicas, a desigualdade tem exibido uma estabilidade surpreendente. Sem prenúncio de qualquer tendência ao declínio. Conforme a tabela 5 o grau de desigualdade em 1997 era dos mais elevados das últimas décadas, sendo apenas inferior aos valores observados no final dos anos 70 (1978) e 80 (1988-90).

TABELA 5. **DESIGUALDADE SOCIAL NO BRASIL**

Anos	Coefficiente de Gini	Razão da média entre os 20% mais ricos e os 20% mais pobres
1977	62,5	27,5
1978	60,4	31,2
1979	59,3	23,9
1981	58,8	24,2
1982	59,1	26,0
1983	60,1	25,9
1984	59,4	23,8
1985	60,2	25,6
1986	58,2	22,7
1987	60,5	27,9
1988	62,0	31,1
1989	63,9	34,5
1990	61,8	31,4
1992	58,3	26,8
1993	60,5	28,9
1995	60,1	28,1
1996	60,2	29,9
1997	60,2	29,2

Fonte: Construída com base nas informações contidas PNAD, 1997.
Adaptada do RELATÓRIO FINAL DA COMISSÃO MISTA ESPECIAL (1999).

BARROS (2000) argumenta que, a princípio, a combinação de políticas que estimulem o crescimento econômico e diminuam a desigualdade aparenta conceder maior eficácia e velocidade ao processo de combate à pobreza. O crescimento econômico sozinho demonstra ser uma via importante, porém lenta, para combater a pobreza. A título de ilustração, um crescimento contínuo e sustentado de 3% ao ano na renda *per capita* levaria, no Brasil, mais de 25 anos para reduzir a proporção de pobres abaixo dos 15%. Assim, embora conduza a uma redução da pobreza, a via do crescimento econômico necessita durar um longo período de tempo para produzir uma transformação relevante na magnitude da pobreza. Não podemos deixar de inferir, portanto, que a ineficácia no combate à pobreza no Brasil, ao longo das duas últimas décadas, parece estar associada, em grande medida, à dominância da estratégia de crescimento.

Considerando que a pobreza reage de forma significativa às reduções na desigualdade, uma estratégia de combate à pobreza deve, necessariamente, combinar políticas redistributivas estruturais: redistribuição de ativos, aceleração da educação, reforma agrária e acesso ao crédito, que têm impacto de médio e longo prazo; com políticas redistributivas compensatórias, entre as quais destacamos os programas de renda mínima, que corrigem temporariamente as desigualdades com impacto de curto prazo (BARROS, 2000).

Vejamos agora de que forma tem se dado a discussão e a implementação dos programas de renda mínima no Brasil.

2.3 Programas de Garantia de Renda Mínima no Brasil

Os primeiros economistas a proporem uma renda mínima por meio de um imposto de renda negativo no Brasil foram SILVEIRA (1975) e BACHA (1978). Além disso, segundo SUPPLY (1998), desde Mário Henrique Simonsen a Maria da Conceição Tavares, de Pécio Arida a Lauro Campos, de Roberto de Oliveira Campos a Celso Furtado, de João Sayad a Antônio Delfim Neto, de Luiz Carlos Bresser Pereira a Paulo Nogueira Batista Jr., de Luiz Gonzaga de Melo Belluzo a Luiz Paulo Rosenberg, de Paul Singer a Álvaro Zini, muitos economistas têm de alguma forma apoiado a proposta. As principais centrais sindicais brasileiras, a Central Única dos Trabalhadores (CUT), a Força Sindical, a Confederação Geral dos Trabalhadores, a Central Geral dos Trabalhadores e a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) já se pronunciaram a favor dos Programas de Renda Mínima.

O processo de estabilização econômica em meados da década de 1990, ao eliminar o chamado ‘imposto inflacionário’, teve impacto positivo sobre os níveis de pobreza e desigualdade. Com a retirada da cortina de fumaça inflacionária, os conflitos distributivos apareceram de forma mais nítida. Tal nitidez, aliada à impossibilidade de recorrer a procedimentos ilusórios no enfrentamento destes conflitos, constituem fatores não desprezíveis para a organização da sociedade civil na defesa dos direitos de cidadania e, sobretudo, para o aumento das possibilidades de organização política para lidar com estes conflitos. Além disso, a consolidação da democracia aumenta a competição partidária e

enseja maior controle público sobre as políticas propostas. Em suma, a defesa e a consolidação da estabilidade macroeconômica dão transparência ao conflito redistributivo e exigem soluções de caráter mais efetivo e duradouro.

Este foi o cenário que, especialmente no âmbito dos governos subnacionais, favoreceu o desenvolvimento de programas de renda mínima e bolsa escola, dentre outras experiências inovadoras de políticas sociais.

O Projeto do Senador Eduardo Suplicy

Apresentado em 1991 no Senado Federal, este projeto de lei contempla a forma do imposto de renda negativo, nos moldes da renda mínima aplicada nos países desenvolvidos. Em linhas gerais prevê que todo cidadão brasileiro, com mais de 25 anos de idade e renda inferior a R\$ 270,00²⁰, teria direito a receber do Estado o equivalente a 30% da diferença entre a sua renda e o valor citado. Previa-se uma implantação gradativa do Programa, inicialmente atendendo aos indivíduos com mais de 60 anos de idade e sendo progressivamente estendido para as faixas etárias mais jovens. O financiamento seria assumido pelo Governo Federal, que poderia despender recursos equivalentes a até 3,5 % do PIB, a serem obtidos com a desativação gradual de programas sociais compensatórios. É importante destacar que esta proposta foi feita num contexto adverso, no período do governo Collor, quando forças conservadoras do poder executivo, apoiadas no clientelismo, exerciam grande influência sobre as políticas sociais, conforme apontado anteriormente.

Programas Federais

O governo federal lançou em 2000 o Projeto Alvorada, uma espécie de ‘guarda-chuva’ para todos os principais programas e ações de combate à pobreza, cujo objetivo é reduzir as desigualdades regionais por meio da melhoria das condições de vida nas áreas mais carentes do Brasil. Seus princípios básicos – gerenciamento intensivo, focalização dos programas, priorização dos municípios e compromisso com resultados – são

²⁰ O texto original do projeto de lei n.º 2.561/92 menciona o valor de R\$ 45.000 (quarenta e cinco mil cruzeiros). Em maio de 1998, este valor representava aproximadamente R\$ 270,00 (duzentos e setenta reais), considerando-se a correção segundo a variação da Unidade Fiscal de Referência e do PIB *per capita* de 1991(SUPLICY, 1998).

instrumentalizados pelo reforço financeiro e pela melhor gestão dos recursos em ações nas áreas de educação, saúde e desenvolvimento socioeconômico. A idéia é identificar e articular programas federais, estaduais e municipais que atuem diretamente sobre a pobreza e a desigualdade. O indicador utilizado para medir o grau de desigualdade foi o Índice de Desenvolvimento Humano, o IDH²¹ do PNUD.

O governo federal realizou um levantamento do conjunto de programas já em andamento nos diversos Ministérios e que teriam impacto direto nas dimensões que compõem o IDH. Dentre outros foram selecionados para este fim o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI, o *Bolsa Escola* e o Bolsa Alimentação.

Posteriormente, com a divulgação do Relatório do Desenvolvimento Humano para o ano 2000 (PNUD), onde o Brasil apresenta IDH igual a 0,747, a Casa Civil identificou quais estados encontram-se com IDH abaixo da mediana do país (todos do Nordeste e mais AC, TO, PA, RO e RR), o que atinge uma população de aproximadamente 53 milhões de pessoas. Da mesma análise resultou a identificação de 390 municípios com baixo desenvolvimento humano, ou todos os municípios pertencentes às microrregiões com IDH menor ou igual a 0,5. Selecionou-se também, os municípios com IDH abaixo de 0,5, pertencentes às microrregiões com IDH superior a 0,5. Essas microrregiões ou municípios estão situados nos estados do AM, AP, ES, GO, MG, MT, PR, RS e SP.

A partir de então, definiram-se duas fases para o projeto²². A primeira, denominada **Plano de Apoio aos Estados de Menor Desenvolvimento Humano**, está voltada aos Estados e a segunda, denominada **Infra-Estrutura Social Básica para Microrregiões e Municípios Carentes**, está voltada às microrregiões e aos municípios.

²¹ Este índice procura espelhar, além da renda, mais duas características desejadas e esperadas do desenvolvimento humano: a longevidade de uma população (expressa pela sua esperança de vida ao nascer) e o grau de maturidade educacional (que é avaliado pela taxa de alfabetização de adultos e pela taxa combinada de matrícula nos três níveis de ensino). A renda é calculada através do PIB real *per capita*, expresso em dólares e ajustado para refletir a paridade do poder de compra entre os países.

²² Para saber mais sobre o Projeto Alvorada (fases, metodologia, orçamento) veja documento oficial publicado em meio eletrônico: PROJETO Alvorada. Presidência da República Federativa do Brasil. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br/projetoalvorada/alvorada.htm>> Acesso em 12.01.2002.

A partir da década de 1990, o governo passou a incorporar programas de transferência direta de renda no seu rol de políticas sociais. Vejamos as características de alguns deles:

a) Benefício de Prestação Continuada

Coordenado pelo Ministério da Previdência e Assistência Social e instituído pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), este benefício consiste na garantia de um salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência incapacitada para o trabalho e ao idoso com mais de 67 anos, com renda familiar *per capita* menor que 1/4 do salário mínimo. Previsto pela Constituição, art. 203, V, o BPC começou a ser pago em 1996. Em 2000 foram emitidos 13.510.264 benefícios, consumindo um total de R\$ 2 bilhões²³. É considerado um grande passo do governo federal em direção a uma renda mínima nacional.

b) Previdência Rural

De acordo com art. 143 da Lei 8.213/91 o trabalhador rural poderá requerer aposentadoria por idade, a partir dos 60 anos se homem, ou 55 anos se mulher, no valor de um salário mínimo, durante 15 anos a contar da data da promulgação desta Lei desde que comprove o exercício de atividade rural, ainda que descontínua. A concessão deste benefício independe de prévia contribuição previdenciária, o que lhe concede o caráter redistributivo de um programa de renda mínima. Tem beneficiando boa parte da população rural, especialmente no nordeste. Em 2000 foram emitidos 4.432.965 benefícios, consumindo um total de R\$ 675 milhões²⁴.

c) Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI

De iniciativa do Governo Federal, o PETI é coordenado pela Secretaria de Assistência Social do Ministério da Previdência. Seu objetivo é ‘remediar’, ou seja, resgatar do trabalho infantil as crianças nesta condição ou sob o risco dela, por meio da concessão de um

²³ ANUÁRIO Estatístico da Previdência Social, 2000. Brasília: Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS. Disponível em <http://www.mpas.gov.br/docs/0c13_01.xls> Acesso em: 06 jan. 2002.

²⁴ ANUÁRIO Estatístico da Previdência Social, 2000. Brasília: Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS. Disponível em <http://www.mpas.gov.br/docs/0c08_08.xls> Acesso em: 06 jan. 2002.

benefício monetário de 25 a 40 reais às famílias de baixa renda, com filhos em idade escolar (entre 7 e 14 anos) que estejam matriculados em escolas da rede pública. Além disso, o programa concede subsídios de 10 a 20 reais (por criança) às escolas, destinados a cobrir custos de uma jornada escolar suplementar. Concentrando-se no Mato Grosso do Sul (região das carvoarias), Pernambuco (zona da mata) e região do sisal na Bahia, locais com grande incidência de trabalho infantil, este Programa está presente em 1.200 municípios dos 26 estados da Federação, além do Distrito Federal e, segundo o Ministério da Previdência e Assistência Social já devolveu aos bancos escolares mais de 600 mil crianças.

d) Bolsa Alimentação

Instituído pela M.P. n.º 2.206-1, de 6 de setembro de 2001 este programa destina-se a garantir alimentação para crianças carentes de até seis anos e de mulheres grávidas ou em fase de aleitamento, mediante o pagamento mensal de até R\$ 45 reais. Após o ingresso do município no Programa, cada família cadastrada poderá receber até três bolsas, ou seja, de R\$ 15,00 a R\$ 45,00. O pagamento é feito mensalmente via cartão magnético. Para tanto, a responsável pelo recebimento do benefício terá de cumprir algumas obrigações, tais como: fazer consultas de pré-natal; participar de atividades educativas realizadas pela unidade de saúde; apresentar o registro de nascimento da criança; manter a amamentação da criança (nutriz); pesá-la periodicamente e manter a vacinação da criança em dia. Contando com recursos da ordem de R\$ 152 milhões até o final de 2001 e R\$ 576 milhões em 2002, pretende-se alcançar com este benefício cerca de 2,7 milhões de crianças e 803 mil mulheres grávidas (MORAES, 2001).

e) Bolsa Renda

Instituído pela M.P. n.º 2.203, de 8 de agosto de 2001, depois substituída pela M.P. 2.213-1, de 30 de agosto de 2001, o Programa Bolsa Renda visa a atender à população atingida pelos efeitos da estiagem, incluída na região do semi-árido, o que corresponde a municípios dos seguintes estados: Alagoas, Bahia, Ceará, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe. Ao Ministério da Integração Nacional cabe a gestão do programa, que terá caráter transitório, com duração de até três meses, prorrogáveis a

critério do Poder Executivo, desde que haja dotação orçamentária. O benefício consiste no pagamento de uma bolsa mensal no valor de R\$ 60 reais para famílias com até quatro membros e uma bolsa de R\$ 120 reais para famílias acima de quatro membros (MORAES, 2001). Desde agosto de 2001 já foram distribuídos mais de 4 milhões de benefícios, consumindo um orçamento de R\$280 milhões²⁵. O programa terá duração de três meses e, depois deste prazo, as pessoas cadastradas serão encaminhadas para o Projeto Alvorada, um conjunto de programas sociais do Governo Federal.

Como demonstram os números e a diversidade verificamos a opção cada vez mais forte do governo federal pelas políticas de transferência de renda sem contrapartida direta ou proporcional de contribuições. Senão, vejamos sua agenda de governo para o Biênio 2001/2002²⁶:

“Por sua importância no combate às desigualdades, na redução da pobreza e na cobertura em situações de emergência, o Governo Federal continuará a dar integral atenção a esses programas [de transferência direta de renda]. Sua focalização será acentuada, seu gerenciamento melhorado e o acesso das pessoas e das famílias aos benefícios facilitado com a utilização de cartões eletrônicos de identificação.”

Todavia, muitos desses programas ainda pecam pela extrema focalização e assistencialismo, abrangendo uma pequena parcela da população, sem impacto significativo para superação da pobreza. É interessante destacar que, com exceção do PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil), tais programas são cumulativos, ou seja, uma mesma família pode participar de mais de um programa, desde que satisfaça as condições e não ultrapasse o limite de renda *per capita* fixado.

²⁵ BENEFICIÁRIOS do Bolsa Renda. Estados Municípios e Alistados. Brasília: Sudene. Disponível em: <<http://www.sudene.gov.br/renda>>, 07 jan. 2001.

²⁶ AGENDA de Governo: Biênio 2001-2002. Disponível em: <http://www.psdb.org.br/Partido/BIBLIOTECA_VIRTUAL/Publicacoes.htm>, 10 mai. 2001.

Programas de Garantia de Renda Mínima vinculada à Educação

É inegável que o Projeto de Suplicy foi o principal responsável pela abertura do debate em torno da renda mínima na sociedade brasileira. Todavia, desde logo apontou-se para o fato de que excluía a parte mais jovem da população, justamente a mais atingida pela pobreza. Neste sentido, CAMARGO (1993) propôs como alternativa a adoção de um programa de complementação de renda familiar vinculado à escolarização dos filhos e dependentes em idade escolar. De acordo com sua proposta original, seria concedido um benefício no valor equivalente a um salário mínimo a toda família, independentemente da renda, com filhos ou dependentes entre 5 e 16 anos, desde que estes estivessem matriculados e freqüentando regularmente uma escola pública, não fixando limite de renda *per capita* para eleição dos beneficiários. Sua idéia é de que o estabelecimento de um limite de renda implicaria num complexo e oneroso sistema de fiscalização, além de constituir incentivo à informalidade. O próprio vínculo com a escola pública já identificaria os extratos de menor renda.

Vale ressaltar que, no limite, as políticas de renda mínima no Brasil não têm como objetivo imediato diminuir a desigualdade social. Na verdade está na sua pretensão o alívio rápido da pobreza. Sua vinculação com a educação visa justamente romper com a lógica meramente assistencial, buscando minorar, a médio prazo, um dos principais fatores geradores da desigualdade social: o fato de ser pobre obriga a criança a não ir à escola porque tem que trabalhar para ajudar no sustento da família, de modo que ela, invariavelmente, se transforma num adulto sem qualificações, provavelmente chefe de uma família pobre, criando um círculo vicioso de pobreza, transmitida geração a geração. Portanto, a redução da desigualdade é consequência disso, um objetivo mediato.

Quanto mais pobre a família, menor o incentivo para ela manter os filhos estudando. O que a bolsa escola faz é simplesmente pagar para que as famílias mantenham seus filhos estudando e, com isto, substituir a renda que seria auferida pela criança no mercado de trabalho. Portanto, elimina o principal custo para as famílias colocarem os filhos na escola e a torna mais atraente que o mercado de trabalho para estas crianças. O resultado é o aumento do nível de escolaridade das crianças das famílias mais pobres. Como nas camadas mais desfavorecidas há uma forte correlação entre o nível educacional das pessoas e suas rendas, ao aumentarmos o nível de escolaridade das crianças das famílias pobres

hoje, estaremos aumentando o nível de escolaridade dos adultos dessas famílias no futuro e, portanto, seu nível de renda. No futuro teremos menos pobreza e desigualdade, além de uma população mais educada (CAMARGO, 2000).

O grande mérito desta política é que ela envolve três elementos indispensáveis ao combate à miséria e às desigualdades, na opinião da maioria esmagadora dos especialistas e pesquisadores no assunto: a elevação da renda familiar, a educação e o acesso à cidadania.

Quanto à efetividade destes programas no Brasil, considera-se que a simples transferência de renda não deve ser vista como o milagre que vai resolver a pobreza. Aqui ela está associada à educação, à saúde, ao analfabetismo, à questão de gênero e de raça. Portanto, é preciso articular essa transferência de renda com a garantia de políticas universais. Nossos programas dificilmente podem ser pensados como substitutos, afinal não substituem outras alocações nem serviços, ao contrário, muitos deles são pensados para garantir o acesso aos serviços mais do que para supri-los.

Basicamente, é este o perfil seguido pelas experiências brasileiras de renda mínima no Brasil, predominando dois modelos. O primeiro, com enfoque na Assistência Social, parte do pressuposto de que a pobreza deriva da falta de renda e seu vínculo com ações educativas é pontual²⁷. O segundo parte do pressuposto de que a pobreza deriva da falta de acesso à educação, classificando-se como uma política educacional voltada para a criança até os 14/15 anos de idade²⁸. Este último modelo, que se convencionou chamar de bolsa escola, é o mais adotado pela profusão de experiências de programas a que vimos assistindo nos últimos anos em todos os níveis de governo, em praticamente todos os estados brasileiros.

Experiências nos Governos Subnacionais

Em 1995 duas experiências pioneiras deram, por assim dizer, a ‘largada’ no processo de implementação de programas de renda mínima que hoje estão presentes praticamente em

²⁷ Modelo adotado por Campinas.

²⁸ Modelo adotado pelo Distrito Federal.

todas as unidades federativas do país, servindo de modelo e referência para a proliferação destes programas especialmente no âmbito municipal brasileiro.

