

Eduardo Suplicy e o Primeiro Programa Brasileiro de Transferência Direta de Renda: A Renda Mínima.

Autor: Fábio Luiz Lopes Cardoso¹

Resumo - Como objetivo deste artigo pretendemos estudar, com foco na atuação do senador Eduardo Matarazzo Suplicy, o processo de tramitação e discussão que envolve a primeira iniciativa de transferência direta de renda no Brasil, a saber: O Programa de Renda Mínima (PGRM) apresentado e aprovado no senado em 1991. Este é um programa de reconhecido impacto e influência na promoção de políticas sociais nas décadas de 1990 e 2000. Foi ainda de sua autoria, entre outros projetos, a lei da Renda Básica de Cidadania atualmente sancionada, mas ainda não implementada. O senador Eduardo Suplicy figura, portanto, como chave no desenvolvimento deste tipo de política social no país, participando de diversas iniciativas e debates. Com uma minuciosa análise das discussões que envolveram o PGRM pretendemos resgatar e compreender este primeiro passo rumo ao desenvolvimento do combate à miséria no Brasil via programas de transferência direta de renda.

Palavras-Chave: Assistência Social; Desigualdade; Justiça Social; Políticas Públicas; Política Social.

1. Introdução

Neste trabalho abordaremos as experiências e discussões relacionadas à apresentação do pioneiro Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), elaborado pelo senador por São Paulo Eduardo Matarazzo Suplicy (PT), através das vivências e trajetórias ocorridas dentro e fora do senado no período de sua aprovação. Observaremos ainda as críticas e virtudes levantadas pelos debates até o atual processo de tramitação da proposta na câmara dos deputados.

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

¹ Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Sociologia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH) da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) com financiamento da Capes e sob orientação do Prof. Dr. Josué Pereira da Silva. E-mail: fabiollc@yahoo.com.br

recursos a critério do executivo. A data de início era prevista para 1995 (Suplicy, 1992, 1998).

No entanto, até chegar a sua aprovação seguindo para a câmara dos deputados importantes discussões foram travadas e diversas modificações foram apresentadas, sendo algumas incorporadas. Convém analisar as origens da proposta elaborada pelo senador no intuito de compreendermos suas especificidades, acompanhando as transformações posteriores do projeto.

Atualmente muita confusão se estabelece em torno dos conceitos, nomenclaturas e diversidade programática do conjunto das experiências brasileiras de transferência de renda. Assim, para iniciarmos a discussão do PGRM precisamos primeiro situá-la. Sintetizamos o panorama nacional da seguinte maneira: A Renda Básica de cidadania é o programa federal mais abrangente aprovado e sancionado como lei um dia antes da aprovação do programa Bolsa-Família atualmente em vigência.² Alguns autores acreditam na possibilidade de transição do Programa Bolsa Família para a Renda Básica, atualmente não implementada, que é também prevista em Lei (Brasil, 2004; Cocco e Negri, 2006; Justo, 2010; Suplicy, 2008, 2010). As principais características da Renda Básica são a distribuição de valor monetário de forma universal e a inexistência de contrapartidas. Sua origem contemporânea pode ser remetida ao grupo da Rede Mundial de Renda Básica (*BIEN - Basic Income Earth Network*, fundada por diversos intelectuais em 1986) do qual Suplicy também faz parte (Silva e Silva, 1997, 2008).

A Renda Mínima é um programa menos abrangente que foca nos mais pobres o recebimento de valor monetário, sendo este extinto quando certo valor de renda for atingido. Pode exigir contrapartidas e exige fiscalização. Variantes deste programa foram implementadas nos municípios brasileiros ao longo dos anos 90 e é este modelo que serviu de base para a elaboração do Programa Bolsa-Família.³ A Renda Mínima também é conhecida como Imposto de Renda Negativo, Dividendo Social, Dividendo Nacional e Mínimo Diferencial (Silva e Silva, 1997). Sua origem contemporânea é normalmente remetida a Milton Friedman e seu livro "Capitalismo e Liberdade" de 1962.

² A Renda Básica de Cidadania foi sancionada no dia 8 de janeiro de 2004 e o Programa Bolsa Família foi sancionado no dia 9 de janeiro de 2004.

³ As primeiras cidades a implementarem programas de renda mínima, seguidas posteriormente por muitas outras, foram: Brasília, Campinas e Ribeirão Preto (Fonseca, 2001 e Silva e Silva, 1997).

Como programa pioneiro a proposta do PGRM foi de grande ousadia para o cenário brasileiro, ainda mais se analisarmos o período em que foi apresentada. O ano de 1991 foi o segundo do Governo Fernando Collor de Mello, a inflação era um problema crônico, o país vinha de um período recessivo que ainda se fazia presente, os índices de consumo eram muito baixos, o quadro era de corte de gastos e as denúncias de corrupção e fraudes eram corriqueiras. Collor foi responsável, antes de sofrer o seu processo de *impeachment* em 1992, por iniciar o ciclo de abertura neoliberal brasileiro.⁴ O ambiente externo era de acirramento do processo político-ideológico neoliberal com desmonte dos sistemas de *Welfare State*, colapso terminal do comunismo real e crise principalmente na América Latina e na Ásia.⁵ Esta atmosfera conturbada permeada ao mesmo tempo no âmbito interno pelo processo de redemocratização e de regulamentação da constituição de 1988, junto com a limitação das ações do Estado pelas diversas crises e as alianças conservadoras da transição democrática, delinearam um ambiente paradoxal (Draibe, 1995) da qual o PGRM se insere, curiosamente, em ambas as frentes.

Com a Renda Mínima Suplicy trouxe ao Brasil uma discussão já intensa e longa realizada na Europa e nos Estados Unidos (Justo, 2009), baseada em preceitos liberais e em perfeita consonância com os novos modelos neoliberais. Entretanto, por aqui esta proposta se apresentou quase como revolucionária dado os nossos enormes índices de desigualdade e as tradicionais restrições dos direitos de cidadania.

Sem a persistente atuação do senador estaríamos atualmente muito atrás em matéria de políticas públicas de combate a pobreza, posição que se configura de

⁴ Em síntese, o conjunto de reformas neoliberais apesar de serem distintas nos diferentes países estão centradas doutrinariamente na desregulamentação dos mercados, abertura comercial, financeira e redução do tamanho e do papel do Estado (Negrão, 1998).

⁵ O conceito de *Welfare State* é atribuído às políticas sociais do pós-segunda guerra, de caráter universalizante e padronizado, que visaram de maneira contributiva e compulsória atender às necessidades básicas de todos os cidadãos com um conjunto de programas oferecidos pelo Estado (Pereira, 2008). Outras características essenciais deste fenômeno são relacionadas à dependência do crescimento econômico, do pleno emprego e da forte atuação do Estado na sociedade e na economia (Silva, 2008). O próprio termo possui diversas variações, entre elas: Estado Protetor, Estado Benfeitor, Estado de Bem-Estar Social, Estado Providência, Estado Executor, Estado Reformista e Estado Interventor. Este modelo viveu seu apogeu na década de 60, denominada de era de ouro (Hobsbawm, 1994). Após este período de expansão e consolidação, os ataques às estruturas do *Welfare State* foram progressivamente se acirrando (Pereira, 2002). Seu desmonte foi considerado iminente principalmente pelo avanço neoliberal. Esping-Andersen (1991) descreve três tipos de regimes de *Welfare State* que seriam predominantes nas regiões de capitalismo mais desenvolvido do ocidente, seriam elas: O tipo Liberal, de cunho focalizado e com forte presença do mercado; o tipo Tradicional, ligado à família e com proteções específicas via grupos profissionais; e o tipo Social-Democrata ou Escandinavo, responsáveis pelos mais altos índices de direitos sociais, de universalização e de desmercadorização (Cardoso, 2010).

vanguarda pela aprovação da Renda Básica de Cidadania e pelo sucesso do programa Bolsa-Família. O senador Eduardo Suplicy figura, portanto, como chave no desenvolvimento deste tipo de política social no país, participando de diversas iniciativas e debates.

