

**XXXIII ENCONTRO NACIONAL
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS CENTROS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA -
ANPEC**

**O Direito de Participar da Riqueza da Nação: do Programa Bolsa Família à Renda Básica de
Cidadania**

Eduardo Matarazzo Suplicy¹

06 a 09 de dezembro de 2005

Natal – Rio Grande do Norte

¹ Senador PT/SP; Ph.D. em Economia pela Michigan State University, Professor da Escola de Economia de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas, e autor de *Renda de Cidadania, A saída é pela porta*, Editora Fundação Perseu Abramo e Cortez Editora, 2004, 3º Edição.
Email: eduardo.suplicy@senador.gov.br

Dentre tantas dificuldades que o Brasil hoje enfrenta, gostaria de destacar que há pelo menos algumas boas novas. Uma delas é que Ronaldinho Gaúcho foi considerado pela Fifa, pelo segundo ano consecutivo, o melhor jogador de futebol do mundo. A outra é que os dados da PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, do IBGE, 2004, mostram que houve progresso uma vez mais na redução da pobreza absoluta e da desigualdade na distribuição da renda no Brasil.

Conforme destaca Rodolfo Hoffmann, em seu artigo recente²:

A redução da desigualdade pode ser constatada por meio de diversos indicadores. O índice de Gini, em 2002, 2003 e 2004 é, respectivamente, 0,587, 0,581 e 0,569. A porcentagem da renda apropriada pelos 10% mais ricos cai de 46,8% em 2002 para 46,0% em 2003 e 45,0% em 2004. A porcentagem da renda apropriada pelos 5% mais ricos cai de 33,4% em 2002 para 32,7% em 2003 e 31,9% em 2004.

A proporção de pessoas pobres aumentou de 35,8% em 2002 para 37,5% no ano seguinte. Não há dúvida de que 2003 foi um ano relativamente ruim para a economia brasileira, com renda média baixa. Era esperada alguma recuperação em 2004. No que se refere à renda média, a recuperação foi modesta, com um crescimento de apenas 3,4% na renda per capita, depois de uma queda de 5,8% entre 2002 e 2003. Mas a redução na desigualdade contribuiu para que a diminuição da pobreza entre 2003 e 2004 fosse mais substancial. A proporção de pobres em 2004 é 34,6%, um pouco abaixo do valor observado em 2002.

A oscilação do grau de pobreza nesses 3 anos, sendo a pobreza em 2004 inferior à de 2002, é confirmada por medidas mais sofisticadas, que levam em consideração a insuficiência de renda de cada pessoa pobre, dando mais peso à insuficiência de renda dos mais pobres. O índice de pobreza de Sen em 2002, 2003 e 2004 é, respectivamente, 0,214, 0,226 e 0,201. Na mesma seqüência, os valores do índice de pobreza de Foster, Greer e Thorbecke são 0,096, 0,103 e 0,088.

Hoffmann destaca especialmente os efeitos decorrentes da expansão dos programas de transferência de renda como o Bolsa Escola, Renda Mínima e Bolsa Família, de outubro de 2003 em diante, como parte da declaração denominada *outros rendimentos*.

Verifica-se que a participação desses “outros rendimentos” no total da renda domiciliar cresceu de 1,0% em 2003 para 1,6% em 2004. E o que chama a atenção é o extraordinário crescimento da participação desse item na renda total dos estratos mais pobres. Para domicílios com rendimento per capita igual ou inferior a R\$ 50 (em moeda de setembro-outubro de 2004), essa participação passa de 9,3% em 2003 para 18,9% em 2004. Para domicílios com rendimento per capita de mais de R\$ 50 a R\$ 100 essa participação sobe de 3,7% para 8,4%. Para todos os estratos com rendimento per capita até R\$ 300 essa participação mais do que dobra entre 2003 e 2004. É razoável admitir que nesses estratos praticamente não há rendimento de juros e dividendos. Podemos concluir, então, que o crescimento da participação desse item nos rendimentos totais reflete a ampliação dos programas oficiais de transferência de renda. Trata-se de componente com participação diminuta na renda total, mas com participação expressiva na renda dos mais pobres. Seu crescimento contribuiu substancialmente para reduzir a pobreza.

