



**MINISTRÉRIO DA EDUCAÇÃO  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ  
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO,  
ATUÁRIA, SECRETÁRIADO E CONTABILIDADE - FEAASC  
CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

**RENDA MÍNIMA: UM PROGRAMA DE COMBATE À  
POBREZA OU UMA ESMOLA  
INSTITUCIONALIZADA ?**

**VALDEMAR BANDEIRA DE ALMEIDA FILHO**

**FORTALEZA, DEZEMBRO, 2000. 2**

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ

CURSO DE GRADUAÇÃO EM ECONOMIA

**RENDA MÍNIMA: um programa de  
combate à pobreza ou uma esmola  
institucionalizada ?**

Valdemar Bandeira de Almeida Filho

Prof. Dr.: Roberto Smith (Orientador)

Monografia submetida à coordenação do  
Curso de graduação em Economia -  
FEAACS, como requisito parcial para  
obtenção do grau de bacharel.

Fortaleza  
2000

Essa monografia foi submetida a Coordenação de Graduação em Economia da UFC, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas, outorgado pela Universidade Federal do Ceará.

A citação de qualquer trecho desta monografia é permitida, desde que feita de acordo com as normas de ética científica.

<hr/> <del>Valdemar Bandeira de Almeida Filho</del> <hr/>	<hr/> Média <hr/>
<hr/> Prof. Dr. Roberto Smith Prof. Orientador <hr/>	<hr/> Nota <hr/>
<hr/> Prof. <sup>a</sup> : Dr. <sup>a</sup> . Ana Maria Fontenelle Membro da Banca Examinadora <hr/>	<hr/> Nota <hr/>
<hr/> Prof.: Dr. Jair do Amaral Filho Membro da Banca Examinadora <hr/>	<hr/> Nota <hr/>

Monografia aprovada em 11 de Dezembro de 2000

## AGRADECIMENTOS

Desejo agradecer a ajuda e estímulos recebidos de todos os meus professores dentro da Universidade Federal do Ceará - UFC, principalmente ao professor Dr. Roberto Smith, meu amigo, mestre e orientador e a todos que de uma forma ou de outra se sentem colaboradores deste trabalho.

Aos meus pais, em dar-me amor, educação e condições de existir, sempre guiando-me a vencer todas as dificuldades que a vida me apresentou.

As mulheres da minha vida, Adriana e Sofia, que pelo carinho, sorrisos e afetos deram-me forças para terminar esse trabalho.

## SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS	IV
SUMÁRIO	V
LISTA DE QUADROS	VI
RESUMO	VII
1. INTRODUÇÃO	pág. 01
2. POBREZA: CONCEITO E MENSURAÇÃO	pág. 03
2.1 - Conceitos da pobreza na teoria econômica	pág. 05
2.2 - Mensuração da pobreza	pág. 11
2.3 - Considerações	pág. 17
3. MECANISMOS DE COMBATE À POBREZA	pág. 19
3.1- Sistemas de proteção social	pág. 19
3.2 - Política de proteção social baseada no <i>Welfare State</i>	pág. 22
3.3 - Política de proteção social baseada na Renda Mínima	pág. 23
3.4 - As políticas sociais no Brasil	pág. 26
3.5 - Considerações	pág. 28
4. OS TIPOS DE RENDA MÍNIMA APLICADOS NO BRASIL	pág. 30
4.1 - Aspectos teóricos de um programa de renda mínima	pág. 30
4.2 - Estudo de casos no Brasil	pág. 35
4.3 - Considerações	pág. 40
5. CARACTERIZAÇÃO DO ESTADO DO CEARÁ	pág. 41
5.1 - Origens históricas	pág. 42
5.2.- Os municípios escolhidos	pág. 44
5.3 - Migração interna	pág. 46
5.4 - Caracterização da pobreza no Ceará	pág. 48
6. AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE GARANTIA DE RENDA MÍNIMA	pág. 52
6.1 - Definição do programa (Lei N.º 9.533 de 10/12/97)	pág. 52
6.2 - Municípios com direito a participar do PGRM	pág. 53
6.3 - Os custos para os municípios	pág. 55
6.4 - Impactos sobre a pobreza	pág. 56
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS	pág. 57
8. REFERÊNCIA BIBLIOGRAFIA	pág. 60
9. ANEXOS	pág. 64