É por isto que, a exatos 20 anos da aprovação do PGRM pelo senado, julgamos necessário analisar mais a fundo o desenvolvimento e destino desta proposta. Assim, resgatar o debate do PGRM pode nos ajudar a entender o atual quadro e os possíveis rumos das proposições brasileiras em matéria de políticas de transferência de renda sem deixar que o tempo obscureça as lições já aprendidas.

2. A Origem da Proposta

Suplicy toma contato pelas primeiras vezes com a ideia do imposto de renda negativo ao cursar o mestrado na *Michigan State University* nos Estados Unidos entre os anos de 1966 e 1968, mais especificamente em suas aulas de teoria econômica com o professor John Morroney (Suplicy, 2002). Ao retornar aos Estados Unidos entre 1970 e 1973, para realizar o seu doutoramento na mesma instituição e participar de intercâmbio e exercícios de pesquisa na *Stanford University*, teve a oportunidade de aprofundar o tema presenciando a corrida eleitoral para presidente de 1972, no qual o imposto de renda negativo foi uma dos principais questões em debate (Suplicy, 2002, 2006).

Estavam envolvidos no processo os candidatos Richard Nixon pelo Partido Republicano e George McGovern pelo Partido Democrata, Milton Friedman participava como assessor de Nixon e James Tobin e Robert Solow como assessores de McGovern, todos eram defensores do imposto negativo. Nixon ao ser eleito não implementou a ideia, porém os três assessores conquistaram posteriormente o prêmio Nobel de economia.⁶

Foi Friedrich von Hayek em seu livro "O Caminho da Servidão" de 1944 que delineou a proposição na qual Friedman iria em "Capitalismo e Liberdade" de 1962 sistematizar na forma do imposto de renda negativo.⁷ Tinha como intenção elaborar um mecanismo para minimizar os problemas da pobreza sem desvirtuar o mercado (Almeida, 2000). Além de Hayek e Friedman em 1946 George Stigler no texto "*The economics of the minimum wage*" (A economia do salário mínimo) da revista *America*

⁶ Milton Friedman conquistou o prêmio Nobel de economia em 1976; James Tobin em 1981; e Robert Solow em 1987.

⁷ Friedrich Hayek foi laureado com o prêmio Nobel em 1974.

Economic Review também trabalhou a ideia e em 1947 foi a vez de Abba Lerner tratar do assunto no seu livro “Lerner on the Economics of Control” (A economia do controle).⁸ No entanto, a terminologia do imposto de renda negativo foi primeiramente utilizada na literatura econômica moderna pelo francês Antoine Augustin Cournot (1801-1877), pai da economia matemática, em 1838 no seu livro "*Recherches sur les principes mathématiques de la théorie des richesses* (Pesquisas sobre os princípios matemáticos da teoria da riqueza). Outros importantes economistas que Suplicy aponta como defensores da renda mínima são: Joan Robinson, James Edward Mead, Oskar Lange, Abba Lerner, Robert Theobald, Harold Watts, Robert Lampman e John Kenneth Galbraith. A bandeira da renda mínima segundo o próprio Suplicy: "passou a ser então uma das principais lutas na minha vida como político e economista" (Suplicy, 2000; 2002; 2006).

O primeiro economista a escrever no Brasil sobre o imposto negativo foi Antonio Maria da Silveira em texto de 1975 intitulado "Moeda e redistribuição de renda" publicado na Revista Brasileira de Economia. Propunha a implantação do imposto de renda negativo como forma de combate a pobreza e a desigualdade. Como diferença fundamental em relação à proposta de Friedman, sua fonte de inspiração, não propunha o abandono dos outros sistemas de proteção social do Estado em favor do auxílio à renda. Previa ainda a implantação de forma gradativa iniciando-se pelos mais idosos, pois assim seria possível, num primeiro momento, analisar as suas consequências em um grupo populacional restrito (Suplicy, 2002, 2006; Almeida, 2000). Suplicy o conheceu muito antes, na época do seu curso preparatório para os estudos de pós-graduação no exterior. Entre 1973 e 1974 realizaram intercâmbios e palestras pelas faculdades que lecionavam Suplicy na Escola de Administração de Empresa da Fundação Getúlio Vargas (FGV) em São Paulo e Silveira no Instituto Tecnológico da Aeronáutica (ITA) em São José dos Campos. Esta interação configurou-se como fator fundamental quanto à elaboração da proposta do PGRM e sua posterior defesa. Em 7 de março de 1976 Suplicy escreveu artigo intitulado "O Debate Sobre o Salário Mínimo" para o jornal Folha de São Paulo versando pela primeira vez sobre o tema do imposto negativo (Suplicy, 2002, 2006).

Em 1978 Roberto Mangabeira Unger e Edmar Lisboa Bacha foram outros autores que falaram sobre a ideia do imposto negativo. Elaboraram no livro

⁸ Todas as traduções deste artigo são de responsabilidade do autor.

"Participação, Salário e Voto" uma proposta de implantação da renda mínima no Brasil juntamente com um conjunto de reformas necessárias para a redemocratização. A proposta seguia a mesma estrutura do imposto de renda negativo, porém, enfatizava a unidade familiar – originalmente o formato de Friedman era centrado no indivíduo - como receptor do benefício e previa o oferecimento de incentivos para a produção na tentativa de minimizar as possibilidades de inflação (Suplicy, 2002; Fonseca, 2001; Almeida, 2000).

Nos anos 80 Suplicy promoveu reuniões com diversos intelectuais no âmbito do recém-criado Partido dos Trabalhadores (PT), Luis Inácio Lula Da Silva, Paul Singer e Lauro Campos são alguns dos que participaram das atividades de discussão sobre a renda mínima. Como fruto daquelas reuniões Paul Singer chegou a defender a colocação no programa do partido de um índice para se estipular uma faixa de renda familiar mínima. Eduardo Suplicy foi eleito o primeiro senador pelo PT em 1990 com a campanha centrada nos temas da distribuição de renda e combate a pobreza. Antes disso já tinha atuado na vida pública como deputado estadual (1979 – 1982) pelo extinto MDB, como deputado federal (1983-1987) e como vereador pela cidade de São Paulo (1989 – 1990) já pelo PT. Após a sua eleição para o senado amadureceu a ideia de formular a proposta de imposto de renda negativo juntamente com os professores e economistas Antonio Maria da Silveira e João Sabóia, a socióloga Ana Lúcia Sabóia, diversos outros amigos, assessores pessoais, membros e deputados do PT e com o auxílio da assessoria jurídica do senado (Suplicy, 1992, 2002, 2006).

Apresentou o projeto pela primeira vez na Aula Magna da Faculdade de Administração e Economia da USP em março de 1991. Procurou estabelecer um diálogo com a imprensa e a academia, defendendo e discutindo a proposta de forma sistemática antes e depois da sua tramitação institucional. Levou o novo projeto ao senado, seu primeiro como senador, em 16 de abril do mesmo ano (Suplicy, 1992).

