

Universalizando direitos

Ao contrário do que reforça o ideário neoliberal, as políticas universais não são forçosamente regressivas, mas têm forte impacto na redistribuição de renda. Apesar de o Brasil continuar desenhando programas de combate à pobreza residuais e ineficazes pelos limites do seu escopo, o país deu um passo importante na direção da universalidade e da incondicionalidade ao aprovar o princípio da renda básica para todos os cidadãos e cidadãs. Este artigo elege o modelo que parece mais adequado para transitar dos programas de renda mínima para uma política de renda básica, partindo das crianças, ou seja, considerando 56 milhões de pessoas como as primeiras beneficiárias da Renda Cidadã.

Lena Lavinias¹

Com a colaboração de Marcelo Nicoll,
Cristiano Duarte e Roberto Loureiro Filho²

É notório que o sistema de proteção social latino-americano jamais se constituiu verdadeiramente num *welfare*, embora tenha se inspirado do modelo europeu nas suas origens, tomando os mesmos valores de solidariedade e coesão social (ver Draibe, 1997).³ O Brasil não é exceção nessa matéria. De cunho corporativista-meritocrático, voltado aos segmentos formais da economia, nosso sistema de proteção social se caracteriza por ainda oferecer cobertura restrita, atendendo a uma parcela reduzida da população, da qual as pessoas pobres sempre foram, *de facto*, excluídas em razão do seus vínculos instáveis e precários com o mercado de trabalho. Não sendo um grupo de pressão, sem posição socioocupacional definida, as camadas pobres da população jamais foram sistemática e regularmente be-

neficiadas, e seu atendimento sempre foi justificado como um ato humanitário ou uma moeda política.

A pobreza só aparece como questão social mais recentemente e parece reforçar um enfoque cada vez mais distante daquele – universalista – que presidiu à reestruturação dos sistemas de proteção social europeus do pós-guerra. De fato, a dimensão compensatória da proteção social parece ganhar autonomia e existência própria, desarticulada e desvinculada do sistema de seguridade social como um todo, já que as políticas de combate à pobreza passam a caminhar em paralelo e sem metas definidas, polarizadas por suas clientelas.

Tal tendência se manifesta na crise da década de 1990, reconhece Mesa-Lago (2000), quando as políticas assistenciais tradicionais, já limitadas a poucos países da região, dispendo de recursos ínfimos,⁴ são ainda mais penalizadas e passam a se restringir à implementação de uma rede mínima de proteção social (RMPS), cujo objetivo não é vencer a pobreza, mas assegurar um patamar mínimo de reprodução social que atenuar os efeitos devastadores das políticas de ajuste. Seguindo a filosofia dos programas de *safety nets*^{NR} implementados em todo o mundo em desenvolvimento pelo Banco Mundial (ver Lavinias, 2003), com apoio de

outras instituições internacionais, a grande maioria dos países do continente americano se alinha a esse tipo de intervenção focalizada e de caráter temporário, cujos benefícios são condicionados à comprovação de renda.

Nas suas três vertentes⁵ – programas de ação social (PAS), fundos de emergência social (FES) ou fundos de investimento social (FIS) –, as redes mínimas de proteção social⁶ não acusaram um desempenho satisfatório no combate à pobreza, embora, frisa Mesa-Lago, os resultados tenham sido diversos entre países. Elas seguem apresentando problemas de focalização e avaliação, não são sustentáveis e, sobretudo, não tiveram o impacto esperado na reforma da seguridade social, notadamente na sua dimensão assistencial.

O Brasil segue navegando entre águas turvas em matéria de política social e combate à pobreza, mas surpreendentemente afirma sua excepcionalidade ao dar corpo de lei ao princípio da renda básica universal para todos os seus cidadãos e cidadãs, independentemente da origem social, nível de renda, sexo, idade, crença ou qualquer outro critério distintivo de um grupo social. Afora o território estadunidense do Alasca, que garante *de jure* e *de facto* uma renda de igual valor a todas as pessoas que lá residem, financiada com os *royalties* do petróleo, nenhum outro país no mundo, além do Brasil – nem aqueles onde a

1 Doutora em Economia pela Universidade de Paris III e professora do Instituto de Economia (IE) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

2 Respectivamente, economista e mestrando da Escola Nacional de Ciências Estatísticas; economista formado pela UFRJ; e aluno da graduação do IE da UFRJ.

3 Sônia Draibe reconhece, no entanto, que tal matriz sempre funcionou de modo imperfeito e deformado, quase que permanentemente em crise, o que exigia sua reestruturação. “Os sistemas de proteção social embrionários e distorcidos revelaram no passado reduzida eficácia na redução da pobreza e na reversão das fortes diferenças segmentadoras e constrangedoras da cidadania.”

4 Em termos de percentual do Produto Interno Bruto (PIB), sempre inferior a 1%.

NR Safety nets são transferências de renda compensatórias, cuja finalidade é garantir uma rede de proteção vital mínima, no plano da subsistência. São asseguradas mediante comprovação de insuficiência de renda aguda.

5 Uma breve caracterização de cada programa encontra-se em Mesa-Lago, 2000, p. 36.

6 Implementadas nos seguintes países: Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, México, Peru e Uruguai.

desigualdade é incomparavelmente menor que a existente entre nós –, foi tão longe no seu compromisso com a justiça social.