## LISTAS

### Listas de tabelas

1. Síntese de classificação geral da Renda Mínima pág. 25
2. Informações gerais sobre os Programa de Renda Mínima Implantados pág. 36
3. Critérios de elegibilidade dos beneficiários pág. 37
4. Valor e forma de cálculo dos benefícios pág. 38
5. Números de famílias atendidas (1996-1998) pág. 39
6. Participação dos setores econômicos do Ceará e Nordeste nos PIBs setoriais pág. 41
7. Perfil dos municípios escolhidos - 1991 pág. 46
8. Evolução da taxa de urbanização pág. 47
9. Índice de pobreza humana - versão modificada (%) - 1997 pág. 49
10. Incidência de pobreza no Ceará, Nordeste e Brasil -1985-1990-1993-1996 (%) pág. 50
11. Crianças nas condições do PGRM pág. 54
12. População alvo do PGRM pág. 54
13. Custos do PGRM por município pág. 55
14. Porcentagem dos custos do PGRM nas despesas dos municípios (1998) pág. 56

### Listas de figuras

1. Ceará - Índice Municipal de Desenvolvimento Humano (IDH-M, 1991) pág. 44
2. Gráfico da evolução do IDH com a regressão linear pág. 45

## RESUMO

Este trabalho procura debater a proposta de uma política social baseada na transferência de renda monetária como forma de combater à pobreza, conhecida como Renda Mínima, que têm diversas formas e experiências no mundo e também no Brasil, como por exemplo a Bolsa Escola. Para isso tentou-se elaborar uma análise de um dos diversos programas de renda mínima em debate no Brasil para uma região pobre do país com o intuito de identificar se esse programa irá ou não combater a pobreza nessa região. Então o corpo do trabalho foi dividido em 5 partes, a primeira busca entender a pobreza e as formas de mensurá-la, a segunda parte discute os sistemas de proteção social e sua evolução, a terceira descreve os programas de renda mínima aplicados no Brasil com um levantamento de casos, o quarto caracteriza uma região pobre do país, no caso foi escolhido o estado do Ceará, e na última parte avalia o Programa de Garantia de Renda Mínima de 1997 (programa escolhido), nos municípios cearenses que poderiam implementá-lo dentre os que foram escolhidos através do IDH.

## 1. INTRODUÇÃO

O mundo tem muita pobreza em meio à abundância. Dos 6 bilhões de habitantes, 2,8 bilhões (quase a metade) vivem com menos de 2 dólares por dia e 1,2 bilhão (um quinto) com menos de 1 dólar por dia, sendo que 6,5% vivem na América Latina e Caribe. Por outro lado, a riqueza global, as conexões mundiais e a capacidade tecnológica nunca foram tão expressivas. (Banco Mundial, 2000)

Por esse aparente contra-senso e os graves efeitos econômicos e sociais que esse evento traz à tona, muitos trabalhos acadêmicos estão analisando as políticas sociais de combate (ou redução) da pobreza. Esta monografia é mais uma pequena contribuição a essa análise.

Este trabalho objetiva responder aos seguintes questionamentos: Qual o significado da pobreza ? Quais as formas do governo combatê-la ? E, por fim, se o Programa de Garantia de Renda Mínima é a forma mais eficiente ?

O trabalho foi dividido em 5 partes. A primeira parte é uma resenha da literatura econômica sobre a pobreza, tanto enfocando a questão conceitual quanto as formas de mensuração, chegando a resultados interessantes das formas como se interpreta o fenômeno da pobreza.

A segunda parte é a contextualização histórica dos diversos modelos (ou sistemas) de proteção social, passando por Bismarck, Beveridge, caracterizando o *Welfare State* e o Renda Mínima. A terceira parte está intimamente ligada com a segunda pois enfoca mais especificamente o modelo de proteção social baseado na proposta Renda Mínima e com um pequeno estudo dos casos já praticados no Brasil como o Bolsa-escola do Distrito Federal e o Programa de Renda Mínima do Município de Campinas. Dentro todos os tipos de programa em debate foi escolhido o Programa de Garantia de Renda Mínima - PGRM de 1997 para ser avaliado.