O Distrito Federal, através de decreto de Cristovam Buarque (PT) no seu primeiro dia de governo, foi palco da primeira experiência no país de renda mínima vinculada à educação, a bolsa escola, sendo premiada e internacionalmente difundida²⁹. Administrado pela Secretaria da Educação, o benefício consistia em um salário mínimo para cada família cujas crianças de 7 a 14 anos estivessem matriculadas na rede pública de ensino, com frequência a no mínimo 90% das aulas. O benefício era fixo, independentemente do número de crianças na família. Em 1998 foram atendidas cerca de 25 mil famílias, mais de 50 mil crianças, significando 70% da demanda do Distrito Federal³⁰. O custo do programa chegou a 0,77% do Orçamento do DF, consumindo cerca de 33 milhões de reais no ano de 1998. Alguns resultados foram quase que imediatos, diminuindo drasticamente o índice de evasão e repetência escolar. A maior crítica feita ao Programa é que ele excluía as famílias com crianças de 0 a 6 anos, idade na qual um padrão mínimo de assistência, especialmente alimentação e saúde, é fundamental para o pleno desenvolvimento da criança por todo o período do ensino fundamental (LAVINAS, 2000).

Na mesma época, Magalhães Teixeira (PSDB), Prefeito de Campinas, instituiu um Programa de Renda Mínima, comandado pela Secretaria de Assistência Social, cujo benefício monetário correspondia ao valor necessário para se alcançar o limite de $\frac{1}{2}$ salário mínimo *per capita*. Limitado a 1% do orçamento, o Programa focalizava as famílias mais pobres, com crianças de 0 a 14 anos, que além de se submeter a outras provas de insuficiência de renda, também deviam comprovar a matrícula destas crianças em escolas públicas, sem no entanto exigir a frequência a um percentual mínimo das aulas.

²⁹ Dentre outros, foi premiada pela UNESCO e pelo PROGRAMA GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA (Fundação Getúlio Vargas/SP, Fundação Ford e BNDES). Ao deixar o Governo, Cristovam Buarque fundou a ONG *Missão Criança*, com o intuito de pagar uma bolsa escola às famílias mais pobres, com a condição de seus filhos estejam matriculados em escolas públicas e não falem às aulas. Captando recursos em organismos internacionais e na iniciativa privada a *Missão Criança* atende hoje a cerca de 3000 crianças.

³⁰ Infelizmente a renovação/concessão de novas bolsas foi extinta em novembro/99 pelo Governador Roriz. Hoje, com a adesão ao Programa Bolsa Escola Federal, voltou à ativa como parte do Programa Renda Minha.

Como metodologia de monitoramento, eram formados grupos socioeducativos que reuniam as famílias beneficiadas e técnicos da prefeitura mensalmente, ocasião em que se discutiam os problemas encontrados em cada família. Realizava-se também um acompanhamento da utilização dos recursos recebidos por meio das ‘cadernetas de consumo’, além da verificação da melhoria das condições da família e da atenção dispensada aos filhos, com relação a sua formação educacional. Suas maiores críticas referiam-se ao baixo número de beneficiários, cerca de 2.500 famílias, além da alta complexidade gerencial e operacional que dificultava sua replicação por outros municípios. Outra dificuldade, demonstrada em estudo de DRAIBE (1996), refere-se ao controle e fiscalização da renda recebida pelas famílias, principalmente devido ao elevado grau de informalidade nas relações de trabalho encontrado no público-alvo do programa.

Seguindo sempre um dos dois modelos – a renda mínima do Programa de Campinas, como política de Assistência Social ou a bolsa escola do Distrito Federal, como política educacional –, havia em 1998 pelo menos 24 Programas de Renda Mínima em funcionamento no Brasil, todos com financiamento exclusivo dos entes federativos que os criaram, sendo um no Distrito Federal, três em Estados (Tocantins, Amazonas e Amapá) e vinte em municípios espalhados pelo país, atendendo a cerca de 125.000 famílias, conforme tabela 6.

Cabe ressaltar que o Distrito Federal, embora equiparado juridicamente a um estado, apresenta, dos pontos de vista territorial e administrativo, características mais próximas às de um município. Além disso, o programa do Amapá, por exemplo, concentrava-se ainda em apenas dois municípios (Macapá e Santana), o que revelava uma atuação ainda tímida dos Estados neste programas.

TABELA 6. PROGRAMAS DE RENDA MÍNIMA EM GOVERNOS SUBNACIONAIS BRASILEIROS

Localidade	UF	Gestão	Início	Nome do Programa	Famílias atendidas
Amapá	AP	GE	1996	Programa Bolsa Escola	1.200
Amazonas	AM	GE	1996	Direito à Vida	55.800
Belém	PA	PM	1997	Programa Bolsa Escola	4.500
Belo Horizonte	MG	PM	1997	PEBE – Programa Executivo Bolsa Escola	1.640
Brasília	DF	GDF	1995	Programa Bolsa Escola	22.700
Campinas	SP	PM	1995	Programa Renda Mínima	2.400
Catanduva	SP	PM	1997	Programa Bolsa Escola	610
Goiânia	GO	PM	1997	Programa Renda Mínima	160
Jundiaí	SP	PM	1996	Produção Associada com Garantia de Renda Mínima	130
Mundo Novo	MS	PM	1998	Programa Bolsa Escola	70
Osasco	SP	PM	1996	Programa Renda Mínima	250
Ourinhos	SP	PM	1998	Programa Renda Mínima	120
Paracatu	MG	PM	1998	Programa Bolsa Escola	200
Piracicaba	SP	PM	1997	Programa Cesta Básica e Vale Escola	600
Porto Alegre	RS	PM	1997	NASF – Núcleo de Apoio Sócio Familiar	740
Presid. Bernardes	SP	PM	1998	Programa Renda Mínima	25
Presid. Prudente	SP	PM	1997	Programa Renda Mínima	460
Recife	PE	PM	1997	Programa Bolsa Escola	780
Ribeirão Preto	SP	PM	1995	Programa Renda Mínima	1.840
Santo André	SP	PM	1998	Renda Mínima (Família Cidadã)	320
Santos	SP	PM	1998	Programa Nossa Família	70
São Luiz	MA	PM	1998	Programa Bolsa Escola	800
Tocantins	TO	GE	1996	Pioneiros Mirins	29.220
Vitória	ES	PM	1996	Família Cidadã	200

GE - Governo Estadual; PM - Prefeitura Municipal; GDF - Governo do Distrito Federal

Fonte: <http://www.geracao.org.br/sintrenda.htm>, Acesso em 31 out. 2001.

Mais recentemente outros estados passaram a instituir programas de renda mínima, como por exemplo Alagoas, Goiás, Mato Grosso do Sul, Acre, Pernambuco, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e São Paulo (PROGRAMAS DE RENDA MÍNIMA, 1997). Conforme reportagem do jornal O Estado de São Paulo, o perfil e abrangência destes programas variam bastante. No Rio de Janeiro cada família recebe um salário mínimo enquanto em Belo Horizonte a

quantia é de R\$ 148,93 e no Mato Grosso do Sul R\$ 136,00. Todavia beneficiam um número ainda reduzido de famílias: no Distrito Federal são 23 mil, em Belo Horizonte 7 mil e no Rio de Janeiro, mil. Em Alagoas 1.213 famílias recebem mensalmente meio salário mínimo, o mesmo valor fixado nos programas de Goiás e Amapá, e, no Estado de São Paulo, o valor do benefício é de R\$ 50,00 (WEBER D., 2001).

Uma iniciativa interessante e que vem se consolidando é a de Minas Gerais que em 2000 instituiu o programa 'Escola Sagarana: educação para a vida' com o intuito de reduzir a prostituição e o trabalho infantil, a fome, a exclusão social e a evasão escolar beneficiando a região mais pobre do Estado, uma das mais pobres do país, o Vale do Jequitinhonha. As famílias beneficiadas possuem renda *per capita* de R\$ 23,00 e a maioria tem casa própria com chão de terra batida. Cerca de metade não possui energia elétrica nem água e 75% das casas não são servidas pelo esgoto. Outro dado alarmante em relação à situação de pobreza é o alto índice de analfabetismo materno, 94%. O programa contempla 55 mil alunos (cerca de 17 mil famílias) de 840 escolas públicas, com um benefício médio de R\$ 70,00. Em 2001 o orçamento do programa, financiado exclusivamente pelo governo estadual, foi de R\$ 14,5 milhões³¹.

Ressalte-se que a discussão sobre programas de renda mínima tem mostrado caráter suprapartidário no Brasil, com iniciativas legislativas de políticos dos mais diversos partidos, conforme vemos na tabela 7. Dados fornecidos pelo Gabinete do Senador Eduardo Suplicy esclarecem que, até 1998, estavam em trâmite projetos de lei que instituíam Programas de Renda Mínima em cerca de 98 municípios e em 16 assembleias legislativas estaduais.

³¹ HINGEL, Murílio. *Comunicação pessoal*, Ago. 2001. ('Escola Sagarana: educação para a vida': Alianças na Redução da Pobreza: Possibilidades e Alcances, EAESP/FGV. São Paulo-SP, Brasil).

TABELA 7. Iniciativas Legislativas por Partido e por esfera de governo – Estados e Municípios

Autor/partido	PT	PSDB	PMDB	PPB	PTB	PFL	PSB	PDT
Governador	1			2			1	
Dep. Estadual	10		1		1			
Prefeito	7	9	1					
Vereador	61	8	3	4	2	2	4	1

Fonte: gabinete Senador Suplicy, atualizado até 1998³².

2.4 Conclusão: A generalização dos programas

A crescente visibilidade das experiências de renda mínima e bolsa escola ocorridas no plano subnacional estimulou a apresentação, no âmbito do Congresso Nacional, de diversos projetos de lei com o objetivo de generalizar estas experiências em todo o país, resultando na aprovação da Lei 9.533/97, de iniciativa do Deputado Nelson Marchezan (PSDB). Tal Lei foi o ponto determinante para a proliferação ainda mais rápida dos programas de renda mínima vinculada à educação no Brasil. Se em 1995 havia apenas duas experiências, em 1998 já chegávamos a mais de vinte e, em 2000, com o subsídio federal, havia mais de 1.600 municípios com programas de renda mínima em execução, cerca de 30% do total.

Hoje, no final de 2001 estamos muito perto do índice de 100% dos municípios brasileiros com programas de renda mínima ou bolsa escola em execução. Isso se deve especialmente ao expressivo aporte de recursos e aperfeiçoamento do Programa *Bolsa Escola* Federal finalmente instituído pela Lei 10.219/2001 e que veio a substituir o Programa *Renda Mínima* da Lei 9.533/97³³.

³² Dada a profusão de programas de renda mínima e bolsa escola especialmente nos últimos 2 anos o Gabinete do Senador não está mais atualizando sozinho este banco de dados. Um levantamento minucioso dos programas de renda mínima e bolsa escola em andamento em estados e municípios brasileiros está sendo realizado por pesquisadores da UF/MA, PUC/SP e UNICAMP. Segundo Maria Ozanira Silva e Silva, uma das coordenadoras do trabalho, a conclusão está prevista para o 2º semestre de 2002.

³³ Para facilitar a referência e a distinção entre ambos os Programas, chamaremos de *Renda Mínima* o Programa de Renda Mínima vinculada a ações socioeducativas (Lei 9.533/97) e de *Bolsa Escola* o Programa

O Programa *Bolsa Escola* Federal traz uma série de inovações, definidas a partir da revisão crítica do Programa de Garantia de Renda Mínima dos últimos dois anos e motivadas pelo crescimento da dotação orçamentária prevista pela União. No plano doutrinário, porém, mantém seus princípios básicos de aliar renda mínima à melhoria educacional. Os seus objetivos são, sobretudo, assegurar a permanência dos alunos mais pobres na escola e motivá-los a estudar e diminuir os ainda altos índices nacionais de evasão e repetência. Mas as ações pretendem produzir outros efeitos importantes, como a melhoria da qualidade de vida e da distribuição de renda, a recuperação da auto-estima das famílias e o desenvolvimento da cidadania.

Verificamos, portanto, a generalização dos programas de renda mínima e bolsa escola que vêm se tornando uma unanimidade nacional em termos de políticas sociais no combate à exclusão social. Das primeiras discussões e experiências localizadas, em meados da década de 1990, até os dias atuais, percorreu-se uma longa trajetória até a adoção do Programa Nacional de *Bolsa Escola* em 2001.

Como vimos, diversos fatores sociais, econômicos, políticos e institucionais determinaram o cenário favorável ao seu desenvolvimento. Uma destas determinantes foi o próprio modelo federativo brasileiro que influenciou sobremaneira esta trajetória. A análise do binômio competição-cooperação suscita desafios na coordenação de esforços entre União, estados e municípios acerca da implementação e financiamento deste programa. A seguir, procuramos identificar os principais desafios federativos enfrentados pelos entes das três esferas de governo na implementação destes programas, tendo em vista o papel desempenhado por cada um nas diversas experiências de programas de renda mínima por que já passamos no país. Nossa análise se concentrará nos programas federais, especialmente sobre o *Renda Mínima* (Lei 9.533/97) e sobre o *Bolsa Escola* (Lei 10.219/2001).

Nacional de Renda Mínima vinculada à educação - "Bolsa Escola" (Lei 10.219/2001). Para o texto da legislação, vide anexo.

CAPÍTULO 3. OS EFEITOS DO DESENHO FEDERATIVO SOBRE OS PROGRAMAS FEDERAIS DE *RENDA MÍNIMA E BOLSA ESCOLA*

No Brasil, a implementação descentralizada de programas de renda mínima vinculada à educação, conhecidos como bolsa escola, insere-se numa tendência mais ampla da crescente importância da esfera pública municipal, em particular no âmbito das políticas sociais. Em grande parte isto se deve à ampliação da sua competência fiscal e ao aumento das transferências intergovernamentais.

Verificamos no período recente o desenvolvimento de uma articulação efetiva entre o governo federal e os governos municipais no sentido de coordenar esforços, primeiro para a implementação do Programa de Renda Mínima vinculada a ações socioeducativas (Lei 9.533/97) e, posteriormente, para a implementação do seu substituto, o Programa *Bolsa Escola* (Lei 10.219/2001).

É ainda indefinida a participação dos estados na gestão e financiamento destas políticas. Embora num primeiro momento tenham se mostrado ausentes, os governos estaduais recentemente começaram a instituir programas de forma autônoma e sobreposta, sem esboçar uma cooperação mais efetiva com as iniciativas federal e municipais em andamento.

Foi o pioneirismo de algumas administrações locais, por meio de iniciativas autônomas, que trouxe para o plano da realidade uma questão até então confinada à esfera das discussões políticas e acadêmicas. O deslocamento do debate sobre políticas de renda mínima do plano municipal para o federal, aliado à aparente ‘negligência’ dos estados, impõe uma reflexão maior sobre a melhor maneira de se coordenar esforços dos três níveis de governo para sua implementação, tendo em vista que o arranjo institucional é, em grande parte, responsável pelo seu bom desempenho.

Diante disso suscitam-se algumas questões de cunho federativo acerca dos modelos adotados por ambos os programas, Renda Mínima e *Bolsa Escola*, cujo estudo pressupõe uma prévia análise do federalismo e do processo de descentralização das políticas sociais.

Para tanto resgataremos preliminarmente os principais conceitos teóricos que informam o tema bem como os processos que definiram o padrão de relações governamentais do modelo federativo brasileiro, sobretudo em relação à implementação das políticas sociais. A seguir, passaremos finalmente para a análise, sob a ótica federativa, da implementação do Programa Renda Mínima e as principais mudanças trazidas pelo Programa *Bolsa Escola*.

3.1 Modelo Federativo Brasileiro

Segundo ABRUCIO E SOARES (2001) a Federação é uma forma de organização política e territorial do poder que se baseia num modelo intrinsecamente contratual de relações intergovernamentais, onde a soberania é compartilhada, concretizando uma situação de compatibilidade entre autonomia e interdependência, na qual as instituições procuram equilibrar as regras da maioria com os direitos da minoria.

É também na esperança de simetria que se baseia o pacto federativo. Uma das razões para o sucesso do federalismo é um balanceamento geográfico do tamanho do Estado, da riqueza e da população. No Brasil há uma disparidade em relação a esses requisitos, com acentuada desigualdade. A solução encontrada foi a busca do equilíbrio, através de divisões regionais por grupos de estados, divisão de tributos, criação de incentivos fiscais e a redistribuição de receitas. A assimetria, portanto, é uma característica fundamental do federalismo brasileiro (RAMOS, 1998).

Nossa opção pelo federalismo se instaurou com a Constituição Republicana de 1891. Diferentemente do federalismo estadunidense, onde colônias independentes se uniram em prol de um interesse maior, o federalismo brasileiro se orientou pela descentralização quando da sua fundação. Passamos do Império, unitário e centralizado, para a República, federativa e descentralizada, todavia com uma distribuição de poder extremamente desigual. Aliás pode-se mesmo afirmar que esta é uma das principais raízes da desigualdade regional brasileira. Embora politicamente todos os estados gozassem do mesmo *status*, ao observarmos a Primeira República constatamos que, basicamente, São Paulo e Minas Gerais definiam os rumos do país, pelo menos até o advento do Estado Novo (ABRUCIO E FERREIRA COSTA, 1999).

Embora tenha sofrido algumas transformações ao longo da sua história, foi apenas na década de 1980 que observamos uma inflexão no modelo federativo que predominou até o período do regime militar. No período que vai de 1930 a 1980 o governo federal se fortaleceu nos planos político, econômico e administrativo. Este processo quase sempre foi realizado por vias autoritárias, como no Estado Novo e no regime militar, caracterizado por um modelo federativo centralizador, por meio do qual a União buscou controlar os poderes subnacionais nos âmbitos político, financeiro e administrativo, além da ampla expansão da intervenção estatal nas áreas econômica e social.

O processo de redemocratização deu lugar a um novo modelo federativo, conduzido por dois fatores. De um lado houve o enfraquecimento do governo federal, por causa da deslegitimação dos governantes militares e da crise de financiamento do Estado desenvolvimentista. De outro, as elites subnacionais se fortaleceram, principalmente as oposicionistas, e assumiram a descentralização como sinônimo da democratização. Esta descentralização levou à criação de um modelo predatório e não-cooperativo de relações intergovernamentais, com predomínio do componente estadualista (ABRUCIO E SOARES, 2001).

A partir do Plano Real, entretanto, começaram a surgir novas transformações no federalismo brasileiro, sobretudo nas áreas fiscal e financeira, com alguns ajustes que buscaram minimizar os efeitos perversos da descentralização desordenada ocorrida até então. Embora os arranjos intergovernamentais ainda estejam bastante descoordenados, o fortalecimento do governo federal, via medidas tributárias centralizadoras, reverteu boa parte do pêndulo federativo a favor dos estados. Contudo, o resultado final destas alterações no plano tributário não foi uma redução das receitas subnacionais, já que a carga tributária aumentou o suficiente para repor possíveis perdas. O que houve foi o crescimento significativo dos recursos à disposição do Executivo Federal, conforme veremos mais adiante.

Antes de descrevermos o panorama das relações governamentais resultante deste processo faremos uma breve análise da descentralização iniciada na década de 1980.

O Processo de Descentralização

ABRUCIO E SOARES (2001) definem descentralização como um processo nitidamente político que resulta em transferência e conquista de autonomia em termos de poder decisório, sendo diferente, portanto da mera delegação de funções administrativas.

Além de favorecer a democratização do poder local a descentralização pode incentivar inovações administrativas, além da eficácia e da eficiência da ação governamental. De fato, a proximidade em relação aos cidadãos permite otimizar a participação política e a *accountability*. Afinal, a maior autonomia dos governos locais obriga-os também a encontrar novas soluções, aumentando a necessidade e a possibilidade de inovação. Outra possibilidade é a diminuição dos custos de transação que envolvem a centralização excessiva de recursos e atribuições, especialmente em países de grande extensão territorial e com vários níveis de governo.