3. As Discussões no Senado

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

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

Beneficiar as pessoas nas quais os rendimentos mensais fossem inferiores a Cr\$ 45.000,00.⁹ A correção deste valor seria feita nos meses de maio e novembro de cada ano ou quando a inflação acumulada atingisse 30%. O valor estipulado receberia um aumento em janeiro referente ao crescimento do PIB (Produto Interno Bruto) do ano anterior. O benefício funcionaria como a complementação da renda no valor de 50% da diferença entre a renda e o valor estipulado de Cr\$ 45.000,00. Aquelas pessoas com o valor da renda igual a zero receberiam 30% do valor estipulado de Cr\$ 45.000,00. Portanto, o valor de renda mínimo seria de Cr\$ 13.500,00. O programa visa atender os maiores de 25 anos restringindo o acesso aos condenados e pessoas com débito junto a instituições públicas, qualquer fraude seria punida com exclusão por 5 anos e sendo reincidente a exclusão seria definitiva. Estipulava que o executivo deveria firmar convênios com estados, municípios, instituições públicas e privadas a fim de operacionalizar o programa. O executivo deveria ainda prever os gastos e as fontes de financiamento até 1993 (Suplicy, 1992).

Como justificativas da proposta e no discurso de apresentação do senado, Suplicy argumenta que o projeto viria a atender o artigo 3, inciso III da constituição de 1988, que afirma ser um dos objetivos fundamentais da nação erradicar a pobreza, a marginalização e diminuir as desigualdades sociais (Suplicy, 1992). Calculava o valor inicial do programa por volta de 5% a 6% do PIB. Quanto a seus mecanismos específicos, a renda monetária traria a vantagem de oferecer maior liberdade e autonomia em comparação às outras formas de assistência, diminui a possibilidade de uso político, combatendo a burocratização e a corrupção. Poderia ajudar o trabalhador a ter mais poder de barganha no mercado, pois não seria mais necessário se submeter a condições precárias. Poderia ainda ter um impacto positivo no fluxo migratório, pois incentivaria as pessoas a permanecerem no local em que vivem. Visava complementar o salário mínimo que estava longe de suprir as necessidades dos trabalhadores. O PGRM agiria como uma forma de realocar um valor monetário já presente na economia, mas que ao invés de ser introjetada pelos mais ricos seria feita pelos mais pobres, portanto, seria uma medida promotora de igualdade social. Por fim, o projeto não substituiria os

⁹ O valor do benefício estipulado inicialmente pelo senador era de Cr\$ 45.000,00 e em dezembro de 1991 data da aprovação do projeto, o valor do salário mínimo era de Cr\$ 63.000,00. Desta forma, o benefício do PGRM se aproximava no mês de sua aprovação dos 70% do salário mínimo. Atualmente o salário mínimo se encontra em R\$ 545,00 (valores de março de 2011), logo poderia se pensar que o valor do benefício, hoje em dia, seria em torno de R\$ 381,50. O valor mínimo de renda (pago para aquelas pessoas com renda zero) seria de R\$ 114,45. Vale lembrar que o programa segue os preceitos liberais que preconizam que o benefício deve ser menor do que o pior salário do mercado evitando assim o desincentivo ao trabalho (PEREIRA, 2008).

gastos com educação, saúde e saneamento, assim como, poderiam ser criados novos impostos para financiá-lo, recursos de outros programas de assistência poderiam ser realocados para o PGRM (Suplicy, 1992).

Ainda na seção de apresentação do projeto no dia 17 de abril de 1991 onde era necessário obter apoio de seus colegas para a submissão na casa, o senador ouviu muitas palavras de concordância, mas também diversas críticas relacionadas à possibilidade de aumento da inflação, dificuldade na obtenção de recursos e de operacionalização. Ressaltou-se ainda o curto prazo de planejamento, preocupação quanto à possibilidade de prover renda sem trabalho, os impactos negativos dos novos gastos na economia e do risco de excesso de demanda. Contudo, obteve ao final o apoio necessário para a tramitação; o projeto foi então enviado para a Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) na qual o senador Maurício Correa (PDT-DF) foi designado como relator.

Essas críticas iniciais foram essenciais para que Suplicy percebesse a necessidade de alterar alguns aspectos do projeto, levando-o a elaborar um substitutivo (ementa nº1). As modificações visavam responder a questões técnico-operacionais, reduzir custos, aumentar o incentivo ao trabalho, especificar melhor o funcionamento do programa e dar maior flexibilidade ao executivo para sua implementação (Suplicy, 1992).

3.1- O Parecer do Relator no Senado

O projeto de lei, já com as alterações da ementa nº 1, recebeu parecer favorável em 05/12/1991 (parecer nº 518 de 1991 da CAE). Foi incorporada ainda outra ementa que previa pesadas punições a servidores públicos coniventes com fraudes (ementa nº 2 de autoria do senador Alfredo Campos (PL-MG)). Determinou o relator ser perfeitamente possível realocar recursos de outros programas sociais para o PGRM e calculou o impacto do projeto em 3% do PIB. Dada à realidade brasileira a implantação deste programa era extremamente necessária e pertinente, mesmo com tamanho volume de gastos. Para sua fundamentação baseou-se nos seguintes dados:

- 45 milhões de brasileiros viviam abaixo da linha de pobreza (renda inferior a meio salário mínimo, índice utilizado na época) (IPEA); - a miséria no Brasil representava 23,3% da população (IEPS); - o PIB apresentava projeção de crescimento de 1,3% para 1991 com índice *per capita* negativo de 0,7 (IPEA); - a taxa de expansão demográfica/ano era de 2%; - 75,1% da renda nacional encontravam-se na posse de

apenas 30% da população, sendo que 10% da população controlavam 46,4% desta renda e 30% dos habitantes controlavam 4,2% (SEPE/IPEA); - o número de desempregados em 1991 era de 10,1 milhões (SEPE/IPEA) (Suplicy, 1992; Correa, 1991).

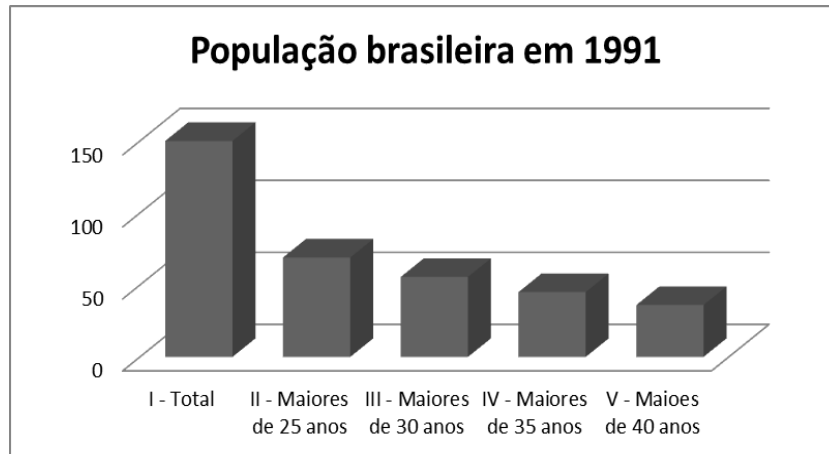


Gráfico 1 - Fonte: IBGE/PNAD (Suplicy, 1992).