A quarta parte contempla a escolha de uma região que poderia adotar programa, no caso o escolhido foi o estado do Ceará, onde foram caracterizadas as suas peculiaridades e o seu quadro de pobreza. Desta região foram escolhidas



convenientemente alguns os municípios, já que o PGRM deve ser implementado por municípios.

A avaliação do PGRM para esses municípios constituiu a quinta parte do trabalho onde foram calculados a possível população alvo dos municípios escolhidos e que têm direito a participar de imediato do PGRM; os custos para o município; a representatividade desses custos nas suas receitas e despesas, e por último quais são os possíveis impactos do PGRM sobre a pobreza no município.

Com o método adotado tentou-se estabelecer, como conclusão, se é eficiente implantar o PGRM para o combate à pobreza nesses municípios cearenses, ou se isso significa mais uma esmola, só que no caso institucionalizada, constituindo em mais um programa social de natureza clientelista.

## 2. POBREZA: CONCEITOS E MENSURAÇÕES

Este estudo objetiva avaliar se um programa social - o renda mínima - irá ter efeitos sobre a diminuição da pobreza. Isso leva à necessidade de entender as dimensões da pobreza e as formas de medi-la, para que se possa fazer comparações e analisar os resultados que serão apontados no sexto capítulo.

As concepções e caracterização da pobreza dependem da forma como se interpreta esse fenômeno nos diversos grupos de cada sociedade em diferentes épocas e lugares. Sinteticamente, o pensamento ocidental define esse fenômeno a partir das doutrinas da "dependência dos pobres" e da "autodependência dos pobres". (Romão, 1992).

A teoria da dependência dos pobres, manifestada desde a Idade Média, afirma que a pobreza é resultante de forças externas que o indivíduo não pode controlar. A teoria da autodependência dos pobres, defendida após a revolução industrial, afirma que a pobreza é única e exclusivamente responsabilidade dos pobres, associada à figura clássica da "vagabundagem". Em qualquer das duas formas existe *"... um certo estado de letargia em relação ao enfrentamento da questão (pobreza) por parte das classes dominantes (...)* Tais concepções, predominantes por tanto tempo, eram funcionais à *legitimação dessas classes na manutenção dos privilégios que detinham na sociedade.*" (ROMÃO; 1992, p.13).

Ao tentar definir o que é pobreza, encontramos diversos problemas metodológicos como argumenta Romão (1992; p.21):

*" Na verdade, poucos conceitos são tão difíceis de se definir como o de pobreza. Deverá ser definida em termos absolutos ou relativos? Deve ser considerada como " juízo de valor " ? É para ser estudada apenas do ponto de vista econômico ou os aspectos não econômicos também precisam ser explicados ? A pobreza deve ser compreendida em relação à estrutura sociopolítica da sociedade de que faz parte ou vista independentemente dessa estrutura? Estas questões - e muitas outras poderiam ser lembradas - ilustram a complexidade de que está imbuído o conceito de pobreza ".*

Carvalho (1997, p. 102) afirma que o fenômeno da pobreza não pode ser estudado à parte do sistema econômico em que está inserido, das suas origens históricas-estruturais, da concentração do poder político, da distribuição da propriedade e da renda. Ela define pobreza como a impossibilidade individual de alcançar um nível de sobrevivência, sendo que esse nível mínimo deve saciar as carências alimentares, educacionais, de cidadania e de identidade cultural..