Não deixa de surpreender que, a partir de 2005, estejamos adotando a renda básica de cidadania como direito universal e incondicional de todas as pessoas, brasileiras ou não, que vivem legalmente no país.⁷ Deve-se observar que isso ocorre num país no qual a universalização está, hoje, sob custódia por imperativos macroeconômicos, a sobrefocalização do gasto social é tida como o único meio de reduzir a desigualdade e de ampliar a cidadania e 80%⁸ das transferências diretas de renda são de cunho contributivo (aposentadorias e pensões), que se tornam alvo de propaladas críticas por espelharem uma estrutura regressiva – somente 2,2% dessas transferências são de natureza compensatória, sujeitas a diversas condicionalidades e destinadas a um percentual pequeno das dezenas de milhões de pobres existentes no país.

Pela Lei 10.835, todas as pessoas receberão um benefício monetário de igual valor, o que “poderá ser feito em parcelas iguais e mensais”⁹ e será “suficiente para atender às despesas mínimas de cada pessoa com alimentação, educação e saúde, considerando-se para isso o grau de desenvolvimento do país e as possibilidades orçamentárias”.¹⁰ No seu parágrafo 1º, é especificado, ainda, que tal direito será implementado “em etapas”, “a critério do Poder Executivo, priorizando-se as camadas mais necessitadas da população”, sem referência a prazos para que seja alcançada a cobertura universal. Ou seja, é explicitado

na lei que tal direito considerará, de início, critérios de seletividade, contemplando as pessoas mais pobres. Essa orientação está em franca contradição com os princípios de uma renda de cidadania que, por ser incondicional, não obedece a critérios socioeconômicos de elegibilidade.

O cenário atual levanta a suspeita de que tal lei permaneça letra morta, o que não seria propriamente uma surpresa. Ora, o que está em jogo, hoje, no Brasil, é justamente a natureza do seu sistema de proteção social, que se configura, na prática, cada vez mais como residual, num misto de condicionalidades e acesso fortemente restritivo, na direção oposta ao espírito universalista-redistributivo da reforma social que levou à constituição da Seguridade Social em 1988 e que inspira e legitima a renda básica de cidadania. Em outras palavras, o quadro institucional-formal que se forjou com o intuito de consolidar um sistema sólido de proteção social e garantir princípios de justiça social parece guardar cada vez menos correspondência com a prática instituída no cotidiano da luta contra a miséria e a pobreza, subordinada aos ditames da política de estabilidade macroeconômica e geração de elevados superávits primários.

O que se propõe aqui é discutir como enfrentar o desafio de transitar da ausência de políticas universais de transferência de renda no país para a adoção da renda básica de cidadania incondicional, considerando-se a iminência de implementação da Lei 10.835, já a partir de janeiro de 2005. Para tanto, apresentamos desenhos possíveis de uma política a ser implementada gradativamente, apoiados em simulações que medem o impacto de tais transferências na redução da pobreza e da desigualdade e que foram feitas tomando parâmetros diferenciados (valor da transferência e público-alvo). Neste exercício, estaremos demonstrando que, ao contrário do que é reiteradamente salientado pelos cânones neoliberais, políticas universais não são regressivas, mas têm forte impacto redistributivo. Da mesma maneira, vamos nos posicionar perante o modelo que nos parece ser mais o adequado e oportuno, dada a sua cobertura universal e seu potencial redistributivo, e que elege, como ponto

de partida para a universalização da renda básica, as crianças brasileiras, independentemente do seu *status* socioeconômico.

Transferências diretas de renda

As transferências diretas de renda monetária a cidadãos e cidadãs pobres, sujeitas à comprovação de insuficiência de renda aguda, tornaram-se, na segunda metade da década de 1990, a grande novidade da política social brasileira. A mudança no escopo da política social e no desenho dos programas sociais compensatórios ocorreu inicialmente por força da própria Constituição de 1988, que assegurou, por meio da Lei Orgânica de Assistência Social (Loas), benefícios assistenciais,¹¹ a título individual, no valor de um salário mínimo, a todas as pessoas idosas¹² e às portadoras de deficiência com renda familiar *per capita* igual ou inferior a um quarto do salário mínimo.¹³ Assim, os benefícios não-contributivos, que antes eram escassos, além de caracterizadamente emergenciais e *in natura* – programa do leite e a doação de cestas de alimentos (ver Lavinias e Garcia, 2004) –, ganham escala, tomando como referência o salário mínimo.

A progressão na concessão desse benefício nos últimos dez anos é surpreendente. Em 2002, foram contemplados com os benefícios da Loas 570 mil pessoas idosas e 958 mil pessoas portadoras de deficiência, somando aproximadamente R\$ 3,5 bilhões, o equivalente a 25,3% das despesas do governo federal com assistência social (Ministério da Fazenda, 2003)¹⁴ e 1,75% do gasto social no seu conjunto.¹⁵ É provável que tal cobertura esteja aquém da demanda efetiva,

7 No caso das pessoas estrangeiras, elas devem ter ao menos cinco anos de residência.

8 Ver Ministério da Fazenda (2003, tabela 12, p. 59), a tabela 12, na página 59. Consideram-se, para efeito dessa estimativa, todos os benefícios derivados de contribuições, tais como salário-família, salário-maternidade, auxílio-doença, auxílio-acidente, entre outras, à exceção das aposentadorias rurais, que representam 10% do total das transferências diretas de renda.