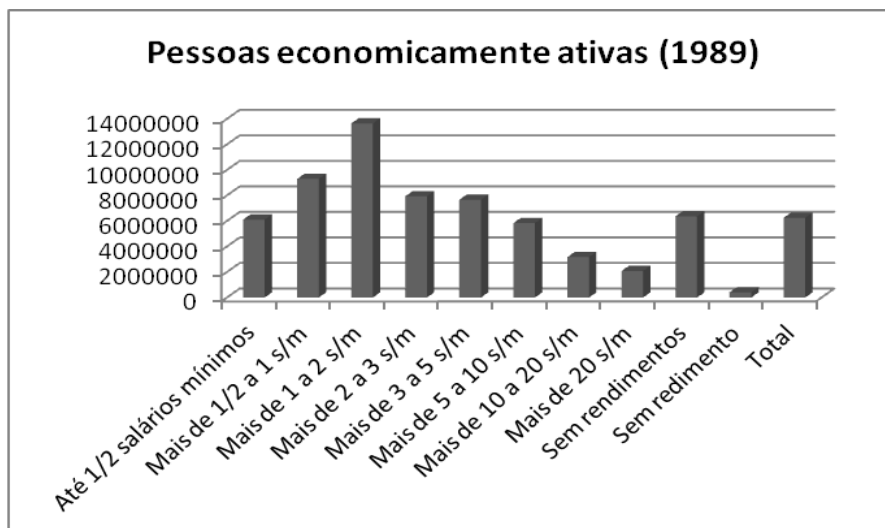


Gráfico 2 - s/m: salário mínimo. Fonte: IBGE (Suplicy 1992).

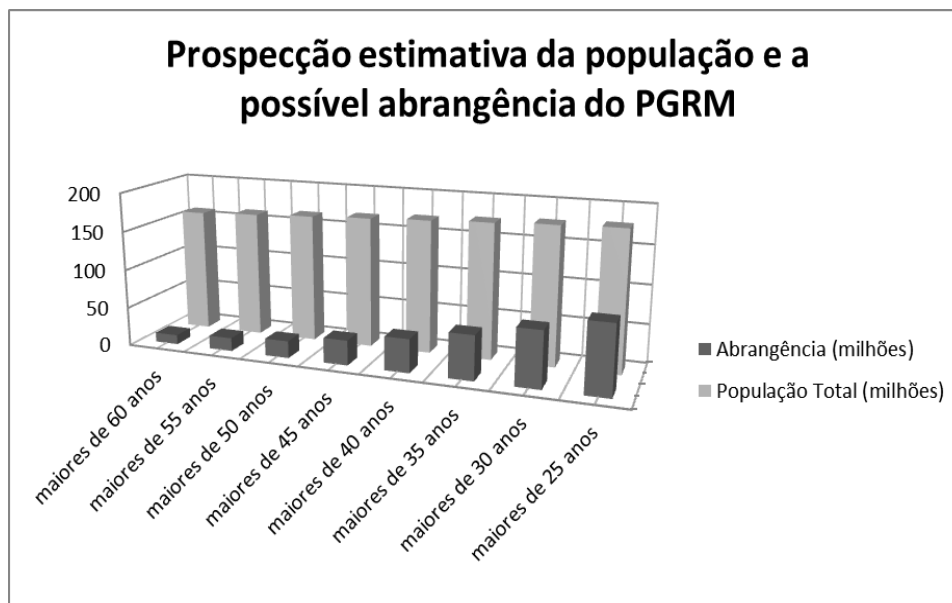


Gráfico 3 - Relação entre o crescimento da à população total (coluna cinza claro) e o processo crescente de implantação do PGRM pelas faixas etárias estipuladas (coluna cinza escuro). Fonte: IBGE/PNAD (Suplicy, 1992).

Despesas Realizadas no ano de 1990

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

Orçamento da União para 1992

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

Tabela1: Números do orçamento da União referentes aos programas sociais vigentes (Suplicy, 1992).

O projeto foi aprovado em caráter terminativo pelo relator e poderia ter sido finalizado sem a discussão dos senadores, no entanto, no ultimo dia possível, o senador Marco Maciel (PFL-PE) juntamente com mais 9 colegas solicitaram a apreciação da proposta em plenário. Todavia, o projeto recebeu por unanimidade o caráter de urgência. Foi realizada a discussão em 16/12/1991 em turno único de 4 horas e 30 minutos com a presença de todos os 81 senadores. Ao final o projeto foi aprovado às 23 horas e 23 minutos com 4 abstenções e nenhum voto contra, todos os líderes dos partidos foram favoráveis (Suplicy, 1992. Fonseca, 2001; Silva e Silva, 2009). Abaixo seguem os detalhes da discussão.

3.2- A Seção Final do Senado

No geral durante a seção a proposta recebeu amplo apoio pelas suas virtudes morais. Mas ao longo da discussão diversos questionamentos quanto a sua aplicação prática foram levantados. As principais críticas se centraram na preocupação quanto às fontes de financiamento, a impossibilidade de se calcular o custo exato do programa e o número de beneficiários, o risco de inflação e a dificuldade em se determinar a renda do setor informal (Suplicy, 1992).

Observou-se ainda que a aprovação do PGRM tinha como princípio transferir recursos de outros programas sociais e isto atestaria a derrota destas, muitas vezes sem atender devidamente aos seus objetivos (Beni Veras *in* Suplicy, 1992). Sugeriu-se que se aprovado o PGRM deveria substituir até a merenda escolar (Ronan Tito *in* Suplicy, 1992). Acusaram o projeto de ser demasiadamente simplista e que necessitava de mais debates (Espiridião Amin e José Eduardo *in* Suplicy, 1992). Três senadores Marco Maciel (PFL-PE), José Eduardo (PTB-PR) e Beni Veras (PSDB-CE) mostraram-se imensamente preocupados com o desincentivo ao trabalho que uma renda desvinculada da atividade profissional poderia promover. “Estariamos pagando o ócio e a esterilização da sociedade” declarou o senador Beni Veras. O projeto poderia inclusive ser inconstitucional (Beni Veras *in* Suplicy, 1992).

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

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

Destacou o senador Fernando Henrique Cardoso (PSDB-SP) que se discutia naquele momento uma questão de método, se os programas de auxílio social não estavam cumprindo seu papel, estes deveriam ser alterados em prol do PGRM, porém o Estado não poderia cortar de forma irresponsável todos os programas e, deste modo, a

merenda escolar continuaria a ser muito importante. Ele ainda classificou a proposta como “uma utopia realista” com “os pés no chão” (Fernando Henrique Cardoso *In Suplicy*, 1992).

Suplicy fez a defesa de seu projeto apoiado nos baixos valores iniciais do programa, em seu primeiro ano o custo de implementação seria de apenas 0,3% do PIB. Disse ainda que o brasileiro é um dos povos que mais trabalham no mundo, assim, “quanto mais seria necessário trabalhar para se ter um rendimento digno?”. Afirmou que atualmente se faz diversas transferências de recursos a empresários e que agora a prioridade deveria ser o combate à miséria. Com relação às acusações de ser um programa simplista, lembra que muitas vezes não se exigiu todas as especificações dos projetos aprovados na casa quanto o que já foi exigido do projeto hora em análise. Salaria que esta é uma proposta elaborada e defendida por diversos intelectuais, é simples, porém muito profunda. Se a provisão de renda sem trabalho incentivasse o ócio todos os ricos abdicaram de trabalhar, o que não é o caso. Finalizou afirmando que com este projeto o Brasil poderia dar o exemplo e iniciar o processo de erradicação da miséria, sendo que o senado tinha plenas condições de propô-lo (Suplicy, 1992).