Sandroni (1994, p. 274) define pobreza como:

*" Estado de carência em que vivem indivíduos ou grupos populacionais, impossibilitados, por insuficiência de renda ou inexistência de bens de consumo, de satisfazer suas necessidades básicas de alimentação, moradia, vestuário, saúde e educação. O problema está ligado à capacidade produtiva da sociedade, embora atinja até mesmo camadas sociais marginalizadas de países altamente desenvolvidos "*

O Banco Mundial (2000) estabelece que a condição da pobreza é resultado de processos econômicos, políticos e sociais que se relacionam entre si e muitas vezes se reforçam, exacerbando as condições de privação em que os pobres vivem. Escassez de bens, mercados inacessíveis e poucas oportunidades de emprego mantêm as pessoas na pobreza material. Para o FMI, por outro lado, é a posição do nível de renda de um indivíduo ou de uma família em relação a uma linha imaginária de pobreza<sup>1</sup>, cujo valor é fixado ao longo do tempo, que define a pobreza.

Usualmente tem-se separado o conceito de pobre em relação ao de indigente. Pobre é quem consegue alimentar-se do mínimo necessário a sua sobrevivência, mas não ganha o suficiente para roupa e moradia. Já indigente é quem não consegue renda suficiente para atender as necessidades alimentares básicas, ou seja, teoricamente o conceito de pobre está relacionado com pobreza relativa<sup>2</sup> e indigente com a pobreza absoluta<sup>3</sup>. Neste trabalho o enfoque é para combater a pobreza absoluta.

---

<sup>1</sup> Essa forma de caracterização da pobreza também pode ser aplicada para identificar a indigência, tal que a linha de indigência seja bem inferior a de pobreza.

<sup>2</sup> É uma pobreza, onde há necessidades não satisfeitas, porém o mínimo vital é garantido, esta pobreza está associada à noção de desigualdade econômica entre os indivíduos.

<sup>3</sup> Na pobreza absoluta os indivíduos estão em situação crítica, colocando em risco a sua sobrevivência, ou seja, não são atendidas as necessidades básicas e vitais de alimentação, vestuário, habitação, etc.

A seguir é apresentada uma resenha das principais linhas do pensamento econômico, na história, a respeito de como estas interpretavam o fenômeno da pobreza, para podermos entender como esses pensamentos influenciaram as políticas econômicas que repercutiram em medidas de combate à pobreza.

## **2.1 - Conceitos de pobreza na teoria econômica**

A pobreza na teoria econômica é considerada como um fenômeno e não como uma categoria analítica, ou seja, a pobreza é resultado de vários fatores, como a distribuição de renda numa sociedade, o funcionamento do mercado de trabalho e a atuação do Estado como gestor de políticas sociais, etc. Ela não é claramente explicitada nas teorias econômicas, com exceção da abordagem dos economistas clássicos<sup>4</sup> e mais recentemente de Milton Friedman. Por isso esse fenômeno foi interpretado, neste trabalho a partir do mercado de trabalho e distribuição de renda. (CARVALHO, 1997)

### 2.1.1 - Clássicos :

Os clássicos raciocinavam amparados em Say, considerando a economia ajustada em pleno emprego. Assim sendo o desemprego não é uma categoria analítica relevante, pois só não trabalhava quem não quisesse ou quem achasse que a remuneração fosse inferior ao desejo de ganho face o tempo de trabalho a ser realizado. Assim as pessoas poderiam buscar outro emprego no concorrente, mas sempre haveria emprego a algum nível de salário.

A pobreza só poderia ser interpretada como resultado da vagabundagem ou falta de competência (habilidade, destreza e bom senso) do trabalhador. Daí a adoção das Leis dos pobres<sup>5</sup>, na Inglaterra, para punir os pobres por sua condição e desestimulá-los a cair na perigosa tentação de gerar mais pobres.

---

<sup>4</sup> Denominação criada por Marx para designar Ricardo, James Mill e seus predecessores (Keynes, 1982).

<sup>5</sup> As "leis da pobreza" existiram desde o século XVI, na Inglaterra, a primeira simplesmente distinguia os pobres " com e sem merecimento " para ter o direito de pedir esmola. Em 1601, Tudor tentou consolidar a diversas leis. " Suas disposições principais incluíram o reconhecimento formal do direito dos pobres receberem auxílio, a imposição de contribuições a nível de paróquias e o tratamento diferenciado para várias classes de pobres. As pessoas de idade e os doentes poderiam receber ajuda em suas casas; os filhos dos pobres que tivessem pouca idade para receber treinamento num ofício ficariam internos; os pobres merecedores e os desempregados receberiam trabalho, segundo as disposições da lei de 1576; os desordeiros incorrigíveis deveriam ser mandados para casas de correção e prisões." (HUNT, 1989, p. 48).