9 Parágrafo 3º da Lei 10.835.

10 Parágrafo 2º da Lei 10.835.

11 Denominados BPCs ou Benefícios por Prestação Continuada.

12 Com idade acima de 67 anos, reduzida a 65 anos a partir de 2004.

13 À época, tentou-se estabelecer, como linha de pobreza, meio salário mínimo *per capita*, o que fatalmente elevaria significativamente o número de pessoas que receberiam benefícios. Adotou-se, assim, a linha de indigência de um quarto do salário mínimo *per capita*.

14 Ver Tabela 5, p. 39-40.

pois o acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), por exemplo, nada tem de automático: implica o fornecimento de comprovante de pobreza, prática hoje contestada por muitos municípios brasileiros.¹⁶ Na verdade, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) é a primeira instância de reconhecimento do direito ao benefício da Loas. Quando o INSS indefere o requerimento, é freqüente atuarem as Secretarias Municipais de Assistência Social no recurso, emitindo um laudo socioeconômico a ser reencaminhado ao INSS. A decisão toma, então, caráter judicial, o que significa ônus expressivo, de tempo e custos. Uma vez deferido o pedido, a concessão do benefício tem caráter definitivo e irrevogável.

Os demais programas de transferência de renda vigentes até o fim da gestão de Fernando Henrique Cardoso, em 2002, constituíam-se, na sua maioria, em auxílios monetários temporários, na forma de bolsas,¹⁷ dirigidos a clientela específica, tal como informa a Tabela 1. Todos eles estavam sujeitos à comprovação de insuficiência de renda, sendo, portanto, *means-test*¹⁸ e tendo, como linha de pobreza, renda familiar *per capita* igual a meio salário mínimo ou menor que isso, além de condicionados ao cumprimento de exigências. Esses distintos formatos de bolsas, voltadas para o combate à pobreza, somaram, no ano de 2002 (Tabela 1), tão-somente 1,47% do gasto social, e o valor médio da transferência situou-se em torno de R\$ 40,00.¹⁹

Agregando-se as duas grandes políticas compensatórias²⁰ – Loas e *safety nets* (bolsas) – assentadas em transferências monetárias, ain-

da que de natureza distintas (aquelas são permanentes, e estas têm prazo determinado), observa-se que totalizaram pouco mais de 3% do gasto social do governo federal efetuado em 2002. Isso corresponde a aproximadamente R\$ 6,2 bilhões em valores correntes no mesmo ano. Se fôssemos dividir tais recursos pelo número estimado de pobres, cuja proporção varia entre 30% e 33% da população brasileira,²¹ que corresponde a cerca de 55 milhões de pessoas, o valor *per capita* mensal das transferências compensatórias teria sido equivalente a R\$ 9,39, ou seja, um valor indiscutivelmente baixo (cerca de R\$ 0,30 diários).

Baixo impacto na redução da pobreza

Considerando-se inexistirem no Brasil – naquele ano, hoje e desde sempre – quaisquer benefícios de caráter universal destinados a reduzir os diferenciais agudos de bem-estar e renda entre o povo brasileiro, fomentando a igualdade e a equidade, não há como não reconhecer que se gastava – e ainda se gasta – muito pouco com transferências diretas de renda não-contributivas às pessoas mais pobres. O problema não é tão-somente, como pretendem algumas pessoas, de má alocação do gasto. Excetuando-se os benefícios da Loas, no valor de um salário mínimo, cujos efeitos na redução da pobreza já foram reconhecidos – o mesmo ocorrendo com os benefícios derivados do acesso à previdência rural, de igual valor –, os demais, de valor médio bem inferior, tiveram impacto praticamente nulo na redução da pobreza e da desigualdade.

Isso indica que seria necessário gastar muito mais para reduzir a pobreza e a desigualdade de forma expressiva e contundente! É preciso aumentar o valor individual das transferências, hoje fixadas em um patamar insuficiente, dado o hiato de renda das pessoas

mais pobres e um índice de Gini dos mais elevados do mundo (0,587, segundo estimativa nossa com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios/Pnad de 2001). Da mesma maneira, é preciso atender à demanda potencial, impedindo disputas entre pobres.

O desafio está em introduzir, por ocasião da efetivação da renda universal como direito de cidadania, um novo modelo de transferência de renda monetária direta, redistributivo.

O programa carro-chefe da política social do governo Luiz Inácio Lula da Silva no seu segundo ano, o Bolsa Família, carece, no entanto, dessa orientação. Marcadamente seletivo, promove, ainda assim, algumas mudanças no desenho dos programas compensatórios, buscando concluir a unificação já iniciada do que se pretende ser o sistema de transferências diretas de renda monetária, de modo a melhorar a coordenação e a gestão dos diferentes programas de combate à pobreza. Nesse processo, o Bolsa Família passa a centralizar os recursos destinados aos demais programas, lutando contra a fragmentação da ação social, além de ampliar ligeiramente sua dotação orçamentária. O valor do benefício médio mensal para as famílias sobe para R\$ 72,80. A previsão é de que venham a ser atendidas, no ano de 2004, 6,5 milhões de famílias (de um total estimado de 11,2 milhões de famílias identificadas como pobres, segundo dados do governo federal).