Foram apresentadas 12 emendas para alteração do substitutivo, destas 4 foram retiradas ou prejudicadas. Das 8 emendas encaminhadas 7 receberam parecer favorável do relator e todas foram aprovadas, a ementa que recebeu parecer contrário não foi aprovada.¹⁰ O projeto não teve nenhum voto contra e se abstiveram de votar os

¹⁰As ementas apresentadas foram: Ementa n° 3 de autoria do senador Oziel Carneiro (PDS-PA), propunha que o projeto fosse autoritativo e não impositivo, recebeu parecer contrário e não foi aprovada; Ementa n° 4 de autoria do senador Dario Pereira (PFL-RN) altera o índice de correção monetária do benefício para o utilizado na atualização do imposto de renda, recebeu parecer favorável e foi aprovada; Ementa n° 5 de autoria do senador Dario Pereira (PFL-RN), especifica o dispositivo de correção monetária em função do PIB, recebeu parecer favorável e foi aprovada; Ementa n° 6 de autoria do senador Ney Maranhão (PRN-PE) estipulava a redução do valor do benefício de 30% para 20%, recebeu parecer contrário, não foi destacada, portanto foi prejudicada, isto é, não foi levada para votação; Ementa n° 7 de autoria do senador Júlio Campos (PFL-MT), alteração redacional no art. 3 de "abrangendo" para "podendo abranger", recebeu parecer favorável e foi aprovada; Ementa n° 8 de autoria do senador Oziel Carneiro (PDS-PA), altera o cronograma de implantação de 1995 a 2002, recebeu parecer favorável e foi aprovada; Ementa n° 9 de autoria do senador Lourenberg Nunes Rocha (PMDB-MT), determina a não abrangência do programa para aqueles que já recebem seguro desemprego ou outros auxílios de prestação continuada, recebeu parecer contrário e não foi destacada, portanto foi prejudicada; Ementa n° 10 de autoria do senador Oziel Carneiro (PDS-PA), altera a data do início da implantação do programa para 1995, recebeu parecer favorável e foi aprovada; Ementa n° 11 de autoria do senador Coutinho Jorge (PMDB-PA), no art. 1 alterar a data de 1993 para 1994, foi retirada pelo autor; Ementa n° 12 de autoria do senador Coutinho Jorge (PMDB-PA), alteração do art. 3 de 1993 para 1994 alterando, portanto o cronograma até 2001 foi retirada pelo autor; Ementa n° 13 de autoria do senador Coutinho Jorge (PMDB-PA), limita os gastos do programa em até 3,5% do PIB, recebeu parecer favorável e foi aprovada; Ementa n° 14 de autoria do senador Ronan Tito (PMDB-MG), conforme o programa for sendo implementado outras medidas de política social serão desativadas, recebeu parecer favorável e foi aprovada (Suplicy 1992).

senadores Esperidião Amin (PDS-SC); Marco Maciel (PFL-PE); Josaphat Marinho (PFL-BA) e Rachid Saldanha Derzi (PRN-MS). Lideraram a mesa da seção os senadores Mauro Benevides (PMDB-CE) (presidente) e Alexandre Costa (PFL-MA) (1º vice-presidente).

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

Parecer N° 602, de 1991 institui o PGRM sob a forma de imposto negativo aos maiores de 25 anos que receberem menos de Cr\$ 45.000,00. O valor será corrigido nos meses de maio e novembro ou quando a inflação ultrapassar 30%. O valor do benefício receberá em maio de cada ano acréscimo referente ao crescimento *per capita* do PIB do ano anterior. O valor do benefício corresponde a 30% da diferença entre os rendimentos e o valor estabelecido. A fiscalização, controle e operacionalização serão feitas pelo sistema do imposto de renda, quando não aplicável deverá apresentar periodicamente declaração da renda. Será implantado gradualmente a partir de 1995 inicialmente pelos maiores de 60 anos¹¹. O executivo deve celebrar convênios para a operacionalização do programa e pode ainda acelerar o processo de implantação. O executivo deverá ainda promover convênios para fornecer programas de capacitação de mão-de-obra para os beneficiários. Aqueles que receberem rendimentos de forma ilícita deverão devolver todo o valor corrigido e funcionários públicos coniventes com atos ilícitos serão exemplarmente punidos. À medida que o programa for sendo implementado serão desativados outros programas de valor igual ao seu financiamento. Os gastos com o programa não poderá ultrapassar 3,5% do PIB (Suplicy 1992).

O projeto foi enviado para a câmara dos deputados e apresentado naquela casa em 23/03/1992. Após a apreciação da câmara deveria então retornar ao senado para nova votação. Se aprovado em ambas as casas poderá ser submetido ao veto da presidência da república (Câmara, 2011).

Em 28/02/2007 o projeto foi arquivado no senado federal. Aguarda-se até hoje o retorno da câmara dos deputados (Senado, 2011).

4. A Repercussão Pública do PGRM.

4.1- Argumentos favoráveis:

¹¹ A implantação do programa deveria respeitar o seguinte cronograma:

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

Analisaremos agora o debate externo realizado durante e imediatamente após a apresentação do PRGM ao senado.

Muitas vezes de forma conjunta Suplicy e o economista José Marcio Camargo escreveram artigos na imprensa no sentido de divulgar e defender o PGRM. Procuraram enfatizar em seus textos o mecanismo de desativação de outros programas sociais conforme a renda mínima fosse implementada como medida eficaz para a obtenção de recursos. Afirmam que o caráter de justiça social e de combate à corrupção da proposta atendia a anseios ideológicos de todas as vertentes políticas a despeito de ser uma proposta essencialmente liberal. As críticas em relação ao achatamento dos salários foram rechaçadas a partir da garantia que o próprio salário mínimo representava. Sobre a questão do desincentivo ao trabalho ressaltaram que quem critica a fiscalização do programa estranhamente nunca criticou a falta de fiscalização da receita quanto à sonegação de acionistas e empresários. E atentaram para a eficiência da rede bancária e dos correios para administrar os repasses do programa quando da sua implementação (Suplicy, 1992).

Sonia Draibe, professora e pesquisadora da UNICAMP elaborou um contundente artigo no qual salienta a inserção do PGRM como medida que corrobora com o processo de desmonte dos sistemas de *Welfare State*. Seu sentido de distribuir renda, ao mesmo tempo retira o Estado de outras políticas sociais. Entretanto para além de suas características liberais, neoliberais e conservadoras este programa possui uma série de elementos progressistas. Por ser um tipo de direito de cidadania, em oposição aos assistencialismos e por ter caráter universal, fortalece solidariedades sociais, tem a capacidade de oferecer uma alternativa ao crescente distanciamento do trabalho da renda, oferecendo por si só uma alternativa a redução do mercado de trabalho. Ao todo nove países do mundo na época já contavam com algum tipo de programa de renda mínima, no entanto, a tendência era de desburocratizar as políticas sociais e, portanto, imbricavam no sentido da Renda Básica (Suplicy, 1992).

Os argumentos a favor da proposta, defendidos por muitos outros autores que colaboraram com o debate, eram em geral mobilizados no seguinte sentido: A simplicidade da proposta escondia sua engenhosidade, entretanto exatamente por ser modesta é que era factível. Por não prever a criação de nenhum órgão gestor e utilizar a estrutura já existente para operacionalização do programa seu custo seria baixo. A implantação do PGRM poderia ajudar na consolidação da democracia, no crescimento econômico, diminuir fraudes e a inflação. Favoreceria culturas locais, combateria o

inchaço urbano e até mesmo poderia alterar o nosso sistema tributário regressivo principalmente se fosse financiado pela taxaço de grandes riquezas. Suas vantagens frente a outros programas se centravam na liberdade do benefício monetário, por ser focado no indivíduo e por reduzir o grau de incerteza quanto à renda (Suplicy, 1992).