Todavia o êxito do processo de descentralização é determinado pela natureza das instituições que lhe sustentam, o contexto social, político e econômico, bem como o equilíbrio no plano intergovernamental. Uma saída portanto é desvincular-se da dicotomia centralização *versus* descentralização, buscando os equilíbrios vertical (entre os governos nacional e subnacionais) e horizontal (dos governos locais entre si). Nada impede inclusive de mover-se em ambas as direções, descentralizando algumas atribuições e centralizando outras.

O ‘pior dos mundos’ ocorre quando, além de não estar estruturada em condições que a potencializam, a descentralização resulta numa batalha intergovernamental mais acirrada e pouco propícia à cooperação, característica que, de certo modo, tem predominado no Brasil. O modelo federativo brasileiro tem tido dificuldades para democratizar sua estrutura e estabelecer padrões de relações intergovernamentais que fujam da dicotomia centralização autoritária *versus* descentralização oligárquica, embora tenha sofrido transformações importantes ao longo do seu desenvolvimento.

A crise fiscal dos anos 80 provocou o aumento da complexidade das atividades governamentais, tornando mais difícil a assunção exclusiva da maioria das políticas pelo

plano nacional. De forma paradoxal, tanto a direita como a esquerda lutavam para descentralizar a gestão das políticas sociais. A primeira, no intuito de diminuir déficits e reduzir o tamanho do aparelho estatal do governo federal, transferindo responsabilidades aos níveis subnacionais, e a segunda, em nome da democratização do Estado, mediante a maior aproximação entre governantes e governados.

Como resultado, de um lado tivemos o governo federal tentando manter o controle político e financeiro sobre os serviços, mesmo num contexto de crise fiscal, para isso transferindo responsabilidades a estados e municípios sem um modelo claro de coordenação federativa. De outro, tivemos governadores e, em menor grau, prefeitos, procurando extrair da União mais recursos tributários, desvinculados de qualquer responsabilidade de gasto em áreas sociais pré-determinadas, no intuito de assegurar para seus estados e municípios o máximo de recursos com o menor grau de vinculação possível, garantindo assim que aparecessem como os ‘provedores’ desses serviços sociais diante de seus eleitores.

Assim, apenas o discurso genérico contra a centralização das políticas sociais já não dava conta das necessidades da sociedade, levando à reavaliação do ‘mito’ da autonomia local como solução para a desigualdade social e econômica, além da revalorização do papel dos governos federal e estaduais não apenas no financiamento mas, também, no planejamento, coordenação, assistência técnica e avaliação das políticas locais (ABRUCIO E FERREIRA COSTA, 1999).

Ressalta-se, portanto, a importância dos mecanismos de coordenação e cooperação dentro da federação brasileira, capazes de tornar as barganhas federativas menos custosas à população e menos vinculadas ao cálculo meramente eleitoral dos governantes:

“... é cada vez mais evidente a necessidade de constituição de complexas ‘redes’ que articulem e coordenem a ação dos sistemas públicos das três esferas de governo com a das organizações da sociedade civil e mesmo da iniciativa privada, criando-se um jogo de responsabilidades mútuas e não um jogo de distribuição de perdas e benefícios entre os agentes do Poder público municipal, estadual e federal.” (ABRUCIO E FERREIRA COSTA, 1999: 114)

O processo de descentralização e as inovações municipais ainda encontram inúmeras dificuldades para seu melhor desenvolvimento. Além da desigualdade de condições

econômicas e administrativas há que se enfrentar outro obstáculo, qual seja, o atual padrão de relações intergovernamentais, predatório e não-cooperativo que vai de encontro ao modelo de ‘redes’ integrado e coordenado acima descrito.

Panorama das relações intergovernamentais no Brasil

a) Perspectiva teórica

Diversos modelos procuram explicar o funcionamento ideal do jogo federativo a partir de mecanismos cooperativos e competitivos que determinam os padrões de relacionamento intergovernamental. A diferença entre estes modelos encontra-se na ênfase que cada um dá a um dos aspectos do binômio competição-cooperação.

DYE (1990) é um dos defensores do modelo competitivo, que se baseia no pressuposto de que a competição entre os entes federativos aumenta o controle sobre o poder e melhora a prestação dos serviços públicos. Esta concepção valoriza os governos locais como eixos centrais da estrutura federativa, somada a uma visão negativa da União cuja atuação deveria ser o mais reduzida possível. Seus méritos seriam evitar centralizações de caráter autoritário, desfavorecer o paternalismo e incentivar a inovação governamental. Além disso evitaria o ‘excessivo entrelaçamento’ entre os entes federativos, o que, além de poder comprometer a autonomia de cada um, diminuiria a capacidade de os cidadãos exercerem a *accountability*, uma vez que tornaria opaca a divisão de responsabilidades.

Para ABRUCIO E SOARES (2001), quanto mais heterogêneo o país, seja em termos culturais seja em termos socioeconômicos, mais difícil é a adoção única e exclusiva do federalismo competitivo, pois é razoável supor que o comportamento da concorrência entre os entes federativos leve ao aumento das desigualdades na alocação dos recursos dentro da Federação, sem garantia de equidade. Além disso, segundo as premissas do modelo, é imprescindível que os governos subnacionais sejam independentes do governo federal tanto política quanto financeiramente, sob o risco de repassarem a ele os custos de suas decisões.

A valorização de mecanismos cooperativos dentro de uma federação caracteriza outro modelo, no qual procura-se estabelecer mecanismos que garantam ações conjuntas nas

políticas, com a representação e participação de todos os atores federativos. Trata-se do federalismo cooperativo cuja estratégia é compartilhar tarefas de forma que há uma mistura entre as atividades dos níveis de governo. Este modelo valoriza a importância da União dentro do sistema federativo (ABRUCIO E SOARES, 2001).

Tal qual o modelo competitivo, o modelo cooperativo tem recebido várias críticas. Muitas vezes a cooperação tem sido construída apenas no âmbito vertical, resultando mais em subordinação que em parceria, prejudicando a autonomia dos governos subnacionais. Além disso, pode dar causa ao enrijecimento da estrutura de relações intergovernamentais, reduzindo a capacidade de inovação de cada ente federativo.

Segundo ELAZAR (1993), o sucesso do sistema federal não está na adoção de um ou de outro modelo mas sim na sua combinação, isto é, no equilíbrio entre competição e cooperação entre o governo central e as unidades subnacionais. A obtenção deste equilíbrio depende da criação de instituições, políticas e práticas governamentais que reforcem os laços de parceria entre os entes, sem que se percam seu pluralismo e autonomia característicos da estrutura federativa, de modo a potencializar o sentimento de autogoverno e a esperança de simetria entre os participantes.

Neste sentido, o êxito do federalismo vincula-se à existência de mecanismos institucionais que garantam a manifestação do pluralismo, coordenando os arranjos contratuais informadores das negociações e barganhas entre os entes federativos. Sobretudo neste modelo as instituições são fundamentais para o jogo federativo, na medida em que a melhor estratégia para os jogadores é procurar institucionalizar as negociações garantindo, ao mesmo tempo, a diversidade e a unidade.

b) A emergência do modelo predatório e não-cooperativo

Segundo ABRUCIO E SOARES (2001), o modelo federativo brasileiro não se coaduna nem com o modelo competitivo, nem com o modelo cooperativo, e muito menos com o padrão competição/cooperação proposto por ELAZAR (1993). O modelo brasileiro desenhado ao longo da redemocratização se caracterizou, grosso modo, como predatório, principalmente

pelo fato de os estados repassarem suas externalidades para a União³⁴. Desde o final do regime militar, as relações intergovernamentais verticais foram marcadas pela capacidade dos estados repassarem seus custos e dívidas ao governo federal e não se responsabilizarem por este processo, mesmo quando assinavam contratos federativos.

Ao longo da redemocratização vigorou um jogo de competição não-cooperativa dos estados entre si. De acordo com ABRUCIO E FERREIRA COSTA (1999) isso aconteceu devido à multipolaridade que se instalou nas relações interestaduais. A preponderância de alguns estados do sudeste sucumbiu, em parte, em virtude da desconcentração econômica realizada pelo II PND. Não necessariamente porque tenham perdido grande parcela de poder; o fato é que aumentou o número de estados médios, e alguns deles souberam se utilizar desta nova situação.

Não obstante o advento desta multipolaridade, a desigualdade regional no país ainda é enorme, agravada pela descrença dos jogadores em mecanismos que se proponham a atenuá-la, como a SUDENE por exemplo, sobretudo por parte daqueles que os utilizaram nas décadas de 1960 a 1980. Embora continuem recorrendo a estas fontes de financiamento, os estados têm apostado cada vez mais nos incentivos fiscais, o que tem levado a outro dilema federativo – a guerra fiscal³⁵.

As conseqüências deste modelo predatório e não-cooperativo, ao qual ABRUCIO (1994) chama de ‘federalismo estadualista’, são inúmeras, afetando as finanças públicas estaduais, o equilíbrio fiscal na Federação, a democratização das estruturas políticas subnacionais e nacionais e a efetividade dos programas descentralizados, uma vez que seu sucesso depende da criação de mecanismos de cooperação e coordenação entre os níveis de governo. Por isso, a existência de um federalismo predatório e não-cooperativo foi um grande obstáculo à melhoria das políticas públicas em geral, especialmente no campo das políticas sociais.

³⁴ Característico das relações financeiras entre estados e União, conforme ABRUCIO E FERREIRA COSTA (1999).

³⁵ Para uma análise crítica da dinâmica federativa decorrente da guerra fiscal veja ABRUCIO E FERREIRA COSTA (1999).

No caso dos municípios verifica-se também a ausência de mecanismos que incentivem a cooperação horizontal basicamente em razão de dois fatores: a lógica redistributiva do Fundo de Participação dos Municípios – FPM – e a fragilidade jurídica e institucional dos consórcios intermunicipais.

O benefício do FPM pode ser obtido por qualquer distrito que vire município, e, portanto, há um incentivo natural para o desmembramento, razão pela qual assistimos na última década à multiplicação de pequenos municípios, número que pulou de 4189 em 1988 para 5507 em 1997 (ABRUCIO E FERREIRA COSTA, 1999). Como veremos mais adiante, estes novos municípios são extremamente dependentes das transferências provenientes do estado e do governo federal, dotados de limitadas capacidades financeira e administrativa.

Quanto à criação de consórcios intermunicipais, existem várias limitações que comprometem sua institucionalização e continuidade. Uma delas se refere ao fato de ser instituto vinculado ao direito privado, o que o torna vulnerável a interferências políticas. Um exemplo disso é a necessidade do aval de outro ente federativo superior para a obtenção de empréstimo internacional por parte dos consórcios: em tese, não há o menor interesse para um governador avalizar um consórcio formado por adversários políticos, os quais ganhariam maior independência em termos de recursos e administração das políticas públicas. Tais limitações, corroboradas pela possível descontinuidade administrativa resultante da mudança de governo, inibem ações que busquem um resultado cooperativo.

c) Relações intergovernamentais e políticas sociais: três vertentes principais

Segundo ABRUCIO E FERREIRA COSTA (1999) há um leque variado de opções relativas ao padrão ideal de relações intergovernamentais na implementação das políticas sociais no Brasil.

Uma primeira vertente é favorável a algum tipo de federalismo mais ou menos cooperativo, no qual as tarefas de planejamento e coordenação global cabem ao governo federal, as de planejamento e coordenação regional aos governos estaduais e a implementação aos municípios e/ou empresas privadas e/ou organizações não governamentais. A avaliação das políticas seria responsabilidade das três esferas de governo, cada uma procurando

identificar em sua área de competência obstáculos legais, políticos, sociais, deficiências técnico-administrativas, relação custo/benefício etc. O financiamento das políticas deve ser compartilhado entre as três esferas de governo visando aos princípios da equidade social – garantia de condições mínimas de existência para todos – e do equilíbrio federativo – com a perspectiva de redução gradativa das desigualdades econômicas regionais sem perda de autonomia política e com respeito às diferenças sociais e culturais entre as regiões do país.

Outra vertente, mais dualista, considera a autonomia política e tributária dos governos locais – e portanto, a responsabilidade fiscal e a liberdade de iniciativa no campo das políticas públicas, derivada dessa autonomia – os principais elementos estimuladores do desenvolvimento socioeconômico e do amadurecimento políticos dos municípios. A grande desigualdade de renda entre as regiões e municípios tenderia a ser reduzida pelo estímulo à mobilização das potencialidades locais, fruto da necessidade de ‘competir’ por recursos tanto do setor privado quanto dos governos federal e estaduais, que reduziriam as transferências automáticas de receitas, substituindo-as por transferências ‘condicionadas’ ao desempenho fiscal e à eficácia das políticas sociais implementadas pelos municípios.

Uma terceira vertente ainda restrita aos meios acadêmicos, procura articular o modelo ‘vertical’ de relações intergovernamentais, exemplificado pela primeira vertente, com o modelo ‘horizontal’, característico da segunda vertente. Deste modo, em vez de fragmentar as políticas, como no modelo ‘competitivo’, ou segmentá-las, como no ‘verticalizante’, o modelo denominado ‘coordenação/cooperativa’ propõe a criação de instâncias intergovernamentais de planejamento, coordenação e avaliação de políticas sociais em cada uma das esferas de governo. Dependendo do nível de governo responsável pela execução da política, as respectivas instâncias teriam um perfil mais ‘vertical’, isto é, envolveriam as três esferas, como no caso de políticas nacionais, ou mais ‘horizontal’, implicando a participação de vários governos de um mesmo nível – estadual ou municipal – ou, então, representantes dos dois níveis subnacionais. Como se pode perceber, esse modelo permite a composição de instâncias governamentais com os mais variados perfis, flexibilizando bastante o processo de decisão dentro de um sistema federativo.

É com base nas perspectivas analisadas por cada uma destas vertentes que, mais adiante, passaremos à compreensão do padrão de relações intergovernamentais predominante na implementação dos programas Renda Mínima e *Bolsa Escola*.

Gasto Social e Redistribuição de Recursos: o desempenho das três esferas de governo

No período recente começaram a se esboçar as reações do governo federal contra a descentralização financeira, via adoção de uma política de aumento das alíquotas das contribuições e impostos que não são partilhados com as esferas subnacionais³⁶. Além disso, ao se concentrar no pagamento de juros, o governo federal vem cortando despesas e pressionando os governos nacionais a investirem mais nas funções e serviços que estão com menor cobertura financeira da União. Outra forma de recentralização refere-se à restrições aos gastos das esferas subnacionais. A Lei de Responsabilidade Fiscal por exemplo impõe limites à dívida e à despesa com pessoal e proíbe o socorro do governo federal se as esferas subnacionais contraírem novas dívidas.

Mesmo sob estes constrangimentos, os governos subnacionais incrementaram fortemente sua atuação como provedores de serviços sociais, sobretudo os municípios, conforme constatamos na tabela 8.

TABELA 8. DESPESA SOCIAL POR NÍVEL DE GOVERNO (EM %) 1980-1996

	1980	1985	1992	1994	1995	1996	Média 94/96
Gasto Social	100	100	100	100	100	100	100
Federal	66	62	57	60	59	57	59
Estadual	24	25	26	23	24	23	24
Municipal	11	13	16	16	17	19	18

Fonte: OLIVEIRA (1999) *apud* SOUZA (2001).

³⁶ De acordo com estimativas do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), os tributos arrecadados em 2001 somaram R\$ 401 bilhões, valor correspondente a 33,72% do Produto Interno Bruto (PIB). Em 2000, atingiram R\$ 355 bilhões ou 32,67% do PIB. Tão bom resultado é atribuído ao comportamento da Receita Federal do Ministério da Fazenda (R\$ 188,7 bilhões), da Previdência (R\$ 65,6 bilhões ou 13,4% acima de 2000) e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), que recolheu R\$ 22,2 bilhões, 19% a mais que em 2000. A estimativa do BNDES é de que entre ICMS e IPVA os estados fecharam 2001 contribuindo com R\$ 97,7 bilhões desse valor, 11% a mais que em 2000. Os municípios, por sua vez, arrecadaram R\$ 19,3 bilhões em 2001 ou 8,3% a mais que em 2000 (DURÃO, 2002).

Embora o gasto social dos estados tenha sofrido pouca variação, encontrando-se hoje praticamente nos mesmos patamares de 1980, verificamos uma diminuição sensível de tal gasto no âmbito federal e o correspondente aumento desta despesa no nível municipal que subiu cerca de 7% no período analisado.

Outra constatação é de que o gasto social está diretamente relacionado com o desenvolvimento econômico. Segundo DRAIBE (1999), a despesa por região demonstra que as regiões economicamente menos desenvolvidas apresentam gastos *per capita* na área social duas vezes menores do que as regiões e estados com maior desenvolvimento econômico. No entanto, tem sido significativo o esforço dos três níveis de governo no Nordeste onde a despesa social *per capita* atinge 30% do PIB da região, enquanto que no Norte tem sido 19,5%, no Sudeste 18,1%, no Sul 17,8% e no Centro-Oeste 22%.

De forma geral, os governos subnacionais estão realizando esforços para manter ou aumentar sua participação na provisão de serviços sociais, amortecendo, assim, as conseqüências da política federal de estabilização econômica. Isso não quer dizer que o governo federal esteja ausente das políticas sociais. Ao contrário, ele ainda permanece como o principal investidor, todavia de forma específica e direcionada: 65% dos seus recursos para a área social são gastos com o sistema previdenciário, 17% com saúde e 8,5% com educação (SOUZA, 2001).

SERRA E AFONSO (1999) destacam ainda os movimentos no sentido da redistribuição dos recursos públicos, que reforçam ainda mais a tese de fortalecimento dos governos subnacionais, sobretudo os municipais. Em *termos verticais*, quase todos os ganhos relativos couberam à esfera municipal, pouco se alterando a posição do nível estadual, sobretudo no conceito de receita tributária disponível (arrecadação própria mais ou menos transferências constitucionais). Em *termos horizontais*, os recursos adicionais foram destinados em maior proporção aos governos estaduais e municipais das regiões menos desenvolvidas, revertendo, na divisão da receita disponível e do gasto, a elevada concentração da arrecadação e do produto interno nas regiões mais desenvolvidas.

Ainda segundo SERRA E AFONSO (1999), em relação ao gasto direto federal há também uma acentuada redistribuição regional de recursos, sobretudo na área da previdência e

assistência social. Na região sudeste são arrecadadas cerca de 70% das contribuições incidentes sobre a folha, o faturamento e o lucro, mas são despendidas parcelas bem menores do total da despesa da União com algumas ações sociais básicas: 23% da previdência rural e 29% dos benefícios continuados da assistência social. Já no nordeste, que responde por menos de 10% da arrecadação nacional daquelas contribuições, a participação nos programas mencionados da previdência e assistência é de cerca de 45%.

O jornal *Valor Econômico* publicou recentemente um artigo que descreve estudo³⁷ de Cristina Mac Dowell e Gustavo Maia, ambos pesquisadores do IPEA, segundo o qual os programas sociais do governo federal (previdência, trabalho, educação e saúde) têm tornado as regiões por ele beneficiadas extremamente dependentes. Isso acontece na medida em que os recursos não têm servido como instrumentos para alavancar o desenvolvimento econômico regional, muito embora admitam que as ações estejam reduzindo a desigualdade no país (GUTERMAN, 2002).