Resulta, portanto, que o marco regulatório de enfrentamento da questão social permanece sintomaticamente o mesmo – de regulação estática da pobreza, pois, em média, transferem-se R\$ 0,60 diários a cada membro das famílias beneficiadas (considerando-se serem elas compostas em média de quatro pessoas), como complemento de renda.

A novidade da proposta do senador Suplicy²² consiste em tentar estabelecer uma regra de transição dos programas de

15 Estimado no documento do Ministério da Fazenda em R\$ 204 bilhões em 2002 (Tabela C do anexo).

16 A título de exemplo, vale ressaltar que a Secretaria de Assistência Social (SAS) da Prefeitura de São Paulo estabeleceu como norma não conferir “certificados de pobreza”, embora essa prática continue disseminada nos municípios brasileiros.

17 A bolsa expressa um tipo de incentivo à escolarização regular das crianças, medida pela freqüência obrigatória de 90%.

18 Sujeito à comprovação de insuficiência de renda aguda.

19 Sendo o salário mínimo então vigente de R\$ 180,00, o benefício de R\$ 40,00 correspondia a cerca de 23%.

20 Deliberadamente, não incluímos entre as políticas compensatórias a aposentadoria rural, porque a consideramos de natureza distinta, uma vez que está vinculada à comprovação do trabalho assalariado rural ou em regime de exploração familiar.

21 Fonte: Ipea e Mapa da Fome II.

22 Publicada no jornal *O Globo* em 1º de junho de 2004.

A nova proposta diverge da original, que pretendia iniciar a implementação da renda de cidadania contemplando primeiramente a população idosa para depois incorporar progressivamente as gerações mais jovens (ordem etária decrescente).

Tabela 1 – PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA DIRETA A FAMÍLIAS POBRES (2002)

Programa	Ministério	Objetivo	% Gasto Social TOTAL*
1. Bolsa-Escola	Educação	Bolsa mensal entre R\$ 15,00 e R\$ 45,00 para famílias pobres com crianças na faixa de 6–15 anos que freqüentem a escola	0,78
2. Bolsa-Alimentação	Saúde	Bolsa mensal entre R\$ 15,00 e R\$ 45,00 para famílias pobres com gestantes ou crianças em situação de risco nutricional na faixa de 0–6 anos	0,07
3. Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) ou Programa Bolsa Criança-Cidadã	Previdência e Assistência Social	Bolsa mensal entre R\$ 25,00 e R\$ 40,00 para famílias pobres que se comprometam a retirar suas crianças de trabalhos penosos para retornar à escola	0,25
4. Agente Jovem	Previdência e Assistência Social	Bolsa mensal de R\$ 65,00 para jovens pobres na faixa de 15–17 anos, em situação de risco que retornem à escola e atuem nas comunidades	0,02
5. Bolsa-renda	Integração Nacional	Auxílio mensal de R\$ 60,00 para famílias pobres vítimas da seca no Nordeste, que mantenham as crianças nas escolas	0,04
6. Auxílio-Gás	Minas e Energia	Auxílio mensal para famílias pobres para aquisição de GLP (gás de cozinha)	0,31

Fonte: Ministério da Fazenda, Secretaria de Política Econômica, 2003.

* Valor total do Gasto Social do Governo Federal em 2002: R\$ 204,2 bilhões ou 15,16% do PIB.

transferência direta de renda em direção à política de renda cidadã, em consonância com a nova lei. Defende que o programa Bolsa Família seja imediatamente estendido ao seu público-alvo potencial (11,2 milhões de famílias), que deve ser atendido apenas em 2006, mediante um benefício individual no valor de R\$ 40,00 a cada membro de cada uma das famílias selecionadas. Assim, seria substituído o benefício familiar pelo benefício, em tese, universal, concedido, entretanto, apenas a quem pertence a famílias que preenchem critérios e requisitos estabelecidos pelo programa, a saber: renda familiar *per capita* inferior a R\$ 90,00 mensais; cadastramento detalhado mediante registro da declaração dos bens e equipamentos eletrodomésticos, que permita inferir se a posse deles é compatível com a renda declarada; obrigatoriedade das contrapartidas exigidas para permanência no programa. Tal proposta, de caráter altamente focalizado (porque é restrito ao público habilitado a integrar o Bol-

sa Família), implicaria uma despesa de R\$ 25 bilhões anuais, isto é, cinco vezes mais do que o orçamento previsto com o Bolsa Família em 2004 (R\$ 5 bilhões).

Para estimar o impacto desse desenho do renda cidadã na redução do número de pobres e no grau de desigualdade – vetores da maior relevância na eleição de qualquer programa ou política que pretenda combater de forma eficaz a pobreza –, simulamos, em relação ao ano de 2001, uma transferência de R\$ 30,00 mensais²³ para os primeiros 11,2 milhões de famílias situadas na cauda inferior da distribuição. Tomamos como linha de pobreza a renda familiar *per capita* igual ou inferior a meio salário mínimo. Os resultados revelam que o índice de Gini cairia de 0,587 para 0,546, com efeitos diretos e benéficos até o quarto décimo da distribuição (Tabela 2). O número de pobres seria reduzido em 18,5 milhões de pessoas, e a proporção da renda dos 20% mais pobres sobre a dos 20% mais ricos passaria

de 3,1%, antes da imputação, para 6,3%. Sem dúvida, são excelentes resultados, jamais obtidos por nenhum programa social experimentado no Brasil.