4.2 Sugestões para o PGRM:

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

Jurandir António Xavier, professor de economia da UFPB, propunha que a parcela dos benefícios pagos para aqueles que não tinham nenhuma renda fossem totalmente financiados pelas empresas.

Og Francisco Leme do instituto liberal recomendou o desenvolvimento de um cadastro confiável para todos os beneficiários, capaz de facilitar a administração o controle e a fiscalização e insinuou que o programa tivesse seu tempo de duração limitado.

Luiz Carlos Eichenberg e Lauro Ramos propuseram que fosse elaborada uma declaração mensal simplificada de renda para facilitar o controle e a prestação de contas das famílias sem renda ou que trabalhassem no setor informal. Existiam na época 11 milhões de pessoas trabalhando sem carteira assinada (Suplicy, 1992).

4.3 Argumentos Contrários:

Os principais argumentos contrários tinham relação com a falta de clareza da obtenção dos recursos e os possíveis impactos negativos que a medida poderia causar se a demanda econômica não fosse suprida adequadamente. A mobilização de recursos consideráveis em um ambiente de crise, de recessão e de corte de gastos seria outro sério problema. A crise administrativa do Estado dificultaria uma fiscalização adequada do projeto. A desativação de programas sociais, o desincentivo ao trabalho e o

fornecimento de renda para aqueles que não trabalham, também foram pontos muito criticados. Salientou-se ainda que o programa incentivaria o mercado informal na medida em que os empresários poderiam convencer seus empregados a trabalharem sem carteira, recebendo todo o benefício e ainda o salário. Na forma que foi apresentado o programa redistribuiu pouco e necessitava de mais discussões para o seu aprimoramento, principalmente dada à realidade brasileira bastante diferente da dos países em que a ideia foi desenvolvida (Suplicy, 1992).

O professor Luiz Guilherme Schymura de Oliveira da FGV elaborou como contraposição ao PGRM uma proposta chamada Renda Garantida Mínima (RGM). Suas principais críticas eram relacionadas ao incentivo a informalidade e ao custo administrativo do PGRM. Sua proposta basicamente ofereceria a todos os maiores de 25 anos uma quantia mínima monetária. Seu sistema de funcionamento, mais simples, seria mais barato, pois não teria necessidades de fiscalização, assim como evitaria o incentivo a informalidade (Almeida, 2000).

5. Status Atual: Câmara dos Deputados

Ao ser recebido na câmara dos deputados o PRGM foi renomeado como Projeto de Lei nº 2561e designado com o status de prioridade sujeito à apreciação e discussão no plenário da câmara. Apresentado oficialmente foi distribuído para a Comissão de Constituição e Justiça e para a Comissão de Finanças e Tributação. Nesta última sendo encarregado como relator o deputado Germano Rigotto (PMDB-RS) (Câmara, 2011).

Em 03/05/1993 o relator emitiu parecer favorável à aprovação do projeto. Em 1996 reviu seu parecer, e consultando o senador Suplicy, somou 9 emendas a proposição original. Estas estipulavam que o recebimento do benefício seria feito a famílias em que o total da renda fosse inferior a R\$ 720,00 juntamente com a obrigatoriedade dos beneficiários manterem seus filhos menores de 14 anos na escola (Fonseca, 2001). A ordem de implantação do programa foi alterada, esta seria iniciada pelos três estados de menor renda *per capita* do país (Piauí, Tocantins e Maranhão) no primeiro ano, passando a contemplar os demais estados do nordeste, o norte de Minas e o Vale do Jequitinhonha no segundo ano, seguindo desta forma até atingir os Estados de maior renda *per capita* da nação. O governo federal deveria formar convênios com estados e municípios para a gestão e financiamento do programa e na prática isso significava a descentralização administrativa do projeto (Rigotto, 1996; Buarque e

Buarque e Suplicy, 1997; Almeida, 2000; Fonseca, 2001; Silva e Silva, 2009; Câmara, 2011).

Enquanto aguardava votação foram acoplados ao projeto original outros análogos, que também tramitavam na câmara (PL 4822/1998; PL 1069/1999 e PL1114/1999 posteriormente desapensada). Ocorreram algumas audiências públicas e Suplicy promoveu no período diversas palestras, conferências e textos, mas mesmo assim a proposição não avançou. Em 13/03/2003 o deputado Onyx Lorenzoni (PFL-RS) foi denominado novo relator e mais um projeto foi apensado à proposta original (PL 1100/2003).¹² A nomeação de um novo relator exigia a elaboração de novo parecer. Após este período foram designados como relatores em 24/08/2005 o deputado Vadinho Baião (PT-MG) e em 26/04/2006 o deputado Luis Carlos Hauly (PSDB-PR). Este último elaborou um novo parecer em 29/04/2009 (Câmara, 2011; Suplicy, 2002).

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

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

¹² Os projetos apensados ao PGRM, em linhas gerais foram: PL 4822/1998 de autoria do deputado Fernando Ferro (PT-MG) estipula o recebimento do benefício para as famílias do semiárido brasileiro com crianças menores de 14 anos em situação de risco; a PL 1069/1999 de autoria do deputado Almeida de Jesus (PL-CE) discorre sobre as mesmas questões da PL 4822/1998; a PL 1114/1999 de autoria do deputado Wellington Dias (PT-PI) discorre sobre a criação de um programa de renda mínima e um fundo de investimento para o semiárido (foi desapensada do PGRM) e a PL 1100/2003 de autoria do deputado Paes Landim (PFL-PI) estipula o valor da Renda Mínima como menor que o salário mínimo concedido a menores de 7 anos e a menores de 24 anos que estiverem estudando.

necessidade de adequação a própria Lei de Responsabilidade Fiscal (Haully, 2009; Camara, 2011).

O Parecer foi devolvido para a relatoria em 13/05/2009 sem ser apreciado. Foram ainda designados durante a tramitação do projeto outros relatores, os deputados Luciano Moreira (PMDB-MA) em 23/03/2011 e o senador Cláudio Puty (PT-PA) em 06/07/2011, sendo este último o atual relator do projeto. O PGRM aguarda atualmente novo parecer da Comissão de Finanças e Tributação para então ser votado, completando quase 20 anos permanência na câmara dos deputados (Câmara, 2011).

6. Conclusão

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

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

Ao longo dos anos e de toda a sua trajetória política e intelectual o senador foi mudando sua concepção de cidadania. A relação e intercâmbio de Suplicy com o grupo da BIEN - no qual teve contato pela primeira vez através de Antônio Maria da Silveira em 1992 e começou a fazer parte oficialmente em 1994 - foi fundamental para a mudança da Renda Mínima para a Renda Básica (Silva, 2008; Silva e Silva, 2008, Suplicy, 2008). Em 2001 apresentou o projeto no senado para a instituição da Renda Básica de Cidadania no Brasil (Suplicy, 2011).

Mas o processo de tramitação institucional do PGRM também foi um grande aprendizado. Desde o início Suplicy sabia da forte resistência de governistas e conservadores (Silva, 2008), tentou por diversos mecanismos atender a anseios e questionamentos destes grupos ao pensar nos dispositivos específicos de funcionamento do programa, principalmente na elaboração da ementa nº 1 por ocasião da tramitação do PGRM no senado. Buscou promover o incentivo ao trabalho com convênios para

formação de mão de obra, estipulando o valor do benefício inferior ao salário mínimo e alíquotas diferenciadas para os que trabalhavam e os que não trabalhavam.