Adam Smith associa o padrão de vida e condições demográficas aos salários recebidos, assim maiores salários conduziriam à expansão do número de filhos. E esse incremento reduziria a proporção de riqueza nacional pela população. Porém ele defende que o trabalhador deve ter seu salário suficiente para a sua manutenção sendo que abaixo desse mínimo significava viver em pobreza.

*" O homem sempre precisa viver de seu trabalho, e seu salário deve ser suficiente, no mínimo, para a sua manutenção. Esses salários devem até constituir-se em algo mais, na maioria das vezes; de outro forma seria impossível para ele sustentar uma família e os trabalhadores não poderiam ir além da primeira geração. "* SMITH apud CARVALHO (1997, p. 80)

Ricardo lapida a teoria de Smith e define o preço natural do trabalho, ou seja, aquele preço da força de trabalho que permite a subsistência dos trabalhadores e a perpetuação de seus descendentes, onde o bem estar é determinado pela diferença entre o preço de mercado (taxa salarial) e o preço natural. A pobreza existiria se o preço natural fosse superior ao preço de mercado, pois os indivíduos não receberiam o suficiente para a sua manutenção.

Malthus, que defendia a teoria da autodependência dos pobres, preocupou-se com a taxa de crescimento da população, uma vez que esta crescia numa proporção bem maior do que a expansão dos meios de subsistência, e como para os clássicos a população crescia por causa de salários maiores, ele concluiu que qualquer assistência aos pobres levaria a catástrofes na sociedade. Em síntese, para Malthus a pobreza persistia na classe trabalhadora exclusivamente por sua incapacidade de controlar sua reprodução.

Stuart Mill, que defendia a teoria da dependência dos pobres, mostrava que a questão da pobreza também se encontra no fato de os trabalhadores ganharem apenas um salário que se fixa num patamar mínimo de subsistência, sendo que a oferta de

---

Em 1834, a nova lei da pobreza, refletia as idéias de Senior, e tinha como idéias básicas: (1) os trabalhadores deveriam aceitar qualquer trabalho que o mercado oferecesse, independente das condições de trabalho ou da remuneração oferecida; (2) qualquer pessoa que não achasse ou não pudesse achar emprego deveria receber apenas o suficiente para não morrer de fome; (3) a assistência prestada a esta pessoa deveria ser substancialmente menor que o salário mínimo oferecido pelo mercado, e sua situação geral deveria ficar tão miserável e estigmatiza-la de tal modo, que ela se motivasse a procurar qualquer emprego, independentemente da remuneração ou das condições de trabalho.

trabalho tem um papel regulador nas oscilações que ocorrem, ao longo dos anos, no valor desse salário.

Mill argumentava que a assistência aos indigentes só seria boa *"se, embora acessível a todos, conservasse em todos um forte motivo para passar sem ela, se pudessem ..."* Este princípio, aplicado a um sistema de caridade pública, é o que inspirou a Lei de Pobreza, de 1834 na Inglaterra (HUNT, 1989).

É bom lembrar que para Mill diferentes gerações de trabalhadores podem desfrutar de diferentes padrões de vida, tendo em vista motivos que operam diminuindo ou aumentando a demanda e/ou oferta de trabalho. A principal reforma pela qual Mill advogava para diminuir os extremos da riqueza foi o imposto sobre as heranças

#### 2.1.2 - Karl Marx:

Na teoria marxista a economia é explicada pela acumulação de capital, que é cada vez maior e isso se dá através da geração da mais-valia (absoluta ou relativa). É funcional a existência de um exército industrial de reserva para manter os salários baixos e aumentar a exploração do trabalho.

Assim a pobreza está presente em três grupos sociais: 1. Os aptos para o trabalho, cuja massa expande-se a cada crise e decresce com a expansão dos negócios, devido a falta de acesso à terra; 2. Os órfãos e crianças indigentes que são candidatos ao exército industrial de reserva; 3. Os degradados, maltrapilhos e incapacitados para o trabalho, e portanto marginalizados no sistema capitalista.