Infelizmente, estamos falando de um desempenho ideal, possível apenas caso a focalização fosse perfeita, sem vazamentos, fraudes ou níveis elevados de ineficiência horizontal e vertical, amplamente reconhecidos pela própria área governamental (ver Ministério da Fazenda, 2003). Nada menos provável, já que a operacionalização e a execução de

²³ Em abril de 2004, quando iniciamos nossas simulações, o valor do salário mínimo era de R\$ 240,00. A renda mensal de R\$ 40,00, proposta pelo senador Suplicy, equivalia então a 16,67% do mínimo. Como utilizamos o ano-base de 2001 para nossas simulações, aplicamos essa mesma proporcionalidade ao salário mínimo vigente naquele ano (R\$ 180,00), o que teria resultado numa renda mensal à época de R\$ 30,00. Por isso, as simulações referentes à proposta Suplicy foram feitas com um benefício de R\$ 30,00 por indivíduo.

um programa fortemente seletivo implicariam a multiplicação de controles, que, por sua vez, elevariam os custos administrativos e acabariam por desviar recursos da atividade-fim. Todos esses aspectos são radical e absolutamente contrários ao que se define como uma renda de cidadania, cujo pressuposto fundamental e inalienável é ser incondicional. É difícil acreditar que o melhor atalho para se chegar à incondicionalidade universal seja tomar a direção oposta, cuja trilha impõe *means-tests* e contrapartidas, além de penalização das pessoas beneficiárias cuja renda familiar *per capita* varia positivamente. Elas teriam que ser desligadas por não mais se adequarem ao limite de insuficiência de renda (linha de pobreza), a menos que se estabeleçam novos critérios para regular a tolerância com tais variações, o que tende a gerar novas ineficiências.

Um benefício universal para crianças

Haveria, então, um outro modelo que escapasse à lógica focalista e, de fato, comprovasse que a universalidade caminha na contramão da regressividade? Para visualizar distintos cenários, seus custos e impactos, realizamos simulações com diferentes públicos-alvo e valores de benefícios. A síntese desses exercícios encontra-se na Tabela 4, apresentada após alguns esclarecimentos metodológicos que se fazem necessários.

Tomamos dois grupos-alvo que poderiam constituir-se alternativamente no primeiro grupo a ser contemplado para dar início à política de renda básica, de implementação progressiva. São eles: as crianças (0–16 anos) e as pessoas idosas (acima de 65 anos), por serem ambos os grupos inativos e, por isso mesmo, categorias socialmente vulneráveis. A proteção social se institui, sabemos, ao dar segurança às pessoas que não podem trabalhar. Em 2001, havia, no Brasil, 54,4 milhões de crianças nessa faixa etária e 10,2 milhões de pessoas idosas. Tais números por si sós revelam que começar pelas crianças seria mais abrangente, provocando impacto bem mais significativo.

Como mostra a Tabela 2, as crianças estão sobre-representadas nos primeiros décimos da distribuição; sua participação cai proporcional-

mente nos décimos mais altos, por motivos demográficos e de trajetória socioeconômica. A população com idade superior a 65 anos é marginal nos primeiros decis, aumentando significativamente nos dois últimos (Tabela 3). Isso mostra claramente que um grupo extremamente carente de proteção social são as crianças, pois elas são maioria nos estratos mais pobres da população. De fato, inexistem programas de apoio à família e/ou a jovens e crianças, que, à imagem do que acontece nos países europeus (ver Lavinias e Garson, 2003), assegurem transferências de renda para reduzir a vulnerabilidade e igualar oportunidades.

A população de terceira idade tem-se beneficiado de conquistas importantes no campo previdenciário, como a universalização do acesso às aposentadorias e pensões rurais, a isonomia no valor-piso das aposentadorias rurais e urbanas, a concessão de BPC (Loas) para pessoas idosas pobres. Isso explica o porquê de as famílias com pessoas idosas estarem muito pouco representadas entre os décimos mais pobres. Vale a pena assinalar que dos 10,2 milhões de pessoas idosas com mais de 65 anos apenas 9% declararam renda própria igual a zero.

Apesar da eloquência dessa primeira constatação, resolvemos ainda assim manter ambos os grupos nas nossas simulações, de

modo a testar os impactos agregados de eventuais transferências de renda. Em simultâneo, estipulamos frações do salário mínimo que poderiam servir de valor de referência à definição de uma renda básica. Consideramos, assim, valores correntes de meio salário (R\$ 90,00), um terço (R\$ 60,00) e um sexto (R\$ 30,00).

Temos, desse modo, sete colunas: a primeira apresenta a renda familiar *per capita* real por decis da distribuição, ao passo que as subsequentes informam sobre o ganho derivado da imputação de renda, segundo fração do salário mínimo e público-alvo (criança, Proposta Suplicy, pessoas idosas).