A título de exemplo, os autores citam que, a cada ano, o nordeste consome perto de R\$ 27 bilhões, sendo apenas um terço deste total financiado por meio das transferências do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e do Fundo de Participação dos Estados (FPE). O maior volume de recursos vem do Sudeste, na forma de pagamento do INSS e de transferências de renda dos programas sociais do governo federal. Segundo a pesquisadora “a renda está sendo transferida para as regiões certas, mais carentes, mas em forma de programa social e não por política desenvolvimentista.” A persistência desta dependência põe em dúvida o alardeado caráter emancipador destas políticas e demanda uma maior coordenação das ações promotoras do desenvolvimento econômico.

Importa ainda ressaltar que a forma de financiamento da Seguridade Social tem se mostrado insuficiente para concretizar o modelo universalista de uma Constituição progressista. Saúde e assistência social tornaram-se direitos universais sem uma correspondente fonte de custeio compatível com esta ampliação de direitos. No caso da

³⁷ A pesquisa, intitulada “Transferências Inter-regionais de Renda”, baseou-se nos dados dos programas federais da previdência social, seguro desemprego, benefício de prestação continuada, saúde e educação fundamental. Lançada em forma de livro em março de 2002, a pesquisa tratará os dados desagregados por municípios, para estimar o impacto da renda transferida pelos programas para as cidades brasileiras.

assistência social, dado seu caráter focalizado e seletivo, o financiamento não deveria partir de contribuições sobre folha de salários, mas sim de recursos fiscais ou contribuições solidárias, ou seja, de extratos sociais de renda mais alta.

Embora tenha sido determinante para a evolução do nosso sistema de proteção social, todo este esforço redistributivo embutido na Constituição Federal de 1988 tem se mostrado insuficiente para redução da pobreza e da desigualdade, seja social, seja regional. São portanto necessárias ações mais efetivas neste sentido, tais como a instituição de políticas de transferência direta de renda.

Vimos no capítulo anterior que as primeiras discussões e experiências localizadas de meados da década de 1990 até os dias atuais, percorreu-se um longa trajetória até a adoção do *Bolsa Escola* Federal, em 2001. O modelo federativo brasileiro influenciou esta trajetória, sobretudo no que se refere às mudanças do padrão de relações intergovernamentais na área das políticas sociais. Suscitam-se então algumas questões na coordenação de esforços entre União, estados e municípios acerca da implementação e financiamento desta política:

- que fatores determinaram a mudança, no âmbito federal, do desenho do programa Renda Mínima para o modelo adotado pelo *Bolsa Escola*, seu sucessor?
- de que forma tal desenho articula incentivos à cooperação na busca pela maximização de seus objetivos e resultados?
- que desafios estamos por enfrentar na construção de uma política que coordene, positivamente, os esforços de todos os níveis de governo e da sociedade civil?

Estas indagações nortearão, a seguir, a análise dos Programas Renda Mínima, implementado nos anos 1999 e 2000, e *Bolsa Escola*, implementado em 2001, tomando por base as três vertentes, que orientam a discussão relativa ao padrão das relações intergovernamentais que emergem da implementação das políticas sociais no Brasil.

3.2 Programa Federal de *Renda Mínima Vinculado a Ações Socioeducativas* – Lei 9.533/97

Este Programa, instituído pela Lei 9.533/97, autorizava a União a co-financiar, em 50%, programas municipais de renda mínima vinculados à educação. Para tanto, os programas deviam atender a famílias com renda *per capita* de até ½ salário mínimo, com filhos ou dependentes menores de 14 anos, desde que se encontrassem matriculados e freqüentando regularmente escolas públicas. O valor do benefício por família se definia pela seguinte fórmula³⁸:

$$\text{R\$ } 15,00 \text{ X (número de crianças por família)} - 0,5 \text{ X (renda } per \text{ capita)}$$

Como participação do município e do estado no financiamento do programa, a Lei permitia a utilização de recursos destinados à assistência socioeducativa³⁹, em horário complementar ao da freqüência no ensino fundamental para os filhos e dependentes das famílias beneficiárias, dando preferência porém aos municípios que destinassem pelo menos 50% dos seus recursos à assistência financeira às famílias. O montante repassado pelo governo federal deveria obrigatoriamente ser transferido em espécie para as famílias beneficiárias.

A Lei previa que o apoio da União aos programas municipais seria estendido gradualmente de 1998 até o ano 2002. Dessa forma, a cada ano seriam apoiadas prioritariamente as iniciativas daqueles municípios mais carentes, identificados pelo Instituto de Pesquisa Econômica – IPEA, obedecendo-se ao limite de 25% do total desses municípios existentes em cada estado da Federação, até que, no ano de 2002, todos os municípios passíveis de ajuda fossem beneficiados. A partir de então, havendo disponibilidade de recursos e

³⁸ Muito embora um ‘defeito’ na fórmula pudesse conduzir o valor do benefício a um nível muito baixo, ou até negativo (!) o MEC assegurava um piso mínimo de 15 reais por família.

³⁹ Apoio pedagógico aos trabalhos escolares, a alimentação e práticas desportivas oferecidas aos alunos.

considerando-se os resultados do programa, *poderia* o Poder Executivo estender a abrangência do programa para todos os municípios e Distrito Federal.

Além do baixo valor do benefício, outras críticas se faziam a este Programa. A primeira se referia à limitação do apoio federal aos municípios com receita corrente por habitante e renda familiar *per capita* inferior à respectiva média estadual, o que, segundo estimativas de AMARAL (1998), excluía cerca de 40% dos municípios brasileiros. Outra crítica se referia ao estabelecimento de um percentual fixo de 50% para a repartição das despesas entre o governo federal e os municípios, sem considerar os desníveis na capacidade financeira. Vale lembrar que cada município, isoladamente ou em conjunto com o estado, deveria se responsabilizar pelos outros 50%.

O Programa *Renda Mínima* durou menos de 2 anos. A Lei 9.533 que o instituiu em 10 de dezembro de 1997 só foi regulamentada pelo Decreto 2.609 em 03 de junho de 1998, sendo que sua implementação só teve início efetivamente a partir de março de 1999. Assim foi, até fevereiro de 2001, quando deu lugar ao *Bolsa Escola*. Apesar do período relativamente curto em que esteve em vigor faz-se necessária uma análise dos primeiros dados da implementação do programa à luz das principais críticas sofridas e que, em certa medida, foram responsáveis pela sua transformação no *Bolsa Escola* Federal.

Favorecimento aos municípios mais ricos?

Conforme vimos, o programa autorizava a União a co-financiar (em 50%) programas municipais de renda mínima vinculados à educação, de forma que cada município providenciasse os outros 50%, retirando-os de suas receitas correntes.

Na prática, a alocação de subsídios da forma descrita beneficiaria apenas os municípios para os quais os custos totais dos programas não ultrapassassem 20% de suas receitas correntes. Trata-se de municípios que, em sua maioria, situam-se nas regiões mais ricas do país (Sudeste e Sul). Isso significa que, além de não contemplar a maioria dos potenciais beneficiários dos programas de renda mínima, a adoção desse critério resultaria numa distribuição perversa do ponto de vista inter-regional, beneficiando as regiões mais ricas em detrimento das mais pobres, uma aberração em termos de federalismo.

O principal problema do percentual fixo de 50% para o co-financiamento dos custos totais do programa pelo governo federal reside no fato de não levar em conta as disparidades na capacidade de financiamento dos municípios. Este percentual fixo não altera em nada estas disparidades, levando o valor dessa contribuição a ficar freqüentemente aquém ou além do montante efetivamente necessário para o financiamento do programa. Embora não tenha prosperado, houve uma proposta no Congresso Nacional, que visava a corrigir esta injustiça. De iniciativa do Deputado Nelson Marchezan (PSDB-RS) o projeto de lei n.º 1288/99 visava modificar esta alíquota, segundo a qual a União poderia repassar entre 50 a 70% do valor do orçamento do programa aos municípios e estados, no caso daqueles mais pobres o financiamento do programa poderia ser 100% federal.

Segundo estimativas de AMARAL (1998), os municípios do Nordeste teriam que despende em média entre 40 e 57% de suas receitas correntes para financiar este programa, enquanto os municípios do Sudeste teriam que investir, em média, entre 5 e 10% de suas receitas. Dadas as reconhecidas fragilidades financeiras e administrativas dos governos municipais, o mecanismo de co-financiamento da Lei 9.533/97 não teria nenhuma utilidade prática para os municípios mais pobres. Na medida em que não teriam condições de aportar sua contrapartida, tampouco estariam aptos a receber o subsídio federal.

Entretanto, apesar de todas estas expectativas negativas, os primeiros resultados dos programas não confirmam esta previsão. Vejamos a situação do programa no final de 2000, sistematizada na tabela 9.

TABELA 9. MUNICÍPIOS CONVENIADOS AO MEC – PARTICIPAÇÃO DA UNIÃO NO PROGRAMA RENDA MÍNIMA

Situação em 30/10/00:

UF	N.º de municípios pagos	Participação da União	Valor médio mensal do Benefício por Família em R\$	Beneficiários de 7-14 anos	Famílias Beneficiadas
AC	3	450.507,48	43,32	7.398	3.008
AL	37	4.061.558,14	43,54	71.043	34.622
AM	15	1.636.928,91	50,88	44.137	19.520
BA	210	27.075.708,09	37,93	459.857	226.427
CE	52	6.313.106,48	39,16	104.135	59.552
ES	56	5.035.027,29	44,75	81.594	38.025
GO	39	1.149.708,01	34,31	20.575	11.094
MA	60	5.456.570,27	42,02	130.809	69.616
MG	334	19.057.743,62	38,84	329.035	166.213
MS	17	517.770,81	37,94	6.119	3.378
MT	45	1.812.786,78	43,42	49.364	24.269
PA	24	1.320.723,29	49,55	60.102	23.978
PB	90	4.881.723,15	39,95	121.367	62.673
PE	82	9.918.929,32	35,21	201.342	103.028
PI	19	592.608,59	42,10	14.345	6.638
PR	72	1.342.399,11	32,60	27.072	15.524
RJ	43	2.631.254,98	33,06	62.086	35.726
RN	61	3.806.963,01	38,52	70.854	36.743
RO	3	320.288,10	19,76	6.572	2.702
RR	1	201.727,32	35,31	1.573	952
RS	77	2.242.690,70	38,02	34.904	19.432
SC	54	1.436.020,20	30,11	20.071	12.212
SE	31	2.554.287,01	40,42	42.182	20.109
SP	182	3.781.506,45	31,92	57.691	30.522
TO	17	400.088,85	41,87	10.543	5.281
Tot	1624	107.998.625,96	38,58	2.034.770	1.031.244

Fonte: Comitê Assessor de Gestão do PGRM e FNDE (2000).

TABELA 10. *ATENDIMENTO DO RENDA MÍNIMA POR REGIÃO*

REGIÃO	N.º de municípios pagos	Participação da União	Valor médio mensal do Benefício por Família em R\$	Beneficiários de 7-14 anos	Famílias Beneficiadas
Centro-Oeste	118	3.880.354,45	39,39	86.601	44.022
Norte	46	3.930.175,10	39,56	119.782	50.160
Sul	203	5.021.110,01	33,58	82.047	47.168
Sudeste	615	30.505.532,34	37,14	530.406	270.486
Nordeste	642	64.661.454,06	40,04	1.215.934	619.408
Total	1624	107.998.625,96	38,58	2.034.770	1.031.244

Fonte: Comitê Assessor de Gestão do PGRM e FNDE (2000).

Conforme a tabela 10, em seu primeiro ano e meio de experiência, mais de 2/3 dos municípios beneficiados se encontravam uniformemente distribuídos pelas regiões nordeste e sudeste que concentram o maior número de pobres do país. São os municípios localizados no Estado da Bahia que receberam o maior repasse de recursos – 27 milhões de reais – sinal de que estavam alocando a mesma contrapartida no financiamento do programa. Isso é extremamente positivo pois, como vimos, é este o estado que, em números absolutos, possui mais pobres.

Cerca de 60% dos recursos do programa foram destinados aos municípios do nordeste onde reside 60% das famílias beneficiadas. Em seguida vem a região sudeste, recebendo cerca de 29% das transferências, contemplando quase o mesmo número de municípios da região nordeste, que recebe o dobro de recursos. Considerando que a contrapartida municipal é de 50% em relação ao montante repassado pelo governo federal, concluímos que estava havendo um esforço fiscal muito maior por parte dos municípios do nordeste na implementação do programa.

Com relação ao valor médio dos benefícios verificamos que este era maior no nordeste, cerca de R\$ 40 por família. No sudeste este valor médio caía para R\$ 37 e no sul era de apenas R\$ 33,5 por família. Para analisar estes dados devemos considerar que o custo de vida (alimentação, habitação, transporte, etc.) geralmente é maior nos municípios do sul e sudeste que nas outras regiões do país, especialmente norte e nordeste. Neste sentido

verificamos que a transferência de renda teria um impacto maior na qualidade de vida dos pobres do nordeste do que nos pobres do sul e sudeste. Além disso a remuneração do trabalho infantil no nordeste é tão baixa que este programa acaba por constituir em incentivo para que a criança permaneça na escola. Nos grandes centros, muitas vezes, pedir esmola e vender doces nos semáforos rende num dia só o valor mensal recebido como benefício neste programa, não fazendo-o atrativo o suficiente para que a criança troque a rua pela escola.

Portanto, ao contrário do que pesquisadores previram, os primeiros dados nos mostram que este programa vinha se revelando uma boa estratégia de combate à pobreza, embora de forma lenta e gradual devido a escassez de recursos à sua disposição. No limite, o desenho deste programa não beneficiava apenas os municípios mais ricos, dados os resultados positivos acima descritos e o fato de que, durante os quase dois anos de experiência do programa, só foram contemplados os 40% dos municípios mais pobres de cada Estado.

Balço preliminar: o incentivo às mudanças

Dada a ‘permanente’ escassez de recursos do governo federal para programas sociais, esta Lei propiciou uma ‘saudável competição’ entre os municípios que, por sua vez, somente eram contemplados pelo convênio se implementassem um bom programa de renda mínima vinculado a ações socioeducativas. Esta competição aumentou a possibilidade de inovações e aperfeiçoamento do *Renda Mínima*. Além disso, o fato de a União prover 50% do orçamento fazia com que os municípios se motivassem a destinar mais recursos de sua receita tributária para este programa, na seguinte perspectiva: quanto maior sua contrapartida, maior o repasse federal, possibilitando maior transferência de renda às famílias pobres, aquecimento do comércio local e aumento da arrecadação tributária.

No limite, a Lei 9.533/97 também promovia a cooperação dos governos federal e municipais. À medida que atribuía ao governo federal o repasse de recursos para que os municípios viabilizassem a execução do programa, reconhecia a incapacidade financeira destes, individualmente, promovendo certa uniformização de tratamento, embora o regime de alíquota fixa impedisse que esta uniformização fosse plena. Além disso, por se tratar de

um convênio, cada município ou estado interessado deveria individualmente prover esforços para ser admitido no programa.

Verificamos, portanto, que o desenho do Programa *Renda Mínima* favorecia alguns aspectos positivos das relações intergovernamentais entre governo federal e governos municipais na sua implementação, articulando incentivos tanto à cooperação quanto à competição, de modo a potencializar os resultados dos esforços destes entes federativos. Todavia, apesar de recomendar a participação dos estados, o desenho do programa não demonstrou possuir incentivos suficientes para concretizar sua participação. Este é um dos grandes desafios a serem enfrentados para o aperfeiçoamento do programa.

Estes primeiros resultados positivos, aliados à perspectiva de destinação de mais recursos para as políticas de combate à pobreza, bem como à proximidade das eleições presidenciais, dentre outros motivos sobre os quais discorreremos mais tarde, levaram o governo federal a ampliar o programa.

Havia em janeiro de 2001 mais de 1600 municípios conveniados ao MEC, com a implementação do *Renda Mínima* já em andamento. No mês seguinte tal programa foi suspenso, dando lugar a outro, mais abrangente e com uma forma diferente de financiamento, denominado Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação – *Bolsa Escola*, editado em fevereiro via Medida Provisória 2.140, sendo posteriormente convertida na Lei 10.219 em 11 de abril de 2.001. Vejamos as principais mudanças trazidas pelo *Bolsa Escola* bem como as condições que favoreceram seu surgimento.

3.3 O Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação – *Bolsa Escola* – Lei 10.219/2001

Em abril de 2001 foi promulgada a Lei 10.219 substituindo o Programa *Renda Mínima* e introduzindo sensíveis mudanças no desenho desta política que a partir de então passou a ser conhecida como *Bolsa Escola*. Neste novo formato, o governo federal responde por 100% dos recursos do programa, cabendo aos municípios o cadastramento das famílias e o controle da frequência dos alunos. Esta orientação está de acordo com a vertente, de inspiração cooperativa, do padrão de relações intergovernamentais na implementação de

políticas sociais, na medida em que define, segmenta e distingue as atribuições destes dois entes federativos para o alcance dos resultados e objetivos do programa.

Graças ao Fundo de Combate à Pobreza⁴⁰, toda a população-alvo está incluída. Segundo o MEC⁴¹ “são 10,7 milhões de crianças de 6 a 15 anos que vivem em famílias com renda de até ½ salário mínimo *per capita*” distribuídas pelos 5.561 municípios brasileiros, todos aptos a adotar o programa. Com base nos dados demográficos e socioeconômicos fornecidos pelas instituições oficiais de pesquisa e estatística (IBGE e IPEA), o governo federal estabeleceu o número máximo de benefícios que cada município poderá solicitar. O MEC realizará periodicamente a compatibilização entre os cadastros de famílias beneficiárias feitos pelos municípios e as demais informações disponíveis sobre os indicadores econômicos e sociais de cada localidade. Em caso de divergência, as famílias excedentes serão excluídas em ordem decrescente de renda.

Embora contemple todos os municípios brasileiros, terão prioridade, nesta ordem: os mais de 3000 municípios de 14 estados que apresentam os mais baixos Índices de Desenvolvimento Humano (IDH); os municípios que participaram do Programa de Garantia de *Renda Mínima* (Lei 9.533/97) em 1999 e 2000 e os municípios que faziam parte do programa de distribuição de cestas básicas do Comunidade Solidária. Para os fins desta Lei o Distrito Federal equipara-se à condição de município.

Uma das principais mudanças está na ampliação da faixa etária do público-alvo, de 7 a 14 anos para 6 a 15 anos, ampliando a oportunidade para a conclusão do ensino fundamental.

A suplementação mensal de renda varia de R\$ 15,00 a R\$ 45,00 por família de acordo com o número de crianças⁴². O pagamento está condicionado à 85% de freqüência dos filhos às aulas, avaliada a cada 3 meses. As mães recebem um cartão magnético da Caixa Econômica

⁴⁰ Instituído pela Emenda Constitucional n.º 31/2000, o Fundo é formado por parte da arrecadação de impostos e contribuições federais. Com duração prevista para 10 anos, estima-se a arrecadação de cerca de 4 bilhões de reais ao ano. Deste total cerca de 50% está destinado ao Programa Bolsa Escola em 2001 e 2002.

⁴¹ APRESENTAÇÃO. Secretaria do Programa Nacional de *Bolsa Escola*. Brasília: MEC. Disponível em: <http://www.mec.gov.br/home/bolsaesc/apresenta.shtm>> Acesso em 21 jan. 2002.

⁴² Não se utiliza mais a fórmula do antigo programa, o *Renda Mínima*. O cálculo foi simplificado, R\$ 15,00 por criança, no limite máximo de três crianças por família.

Federal com o qual o benefício pode ser retirado no banco, casa lotérica, agência dos Correios ou estabelecimentos credenciados.