Na último 20 de outubro, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva e o Ministro do Desenvolvimento Social, Patrus Ananias, presidiram um seminário, em Brasília, sobre os dois anos do Programa Bolsa Família. Na ocasião, o presidente do Banco Mundial, Paul Wolfowitz, em teleconferência, exaltou esse programa de transferência de renda como um dos mais bem sucedidos programas de erradicação da fome e da pobreza absoluta no mundo, um programa que deveria ser considerado por outros países que sofrem de problemas similares de pobreza e desigualdade.

² HOFFMANN, Rodolfo. PNAD mostra redução na desigualdade e na pobreza. Campinas, IE-UNICAMP, Novembro de 2005.

No dia 8 de Janeiro de 2004, com a destacada presença de um dos fundadores e Secretário da BIEN, Philippe Van Parijs, no Palácio do Planalto, em Brasília, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva sancionou a Lei nº. 10.835, aprovada pelo Congresso Nacional do Brasil no último mês de dezembro, instituindo a Renda Básica de Cidadania. Ela será implementada gradualmente a partir do ano de 2005, sob o critério do Poder Executivo, dando prioridade aos mais necessitados, até abranger todos os brasileiros residentes no país, e os estrangeiros residentes no Brasil há cinco anos ou mais, independentemente de sua condição sócio-econômica.

A Renda Básica de Cidadania será um benefício monetário de igual valor pago a todos, anual ou mensalmente. O Poder Executivo definirá o seu valor, em princípio o suficiente para atender as despesas básicas de cada um com alimentação, educação, saúde, levando em consideração o nível de desenvolvimento da Nação e da disponibilidade dos recursos do orçamento. Ao elaborar o Projeto de Lei do Orçamento Anual para 2005, o Poder Executivo estabelecerá o montante necessário de recursos para a implementação do programa.

Foi um dia muito especial. Pela primeira vez na história, o Congresso aprovou e o Presidente da Nação sancionou uma lei instituindo uma renda básica incondicional para todos, com a característica de implantação gradual, começando pelos mais necessitados. De fato, era esta característica que levou o primeiramente Senado brasileiro e depois a Câmara dos Deputados, a aprovar o projeto e o Ministro da Fazenda, Antonio Palocci, recomendar ao Presidente Lula para sancionar a Lei, por considerá-la viável.

Foi uma longa jornada até aqui. Apesar de ter sido aprovada por uma Lei, há muito a fazer até introduzirmos a Renda Básica de Cidadania para todos no Brasil.

Hoje o Brasil tem uma população de aproximadamente 185 milhões de habitantes, correspondendo a cerca de 45 milhões de famílias. Dessas, segundo o governo, existem 11.480.000 famílias ou cerca de 50 milhões de pessoas vivendo abaixo da Linha de Pobreza. Em outubro de 2003, Lula decidiu unificar quatro dos diversos programas de transferência de renda existentes, que eram Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio-Gás e o Cartão Alimentação, no Programa Bolsa Família. Este é ainda um programa condicional que proporciona um complemento de renda para aquelas famílias cuja renda mensal *per capita* esteja abaixo de R\$ 100,00. Se a renda *per capita* mensal for de até R\$ 50,00, o benefício mensal é de R\$ 50,00 mais R\$ 15,00, 30,00, ou 45,00, dependendo se a família tem uma, duas, três ou mais crianças de até 16 anos de idade, respectivamente. Se a renda *per capita* mensal da família está na faixa de R\$ 50,00 a R\$ 100,00, o benefício será de apenas R\$ 15,00, 30,00 ou 45,00 por mês, dependendo se a família tem uma, duas, três ou mais crianças de até 16 anos de idade, respectivamente.

Existem alguns requisitos. A família deve comprovar que os seus filhos de 0 a 6 anos de idade estão tomando as vacinas de acordo com o calendário do Ministério da Saúde e que as crianças vão periodicamente aos postos de saúde para o acompanhamento do seu desenvolvimento nutricional. As crianças de 6 a 15 anos e 11 meses devem apresentar 85% de frequência na escola.