Depreende-se da Tabela 4 que privilegiar as pessoas idosas tem impacto redistributivo quase nulo, sendo até mesmo regressivo, já que uma transferência direta de renda monetária de R\$ 90,00 ou R\$ 60,00 praticamente não altera o valor da renda média observada nos primeiros décimos da distribuição, elevando-a, ao contrário, à medida que nos deslocamos para os decis superiores, como era de se esperar (porque as pessoas nessa faixa etária são em menor número e, além disso, concentram-se nas faixas de renda mais altas). Já as simulações que garantem uma renda às crianças de até 16 anos, bem como a Proposta Suplicy, mostram resultados bastante favoráveis. No caso das crianças, a progressividade é patente

Tabela 2 – Proporção de crianças de 0 a 16 anos Segundo decis de renda familiar *per capita*

1º decil	54%
2º decil	50%
9º decil	20%
10º decil	17%

Fonte: Pnad/IBGE 2001.

Tabela 3 – Proporção de pessoas idosas (acima de 65 anos) Segundo decis de renda familiar *per capita*

1º decil	1%
2º decil	2%
9º decil	12%
10º decil	14%

Fonte: Pnad/IBGE 2001.

e inquestionável. A renda imputada tem impacto proporcionalmente maior nos decis inferiores, em particular no primeiro, *vis-à-vis* os demais. A Proposta Suplicy registra o melhor desempenho, associando menor valor do benefício (R\$ 30,00) com aumento da renda média nos decis inferiores (do primeiro ao quarto), semelhante, portanto, ao obtido na simulação feita com um benefício universal de R\$ 60,00.

Resta saber qual o efeito de cada combinação de imputação de renda na incidência da pobreza, na diminuição do grau de desi-

gualdade e no aumento da renda das pessoas mais pobres na renda agregada. Os resultados obtidos figuram nas Tabelas 5, 6 e 7.

O número de pessoas vivendo abaixo da linha de pobreza somava, em 2001, aproximadamente 50,8 milhões. A Tabela 5 informa que, novamente, é a Proposta Suplicy a de maior eficácia, pois retiraria da pobreza, com um benefício individual de R\$ 30,00, 18,5 milhões de pessoas, ou seja, 2 milhões a mais que uma transferência de R\$ 60,00 a todas as crianças brasileiras. As configura-

ções que partem da população com idade acima de 65 anos mostram-se inadequadas ao combate à pobreza.

Cabe estimar também como o quadro de desigualdades poderia alterar-se, medindo as variações no índice de Gini derivadas de cada proposta. Os resultados figuram na Tabela 6.

Nesse caso, observa-se uma distinção clara *vis-à-vis* com o efeito “redução da pobreza”, uma vez que a Proposta Suplicy seria menos efetiva que a atribuição de uma renda universal no valor de R\$ 60,00 às crianças de

Tabela 4 – Impactos da imputação de renda por décimos da distribuição de renda familiar *per capita* média – Brasil 2001

	Renda real	Crianças	Crianças	Crianças	Suplicy	Idosos(as)	Idosos(as)	
		R\$ 90,00	R\$ 60,00	R\$ 30,00	R\$ 30,00	R\$ 90,00	R\$ 60,00	
Decis de RFPC	1º	14,06	55,95	43,66	29,67	44,07	14,35	14,31
	2º	45,02	88,99	74,73	59,91	75,02	45,91	45,70
	3º	68,88	108,27	94,99	82,14	94,99	70,64	70,16
	4º	94,86	130,89	118,47	106,43	109,45	98,01	97,25
	5º	126,01	158,27	147,11	136,32	127,52	131,00	129,41
	6º	165,52	190,68	182,18	173,74	165,53	171,27	169,39
	7º	214,71	239,46	230,71	222,48	214,73	225,77	222,38
	8º	299,83	321,56	314,10	306,85	299,88	308,04	304,63
	9º	470,56	490,16	483,45	476,91	470,70	478,53	475,72
	10º	1.407,32	1.423,35	1.417,92	1.412,59	1.407,86	1.416,00	1.413,00

Fonte: Pnad/IBGE 2001.

**Tabela 5 – Impactos da imputação de renda na redução da pobreza
Pessoas que sairiam da pobreza – Brasil 2001 (linha de pobreza – renda familiar *per capita* até meio salário mínimo)**

Distribuições	
Nº de pessoas pobres	50.800.000
Crianças (R\$ 90)	27.415.927
Crianças (R\$ 60)	16.538.573
Crianças (R\$ 30)	7.576.437
Suplicy (R\$ 30)	18.580.474
Idosos(as) (R\$ 90)	1.901.419
Idosos(as) (R\$ 60)	1.603.127

Fonte: Pnad/IBGE 2001.

até 16 anos. De fato, o índice de Gini inicialmente estimado em 0,587 cairia, no primeiro caso apontado, para 0,546, ao passo que, no segundo, declinaria de forma mais acentuada para 0,537. Logo, o efeito redistribuição e combate à desigualdade seria maior empregando-se uma política universal, e não forçosamente a de recorte focalizado.

Por fim, resta calcular em que proporção as pessoas pobres ampliariam sua participação na renda agregada, mediante a transferência de uma renda de cidadania. Repetimos, neste exercício, os mesmos grupos e classes de benefícios utilizados nos anteriores. Observamos, assim, como indica a Tabela 7, que a renda dos 20% mais pobres em 2001 representava nada mais do que 3,1% da renda dos

Tabela 6 – Impactos da imputação de renda na variação do índice de Gini – Brasil 2001

Distribuições	Gini
Real	0,587
Crianças (R\$ 90)	0,516
Crianças (R\$ 60)	0,537
Crianças (R\$ 30)	0,561
Suplicy (R\$ 30)	0,546
Idosos(as) (R\$ 90)	0,583
Idosos(as) (R\$ 60)	0,584

Fonte: Pnad/IBGE 2001.