Suplicy em diversos textos (1992, 2002, 2006) afirma que sua proposta de transferência de renda incentivaria as atividades produtivas e o próprio exercício da cidadania. Não propôs, contudo, a exigência de contrapartidas, ou de carteira assinada. A visão mais progressista de Suplicy quanto à questão do trabalho pode ser justificada pelo seu ideal de justiça social fortemente presente sem, no entanto, abrir mão das suas concepções liberais. Desta forma, poderíamos qualificá-lo como um social liberal (Merquior, 1991). No entanto, podemos afirmar que o senador, mesmo com a proposição do PGRM e da Renda Básica de Cidadania não se viu livre da ideologia do trabalho (Silva, 2008).¹³

Esta concepção, presente na maioria dos discursos do senado e nos textos do senador, deve ser substituída por outra, que analisa a distribuição de recursos de forma mais solidária e coerente com o atual momento, no qual, não é a produção, mas a distribuição o centro dos problemas contemporâneos. O direito a renda equivaleria à distribuição do que é produzido em comum, ela não é a remuneração ligada simplesmente a uma atividade produtiva, faz parte do conjunto das riquezas sociais, extraídas dos recursos naturais, dos bens públicos, da tecnologia, do intelecto geral e da produção imaterial. Com o desenvolvimento tecnológico, o avanço da produção, os limites ambientais e o crescimento populacional a questão do desemprego tornou-se um problema crônico e estrutural. Desta forma, para ser efetiva, uma proposta de direito a renda deve levar em conta o incentivo de outras atividades, da produção local ao trabalho voluntário (Gorz, 2003, 2004, 2005). E é por isso que o direito a renda deve ser desvinculado da relação de trabalho formal (Offe, 1995; Gorz, 2004, 2005; Pereira, 2008).

Curiosamente a redução da alíquota da Renda Mínima de 50% entre o valor estipulado e a renda do beneficiário que estava empregado, para 30%, igualando o valor daqueles que possuíam renda zero, eliminou o mais eficiente dispositivo de incentivo ao trabalho do PGRM (Silva, 1998, 2008). O principal motivo desta redução foi economizar recursos e minimizar o impacto do programa sobre o PIB.

¹³ É verdade, porém, que no Brasil a discussão em torno dos programas de transferência de renda, ao contrário de muitos outros países, se concentra muito mais no seu caráter assistencialista de combate a pobreza do que na problemática do emprego (Silva e Silva, 1997), o que não torna esta última questão menos relevante.

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

Em alguns momentos foi sugerido que os recursos do PGRM poderiam ser diretamente captados das empresas, se assim fosse, este mecanismo poderia ser facilmente repassado ao consumidor. As proposições sobre criação de impostos sobre grandes riquezas ou reforma tributária perderam impulso logo de saída, no entanto, eram pontos fundamentais no enfrentamento das desigualdades. Uma alternativa poderia ser o Fundo Brasil de Cidadania, que teve sua aplicação prorrogada mais uma vez neste ano e tem por princípio direcionar automaticamente recursos das diversas fontes de receita do Estado.

O Fundo Brasil de Cidadania (formulado em 1998) e a Linha Oficial da Pobreza (formulada em 2000) foram apresentados por Suplicy no senado durante a implantação dos programas municipais de renda mínima e a tramitação do PGRM na câmara (Silva, 2008; Suplicy, 1998, 2011). Esses projetos foram frutos da aprendizagem das experiências institucionais do senador, buscando suprir as lacunas explicitadas pelos seus opositores e pavimentar o caminho para a implantação do direito a renda.

Para André Gorz e Potyara Pereira a renda proveniente de programas como a Renda Mínima não poderia ser muito baixa, pois, se assim fosse, legitimaria formas de trabalho precárias, sem falar no forte teor estigmatizante que incidiria sobre os beneficiários. Em outras palavras esta renda não deveria ser mínima e sim básica (Pereira, 2008). Uma renda de cidadania também não poderia ser fornecida por um programa transitório, pois o desemprego é uma realidade irremediável.

De fato qualquer nova tentativa, qualquer proposição inovadora iria encontrar grande resistência, a Renda Mínima como proposta por Suplicy contrariava grandes interesses dentro e fora do governo. As palavras dos senadores Espiridião Amim e Jonas Pinheiro foram nesse sentido muito esclarecedoras. Diziam eles que pelo impacto que um programa como o PGRM causaria no estado, seria difícil sua efetivação. Sua aprovação comprometeria com a área social recursos que atualmente são empregados

em outros setores, com outros interesses. Desta forma, conservadores e também governistas foram os principais opositores do projeto nas discussões no senado. A mera sanção do projeto do imposto negativo não era uma boa opção para os senadores e depois para os deputados, o seu teor social impedia o veto político. Assim, sua aprovação teve um intuito simbólico, sem a intenção de ser realmente efetivado. São exatamente os custos políticos de se enfrentar as questões postas pelo PGRM e a sua popularidade que travam a tramitação da medida na câmara dos deputados.

Em nossa visão, é problemática a ênfase do projeto no desmonte de outras propostas de política social. Elemento essencial para sua aprovação, este dispositivo representa um grande perigo, na medida em que até a merenda escolar poderia ser substituída por um benéfico muitas vezes insuficiente. Muitos serviços Estatais continuariam sendo essenciais mesmo com a implantação do PGRM. A ênfase na verdade deveria ser na necessidade de manutenção de outros programas e não no seu desmonte. Deveria ser, portanto um programa de cunho completivo e não substitutivo (Silva e Silva; Silva, 1998). Pode ocorrer ainda que, ao ser aprovado no futuro, o PGRM se tornaria uma ameaça a programas sociais mais completos que poderão estar em vigência.

Com todas estas questões compreendemos ser a Renda Básica um programa completamente distinto do PGRM e por isso a mudança do senador de uma proposta para outra, a despeito de serem ambos umbilicalmente conectados na trajetória brasileira das políticas de transferência de renda.

Santos (1979) e Draibe (1995) já apontavam para a tendência de expansão, universalização e desburocratização dos programas de política social inclusive no Brasil. Podemos inclusive notar nas discussões em torno do PGRM sinais desta mudança. Em contraponto, Honneth e Hartmann (2006) demonstram que a capacidade de instalação e reprodução de desigualdades e subjetividades específicas do neoliberalismo foi fator fundamental para frear a expansão advinda do *Welfare State*. A reificação alcança patamares novos de dominação desintegrando as solidariedades sociais e a moral que as sustentavam (Offe, 1995a; Gorz, 2005; Honneth e Hartmann, 2006).

Atualmente coexistem ambas as forças e o embate se dá dentro do campo político. Nacionalmente a despeito da grande evolução dos últimos anos em matéria de políticas sociais e da redução dos índices de desigualdades, podemos notar alguns contrapontos. As experiências municipais fortaleceram a unidade familiar em relação ao

indivíduo como receptor dos recursos, dispositivo adotado no programa Bolsa-Família. Ana Fonseca (2001) avalia esta mudança como prejudicial na esfera da autonomia em relação à ideia inicial que a proposta do PGRM de Suplicy portava. O programa Bolsa-Família conta ainda com mecanismos de controle e focalização bastante fortes, estigmatizantes e insuficientes, e a aprovação Renda Básica apesar de representar uma vitória simbólica muito grande ainda está longe de ser efetivamente implementada. Assim, podemos concluir que o processo de transformação de uma política de bem-estar conservadora, típica do modelo brasileiro (Draibe, 1995) para uma concepção universal caminha, mas a conta gotas e sem grandes rupturas.