Em outubro de 2003 havia 2,7 milhões de famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família, que foi iniciado principalmente nas regiões mais pobres do Brasil, semi-árido do Nordeste - Norte. Em dezembro de 2005 temos 8,7 milhões de famílias cadastradas. O plano prevê uma expansão para 11,2 milhões de famílias ou cerca de 46,6 milhões de habitantes em junho de 2006.

A Secretaria Executiva do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate contra a Fome, Ana Fonseca, no último mês de fevereiro mencionou numa entrevista no programa Roda Viva, da TV Cultura, em São Paulo, que o Programa Bolsa Família pode ser considerado como o precursor da Renda Básica de Cidadania no Brasil. Isto é, nos primeiros anos, como foi estabelecida na lei, os mais necessitados receberão o benefício, que exige alguns requisitos. Posteriormente, poderemos estender o direito para receber aquela quantia modesta para todos os cidadãos brasileiros. Assim também se

expressou o Ministro Palocci, em novembro de 2005, quando de sua audiência na Comissão de Assuntos Econômicos – CAE do Senado Federal.

E quanto aos requisitos? Com o tempo não teremos mais nenhuma condicionalidade. Todos receberão a renda básica como direito de cidadania para participar da riqueza da nação. Mas aqueles requisitos não eram positivos? Sim, aprendemos com os grandes educadores como Jean Piaget, Maria Montessori, Anísio Teixeira e Paulo Freire que a educação é um processo libertador através do qual a pessoa passa a ser mais e mais consciente. Da mesma forma que os ricos normalmente tomam as devidas medidas para que as suas crianças sejam vacinadas e freqüentem para as melhores escolas, podemos também esperar que todas as famílias, uma vez que elas tenham o direito de receber uma renda básica para todos os seus membros, farão todo o esforço para a saúde e a educação de seus filhos.

Mas por que pagar aos ricos e àqueles que não precisam? Bem, eles vão contribuir proporcionalmente mais que eles próprios e todos venham a receber. Como pudemos aprender a partir da reflexão acumulada dos membros da BIEN, teremos então as seguintes vantagens: a eliminação da necessidade de perguntar a cada um quanto cada pessoa está ganhando no mercado formal ou informal para poder receber a Renda Básica. Não haverá o estigma e o sentimento de vergonha de ter que dizer: *só recebo tanto, por essa razão mereço receber este complemento de renda*. Muito mais importante, a partir do ponto de vista da dignidade e da liberdade de cada pessoa, é muito melhor saber de antemão que durante os próximos doze meses, e daqui em diante em cada ano, mais e mais com o progresso da nação, que ele ou ela e todos os membros da família, terão o direito de receber a Renda Básica.

Qual será o montante? Ele será definido a critério do Poder Executivo. Suponhamos que ele comece com o valor modesto de R\$ 50,00 por mês, por pessoa. Isto significa que numa família de seis pessoas, ele será de R\$ 300,00. Se o chefe de família estiver recebendo pelo seu trabalho somente o salário mínimo atual no Brasil, de R\$ 260,00 por mês, e não existir outra fonte de renda recebida pela família, então a Renda Básica aumentará a renda da família para R\$ 600,00. No caso de um empresário muito bem sucedido que estiver recebendo R\$ 300.000,00 por mês, também com seis pessoas na família, a sua renda será aumentada por apenas R\$ 1,00 em R\$ 1.000.

Em Janeiro de 2005, durante o Fórum Social Mundial, em Porto Alegre, o Ministro do Desenvolvimento Social do Governo Brasileiro, Patrus Ananias, o professor Philippe Van Parijs e eu tivemos a oportunidade de discutir como será feita a transição do Programa Bolsa Família em direção à Renda Básica de Cidadania. Mesmo tendo demonstrado total apoio a essa proposição, o ministro ainda tem algumas dúvidas. Como será possível pagar uma renda básica de valor razoável a todo brasileiro e brasileira, se a quantia paga às famílias mais pobres ainda é tão modesta? Como será possível financiar a quantia necessária para pagar aquele montante a todos os habitantes da nação?