No cálculo da renda familiar *per capita* são computados os rendimentos auferidos por todos os membros da família. Estão incluídos os benefícios concedidos por programas federais, tais como previdência rural, seguro-desemprego, benefício de prestação continuada, bem como por programas estaduais e municipais de complementação de renda. Todavia o *Bolsa Escola* veda expressamente a inclusão de famílias beneficiadas pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), enquanto permanecerem nesta condição. Importa destacar que esta é a única vedação expressa⁴³ do programa no sentido de se acumular o recebimento de benefícios, desde que observado o limite de ½ salário mínimo como renda *per capita*.

No antigo programa o repasse de recursos ao Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação – FNDE era feito pelo Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS, órgão vinculado ao Ministério da Previdência e Assistência Social. Celebrados os convênios entre o FNDE e os municípios, os recursos eram transferidos às prefeituras para conta específica aberta no Banco do Brasil. Assim, durante os dois primeiros anos do Programa *Renda Mínima* coube aos municípios estabelecer os procedimentos a serem adotados para o pagamento dos benefícios, bem como indicar o agente pagador: bancos, tesouraria, escola etc. Por vezes tantos repasses burocráticos davam causa ao atraso no recebimento dos benefícios pelas famílias. Para a nova fase do Programa, criou-se um cartão magnético de identificação da família cadastrada, sem nenhum tipo de intermediação.

Em 2002, o *Bolsa Escola* contará com recursos da ordem de R\$ 2,2 bilhões, previstos no Orçamento Geral da União. Em dezembro de 2001, o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), aprovou um empréstimo setorial para o Brasil no valor de US\$500 milhões para apoiar o *Bolsa Escola*, o Bolsa Alimentação, o PETI e o Agente Jovem⁴⁴.

⁴³ De acordo com o MEC esta vedação se justifica em virtude da concepção dos programas. O *Bolsa Escola* atua de forma preventiva ao trabalho infantil, é *ex ante*; já o PETI busca resgatar as crianças do trabalho infantil, procurando remediar a situação, é portanto *ex post*.

⁴⁴ Programa do Ministério de Previdência e Assistência Social que atende adolescentes de 16 a 18 anos incompletos, preferencialmente os egressos do PETI.

Como parte das atividades de expansão e aperfeiçoamento destes programas serão formulados e executados planos e políticas que melhorarão a gestão e coordenação entre o governo federal e os estados e municípios. Sistemas permanentes de informação serão estabelecidos para monitoramento de projetos e avaliação de desempenho e serão adotados instrumentos para proporcionar acesso igualitário às famílias beneficiárias (BID JUVENTUD, 2001).

Com base nos dados fornecidos pelo IBGE (Censo 1991), o governo federal elaborou um planejamento⁴⁵ para verificar os potenciais beneficiários, no intuito de calcular os custos de universalização⁴⁶ desta política. Foi assim que se chegou ao número de 5,7 milhões de famílias e 10,7 milhões de crianças beneficiárias, que satisfazem os requisitos legais, vale lembrar: pertencem à famílias com renda *per capita* de até ½ salário mínimo, com crianças de 6 a 15 anos de idade, matriculadas regularmente no ensino fundamental, distribuídas pelo território nacional, segundo mostram as tabelas 11 e 12.

Estes dados devem ser analisados com cautela, pois se trata da proposta inicial do governo. Sua concretização depende, dentre outros fatores, da rápida adesão dos municípios e da efetiva disponibilidade de recursos no MEC.

Como se baseia em números reais da pobreza e da indigência no país não vislumbramos uma necessidade maior de comentários. Verifica-se que a maior parte dos recursos serão potencialmente destinados aos estados e regiões mais carentes. Bahia, por exemplo, estado campeão da pobreza em números, exatamente por este critério, receberá o maior volume de recursos. Da mesma forma a região que mais receberá recursos é o nordeste, pois possui o maior número de beneficiários potenciais do programa *Bolsa Escola*.

⁴⁵ A princípio, a proposta era analisar dados reais sobre a implementação do Programa, assim como fizemos em relação ao *Renda Mínima*, uma vez que a implementação do *Bolsa Escola* se iniciou, de fato, há cerca de 8 meses. O objetivo seria avaliar de que forma o planejamento estava realmente sendo cumprido, bem como a perspectiva de adesão dos municípios. Como não tivemos acesso a estes dados na Secretaria Nacional de Bolsa Escola, decidimos divulgar os do planejamento, único banco de dados que nos foi disponibilizado.

⁴⁶ Aqui, a palavra 'universalização' não deve ser interpretada como aquela defendida pelos defensores da renda básica, ou seja, concedendo o benefício a todos, independente do teste de meios, como um direito de cidadania. Utilizamos o conceito de forma mais restrita, apenas em relação à focalização mais ampla, de modo que 'universalizar' significa atender a 'todos' que satisfaçam os requisitos legais.

Segundo o MEC, no ano passado foram credenciados 5470 municípios de todo o país. Ficaram faltando apenas 91, localizados principalmente na região Norte e no semi-árido nordestino, além de algumas capitais (BOLSA ESCOLA, 2002).

TABELA 11. ESTIMATIVA DE ATENDIMENTO DO BOLSA ESCOLA, POR ESTADO, DE ACORDO COM A POPULAÇÃO

UF	Municípios	População Censo 2000	N.º de Famílias	N.º de Crianças	R\$ - Estimativa Mensal	Média R\$ por família
AC	22	557337	26270	54830	822.450,00	31,31
AL	102	2818203	158475	310991	4.664.865,00	29,44
AM	62	2840889	109418	216812	3.252.180,00	29,72
AP	16	475843	23426	47278	709.170,00	30,26
BA	417	13066764	773793	1523682	22.855.230,00	29,54
CE	184	7417402	467719	895250	13.428.750,00	28,71
DF	1	2043169	41341	70263	1.053.945,00	25,49
ES	78	3093171	94596	168337	2.525.055,00	26,69
GO	246	4994897	157216	275914	4.138.710,00	26,33
MA	217	5638381	406572	813875	12.208.125,00	30,03
MG	853	17835488	595429	1110112	16.651.680,00	27,96
MS	77	2075275	61640	111719	1.675.785,00	27,19
MT	139	2498150	68076	130937	1.964.055,00	28,86
PA	143	6188685	300159	611253	9.168.795,00	30,54
PB	223	3436093	194672	370947	5.564.205,00	28,58
PE	185	7910992	397771	755315	11.329.725,00	28,49
PI	222	2840969	197677	389135	5.837.025,00	29,53
PR	399	9558126	263538	455477	6.832.155,00	25,93
RJ	92	14367225	243352	413029	6.195.435,00	25,46
RN	167	2770730	150096	275912	4.138.680,00	27,57
RO	52	1377792	36075	63618	954.270,00	26,45
RR	15	324152	9284	13978	209.670,00	22,59
RS	497	10179935	239241	398418	5.976.270,00	24,99
SC	293	5333284	102384	187735	2.816.025,00	27,50
SE	75	1779522	87647	156378	2.345.670,00	26,76
SP	645	36966527	441002	806076	12.091.140,00	27,41
TO	139	1155251	60532	125665	1.884.975,00	31,14
BR	5561	169544252	5707401	10752936	161.294.040,00	27,83

Fonte: Elaborada pela autora com os dados fornecidos pela Secretaria Nacional de Bolsa Escola – Ministério da Educação (2001).

TABELA 12. DISTRIBUIÇÃO DO ATENDIMENTO DO BOLSA ESCOLA POR REGIÃO

REGIÃO	Municípios	População Censo 2000	N.º de Famílias	N.º de Crianças	R\$ - Estimativa Mensal	Média de R\$ por família
Centro- Oeste	602	12766742	388805	714498	12.188.580,00	28,04
Norte	477	14535428	654728	1283681	41.401.275,00	28,25
Nordeste	1625	44908326	2684326	5215573	56.020.830,00	28,33
Sul	1189	25071345	605163	1041630	15.624.450,00	26,14
Sudeste	1668	72262411	1374379	2497554	36.058.905,00	27,87
TOTAL	5561	169544252	5707401	10752936	161.294.040,00	27,73

Fonte: Elaborada pela autora com os dados fornecidos pela Secretaria Nacional de Bolsa Escola – MEC (2001).

A julgar pelo ritmo com que o programa vem sendo implementado, muito em breve teremos 100% dos municípios brasileiros com programa de bolsa escola em funcionamento. Resolvido o problema do gerenciamento dos recursos, agora centralizados no governo federal e repassados diretamente aos beneficiários, cabe pensar numa questão mais complexa, qual seja, como inibir comportamentos predatórios dos municípios, a quem cabe a execução do programa⁴⁷. Preocupada com isso a Lei 10.219/2001 previu alguns instrumentos de controle, acompanhamento e fiscalização, de forma a coordenar responsabilidades. É sobre eles que discorreremos a seguir.

Inibindo comportamentos predatórios

A legislação vigente prevê formas de acompanhamento, controle e fiscalização do programa municipal. Uma delas é a obrigação de se constituir um Conselho Municipal do Programa *Bolsa Escola*, já existente ou criado para este fim, com no mínimo 50% de representantes não vinculados à administração municipal. Dentre suas competências está a

⁴⁷ Típico dilema da ação coletiva relativa à teoria do Agente X Principal, segundo a qual deve-se criar mecanismos capazes de garantir que o Agente, no caso o município, aja de acordo com os interesses e objetivos do Principal, que no caso é o governo federal.

responsabilidade pela aprovação da relação de famílias cadastradas bem como a avaliação e fiscalização da aplicação correta de todas as regras do programa.

Esta é mais uma das tendências positivas trazidas pelo processo de descentralização. Ao exigir a criação de conselhos municipais como contrapartida do repasse de recursos para o financiamento dos programas, o governo federal rompe, pelo menos potencialmente, o monopólio do Poder Executivo local sobre o processo decisório em áreas cada vez mais relevantes do ponto de vista do impacto orçamentário, como a educação. Não é fortuito que uma das maiores dificuldades à consolidação das políticas sociais no nível local e estadual seja a resistência de prefeitos e governadores em ceder poder e recursos financeiros aos conselhos e fundos municipais responsáveis pela definição de diretrizes e financiamento destas políticas.

Além disso, recentemente, a Pastoral da Criança se comprometeu a fiscalizar o *Bolsa Escola* nos 3277 municípios em que atua, constituindo mais um reforço ao controle social necessário para garantir a qualidade do cadastro de famílias e beneficiários realizado pelo município (MISSÃO CRIANÇA, 2001).

Há ainda outra forma de controle e acompanhamento. Para celebrar o convênio com o MEC os municípios deverão obrigatoriamente instituir, **mediante lei municipal**, um programa de renda mínima vinculado à ações socioeducativas, nos padrões exigidos pela Lei 10.219/2001. O custeio e o gerenciamento dessas ações socioeducativas serão de responsabilidade do próprio município que, inclusive, poderá suplementar o benefício. O regime de co-responsabilidade estabelecido com os municípios dota o governo federal dos instrumentos necessários para agir com rigor contra os maus administradores. Constatadas as irregularidades no cadastramento dos beneficiários, por exemplo, o Prefeito será responsabilizado e terá suspenso o repasse federal da cota da Prefeitura no Fundo de Participação dos Municípios (FPM), além de responder a ações por improbidade administrativa.

A exigência desta legislação é a própria garantia desta co-responsabilidade. Por meio dela o município se compromete, inibindo comportamentos ‘predatórios’, tais como: o cadastro de famílias ‘fantasmas’, ter o filho do prefeito recebendo o benefício, apadrinhados etc. Cabe

aos conselhos municipais contribuir para fiscalização mas a responsabilidade é do Prefeito. Se cadastrou alguém errado ele é o responsável e terá esse dinheiro descontado do Fundo de Participação de seu município. A Lei autoriza isto.

Portanto, pelo menos institucionalmente, o governo federal conta com instrumentos razoáveis para o acompanhamento, controle e fiscalização do programa. Até que ponto eles funcionarão, na prática, só a experiência dirá.

Custos da Universalização: descontinuidade e redução do valor do benefício

Embora tenha representado um grande acréscimo ao nosso sistema de proteção social, a mudança do Programa *Renda Mínima* para o Programa *Bolsa Escola* deu causa à interrupção na distribuição dos benefícios, comprometendo os resultados sociais positivos que a política vinha alcançando. Em janeiro de 2001 foram distribuídos os últimos benefícios do *Renda Mínima*. Já em fevereiro foi editada a Medida Provisória 2.140 que instituiu o novo formato, denominado *Bolsa Escola*. Em abril esta M.P. foi convertida na Lei 10.219/2001 e em maio foi então editado o decreto 3.823/2001 que regulamenta a mencionada Lei. Foi só a partir de junho de 2001 que os benefícios voltaram a ser distribuídos, segundo as prioridades legais. É bem provável que esta solução de descontinuidade, de 6 meses no mínimo, possa ter comprometido o ano escolar de milhões de crianças que dependiam do benefício para poderem freqüentar a escola em 2001.

Sobre a descontinuidade, Cristovam Buarque (2001) assevera:

“A bolsa escola só é um investimento se ela for mantida o tempo necessário para uma geração terminar o ensino médio. Interrompida antes disso, não passa de assistência social provisória e insuficiente para famílias carentes. Concluído entre dez e quinze anos, o programa é um investimento; interrompido, ele se parece com o esqueleto de obras inacabadas; com a diferença de estarmos brincando com gente, crianças e suas famílias, e não com cimento e pedra”.

Além disso, o novo programa agravou ainda mais uma situação extremamente criticada no modelo anterior. Sob a justificativa do preço a ser pago pela universalização do programa, o *Bolsa Escola* achatou ainda mais o baixo valor do benefício do Programa *Renda Mínima*,

que já era insuficiente para alcançar seus objetivos. Em entrevista ao Jornal do Brasil (BOLSA ESCOLA, 2001) o ministro da educação, Paulo Renato, relata como se chegou ao valor de R\$ 15,00 por criança. “Em 2001 o MEC contava com R\$ 1,7 bilhão de reais para implementar o *Bolsa Escola*. Considerada a estimativa da potencial população beneficiária da faixa etária de 6 a 15 anos, e admitindo-se também a persistência de uma certa taxa de repetência, chegou-se a este valor. No futuro, na medida em que diminuir o número de alunos por causa da queda das taxas de repetência, esse valor deverá subir.” Sendo assim, podemos inferir da fala do ministro que o valor do benefício foi deduzido a partir do montante total de recursos disponíveis para o programa, e não o contrário, determinado com base no cálculo de um valor satisfatório para se alcançar os objetivos da política.

A seguir, na tabela 13, verificamos a comparação da variação percentual negativa dos benefícios médios de ambos os Programas, por região.

TABELA 13. VALORES MÉDIOS DOS BENEFÍCIOS RECEBIDOS, POR REGIÃO

	RENDA MÍNIMA	BOLSA ESCOLA	VARIAÇÃO
Centro-Oeste	39,39	28,04	-28,8%
Norte	39,56	28,25	-28,6%
Sul	33,58	26,14	-22,2%
Sudeste	37,14	27,87	-25,0%
Nordeste	40,04	28,33	-29,2%
Média Nacional	38,58	27,73	-28,1%

Fonte: Elaborada pela autora com os dados fornecidos pela Secretaria Nacional de Bolsa Escola – MEC (2001).

Nota-se uma redução considerável no valor dos benefícios concedidos pelo governo federal, uma perda que varia de 22 a 29%. Esta situação nos remete ao tradicional *trade off* entre universalizar uma política social ou manter sua ‘qualidade’, restringindo seu acesso.

É certo que esta opção do governo federal, apesar de dar causa à diminuição do valor do benefício, ampliou consideravelmente o número de beneficiários do Programa. Seu mérito está em nivelar, ainda que por baixo, as condições dos municípios brasileiros no combate à pobreza. Nada impede que os estados e municípios complementem os recursos repassados

pela União. A sugestão do MEC é de que, sobretudo nas grandes cidades, onde o custo de vida é mais alto, sejam feitas parcerias entre as prefeituras e os governos estaduais para elevar o valor do benefício, sempre que as finanças de estados e municípios permitirem. O governo do Acre foi o primeiro a decidir complementar a renda prevista pelo programa federal. O governo do Distrito Federal anunciou que fará o mesmo.

Fica claro que os impactos desta política na melhoria das condições de vida e dos indicadores sociais no âmbito local, via aumento do valor do benefício, dependerão, sobretudo, das parcerias que agreguem recursos financeiros e humanos na sua implementação. Esta orientação está de acordo com a vertente cooperativa do padrão de relações intergovernamentais na implementação de políticas sociais, na medida em que incentiva o compartilhamento do financiamento da política entre os entes federativos das três esferas de governo. A União contribui com o que pode, dando o ‘ponta-pé inicial’ ao fornecer condições mínimas para o início do programa, cabe aos estados e municípios dar continuidade e incrementa-lo, na medida de suas respectivas possibilidades.

Impactos

Os impactos de uma política nacional de renda mínima vinculada à educação seriam grandes. Afinal, não só os baixos níveis de educação determinam baixos rendimentos, como também baixos rendimentos forçam a inserção precoce no mercado de trabalho, em prejuízo da educação. Além disso, os desníveis educacionais contribuem para as disparidades socioeconômicas existentes entre as regiões e os estados brasileiros. Observa-se que os maiores salários são obtidos pelos trabalhadores das unidades federativas que apresentam nível de escolaridade mais elevado (SP, DF e RJ). Inversamente, os baixos salários dos trabalhadores dos estados nordestinos (especialmente Piauí) encontram-se associados à baixa escolaridade da força de trabalho nessa região.

À medida que as famílias de baixa renda fossem estimuladas a matricular e manter os seus filhos na escola, a conseqüência a médio e longo prazos seria a redução das profundas desigualdades na distribuição interpessoal e inter-regional de renda hoje existentes. Em conseqüência, o caráter redistributivo dos programas de renda mínima e a maior propensão ao consumo das famílias pobres beneficiárias do programa devem trazer outro impacto

ainda maior, qual seja, o aumento da arrecadação tributária. Estudos de BLANCO E REIS (1996) indicam que o aumento de 1% da renda da população resultam em cerca de 1,3% de aumento na receita tributária.

Em simulação matemática a partir dos dados da PNAD/IBGE (1998), a economista Gláucia Macedo da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) concluiu que o *Bolsa Escola* pode reduzir em até 30% a miséria no país. Além disso, se posto em prática nas regiões metropolitanas do Rio de Janeiro e Belo Horizonte, a redução seria de 25% e 28% respectivamente (MELLO, 2000).

AMARAL (1998) tem ainda outros argumentos a favor desta política. O primeiro é que, se a princípio demanda alguns investimentos em equipamentos e pessoal, no longo prazo ela implica a racionalização e a redução do gasto público social, como por exemplo, a grande economia em virtude da queda nas taxas de evasão e repetência escolar e a melhor focalização das políticas assistenciais. O Relatório BRAZIL – AN ASSESSMENT OF THE BOLSA ESCOLA PROGRAMS (2001) no qual o BIRD avalia cerca de 60 programas do gênero aplicados em nível municipal e estadual desde 1995, mostra, numa estimativa nacional, que a taxa de evasão escolar é de 0,4% entre os favorecidos pelo *Bolsa Escola* e de 5,6% entre os que estão fora dos programas. A taxa de reprovação também sobe de 80 para 88% entre os beneficiários.

Um segundo argumento é de que, mais que colocar crianças na escola e redistribuir renda, o *Bolsa Escola* tem o potencial de causar um impacto socioeconômico relevante, principalmente nas cidades com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). O dinheiro da bolsa, que o governo federal estima representar um acréscimo entre 10 e 15% na renda das famílias beneficiadas, constitui importante injeção de dinheiro na economia local. A pesquisadora Vanessa Castro da Universidade de Brasília (BOLSA ESCOLA, 2001) mostra que, no interior do estado de Alagoas, a média de recursos repassada para cada município por meio do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) é de R\$220 mil mensais. O *Bolsa Escola* vai contribuir com uma média mensal de R\$ 74 mil, quase 34% da receita proporcionada para os municípios alagoanos pelo FPM. Aliás têm-se aqui uma sugestão para um próximo estudo, quando o programa estiver mais consolidado: avaliar os

impactos da transferência monetária⁴⁸ proporcionada pelo *Bolsa Escola* na economia local e sobre a receita dos municípios mais pobres do país.