Seria difícil avançar grandes propostas de intervenção social sem promover uma transformação interacional, ideológica e cultural das pessoas com o mundo e com seus pares. Existiria então a necessidade de se aflorar e dar voz a uma nova sociabilidade. Gorz afirma que já existem elementos de uma nova sociabilidade nas esferas mais íntimas dos indivíduos. As pessoas buscam resistir cada vez mais à submissão completa as empresas e preferem ter uma vida mais modesta com possibilidade de se dedicar a projetos pessoais, do que viver plenamente para o mercado e para a conquista de valores monetários (Gorz, 2004). Seria, segundo Gorz, o campo político um grande entrave a esta nova sociabilidade, este não fornece os elementos necessários para construir novas relações sociais integrativas. Nesse sentido, a promoção do direito a renda do PGRM e mais recentemente da Renda Básica de Cidadania traz a tona exatamente esta necessidade de discussão e embates políticos explicitando os conflitos (Gorz, 2004).

Suplicy na tentativa de superar os entraves políticos institucionais se dedicou a disseminar suas ideias e conquistar corações e mentes de amplas camadas da população para então viabilizar efetivamente suas propostas. Por isso tem se dedicado por muitos anos a dialogar com as instituições e a sociedade sobre suas ideias e projetos. Segundo o próprio senador as resistências foram sempre muito grandes, mas aos poucos este quadro está mudando. E está aí a verdadeira importância deste debate.

7. Bibliografia

ALMEIDA, Evaristo. *Programas de Garantia de Renda Mínima: Inserção social ou utopia?* São Paulo: EDUC, 2000.

BUARQUE, Cristovam, e SUP LIC Y, Eduardo Matarazzo. Garantia de renda mínima para erradicar a pobreza: o debate e a experiência brasileiros. In: *Estudos Avançados*. vol. 11, nº 30, 1997.

BRASIL 2004: Lei n. 10.835, de 8 de janeiro de 2004, Institui a Renda Básica de Cidadania: Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2002-2006/2004/Lei/L10.835.htm. Acessado: 03/06/2011, às 10h e 40min.

CARDOSO, Fábio Luiz Lopes. *As influências do Relatório Beveridge nas Origens do Welfare State Inglês (1942-1950)*. Monografia e Iniciação Científica apresentada para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Sociais, Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade de Ciências e Letras (FCL), Campus de Araraquara, financiada pela FAPESP. Dezembro de 2010.

COCCO, G.; NEGRI, A. Bolsa-Família é embrião da renda universal. In: *Opinião – Folha de São Paulo* – www1.folha.uol.com.br/fds/opinião/fz0501200610.htm. Acessado em 03/05/2011.

DRAIBE, Sonia. Repensando a Política Social: Dos anos 80 ao início dos 90. In: SOLA, Lourdes e PAULANI, Leda. *Lições da década de 80*. São Paulo: Edusp, 1995.

DRAIBE, Sonia. Uma nova institucionalidade das políticas sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas e programas sociais. In: *São Paulo em Perspectiva*, v. 11, nº 4, Out./Dez, 1997.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As Três Economias do Welfare State. In: *Lua Nova*, nº 24, Setembro, 1991.

FONSECA, Ana Maria Medeiros da. *Família e Política de Renda Mínima*. São Paulo: Cortez, 2001.

FRIEDMAN, Milton. *Capitalismo e Liberdade*. Rio de Janeiro: Artenova, 1977.

GORZ, André. *Metamorfoses do Trabalho*. São Paulo: Annablume, 2003.

GORZ, André. *Misérias do Presente Riqueza do Possível*. São Paulo: Annablume, 2004.

GORZ, André. *O Imaterial*. São Paulo: Annablume, 2005.

HAYEK, F. A. *O Caminho da Servidão*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1994.

HOBSBAWM, Eric. *Era dos Extremos. O Breve Século XX 1914-1991*. 2º ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.

HONNETH, Axel. e HARTMANN, Martin. Paradoxes of Capitalism. In: *Constellations*. vol. 13, nº1, 2006.

JUSTO, Carolina Raquel de Mello. *Renda Mínima e Cidadania em Campinas*. São Paulo: Annablume e Fapesp, 2009.

JUSTO, Carolina Raquel de Mello. Direito a Renda Básica de Cidadania: Um Marco na história brasileira. In: *Revista do Instituto Humanitas Unisinos, IHU on-line*. nº 333, ano 10, 14/06/2010.

MERQUIOR, José Guilherme. *O liberalismo antigo e moderno*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1991.

NEGRÃO, João José. *Para conhecer o Neoliberalismo*. São Paulo: Publisher Brasil, 1998.

OFFE, Claus. Full Employment: Asking the Wrong Question? In: *Dissent*, Winter, 1995.

OFFE, Claus. *Capitalismo Desorganizado*. São Paulo: Brasiliense, 1995a.

PEREIRA, Potyara. Estado Regulação social e controle democrático. In: BRAVO, Maria; PEREIRA, Potyara. *Política Social e Democracia*. Rio de Janeiro: Cortez, 2002.

PEREIRA, Potyara. *Necessidades Humanas: Subsídios à crítica dos mínimos sociais*. São Paulo: Cortez, 2008.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e Justiça*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SILVA, Josué Pereira da. Renda Mínima Trabalho e Cidadania: O Projeto do Suplicy em Debate. In: *Estudos Econômicos*. USP. São Paulo. Vol. 28, nº 4, 1998.

SILVA, Josué Pereira da. *Trabalho Cidadania e Reconhecimento*. São Paulo; Annablume, 2008.

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

SILVA e SILVA, Maria Ozanira. YAZBEK, Maria Carmelita. GIOVANNI, Geraldo di. *A Política Social Brasileira no Século XXI: A prevalência dos programas de transferência de renda*. São Paulo: Cortez, 2008.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. *Programa de Garantia de Renda Mínima*. Brasília: Centro Gráfico do Senado, 1992.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. *Atuação Parlamentar*. Brasília: Secretaria especial de editoração e publicação, 1998.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. Um Diálogo com Milton Friedman sobre o Imposto de Renda Negativo. In: *Basic Income European Network VIII International Congress*. Berlin. <http://www.basicincome.org/bien/pdf/2000Suplicy2.pdf>. 2000.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. *Renda de Cidadania: A saída é pela porta*. São Paulo: Cortez e Fundação Perseu Abramo, 2002.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. *Renda Básica de Cidadania: A resposta dada pelo vento*. Porto Alegre: L&PM, 2006.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. From the Family Scholarship Program towards the Citizen's Basic Income in Brazil. In: *XII International Congresso of BIEN*, Dublin, Ireland, June, 2008.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. Renda Básica de Cidadania: Uma luta pela dignidade e liberdade. In: *Revista do Instituto Humanitas Unisinos, IHU on-line*. nº 333, ano 10, 14/06/2010.

Pareceres:

CORREA, Maurício. Parecer do Relator, senador Maurício Correa, ao Projeto de Lei do Senado nº80/1991, 1991.

RIGOTTO, Germano. Parecer do Relator, deputado Germano Rigotto, ao Projeto de Lei da câmara nº 2561/1992, 1993.

HAULY, Luis Carlos. Parecer do Relator deputado Luis Carlos Hauly, ao Projeto de Lei da câmara nº 2561/1992, 2009.

Projetos de Lei:

Projeto de Lei do Senado nº 80/1991 - Senador Eduardo Matarazzo Suplicy

Projeto de Lei da Câmara nº2561 /1992 - Senador Eduardo Matarazzo Suplicy

Sites:

CÂMARA. <http://www2.camara.gov.br/>, 2011.

SENADO. <http://www.senado.gov.br/>, 2011

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. <http://www.senado.gov.br/senadores/Senador/esuplicy/>, 2011.