Se o Brasil pagar R\$ 50,00 por mês, ou R\$ 600,00 por ano, por pessoa, para todos os 184,7 milhões de habitantes, isto daria um dispêndio total de R\$ 110,8 bilhões anualmente, o equivalente a 5,8% do Produto Nacional Bruto de cerca de R\$ 1,9 trilhão estimado para 2005. É uma enorme quantia, mas bem inferior aos R\$ 145 bilhões que o setor público do Brasil, considerando a União, os estados e os municípios, pagou sob a forma de juros aos detentores da dívida interna e dívida externa pública no ano de 2003. Em 2004, os juros pagos sob a dívida pública foram de R\$ 130 bilhões. Estima-se para 2005, um aumento nessa quantia.

É claro que, mesmo uma modesta Renda Básica de R\$ 50,00 por mês resultará num montante maior que o do Programa Bolsa Família que beneficiará 11,2 milhões de famílias em 2006, pagando um valor médio de R\$ 73,00 mensalmente por família, o que daria um total de quase R\$ 10 bilhões. Para este dispêndio o Governo Federal já reservou os recursos necessários, mas ainda não para a Renda Básica para os próximos anos.

A Bolsa Família ainda é uma pequena proporção de todos os programas de transferência de renda existentes no Brasil, especialmente quando considerarmos todo o sistema de previdência social, o

sistema de assistência social e o sistema de proteção ao emprego e ao trabalhador. Em 2002, por exemplo, enquanto que o Programa Bolsa Escola, o principal precursor do programa Bolsa Família, registrou uma despesa de R\$ 1,6 bilhões, como parte da despesa de R\$ 10 bilhões em programas de assistência social, as despesas com previdência social totalizaram R\$ 123 bilhões e as despesas com sistema de proteção ao emprego e ao trabalhador totalizaram R\$ 9,5 bilhões.

O que acontece com a economia que compete mais estreitamente com a dos Estados Unidos? No Reino Unido, onde já existia o *Income Support* (Programa de Complementação de Renda), no ano 2000 o Primeiro Ministro Tony Blair decidiu implantar o *Family Tax Credit* (Crédito Familiar de Imposto de Renda), com o desenho e efeito similares. Um trabalhador com uma família no Reino Unido recebendo uma modesta renda mensal de 800 libras recebe cerca de 400 libras a mais como Crédito Familiar de Imposto de Renda.

Nota-se que é nos Estados Unidos que temos a melhor evidência do que poderia ser superior que o EITC. Porque em todos os estados americanos existem programas de transferência de renda federais, tais como Seguro Desemprego, *Food Stamp Program* (Cupom de Alimentação), *TANF-Temporary Assistance for Needy Families* (Auxílio Temporário para Famílias em Situação de Risco) e EITC. Mas somente num estado existe uma experiência única e bem sucedida de renda básica. Isto acontece desde 1980 no Estado de Alasca, onde 50% dos *royalties* provenientes da exploração dos recursos naturais eram destinados ao Fundo Permanente do Alasca, pertencente a todos os habitantes do Estado, desde que residam lá por um ano ou mais.

Este é um tipo de desenvolvimento que gostaríamos de ver no Brasil e em muitas outras nações para termos mais igualdade e justiça. Estou plenamente convencido de que a Renda Básica de Cidadania é um instrumento de política econômica que deve ser seriamente estudado por aqueles países onde existe grande necessidade de resolver os seus conflitos internos, tais como Iraque, Columbia, Venezuela, El Salvador, África do Sul, Argentina, Sudão e muitos outros. Em junho último, quando proferi uma palestra na Assembléia Nacional da França, fiquei muito feliz em saber que Maurice Druon, membro da Academia Nacional Francesa, propôs à Nação para ser o pioneira a Renda Básica no mundo.

Foi por isso que, em 2003, propus ao Sérgio Vieira de Melo, assim que ele foi nomeado Coordenador das Ações das Nações Unidas no Iraque, para que estudasse o sistema de dividendos do Alasca. Vieira de Melo disse que a proposta era muito boa e que a recomendaria às autoridades responsáveis pela administração daquele país.