Desafios na construção de um arranjo institucional favorável ao Bolsa Escola

A discussão sobre o melhor desenho de um programa nacional de bolsa escola tem inúmeros aspectos: coordenação, valor do benefício, focalização, financiamento etc. Apesar de já termos tratado sobre alguns deles, nesta seção nos restringiremos ao aspecto federativo, mais especificamente ao padrão de relações intergovernamentais, pelo qual União, estados e municípios possam interagir cooperativamente na implementação destes programas.

O desenvolvimento das Federações, sobretudo no período pós-guerra, colocou novas questões além da proteção dos direitos e dos controles recíprocos. O crescimento do papel do governo central acompanhou-se da ampliação da intervenção estatal em todas as esferas governamentais, especialmente, no que se refere à expansão das políticas sociais. Segundo ABRUCIO E SOARES (2001) isso levou os sistemas federais a constituírem um processo negociado e extenso de *shared decision making*, ou seja, de compartilhamento de decisões e responsabilidades. Trata-se do problema da coordenação das ações de níveis de governo autônomos, aspecto chave para entender a produção de políticas públicas, numa estrutura federativa contemporânea.

Em estudo comparado no qual analisa Estados de bem estar social em países unitários e em Federações, PAUL PIERSON (1995) constata que no federalismo as ações governamentais são divididas entre unidades políticas autônomas, as quais, porém, têm cada vez mais interconexão, por conta da nacionalização dos programas e mesmo da fragilidade financeira ou administrativa de governos locais. Surge então o dilema do *shared decision making* porque é preciso compartilhar políticas entre entes federativos que, por natureza, só entram neste esquema conjunto se assim o desejarem.

⁴⁸ Temos no Brasil outros exemplos do impacto redistributivo de programas sociais nas regiões mais carentes: a *Previdência Rural* e o *Piso de Atenção Básica* (PAB) do Sistema Único de Saúde (SUS). Para uma descrição mais detalhada do primeiro programa veja SCHWARZER (2000) e DELGADO E CARDOSO (2000) para o segundo, veja ABRUCIO E FERREIRA COSTA (1999).

Preocupado com este dilema, num primeiro momento o governo federal tentou a coordenação descentralizada dos entes federativos no programa *Renda Mínima*, criando mecanismos de incentivo à participação dos municípios por meio da contrapartida ao volume de recursos municipais destinados ao programa. Todavia, os resultados da política aos poucos foram se mostrando pulverizados, tendo em vista o baixo volume de recursos empregados. Além de não abranger todos os municípios brasileiros, naqueles contemplados também não se atendia 100% da população-alvo.

Esta orientação estava de acordo com a vertente dualista do padrão de relações intergovernamentais na implementação de políticas sociais, na medida em que valorizava a autonomia dos entes federativos e estimulava o envolvimento destes mediante a vinculação do volume de recursos repassados ao montante da contrapartida do município, sem fixar transferências automáticas independentes do desempenho municipal. Ao contrário, quanto maior o investimento municipal no programa, maior era o repasse federal.

Ciente destes desafios, menos de dois anos após o início da experiência do modelo anterior, o governo federal optou pela universalização da política, agora com recursos 100% federais, cabendo ao município apenas a execução do programa e o acompanhamento das famílias. Por trás deste novo modelo estão a tendência de recentralização dos recursos no governo federal, a proximidade das eleições presidenciais e a conseqüente vontade política de se destinar mais recursos para políticas de combate à pobreza para colher dividendos eleitorais.

Em um país de grandes disparidades regionais como o nosso, os recursos do governo federal investidos em bolsa escola deveriam ser distribuídos levando-se em conta a realidade econômica de cada estado. Em um programa nacional o governo federal deve arcar com o ônus das transferências necessárias das regiões mais ricas para as mais pobres, o que não exclui parcerias com governos locais. O modelo ideal deveria conter uma diferenciação do nível de subsídio federal, de acordo com o custo potencial do programa e a capacidade financeira de cada município. Uma política deste porte teria forte conteúdo de redistribuição regional uma vez que os municípios com arrecadação tributária mais frágil receberiam maior volume de recursos federais, geralmente gerados nas regiões mais desenvolvidas.

Simulações de AMARAL (1998) explicitam de forma concreta este modelo. Considerando-se a linha de abrangência do programa como a renda familiar inferior a um salário mínimo e limitando a contribuição percentual dos municípios a 10% do seu orçamento, os resultados indicam que, ainda assim, o governo federal arcaria com a maior parte do financiamento. De acordo com a região isto fica mais evidente: no nordeste a União subsidiaria o programa em 87%, no norte em 57%, no centro-oeste em 59%, no sul em 25% e no sudeste em 21%. Estas seriam portanto as alíquotas que cumpririam os preceitos da justiça distributiva, “tratando desigualmente os desiguais, na medida da sua desigualdade”.

Um programa nacional de bolsa escola deve, portanto, possuir dois componentes redistributivos. O primeiro se refere à repartição de receitas mais justa tendo em vista as desigualdades regionais entre nossos entes federativos. O segundo remete aos objetivos da renda mínima na sua forma tradicional, possibilitando uma renda às famílias carentes, com o diferencial de democratizar o acesso à educação e romper o círculo vicioso da miséria.

a) Os fenômenos do ‘welfare magnets’ e do ‘race to the bottom’

A habilidade dos indivíduos em ‘votar com os pés’ é outro problema, sobretudo nas políticas sociais. Políticas generosas podem atrair potenciais beneficiários (‘efeito magnético’ do *welfare* ou *welfare magnets*), gerando custos proibitivos (PIERSON, 1995). Segundo VARSANO (2000), o federalismo cooperativo sugere que programas de renda mínima, vinculados ou não à educação, devem ser nacionais. Na ausência de salvaguardas, eles atrairiam mais pobres, demandando mais políticas sociais que, portanto, demandariam maior tributação. Por fim, repeliria os contribuintes causando um empobrecimento do município.

Nas experiências subnacionais brasileiras, a salvaguarda que vinha sendo usada para evitar a atração da população dos municípios vizinhos é a exigência de comprovação de tempo mínimo de residência no município para recebimento do benefício em praticamente todos os programas de renda mínima, que variava de 2 a 5 anos, conforme o caso.

Embora a nacionalização do programa tenha atenuado o efeito do *welfare magnets*, ela não o excluiu. Isto porque, dado o baixo valor do benefício do *Bolsa Escola*, o governo federal

incentiva que cada município busque esforços e parcerias para incrementá-lo. Resta saber se os municípios terão este comportamento positivo, já que, como mostramos antes, eles têm se movido muito mais pela competição do que pela cooperação – a própria guerra fiscal gera um *welfare magnets* com alto custo para as cidades que “ganham” as empresas.

Num contexto de federalismo competitivo a tendência natural é de que os municípios tendam a cooperar apenas no sentido do esforço mínimo, procurando obter o maior ganho em troca do menor esforço. Assim, pode-se induzir a um comportamento negativo, problema da ação coletiva dos entes federativos, que é o *race to the bottom* (PETERSON, 1995). Este fenômeno ocorre quando os governantes optam por construir uma estrutura mínima de prestação de serviços sociais, procurando evitar a afluência de pobres para a sua região, aumentando a competitividade econômica. No caso da bolsa escola isto se daria quando os municípios optassem por não incrementar o benefício.

Entre o efeito do *welfare magnets* e do *race to the bottom*, os programas bolsa escola ainda não optaram majoritariamente por um nem outro. Há comportamentos que caminham em ambos os sentidos. Belo Horizonte, por exemplo, possui um programa de renda mínima que complementa generosamente o valor do *Bolsa Escola* e, mais cedo ou mais tarde, se não houver uma ação coordenada junto aos municípios vizinhos, muito provavelmente poderá sofrer com o *welfare magnets*. Na outra ponta, inúmeros municípios não estão complementando o benefício, ou simplesmente não cadastrando em tempo hábil os beneficiários, como é o caso de São Paulo que, em 2001, credenciou apenas 7% das famílias em condições de receber o benefício, deixando de fora 93%. Segundo Floriano Pesaro, Secretário Nacional do Bolsa Escola “Eles estão deixando de receber R\$ 2 milhões por mês. Trata-se de um dinheiro que, seguramente, teria um impacto extremamente positivo na economia local” (BOLSA ESCOLA, 2002). Embora seja dissimulado, há indícios de que o motivo para este comportamento evasivo seja a divergência política com o governo federal.

Se um dos maiores desafios do *Bolsa Escola* está na sua possibilidade de expansão, a grande questão é como incluir mais crianças e aumentar o benefício sem ferir a responsabilidade fiscal na gestão das contas públicas. O problema é que, para tanto, os

governos podem ser tentados a viabilizar financeiramente os programas, limitando o tamanho da transferência de renda e provocando o *race to the bottom*.

Como o objetivo é evitar que a criança deixe a escola para trabalhar, se o benefício é menor do que ela ganharia na rua, a tendência é que as famílias não permaneçam no programa. Qualquer ganho na redução da transferência de renda deve ser posto contra o custo de não se atingir os objetivos do programa, razão pela qual o BIRD⁴⁹ não recomenda sacrificar sua eficácia para atingir uma população maior. Todavia, no âmbito federal, o governo argumenta, sem entrar em maiores detalhes, que regionalizar um programa nacional de renda mínima, na situação atual do país, seria condená-lo ao fracasso. Ressalta ainda que o orçamento é finito e não é possível comparar um projeto universal, como o federal, com programas com regras de exclusão, como os estaduais (AZEVEDO et al, 2001).

A opção do governo federal é clara, e tudo indica que não irá aumentar o valor do benefício tão cedo, muito menos diferenciá-lo por regiões. As cartas estão lançadas. Agora são os municípios os jogadores que demonstrarão se o atual arranjo institucional inibirá os efeitos negativos de ambos os fenômenos descritos nesta seção – o *welfare magnets* e o *race to the bottom*.

b) Cooperação Horizontal: A construção de redes

Trataremos aqui de um desafio complexo, qual seja, a reflexão acerca da necessidade da cooperação horizontal, sobretudo entre os municípios, na maximização dos resultados do *Bolsa Escola*.

Como vimos, a enorme disparidade inter-regional de capacidade e financiamento municipais constitui o maior obstáculo para a implementação nacional deste programa, ainda que de forma descentralizada. A incompatibilidade entre recursos disponíveis e necessários para financiá-los é ainda mais pronunciada quando a análise é feita no nível dos governos subnacionais. A existência dessas disparidades regionais é facilmente explicável, na medida em que a situação financeira dos municípios está em boa parte relacionada às condições socioeconômicas da sua população. Maior contingente de população de baixa e

baixíssima renda representa, por um lado, maior proporção de beneficiários de programas de renda mínima e, por outro, menor capacidade financeira por parte do município. Existe portanto uma relação inversa entre a demanda potencial de recursos para programas de renda mínima e a possibilidade de satisfazê-la no quadro dos recursos financeiros municipais.

Esta disparidade é reforçada pela existência de um contingente enorme de municípios pequenos, os quais têm pouca capacidade de sobreviver com seus próprios recursos. As fontes certas dos recursos municipais são duas: a sua receita tributária (própria) e as transferências constitucionais (federais e estaduais). Todavia, segundo LESBAUPIN (2000) esta receita tributária não representa, em média, mais do que 15% dos recursos com que contam os municípios. As transferências federais representam cerca de 60% do valor total das transferências enquanto as transferências estaduais representam 40%. A fonte mais importante para a grande maioria dos municípios é uma transferência federal, o Fundo de Participação dos Municípios – FPM. Ela representa 75% do volume transferido aos municípios pela União. Quase 45% dos municípios de pequeno porte (até 10 mil habitantes) têm no FPM de 40 a 60% de sua receita total.

Segundo ABRUCIO E SOARES (2001), este quadro de desigualdade econômica ganha um contorno preocupante diante da fragilidade administrativa ainda vigente na maioria dos governos locais. Muitos deles, inclusive, não cobram IPTU simplesmente porque não têm máquina arrecadadora capaz de cumprir esta função. São municípios pequenos que gastam a maior parte dos recursos para pagar suas contas mínimas, sendo os que mais gastam com os três Poderes. Isto é importante sobretudo quando pensamos em políticas de combate à pobreza. Para se ter uma idéia, 90% dos municípios brasileiros têm menos de 50 mil habitantes; são municípios pequenos que, além de sofrerem com as debilidades financeiras, abrigam 55% da população mais pobre do país.

A questão que se coloca, como forma de minimizar este problema, é identificar mecanismos de incentivo à construção de redes e à ação regionalizada para implementação do *Bolsa Escola*. Um destes mecanismos seria o consórcio intermunicipal, especialmente

⁴⁹ BRASIL – *An Assessment of the Bolsa Escola Programs*. Relatório Banco Mundial. 15 mar. 2001.

nas regiões metropolitanas onde a proximidade física dos municípios induz fortemente aos efeitos negativos do *welfare magnets* ou do *race to the bottom*, que, em ambos os casos, tem o cunho de inibir o incremento do benefício a níveis satisfatórios para o êxito da política.

Uma proposta para o funcionamento destes consórcios regionais seria a constituição de um conselho intermunicipal, integrado por representantes do governo e da sociedade civil, que faria o acompanhamento, controle e fiscalização da implementação do *Bolsa Escola*. Sob a responsabilidade deste conselho ficaria a gestão de um fundo regional que reuniria num só montante os recursos financeiros de todas as esferas de governo destinados ao *Bolsa Escola*.

Retomando o argumento de BARROS (2000), segundo o qual só será possível o resgate da dívida social se combinarmos políticas de redistribuição de renda com o desenvolvimento econômico, mencionamos aqui a pertinência de outro tipo de consórcio intermunicipal, voltado ao desenvolvimento econômico, que contribuiria para maximizar os resultados do *Bolsa Escola* no combate à pobreza e à desigualdade. Este arranjo institucional estaria em sintonia com a necessidade de superação da dependência das transferências inter-regionais de renda, que caracteriza as regiões mais pobres do país, conforme mencionado anteriormente (GUTERMAN, 2002).

Não obstante as já relatadas dificuldades institucionais de consolidação e continuidade dos consórcios intermunicipais, o fato de, nesta proposta, serem geridos por um conselho paritário composto por representantes do governo e da sociedade civil, estimula a ‘apropriação’ ou ‘enraizamento’ da política pela população, minimizando a insegurança relativa à mudanças de governo ou alternâncias no poder. Uma proposta ainda mais ousada seria garantir aos representantes da sociedade o poder de veto nos casos de o Executivo tomar decisões que possam comprometer o alcance dos objetivos e concepções do programa, estabelecidos pelo governo federal. Da mesma forma, a indicação de tais representantes deveria privilegiar critérios que contemplassem pessoas de reconhecida atuação nas causas relativas à garantia dos direitos das crianças e adolescentes e em políticas de alívio e combate à pobreza, como por exemplo, membros ativos da Pastoral da Criança.

Esta proposta está em sintonia com o padrão de ‘coordenação cooperativa’ de relações intergovernamentais na implementação das políticas sociais, detalhada anteriormente, na medida em que cria uma instância intergovernamental horizontal – os consórcios intermunicipais – com atribuições de coordenação e acompanhamento dos programas de bolsa escola, agregando esforços para alcançar objetivos comuns.

Mais discursos neste sentido começam a aparecer. O município de São Paulo, por exemplo, se propõe a unificar os programas municipal, estadual e federal num fundo único. Segundo Márcio Pochmann, secretário da pasta responsável pelo programa, ‘para o pobre não interessa se o dinheiro é carimbado: municipal, estadual ou federal. Interessa que o dinheiro chegue a ele, e que isso facilite a sua inserção social’ e acrescenta ‘pode até parecer positivo o governo federal não exigir mais a contrapartida dos recursos, mas o modelo adotado pela União é para municípios sem capacidade de criar um fundo mais amplo. Não é o caso de São Paulo’ (NAKAD JUNIOR, 2001). No entanto, sua proposta inicial – reunir em um só Fundo os recursos do Programa Renda Mínima (municipal), do Complementando a Renda (estadual) e do *Bolsa Escola* (federal) destinados ao Município de São Paulo – foi de pronto rejeitada pelos governos federal e estadual. As dificuldades políticas embutidas no federalismo e na sua possibilidade de conflitos entre entes autônomos, no entanto, precisam ser superadas para que tal modelo dê certo. O desafio é realizar tal tarefa sem que os governos percam sua autonomia.

c) Cooperação Vertical: a participação dos estados

A proposição de regras que incentivem à cooperação não pode ser vista apenas pelo ângulo horizontal. Vimos que o desenvolvimento de programas de renda mínima, na maioria dos casos, só é viável se os recursos próprios dos municípios forem complementados por subsídios do governo federal. Esta foi indiscutivelmente a opção adotada pelo *Bolsa Escola*. No entanto, uma reflexão sobre a dinâmica de cooperação entre os três níveis de governo sugeriria que os programas deveriam ser co-financiados também pelos governos estaduais. Os estados têm receita orçamentária prevista para uma série de atribuições, muitas das quais poderiam ser redirecionadas.

A Lei autoriza expressamente a celebração de convênios de cooperação com os estados, dispondo sobre a participação destes nos programas, inclusive no seu acompanhamento, avaliação e auditoria. O MEC diz estar aberto a convênios para que os estados ajudem na fiscalização e supervisão do cadastramento, citando alguns exemplos de parceria que têm começado a se concretizar. Para agilizar o atendimento aos 1144 municípios do sertão nordestino o *Bolsa Escola* articulou uma parceria com as secretarias estaduais de Assistência Social quando cerca de 30 técnicos por lá estiveram para auxiliar no cadastramento das famílias. Outra contribuição de um governo estadual foi a denúncia de que determinado prefeito só cadastrava alunos das escolas municipais e não das escolas estaduais do seu município. A partir da denúncia, o respectivo cadastro não foi reconhecido (BOLSA ESCOLA, 2001).

Afora o suporte financeiro, o apoio dos governos estaduais poderá envolver também o assessoramento técnico aos governos locais na formatação dos programas e no desenvolvimento de instrumentos, metodologias e sistemas de gerenciamento, bem como na melhor articulação entre as ações no campo da bolsa escola e as políticas sociais setoriais (saúde, educação, habitação etc.), especialmente no que se refere à proposta de consorciamento intermunicipal descrita na seção anterior.

Os primeiros dados relativos aos programas federais revelam, porém, participação praticamente nula dos governos estaduais na realização de convênios. Na verdade, até existem diversas iniciativas estaduais em andamento, conforme vimos no capítulo anterior. O problema é que em grande parte elas são autônomas e sobrepostas às iniciativas federal e municipais, gerando uma situação de repetição do que já fora feito, quando poderiam ser coordenadas de maneira a maximizar os recursos e os resultados desta política social.

Esta situação caracteriza o padrão dualista de relações intergovernamentais na implementação das políticas sociais que valoriza a autonomia estadual – privilegiando sua liberdade de iniciativa no campo das políticas públicas –, ‘confiando’ nos mecanismos de incentivo à competição por recursos tanto do setor privado tanto quanto do governo federal como forma de indução da participação destes no programa, sem se distinguir efetivamente as atribuições de coordenação e acompanhamento dos programas de bolsa escola.