20% mais ricos. A adoção da Proposta Suplicy ou da renda universal para crianças no valor de R\$ 60,00 permitiria apenas dobrar tal participação, que passaria a 6,2%, percentual significativamente melhor, mas ainda assim terrivelmente insatisfatório. Assusta reconhecer que propostas arrojadas e inéditas no tocante à mobilização de recursos num volume jamais disponibilizado nesse país possam ter impacto tão modesto na desconcentração da renda. A Tabela 7 assinala que um benefício universal de R\$ 90,00 ou de meio salário mínimo (valores correntes de 2001) concedido a 54,4 milhões de crianças (universo na faixa de 0–16 anos) pouco acrescentaria em termos de desconcentração. Redistribuir renda no Brasil parece missão quase impossível.

Julgamos que a proposta mais adequada à introdução da renda básica de cidadania no Brasil, considerados seus efeitos e custos, e mantida a visão universalista e incondicional que norteia seus valores de justiça social, seria a que contempla todas as crianças brasileiras com um benefício de R\$ 60,00 mensais. Esse benefício reduziria a pobreza em um terço, levaria a uma queda expressiva do índice de Gini, raramente observada no país nas décadas passadas, e permitiria que a renda dos 20% mais pobres dobrasse *vis-à-vis* os 20% mais ricos, além de instituir um mecanismo de proteção universal para um grupo social que jamais foi alvo, de forma conseqüente, de qualquer tipo de política social.

Tabela 7 – Impactos da imputação de renda no aumento relativo da renda das pessoas mais pobres – Proporção da renda de 20% das pessoas mais pobres sobre a renda das 20% mais ricas – Brasil 2001

Distribuições	%
Real	3,1%
Crianças (R\$ 90)	7,6%
Crianças (R\$ 60)	6,2%
Crianças (R\$ 30)	4,7%
Suplicy (R\$ 30)	6,3%
Idosos(as) (R\$ 90)	3,2%
Idosos(as) (R\$ 60)	3,2%

Fonte: Pnad/IBGE 2001.

Sabemos que amparar crianças e jovens contribui diretamente para reduzir não apenas o custo de oportunidade do trabalho infantil – justificativa dos inúmeros programas fragmentados que buscam, sem grandes resultados, costurar uma plaga ardente e jamais cicatrizada da nossa cidadania –, como permite ainda desmercantilizar (*decommodification*) parte dos custos importantes assumidos pelas famílias brasileiras, notadamente as mais pobres, na educação dos seus filhos e filhas. Estaríamos, dessa maneira, reatando nosso compromisso republicano com a construção de uma sociedade do bem-estar compartilhado.

Outra vantagem desse modelo de transição seria gerar um mecanismo automático de expansão da cobertura, pois a cada ano se incorporariam crianças e jovens que nasceram no ano fiscal de referência. Ou seja, jovens de até 16 anos contemplados com a renda básica jamais seriam destituídos desse direito, que os acompanharia, em caráter irrevogável, ao longo da vida. Isso facilitaria também planejar de forma relativamente segura e consistente os acréscimos anuais ao custo do programa e monitorar as fontes fiscais necessárias ao seu financiamento.

Possibilidades de financiamento

A pergunta incontornável e que carece de resposta é como financiar tal proposta, a partir de recursos já existentes ou de possível remanejamento. Quanto custaria a implementação integral dessa proposta (apenas custos diretos), desconsiderando-se, no presente momento, as despesas adicionais previstas a cada ano com a extensão da cobertura?

Para efeitos desse cálculo, reestimamos o número de crianças a serem contempladas com uma renda básica em 2004, corrigindo o dado de 2001 com base na taxa de crescimento populacional observada no período (5%). O universo de crianças a serem contempladas somaria 56,7 milhões em 2004. Foi também necessário ajustar o valor do benefício (R\$ 60,00 ou um terço do salário mínimo vigente em 2001) a valores de hoje, o que equivaleria a R\$ 80,00.²⁴ Com isso, o custo direto total do Renda Básica alcançaria R\$ 54,6 bilhões anuais. Essa cifra toma proporções alarmantes num

país acostumado a financiar a área social residualmente, mas nos dá a dimensão exata da desproporcionalidade do quadro de carência, desproteção e ausência de políticas universais que nos caracteriza. De imediato, parece impraticável enfrentar tal desafio. E a renda básica, enquanto benefício universal e incondicional, mais se assemelharia a mera ficção.

Difícil é, mas não impossível. Pelo lado das receitas, como alavancar recursos? Ora, as despesas previstas com programas de tipo *safety nets* em 2004 – que seriam desativados, pois estariam compensados por uma política universal voltada para a infância e juventude – somam, segundo previsões, R\$ 11,5 bilhões (incluindo o Bolsa Família que sozinho está orçado em R\$ 5 bilhões). A concessão de um benefício universal e incondicional para crianças e jovens de todas as classes sociais justificaria que fossem anuladas as isenções fiscais do Imposto de Renda com instrução,²⁵ posto que seriam em parte compensadas pela obtenção da renda básica (promovendo, portanto, desconcentração de renda). Obter-se-ia algo em torno de R\$ 900 milhões²⁶ a mais para financiamento, além de favorecer mecanismos de coesão e reciprocidade. Não é relevante em termos quantitativos, mas deve ser amealhado. Todas as pessoas são beneficiadas, e não apenas aquelas que podem deduzir despesas com ensino privado e afins, justamente por disporem de recursos para fazer valer suas preferências.