No Brasil existem 5.565 municípios, compreendendo 26 estados e o Distrito Federal. Em vista da expansão já descrita do Programa Bolsa Família, resultado da coordenação de ações da União, estados e municípios, bem como da aprovação e sanção da Lei da Renda Básica de Cidadania, tenho proposto a todos os governadores e prefeitos que coordenem seus esforços com a União para fazerem o melhor no sentido de instituir gradualmente a Renda Básica de Cidadania nos próximos cinco anos.

Em vista da expansão descrita do Programa de Bolsa Família, como resultado das ações coordenadas da União, dos estados e dos municípios, e da aprovação e sanção da Lei de Renda Básica de Cidadania, tenho proposto a todos os prefeitos anunciarem como compromisso que eles se empenharão para instituir gradualmente a Renda Básica de Cidadania, coordenando os seus esforços com a União e os estados durante o seu mandato de 2005 a 2008.

O que está acontecendo no Brasil está de acordo com as recomendações de um dos mais destacados membros permanentes da BIEN, o Prêmio Nobel em Economia de 1977 Nobel, James Edward Meade (1907-1995). Nos seus livros sobre Agathotopia - *Agathotopia: the economics of partnership* (Agathotopia: a economia da parceria) (*Aberdeen, 1989*) – um bom lugar que foi construído por pessoas imperfeitas que foram capazes de conviver com as melhores instituições e organizações sociais para atingir os objetivos de liberdade, igualdade e eficiência, ele menciona que devemos mover

firme, mas gradualmente para a direção correta. Ele recomenda que devemos ter a flexibilidade de preços e salários para obter eficiência na alocação de recursos; bastante interação entre capital e trabalho no processo produtivo, com o trabalho sendo remunerado não só por salários, mas também com participação nos resultados e, muito importante, uma renda básica de cidadania. Se nós introduzirmos essas instituições de um dia para outro, provavelmente teremos muitas rupturas. A história da humanidade revelou isso. É por isso que devemos mover firmemente passo a passo, como estamos fazendo hoje no Brasil. É minha esperança de que podemos até acelerar o caminho em direção a Agathopia.

De fato, quanto ao gradualismo, temos também que levar em consideração as recomendações do Martin Luther King Jr. durante a época de muitos conflitos nos EUA por que os negros, em muitas partes do país, não podiam estar nas mesmas escolas, ônibus, restaurantes, hotéis, toaletes onde se encontravam os brancos, e nem podiam mesmo votar. Em seu mais citado discurso de 28 de agosto de 1963, diante do Memorial do Abraham Lincoln, “Eu Tenho um Sonho”, ele disse:

Este não é o tempo de nos darmos ao luxo de nos acalmar ou de tomar a droga tranqüilizadora do gradualismo. Agora é a hora de tornarmos reais as promessas da democracia ... Seria fatal para a nação não perceber a urgência do momento... Mas há algo que eu preciso falar para o meu povo, que está no limiar caloroso que nos leva para o palácio da justiça... Não vamos satisfazer nossa sede de liberdade bebendo do cálice da amargura e do ódio... Todas as vezes, e a cada vez, nós precisamos alcançar as alturas majestosas de confrontar a força física com a força da alma.

É claro que devemos ter em mente que os problemas sociais do Brasil, um dos campeões de desigualdade no mundo, são de tal ordem, com tantas conseqüências, por exemplo, em termos de violência e criminalidade diária, que devemos ter o mesmo senso de urgência citado por Martin Luther King Jr. O caminho correto, portanto, é mover gradualmente, mas rapidamente, na direção correta de uma Renda Básica de Cidadania integral.

Estou certo de que o exemplo do Brasil será importante para todas as nações, incluindo-se aí as nações desenvolvidas, nossos vizinhos sul-americanos, em desenvolvimento, bem como as nações da África e Ásia. É muito encorajador saber, por exemplo, do interesse crescente no conceito da renda básica em países tais como a África do Sul, a Namíbia e a Serra Leoa.

É importante sabermos que, por meio, primeiramente do Bolsa Família e, posteriormente, da Renda Básica de Cidadania, esperamos ver todo ser humano no Brasil gozando do direito a uma renda básica de cidadania que vai garantir a todos a liberdade real e o progresso da nação.