As razões para tal comportamento não-cooperativo são várias e merecem um estudo mais aprofundado. A análise do atual cenário político e institucional brasileiro indica haver uma competição perante o eleitorado, de modo a colher dividendos para as próximas eleições estaduais e federais, em outubro de 2002. Este programa alcançou um *status* de ‘unanimidade’ em termos de efetividade no combate à pobreza e desigualdade, a ponto de ter se transformado em bandeira de partidos políticos das mais diversas orientações. Portanto, a bolsa escola se torna uma moeda tentadora para barganhar votos nas próximas eleições de 2002, sobretudo porque estarão em jogo os cargos mais importantes do governo brasileiro, do executivo e do legislativo federais e estaduais.

A proposta de criação de um Fundo Nacional para financiamento dos programas

Preocupada com as sobreposições de iniciativas, Raquel Teixeira (2000)⁵⁰ propõe a criação de um Fundo Nacional destinado ao bem-estar social e melhoria da educação dos estudantes do ensino fundamental. O regime de colaboração entre governos federal, estaduais e municipais e a sociedade civil, preconizado pela Constituição de 1988, daria embasamento legal para esse novo desenho⁵¹. No âmbito federal este fundo redistribuiria recursos de origem municipal, estadual, federal e internacional. Haveria também um núcleo gestor, composto por representantes das entidades governamentais e não-governamentais, que poderia receber, avaliar, aprovar e acompanhar a implantação da política de bolsa escola.

A proposta, acatada como uma das recomendações do “Seminário Nacional sobre renda mínima vinculada à educação” realizado no Congresso Nacional em novembro de 2000, reuniria num só montante todo o esforço financeiro no Brasil para estes programas. Isso facilitaria sobremaneira sua coordenação, de forma a impedir sobreposições nos diversos níveis de governo, evitando a dispersão de recursos e esforços, além do não atendimento aos grupos realmente necessitados.

⁵⁰ Professora Doutora da Universidade Federal de Goiás; Secretária da Educação do Estado de Goiás e Vice-Presidente do CONSED (Conselho Nacional dos Secretários de Educação).

⁵¹ Basicamente, este regime colaborativo se fundamenta nos arts. 3º, III; 23, X e 227 da Constituição.

A autora não especifica os detalhes institucionais que norteariam o funcionamento do fundo. Todavia, pela sua fundamentação, é razoável supor que a concepção do modelo privilegiaria uma cooperação intergovernamental mais vertical, sobretudo entre governos estadual e federal. O resultado seria uma maior flexibilização do processo de decisão dentro do sistema federativo, razão pela qual identificamos nesta proposta a orientação por um padrão de coordenação cooperativa das relações intergovernamentais, mas que negligencia o aspecto horizontal, como os consórcios intermunicipais.

3.4 Conclusão: desafios e percalços rumo à consolidação do Programa Bolsa Escola

Para PAUL PIERSON (1995), o federalismo influencia diretamente o desenvolvimento das políticas sociais. Entretanto, a forma como isso acontece depende especificamente do modelo federativo adotado, bem como da disposição das instituições num determinado contexto político. No Brasil, o processo de descentralização descoordenado iniciado no período da redemocratização, aliado ao padrão de relações intergovernamentais predatório e não-cooperativo, fez com que as políticas sociais fossem tradicionalmente independentes, sobrepostas, pulverizadas e apenas modestamente coordenadas.

Durante boa parte deste período, talvez com exceção das políticas da área da Saúde, o governo federal tentou se esquivar, repassando responsabilidades a estados e municípios, sem um critério que efetivamente considerasse as respectivas disparidades nas capacidades administrativa e de financiamento. Os municípios, maiores beneficiários da nova repartição de receitas e descentralização fiscal promovidas pela Constituição de 1988, foram os que mais se destacaram. Isso possibilitou a profusão de inovações governamentais, sobretudo na área das políticas de combate à pobreza. Exemplo clássico é o da implementação, em 1995, de programas de renda mínima em Campinas e bolsa escola no Distrito Federal, que rapidamente se proliferaram pelo país, alcançando o *status* de política nacional. O advento do Programa *Renda Mínima* (Lei 9.533/97) e, posteriormente, do Programa *Bolsa Escola* (Lei 10.219/2001), significou a tentativa de coordenar esforços entre governo federal e governos municipais, de modo a alcançar resultados mais efetivos da política, que eles não vinham conseguindo obter sozinhos. É importante ressaltar mais uma vez este aspecto: os

governos municipais foram os primeiros a criar programas de renda mínima e adjacências, rompendo uma tradição centralizadora do *welfare state* brasileiro.

Procuramos resgatar neste capítulo alguns fatores que determinaram a mudança, no âmbito federal, do desenho do Programa *Renda Mínima* para o adotado pelo Programa *Bolsa Escola*, seu sucessor. O primeiro deles diz respeito ao limite da alíquota fixa do *Renda Mínima* para o repasse de recursos, que impedia uma flexibilização suficiente para amenizar as disparidades financeira e administrativa entre os municípios, sobretudo no caso daqueles mais pobres. O novo critério de repasse do *Bolsa Escola*, vinculado ao número de potenciais beneficiários, de acordo com a focalização legal, e não mais ao montante da contrapartida municipal, sujeita à vontade política do prefeito, está em sintonia com a necessidade de atenuar as disparidades municipais e garantir à população mais pobre reais condições de acesso aos serviços públicos, nos quatro cantos do país.

Vimos que o *Renda Mínima* era descentralizado, mediante o repasse dos recursos aos municípios que, por sua vez, se encarregavam de distribuí-los às famílias. Este comportamento era contraditório à tendência de recentralização de recursos no âmbito do governo federal, fruto de reação à descentralização descoordenada ocorrida após a redemocratização. O método adotado pelo *Bolsa Escola* foi o pagamento do benefício direto à família, mediante cartão da Caixa Econômica Federal, sem intermediação. Optou-se por este caminho sob o argumento de que a centralização dos recursos repassados diretamente às famílias pelo governo federal agilizaria a implementação dos programas bem como evitaria a possibilidade de dispersão financeira, uma vez que o controle sobre o gerenciamento do município era muito mais remoto no *Renda Mínima* – o que, no fundo, demonstra a dificuldade de a União assumir um papel coordenador, junto com os estados. Além disso, a proximidade de eleições presidenciais estimula este comportamento centralizador, uma vez que o Executivo federal se sente incentivado a buscar dividendos eleitorais com tal política.

Curiosamente, os demais programas do MEC – Fundef, Livro Didático, Merenda, Parâmetros Curriculares, TV Escola, ProInfo e Dinheiro Direto na Escola – estão muito mais pautados pela descentralização financeira e administrativa como forma de aumentar a

oferta e melhorar a qualidade do ensino. Na contramão, o único programa da pasta que se voltou para a recentralização de recursos foi o *Bolsa Escola*.

Outro fator decisivo para a ampliação do *Renda Mínima* para o *Bolsa Escola* foi o expressivo aporte de recursos para a área, graças ao advento do Fundo Constitucional de Combate à Pobreza, tendo em vista a reconhecida efetividade dessa política, fruto das experiências bem sucedidas no âmbito dos governos subnacionais. Identificamos aqui uma possibilidade de amenizar o ‘efeito magnético’ do *welfare*. Com isto, pode-se inibir o comportamento predatório proporcionado pela ‘atração’ da população mais pobre, o que inviabilizaria as já fragilizadas receitas municipais. Este considerável reforço financeiro, que permitiu a universalização do programa, minimiza ainda outra fraqueza do *Renda Mínima*: a pulverização dos resultados. Isto porque antes não eram beneficiados todos os municípios, e mesmo naqueles contemplados, não se atendia à população-alvo como um todo.

Perguntamos também ao longo do capítulo de que forma tal desenho alcançado pelo *Bolsa Escola* Federal articula incentivos à cooperação na busca pela maximização de seus objetivos e resultados. Um dos mecanismos de incentivo à cooperação, garantido pela legislação (arts. 9 e 10. da Lei 10.219/2001), diz respeito à suspensão dos repasses do FPM no caso de cadastramento fraudulento por parte do município. Esta é, na grande maioria das vezes, a maior fonte das receitas municipais no atual modelo federativo brasileiro (em média 40 a 60% da receita total), de modo que, suspendê-la, inviabiliza a administração municipal. Este mecanismo evita os problemas decorrentes da distância entre o ‘principal’ (governo federal) e o ‘agente’ (governos municipais), induzindo este último a proceder com lisura na manutenção dos cadastros e acompanhamento dos beneficiários.

Outro instrumento, com a mesma finalidade, refere-se à previsão legal e institucionalização do controle social via vinculação do cadastramento à aprovação pelo Conselho composto por 50% da sociedade civil, segundo o art. 2º, inciso IV do mencionado diploma legal. Esta exigência, que pode até ser incrementada por parcerias na implementação dos programas⁵²,

⁵² Como já é o caso de várias prefeituras que firmam convênios com ONGs, por exemplo a *Missão Criança*, para a seleção das famílias, captação de recursos, treinamento de gestores do programa etc.

tem como objetivo garantir espaço à comunidade no acesso aos cadastros e acompanhamento mais próximo das famílias, garantindo a *accountability*.

O próprio reconhecimento e visibilidade alcançados pelas experiências bem sucedidas de implementação dos programas de renda mínima e bolsa escola – exaustivamente avaliadas e reconhecidas por organismos nacionais e internacionais como efetivas na redução dos índices de evasão e repetência escolar, na racionalização do gasto social, na melhor focalização das políticas sociais, no aquecimento da economia local e conseqüente aumento da receita tributária – são também determinantes no incentivo à adesão e cooperação dos municípios ao programa federal.

Também se procurou identificar os principais desafios para a construção de uma política de bolsa escola que coordene, positivamente, os esforços de todos os níveis de governo e da sociedade civil. O primeiro deles, senão o maior, está em universalizar a política, incluindo mais crianças, sem contudo ferir a responsabilidade fiscal na gestão das contas públicas, dada a grande demanda por políticas dessa natureza, representada pelos 50 milhões de brasileiros abaixo da linha da pobreza.

Este dilema nos remete à necessidade de se elevar o valor do benefício, sobretudo nos grandes centros, de forma que ele constitua realmente num incentivo para que a criança troque a rua pela escola. Neste sentido, o BIRD sugere que o valor do benefício deveria estar diretamente ligado ao ‘custo de oportunidade’ relativo à presença da criança na escola. As mais velhas, por exemplo, deveriam receber um benefício maior porque seu custo de oportunidade aumenta de acordo com a idade, tendo em vista a proporcional ampliação de oportunidades remuneração de trabalho infantil. Este é exatamente o desenho do *Progresá*, variação do bolsa escola no México.

Outro desafio está em induzir o comportamento cooperativo dos governos estaduais na implementação do *Bolsa Escola*, de modo a potencializar e acelerar os resultados da política. Muitos deles ‘renderam-se’ e já a contemplam no rol de suas políticas sociais, embora de forma autônoma e sobreposta às iniciativas dos demais entes federativos. Este desafio passa pela revisão dos instrumentos de cooperação previstos na Lei 10.219/2001.

Um último aspecto analisado neste capítulo diz respeito às principais questões federativas decorrentes da dinâmica de relações intergovernamentais características dos arranjos institucionais adotados pelo *Renda Mínima* e pelo *Bolsa Escola*.

Constatamos que o *Renda Mínima* se orientava por um padrão dualista de relações intergovernamentais, na medida em que valorizava a autonomia dos entes federativos e estimulava o envolvimento destes mediante a vinculação do volume de recursos repassados ao montante da contrapartida do município, sem fixar transferências automáticas independentes do desempenho municipal.

Já o *Bolsa Escola* passou a se orientar por um padrão de relações intergovernamentais mais cooperativo, na medida em que define, segmenta e distingue as atribuições do governo federal e dos governos municipais para o alcançar os resultados e objetivos do programa. Além disso, tal modelo também incentiva o compartilhamento do financiamento da política entre os entes federativos das três esferas de governo.

Todavia, sob a ótica da participação dos estados, constata-se no *Bolsa Escola* um padrão dualista de relações intergovernamentais, que valoriza a autonomia estadual, privilegiando sua liberdade de iniciativa no campo das políticas públicas. O incentivo à sua participação seria resultado da competição por recursos para a implementação do programa, tanto do setor privado tanto quanto do governo federal.

Verificamos também que as propostas de aperfeiçoamento do *Bolsa Escola* – a formação de consórcios intermunicipais para implementação dos programas e criação de um Fundo Nacional que reúna os recursos destinados à sua execução – estão em sintonia com o padrão de coordenação cooperativa de relações intergovernamentais na implementação das políticas sociais. Isto porque tais propostas implicam na criação de instâncias intergovernamentais verticais e horizontais com atribuições de planejamento, coordenação e acompanhamento dos programas.

Todavia, para que elas sejam viáveis, é necessária a flexibilização do padrão vertical e segmentado das relações intergovernamentais que atualmente caracteriza o federalismo brasileiro. Cabe ao governo federal estimular e legitimar formas alternativas de

organização, fomentando a criação de instituições intergovernamentais que flexibilizem o processo decisório dentro do sistema federativo, o que só é possível com mudanças institucionais. O êxito do programa *Bolsa Escola* depende disso, especialmente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na reflexão acerca da reestruturação dos sistemas de proteção social, procuramos situar a idéia da renda mínima na discussão sobre o futuro do *welfare*. A solidariedade social, estruturada a partir das contribuições dos incluídos no mercado de trabalho, se tornou incompatível com o aumento sem precedentes da pobreza e da exclusão social, inclusive nos países mais desenvolvidos.

Financiada pelos impostos e não pelas contribuições sobre o trabalho, a renda mínima está afinada com esta perda da centralidade do emprego como forma de inclusão social, garantindo aos indivíduos a satisfação das necessidades básicas mesmo quando o mercado os exclui. Conhecida como bolsa escola, em nosso país ela é concebida como instrumento transitório destinado a viabilizar a (re) inserção social e econômica dos beneficiários, por intermédio da vinculação do auxílio monetário a ações socioeducativas.

Em linhas gerais, esta foi a trajetória destes programas no Brasil:

1975: Antônio Maria da Silveira apresenta a idéia do Imposto de Renda Negativo em artigo publicado na *Revista Brasileira de Economia*;

1991: O Senador Eduardo Suplicy apresenta no Senado Federal projeto de lei que institui o imposto de renda negativo no Brasil;

1993: O economista JOSÉ MÁRCIO CAMARGO (1993), indica os pontos fracos do projeto de Suplicy face ao perfil da pobreza no Brasil e sugere sua vinculação a ações socioeducativas, de modo a romper com o círculo vicioso da pobreza transmitida geração a geração;

1995: Surgem as primeiras experiências, no âmbito dos governos subnacionais: renda mínima, em Campinas, e bolsa escola, no Distrito Federal;

1997: Num contexto de multiplicação destas experiências por dezenas de governos subnacionais o Congresso Nacional aprova a Lei 9.533/97 que institui o Programa de *Renda Mínima* vinculado à ações socioeducativas;

1999: Começa a implementação do *Renda Mínima*, com suporte financeiro do governo federal restrito às iniciativas dos municípios mais pobres de cada estado;

2000: O Brasil conta com mais de 1600 municípios com implementação do *Renda Mínima* em andamento. Neste mesmo ano é aprovada a Emenda Constitucional n.º 31, criando o

Fundo Constitucional de Combate à Pobreza, que multiplica por dez a quantidade de recursos federais disponíveis para a implementação do programa (R\$ 1,8 bilhões em 2001);

2001: O governo federal instituiu o Programa *Bolsa Escola*, por meio de medida provisória posteriormente convertida na Lei 10.219/2001, que substituiu o Programa *Renda Mínima*. Para universalizar o programa, introduziram-se significativas alterações em seus padrões de gestão e financiamento;

2002: Contamos, no mês de janeiro, com 5470 municípios com programas de bolsa escola em execução, o que representa mais de 98% dos municípios brasileiros.

Para além da trajetória propriamente dita, o objetivo deste trabalho foi entender como o contexto institucional influenciou os rumos que esta política vem tomando, com ênfase nas implicações do federalismo neste processo. Retomemos, agora, as três perguntas que fizemos ao início do trabalho.

Se as primeiras discussões se deram no campo acadêmico e as primeiras propostas no nível federal, não foi por acaso que as primeiras experiências tenham se dado no âmbito dos governos subnacionais. O fortalecimento dos municípios, maiores beneficiários da nova repartição de receitas e descentralização fiscal promovidas pela Constituição de 1988, permitiu a profusão de inovações governamentais, por conta dos novos recursos e da saudável competição política entre os “governos rivais” no federalismo – governantes opositoristas muitas vezes apoiaram-se nesta nova realidade para se contrapor aos partidos dominantes no plano federal. Isto pôde ser constatado nas áreas das políticas de combate à pobreza. Além disso, depois da Constituição de 1988, grande parte do arcabouço de proteção social instalado no Governo Federal perdeu o rumo ou se desmantelou, com a exceção da Saúde e, pela perspectiva distributiva, da alocação de recursos previdenciários nas áreas rurais. Foi este o contexto favorável que possibilitou o surgimento das primeiras experiências de renda mínima e bolsa escola nas instâncias municipais.

Diante do reconhecimento da efetividade destas políticas subnacionais no combate à pobreza e à desigualdade, inclusive por atores internacionais, os congressistas e o Executivo federal colocaram-na em sua agenda. Ademais, constatada a fragilidade da maioria dos municípios em dar continuidade, implementar ou ampliar seu escopo, a União surgiu como o ente capaz de viabilizar o aumento da cobertura, por conta de suas condições

financeiras e técnicas. Obviamente que a incorporação do aprendizado local obtido com os programas de renda mínima, subvertendo a ordem clássica do *welfare state* brasileiro, de índole centralizadora, foi decisivamente impulsionada pela variável política, uma vez que o governo federal pode com esse programa elevar sua influência por todos os rincões do país, algo que se tornou decisivo para assegurar a hegemonia político partidária. O mal resultado dos partidos governistas nas eleições municipais de 2000 alavancou este processo, que ganha uma tonalidade mais precisa com a proximidade do pleito de 2002.

A decisão de ampliação do programa *Renda Mínima* para o programa *Bolsa Escola* (Lei 10.219/2001), universalizando o atendimento graças ao aporte significativo de recursos proporcionado pela aprovação do Fundo Constitucional de Combate à Pobreza, estava contida neste contexto. É claro que a motivação política foi sim acompanhada da tentativa de coordenar esforços entre governo federal e governos municipais, de modo a alcançar resultados mais efetivos, que eles não vinham conseguindo obter sozinhos. Ao contrário do que muitas vezes é apregoado, sobretudo pelos raciocínios maniqueístas, o argumento técnico não é antinômico ao político.

Respondendo à terceira pergunta, é interessante notar a evolução destes programas no Brasil, atentando-se para a forma como se conduziu seu aperfeiçoamento, até alcançarmos o atual desenho institucional do *Bolsa Escola*:

- a) As primeiras iniciativas, no âmbito dos governos subnacionais, eram exclusivamente financiadas por receitas próprias, o que, como vimos, impossibilitava o atendimento de todos os que faziam jus ao benefício, comprometendo os resultados da política.
- b) No nível federal, o advento do programa *Renda Mínima* implicou no reconhecimento das debilidades financeiras dos governos locais para a implementação de uma política abrangente e efetiva. A União passou a providenciar o aporte de 50% do orçamento destinado aos programas das cidades mais pobres de cada estado, desta maneira os recursos eram repassados aos municípios que, por sua vez, se encarregavam de identificar e acompanhar os beneficiários, bem como pagar as bolsas.