Outra fonte a ser considerada seria a suspensão da Desvinculação da Receita da União (DRU) referente ao orçamento da Seguridade Social, que é superavitário, como sabemos. Esse valor em 2004 será expressivo – conforme prevê a Receita Federal,

R\$ 46,5 bilhões –, também como reflexo do aumento na arrecadação de algumas fontes de receita do Sistema de Seguridade Social, como a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), cuja previsão de arrecadação para 2004 é estimada em R\$ 79 bilhões, contra R\$ 59 bilhões recolhidos em 2003. Com isso o superávit do orçamento da Seguridade Social deve ampliar sua participação no bolo da DRU, enquanto o gasto social (custeio e investimento) continua contingenciado.

Modelo de renda básica

Da mesma maneira, uma redução da taxa básica de juros na economia, compatível com a conjuntura econômica atual, permitiria uma diminuição expressiva das despesas com o pagamento dos serviços da dívida pública federal, viabilizando o financiamento do processo de implementação da renda básica. Assim, pode-se calcular o impacto dessa medida. Para tanto, considerou-se o estoque de dívida pública mobiliária federal interna atrelada a juros pós-fixados (Letras Financeiras do Tesouro) – R\$ 513 bilhões em maio de 2004. Admitindo uma redução da taxa Selic²⁷ de 16% para 14%, o serviço anual da dívida seria diminuído em R\$ 10,2 bilhões. Uma redução mais significativa, para 12%, levaria à disponibilização de R\$ 20,5 bilhões para financiamento de outros gastos, notadamente sociais.

Com isso, não é de todo impossível, embora sem dúvida engenhoso e desafiante, mobilizar recursos existentes – contingenciados ou desvinculados do orçamento social – ou previsíveis (derivados da redução da taxa de juros) numa ordem de grandeza, cuja variação permitiria introduzir o modelo proposto para dar início à renda básica no Brasil e, com ele, a uma política de renda universal. Para isso, evidentemente, é preciso redefinir as prioridades atuais do país, restabelecendo o orçamento do social, hoje cativo da ortodoxia monetarista.

Tampouco se pode desconsiderar o impacto econômico resultante da implantação dessa proposta de renda básica, que acabaria por gerar mais receita. A partir dos dados do Sistema de Contas Nacionais, elaborado pelo IBGE em 2002, e da Matriz de Insumo-Produto de Leontief, podem-se estimar os impactos diretos e indiretos do aumento do consumo final das famílias inicialmente beneficiadas, por meio da garantia de uma renda universal de R\$ 80,00 mensais a todas as crianças de até 16 anos. Tais impactos, distribuídos nos 42 setores da matriz, proporcionalmente a criação de 2,3 milhões de postos de trabalhos remunerados, gerando, por sua vez, uma renda adicional de cerca de R\$ 10 bilhões. E a retomada do crescimento econômico, que volta como prioridade à agenda nacional, por meio de políticas e programas, daria a sustentabilidade necessária à manutenção e à expansão dessa proposta.

Apesar da conjuntura bastante desfavorável à implementação de políticas verdadeiramente redistributivas, raramente estivemos tão próximos de poder instituir algo verdadeiramente novo, porque universal, e de efeitos substantivos na redução da desigualdade no país. A ocasião é esta. Desperdiçá-la pode ter custos bem mais onerosos para a nação. Custos dificilmente estimáveis: quanto custa condenar à exclusão nossas gerações futuras? ■

Referências bibliográficas

- DRAIBE, S. M. Uma nova institucionalidade das políticas sociais? – Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas de programas sociais. *São Paulo em Perspectiva*, 11(4), 1997.
- LAVINAS, L. *Conditionnalité et innovation: un revenu minimum pour la scolarisation des enfants au Mozambique*. Issa, jun. 2003.
- LAVINAS, L.; GARCIA, E. H. *Programas sociais de combate à fome: o legado dos anos de estabilização econômica*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.
- LAVINAS, L.; GARSON, S. Gasto social: Transparência sim, *parti-pris*, não!. *Econômica*, Niterói, 2003.
- MESA-LAGO, C. *Desarrollo social, reforma del estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI*. Santiago, Chile: Cepal, 2000. (Series Políticas Sociales).
- MINISTÉRIO da Fazenda. Secretaria de Política Econômica. Gasto social no governo central. *Econômica*, Niterói, v. 5, n. 1, p. 9-69, jun. 2003.

24 O salário mínimo corrente em abril de 2004 era de R\$ 240,00.

25 Cabe observar que, para 2004, não haverá mais isenção fiscal de pessoa física com despesas relativas a dependentes.

26 A estimativa de ganho de receita com essa medida seria de aproximadamente R\$ 900 milhões, segundo o documento "Demonstrativo dos gastos governamentais indiretos de natureza tributária – 2004", SRF.

27 Taxa de juros básica da economia, estabelecida pelo Banco Central.