- c) A enorme disparidade na capacidade de financiamento deste programa pelos municípios, mesmo com a ajuda do governo federal, era um grande empecilho para a produção de resultados significativos na redução da pobreza no Brasil. Some-se a isso, o fato de que o *Renda Mínima* não contemplava os municípios pertencentes às regiões metropolitanas, que abrigam grande contingente de pobres e indigentes brasileiros.
- d) Tais constatações, aliadas aos fatores técnicos e políticos já descritos, influenciaram a ampliação deste programa, dando origem ao *Bolsa Escola* Federal que, por sua vez, introduziu significativas mudanças institucionais, em relação ao *Renda Mínima*. A partir de então, o governo federal assumiu integralmente o financiamento do programa, repassando o dinheiro diretamente às famílias, via cartão da Caixa Econômica Federal. Além disso, o repasse federal deixou de ser vinculado ao valor da contrapartida municipal, e passou a se basear no número de potenciais beneficiários, que preenchessem os requisitos legais que dão direito ao benefício.

Ainda respondendo à terceira questão formulada no início do trabalho, constatamos que o atual arranjo institucional do *Bolsa Escola* articula incentivos à cooperação federativa na busca pela maximização de seus objetivos e resultados, buscando inibir comportamentos predatórios, expressamente garantidos nas Leis municipal e federal, quais sejam:

- a) A suspensão dos repasses do FPM no caso de cadastramento fraudulento por parte do município;
- b) A institucionalização do controle social via obrigatoriedade de um Conselho Municipal, já existente ou criado para este fim, composto por pelo menos 50% de representantes da sociedade civil, cuja atribuição é acompanhar a implementação do programa;
- c) A vinculação do recebimento do cadastramento das famílias pelo MEC à sua respectiva aprovação pelo Conselho Municipal.

Na dinâmica destes programas dentro da Federação Brasileira, os atores principais foram, num primeiro momento, os governos municipais – responsáveis pelo surgimento desta inovação governamental. Num segundo momento, foi a União quem desempenhou papel fundamental para a profusão dos programas nos municípios mais pobres do país,

funcionando como ‘catalisadora’ destas iniciativas municipais, sobretudo do ponto de vista financeiro. Além disso, a União definitivamente se apropriou do papel coordenador e indutor da participação dos demais entes federativos na implementação desta política. Quanto aos estados, importa destacar sua indefinição relativa à participação na gestão e financiamento dos programas. Embora num primeiro momento tenham se mostrado ausentes, os governos estaduais recentemente começaram a instituir programas de bolsa escola de forma autônoma e sobreposta, sem esboçar uma cooperação mais efetiva com as iniciativas federal e municipais em andamento. De fato, não se verifica no programa federal nenhum mecanismo institucional expressivo que incentive a cooperação estadual. Esta ‘negligência’ acaba por deixar um ‘vazio institucional’ que, caso preenchido, potencializaria ainda mais os resultados do *Bolsa Escola* no combate à pobreza e à desigualdade social.

Na busca de um melhor arranjo federativo, inclusive para a implementação das políticas sociais, o melhor caminho é a criação de um jogo de responsabilidades mútuas e não apenas de distribuição de perdas e benefícios entre União, estados e municípios. Neste sentido, constatamos no *Bolsa Escola* a tentativa de se combinar o que há de melhor na centralização – repartição de recursos e assistência técnica – com os aspectos positivos da descentralização – a possibilidade de ‘inovação’ e maior controle social, dada sua maior proximidade da população. Este padrão de relacionamento intergovernamental favorecerá a redução das desigualdades regionais, garantindo a um só tempo os sentimentos de autogoverno e esperança de simetria entre os participantes da Federação, pelo menos no que concerne à implementação desta política social.

Embora o *Bolsa Escola* tenha alcançado significativos avanços num período relativamente curto, ainda são muitos os desafios para o aperfeiçoamento do programa, dentre eles:

- a) Universalizar realmente a política, transformando-a num direito fundamental como condição para o exercício do direito à conclusão do ensino básico, incluindo de fato todas as crianças das famílias mais pobres, sem contudo ferir a responsabilidade fiscal na gestão das contas públicas;

- b) Elevar o valor do benefício, sobretudo nos grandes centros, de forma que ele constitua verdadeiramente um incentivo para que a criança troque a rua pela escola;
- c) Induzir o comportamento cooperativo dos governos estaduais na implementação do *Bolsa Escola*, de modo a potencializar e acelerar os resultados da política.

Após uma cuidadosa revisão bibliográfica, análise das principais dificuldades das iniciativas em andamento e identificação das tendências que têm norteado o modelo institucional adotado pelas políticas sociais no Brasil, especificamos duas propostas para o aperfeiçoamento do *Bolsa Escola*:

- a) Formação de consórcios intermunicipais para implementação dos programas, geridos por Conselhos formados por, pelo menos, 50% de representantes da sociedade civil, responsáveis pela gestão de fundos regionais que reúnem os recursos destinados ao programa;
- b) Criação de um Fundo Nacional que reúna os recursos destinados à sua execução, criando instituições com um corte intergovernamental claramente vertical, sobretudo entre governo federal e estados (TEIXEIRA, 2000).

Vale ressaltar que, no que se refere à viabilidade destas propostas⁵³, constatamos a suprema necessidade da flexibilização do padrão segmentado das relações intergovernamentais que atualmente caracteriza o federalismo brasileiro. Para tanto, cabe ao governo federal estimular e legitimar formas alternativas de arranjos institucionais, fomentando a criação de instituições intergovernamentais que flexibilizem o processo decisório dentro do sistema federativo, o que só é possível com mudanças constitucionais que dêem uma sustentação jurídica maior à formação dos consórcios intermunicipais.

Na análise do impacto da variável federativa sobre a trajetória dos programas, pudemos identificar alguns padrões de relações intergovernamentais característicos dos arranjos institucionais adotados pelos Programas *Renda Mínima* e *Bolsa Escola*, bem como pelas duas propostas para o aperfeiçoamento deste último.

⁵³ Não foi possível neste estudo especificar, de maneira mais minuciosa, os arranjos institucionais que sustentariam tais propostas. Esta tarefa fica como sugestão de continuidade deste trabalho.

- a) *Renda Mínima*: este programa se orientava por um padrão dualista de relações intergovernamentais, na medida em que valorizava a autonomia dos entes federativos e estimulava o envolvimento destes mediante a vinculação do volume de recursos repassados ao montante da contrapartida do município, condicionando as transferências ao desempenho municipal;
- b) *Bolsa Escola*: passou a se orientar por um padrão de relações intergovernamentais misto. Por um lado, possui um padrão cooperativo na medida em que define, segmenta e distingue as atribuições do governo federal e dos governos municipais para alcançar os resultados e objetivos do programa, além de incentivar o compartilhamento do financiamento da política entre os entes federativos das três esferas de governo. Por outro, reveste-se de um caráter dualista na medida em que valoriza a autonomia estadual, privilegiando sua liberdade de iniciativa no campo das políticas públicas. Neste sentido, o incentivo a participação estadual resultaria naturalmente da competição por recursos para a implementação do programa, tanto do setor privado tanto quanto do governo federal.
- c) Propostas para o aperfeiçoamento do *Bolsa Escola*: tanto a criação de consórcios intermunicipais, bem como a criação de um fundo nacional para implementação dos programas estão sintonizadas com o padrão de coordenação cooperativa de relações intergovernamentais na implementação das políticas sociais na medida em que buscam reunir o que há de melhor no padrão dualista e no padrão cooperativo, ou seja, em vez de fragmentar as políticas, como no modelo ‘dualista’, ou segmentá-las, como no ‘cooperativo’, tais propostas implicam na criação de instâncias intergovernamentais horizontais e verticais, respectivamente, com atribuições de planejamento, coordenação e acompanhamento dos programas, flexibilizando o processo decisório dentro do sistema federativo brasileiro.

Há poucas unanimidades no Brasil, uma delas talvez seja a bolsa escola que, reconhecida pela população, transformou-se em programa central de vários partidos. Para um país tradicionalmente marcado pela pobreza e pela desigualdade social, onde as políticas para os pobres sempre foram caracterizadas como ‘pobres’, ou seja, mal focalizadas e sem recursos

satisfatórios, o *Bolsa Escola* representa uma evolução positiva do nosso sistema de proteção social.

Não obstante, ao longo deste trabalho procuramos demonstrar que o resgate da dívida social brasileira não depende apenas da identificação da melhor política social; é igualmente fundamental criar condições institucionais para seu bom desempenho. Embora os desafios para o aperfeiçoamento do *Bolsa Escola* sejam enormes, a trajetória dos programas tem demonstrado que eles não são insuperáveis. Dado o curto período de existência desta política, além das recentes mudanças na forma como a União a tem implementado, constatamos que seu êxito e sua consolidação dependerão sobretudo da forma pela qual se articularão, em seu desenho, os aspectos institucionais positivos de cada um dos binômios: centralização/descentralização e competição/cooperação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os barões da federação: o poder dos governadores no Brasil pos-autoritario*. Dissertação de Mestrado. Departamento de Ciência Política. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1994.

ABRUCIO, Fernando Luiz; FERREIRA COSTA, Valeriano Mendes. *Reforma do estado e o contexto federativo Brasileiro*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Pesquisas, n.º 12, ano 1999.

ABRUCIO, Fernando Luiz; SOARES, Márcia Miranda. *Redes Federativas no Brasil: Cooperação Intermunicipal no grande ABC*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Pesquisas, n.º 24, ano 2001.

AMARAL, Carlos et al. Programas de Renda Mínima e Bolsa Escola – Concepção, Gestão e Financiamento. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília: IPEA, v. 2, p. 4-58, 1998 .

ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo: n. 31, ano 11, p. 44-66, 1996.

AZEVEDO, Eliane et al. Eficácia do Bolsa Escola depende de manter renda. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 17 abr. 2001, página A10.

BACHA, Edmar; UNGER, Roberto Mangabeira. *Um Projeto de Democracia para o Brasil, Participação, Salário e Voto*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1978.

BARCELLOS, Ana Paula de. Normatividade dos princípios e o princípio da dignidade da pessoa humana na Constituição de 1988. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 221, p.159-188, jul/set 2000.

BARROS, Ricardo Paes et al. Evolução recente da pobreza e da desigualdade: marcos preliminares para a política social no Brasil. In: _____. *Pobreza e Política Social*. São Paulo: Cadernos Adenauer, n.º 1, 2000, p. 11-30.

BASSO, Leonardo Fernando Cruz. *Renda Mínima Garantida: Prós e Contras*. São Paulo: FGV/EAESP, NPP – Núcleo de Pesquisas e Publicações. Série Relatórios de Pesquisa. Relatório n.º 1/2000.

BID Juventud. *Publicação eletrônica* [Mensagem Pessoal]. BID APROVA US\$ 500 MILHÕES PARA REDUÇÃO DA POBREZA E FORMAÇÃO DE CAPITAL HUMANO NO BRASIL. Mensagem recebida por <elicio@hotmail.com> em 06 dez. 2001.

BLANCO, F.; REIS, J. Capacidade tributária dos estados brasileiros. In: IPEA. *A economia brasileira em perspectiva*. Rio de Janeiro: IPEA, 1996.

BOLSA Escola: aposta no futuro. Dossiê. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 01 jul.2001.

BOLSA Escola tem nova regra de credenciamento. MEC/Notícias do Programa Bolsa Escola. Disponível em <http://www.mec.gov.br/acs/asp/noticias/noticiasId.asp?Id=1900&idOrgao=001012> Acesso em 21 jan. 2002.

BRASIL – *An Assessment of the Bolsa Escola Programs*. Relatório Banco Mundial. Report 20208-BR, 15 mar. 2001.

BUARQUE, Cristovam. Futuro da bolsa escola. *Correio Braziliense*, Brasília, 27 jun.2001. Opinião.

CAMARGO, José Márcio. Os miseráveis. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 27 mar.1993.

_____. *Educação na balança*. In: BOLSA ESCOLA: aposta no futuro. Dossiê. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 01 jul.2001.

CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. Coimbra: Almedina, 1997.

DELGADO, Guilherme; CARDOSO Jr. José Celso. *Principais resultados da pesquisa domiciliar sobre a previdência rural na região sul do Brasil (projeto avaliação socioeconômica da previdência social rural)*. Rio de Janeiro: IPEA, Texto para Discussão n.º 734, 2000.

DRAIBE, Sônia Míriam. As políticas sociais do regime militar brasileiro: 1964-84. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon (Org.). *21 anos de Regime Militar: Balanços e Perspectivas*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1994, p. 271-306.

_____. (Coord.). *Acompanhamento e Avaliação da Implementação do Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima PGRFM da Prefeitura Municipal de Campinas*. Campinas: NEPP/ UNICAMP, Relatório parcial. fev/dez/1995, 1996.

_____. *Brasil, anos 90: as políticas sociais no marco das reformas estruturais*. São Paulo: (s.n.), 1999.

DUPAS, Gilberto. *Economia Global e Exclusão Social*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

DURÃO, Vera S. Carga tributária do país bate novo recorde e fecha 2001 em 33,72% do PIB. *Valor Econômico*. 16 jan. 2002. Disponível em: <http://www.valor.com.br/valoreconomico/materia.asp?id=1025944> Acesso em 19 jan. 2002.

DYE, Thomas R. *American federalism*. Toronto: Lexington Books, 1990.

ELAZAR, Daniel. International and Comparative Federalism. *Political Science and Politics*, Washington D.C.: Vol. XXVI, n. 2, 1993.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do welfare state. *Lua Nova*, São Paulo, n.º 24, p. 85-116, set. 1991.

_____. O welfare state na nova ordem mundial. *Lua Nova*, São Paulo, n.º 35, p. 73-111, 1995.

EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. *Lua Nova*, São Paulo, n.º 28/29, p.107-156, 1993.

FALEIROS, Vicente. *Renda Mínima: Uma avaliação*. In: SPOSATI, Aldaíza (Org.). *Renda Mínima e Crise Mundial: saída ou agravamento?* São Paulo: Cortez, 1997.

FARIA, Vilmar Evangelista. Brasil: compatibilidade entre a estabilização e o resgate da dívida social. In: BARROS, Ricardo Paes et al. *Pobreza e Política Social*. São Paulo: Cadernos Adenauer, n.º 1, 2000, p.33-48.

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

GOODIN, Robert E. Towards a minimally presumptuous social welfare policy. In: VAN PARIJS, Philippe (ed.) *Arguing for a basic income*. London: Verso, 1992.

GUTERMAN, Débora. Programas criam relação de dependência. *Valor Econômico*. São Paulo, 29 jan. 2002, 1º Caderno. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/valoreconomico/materia.asp?id=1048317>> Acesso em 29 jan. 2002.

LAVINAS, Lena (Coord.). *Avaliação do Programa Bolsa-Escola de Recife*. Relatório Final, Convênio ILO Banco Mundial, ANPEC/IPEA, out/2000.

LESBAUPIN, Ivo. *Poder Local X exclusão social: a experiência das prefeituras democráticas no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2000.

LO VUOLO, Rubén. A modo de Presentación: los contenidos de la propuesta del ingreso ciudadano. In LO VUOLO, Rubén. *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*. Colección Políticas Públicas. Buenos Aires: Ciepp (Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas), s. d., p. 13-52.

MELLO, Alessandra. Bolsa Escola reduz pobreza no país. *Jornal do Brasil*. Rio de Janeiro, 03 dez. 2000. Política, p.13.

MISSÃO Criança, *Boletim Informativo*. Brasília: ns.º 4 a 7, 2001.

MEDEIROS, Marcelo. *A trajetória do welfare state no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990*. Brasília: IPEA, texto para discussão n.º 852, dez. 2001.

MORAES, Marcelo de. Bolsas Assistenciais substituem Plano Real como arma eleitoral. *Valor Econômico*, São Paulo, 05 set. 2001, A8.

NAKAD Junior, Jamil. Pochmann, o estilingue que virou vidraça. *Valor Econômico*. São Paulo, 14 mar. 2001. Especial, A12.

NASCIMENTO, Milton Meira do. Rousseau: da servidão à liberdade. In: WEFFORT, Francisco. *Os Clássicos da Política*. São Paulo: Editora Ática, 1998. Vol. 1, p. 187-241.

NERI, Marcelo. *Mapa do fim da fome: metas sociais contra miséria*. Rio de Janeiro: FGV, IBRE – Centro de Políticas Sociais, 2001.

PASSET, René. *Production, employ, revenu: le divorce*. Futuribles, Paris, n. 131, 1989.

PETERSON, Paul. *The price of federalism*. Whashington. D. C.: The Brookings Institution, 1995.

PIERSON, Paul. Fragmented Welfare States: Federal Institutions and Development of Social Policy. *Governance*, Cambridge, vol. 8, n.4., 1995.

PIOLLA, Gilmar. *Bolsa Escola sim, Bolsa Esmola não*. Aprendiz. Disponível em <http://www.uol.com.br/aprendiz/n_colunas/g_piolla/id270201.htm> Acesso em 28 fev. 2001.

PROGRAMAS de Renda Mínima: Resultados e Perspectivas. *Comunidade Solidária. Prefeito Solidário*, Brasília, 1997.

RAMOS, Dirceo Torrecillas. *O Federalismo Assimétrico*. São Paulo: Plêiade, 1998.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO– PNUD. *Relatório sobre o Desenvolvimento Humano 1999*. Lisboa. Disponível em <<http://www.undp.org.br/HDR/Hdr99/HDR99.htm>> Acesso em 08 jan. 2002.

RELATÓRIO Final da Comissão Mista Especial do Congresso Nacional *destinada a estudar as causas estruturais e conjunturais das desigualdades sociais*, Brasília: Congresso Nacional, 1999.

REZENDE, F.; AZEVEDO, B. *Fundos Sociais*. IX. ANPOCS. Águas de São Pedro, 1985.

ROSANVALLON, Pierre. *A nova questão social: repensando o Estado Providência*. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998.

SERRA, José & AFONSO, José R. R. *Federalismo Fiscal à Brasileira: Algumas Reflexões*. Rio de Janeiro: Revista do BNDES, v.6, n.12, p. 3-30, dez. 1999.

SCHWARZER, Helmut. *Impactos socioeconômicos do sistema de aposentadorias rurais no Brasil — evidências empíricas de um estudo de caso no estado do Pará*. Rio de Janeiro: IPEA, Texto para Discussão n.º 729, 2000.

SILVA, Maria Ozanira Silva e. *Renda Mínima e Reestruturação Produtiva*. São Paulo: Cortez, 1997.

SILVEIRA, Antônio Maria. Moeda e Distribuição de Renda. *Revista Brasileira de Economia*. Rio de Janeiro, p. 3-15, Abr/jun. 1975.

SOUZA, Celina. Federalismo e Gasto Social no Brasil: Tensões e Tendências. *Lua Nova*, São Paulo, n.º 52, p. 5-28, 2001.

STANDING, Guy. The need for a new social consensus. In: VAN PARIJS, Philippe (ed.) *Arguing for a basic income*. London: Verso, 1992, p. 47-60.

SUPLICY, Eduardo. *Programa de Garantia de Renda Mínima*. Brasília: Gráfica do Senado, 1998.

TEIXEIRA, Raquel Figueiredo Alessandri. *Estados e Municípios nos programas de renda mínima*. SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE RENDA MÍNIMA VINCULADA À EDUCAÇÃO, 2000 (mimeo).

TORRES, Ricardo Lobo. *Os direitos humanos e a tributação – imunidades e isonomia*. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.

VAN PARIJS, Philippe (ed.) *Arguing for a basic income*. London: Verso, 1992.

_____. *Real Freedom for all: What (if anything) can justify capitalism?* New York: Oxford University Press, 1995.

VARSANO, Ricardo. *Financiamento dos programas de renda mínima*. SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE RENDA MÍNIMA VINCULADA À EDUCAÇÃO, 2000 (mimeo).

WEBER, D. Valor do Bolsa Escola é baixo, diz governador. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 20 de fev. 2001.

ANEXOS - LEGISLAÇÃO