Em síntese, para Marx a pobreza é uma condição imposta à classe trabalhadora (um fenômeno intrínseco ao sistema econômico capitalista) na medida em que parte dela estará, em algum momento, fazendo parte do exército industrial de reserva. O salário é determinado pela produção de subsistência ou reprodução da família, que apresenta mudanças ao longo da história.

#### 2.1.3 - Neoclássicos<sup>6</sup> :

---

<sup>6</sup> Escola de pensamento econômico predominante entre 1870 e a Primeira Guerra Mundial, também conhecida como escola marginalista. (SANDRONI,1994)

É importante que sejam apresentadas alguns fundamentos da escola neoclássica para que sua teoria seja melhor entendida: a) a teoria é baseada na análise do comportamento individual, em nível de pessoa ou firma, supondo que a liberdade de escolha é irrestrita; b) as decisões atomizadas (ou individualizadas) são transportadas para o campo de mercado. Considera-se que nenhum agente econômico seja poderoso o suficiente para determinar sozinho a fixação de um preço. É a premissa da concorrência perfeita; c) o conceito de utilidade é a base do valor e o parâmetro para formação dos preços. Os economistas clássicos e marxistas trabalhavam com a proposição de valor fundamentado no trabalho incorporado ao produto.

O indivíduo dispõe de um tempo que pode ser utilizado para trabalhar ou não. Se este decide trabalhar para obter um rendimento, estará sacrificando o tempo que poderia ser desfrutado noutras atividades como o lazer, ou qualquer outra que não fosse trabalho remunerado (ou desutilidade marginal do trabalho). O esforço do trabalho pode ser mensurado em unidades de tempo, sendo que cada uma das unidades de tempo oferecidas adicionalmente terá um correspondente custo marginal dado pelo valor que o indivíduo atribui a outras atividades. A questão é então buscar maximizar a utilidade derivada da renda e do lazer, relativamente às variações no salário, sem desconsiderar que o tempo disponível é limitado.

Assim quanto maior o salário maior será a oferta de trabalho, mas só até determinado ponto, a partir do qual o indivíduo tende a reduzir a quantidade de horas oferecidas. O ponto onde isso acontece depende das preferências do consumidor com relação à renda e ao lazer, bem como da magnitude da variação dos salários. E as comparações entre o efeito substituição e o efeito renda é que determina a inclinação da função oferta de trabalho.

Na escola neoclássica, não existe alusão à pobreza, simplesmente o fator trabalho é remunerado pela sua produtividade marginal, o que permite associar pobreza a uma decisão livre e deliberada do indivíduo em optar por trabalhar em atividades de baixa produtividade.

Para os neoclássicos o problema da pobreza pode ser resolvido com o crescimento econômico, repercutindo na teoria desenvolvimentista onde a distribuição

da renda é colocada em segundo plano, já que, no longo prazo, com o crescimento contínuo da economia as rendas deveriam convergir.

#### 2.1.4 - John Maynard Keynes:

Para Keynes, o mercado de trabalho é baseado em dois postulados: a) o excesso de oferta de força de trabalho não é eliminado simplesmente com a redução dos salários nominais; b) os trabalhadores não têm poder para determinar o salário. Esse poder depende dos empresários através da função demanda por trabalho mais a demanda efetiva.

A função demanda agregada consiste no somatório das funções consumo e investimento da economia (fechada e sem governo). A função consumo depende da propensão marginal a consumir e a função investimento é influenciada pela eficiência marginal do capital e a taxa de juros.

No mercado de trabalho o equilíbrio entre oferta e demanda agregada pode ocorrer numa situação de desemprego. Keynes chama essa demanda de equilíbrio de demanda efetiva.

*" Esta análise nos oferece uma explicação do paradoxo da pobreza em meio à abundância, pois a simples existência de uma demanda efetiva insuficiente pode paralisar, e frequentemente paralisa, o aumento do emprego antes de haver alcançado o nível de pleno emprego. A insuficiência de demanda efetiva inibirá o processo de produção, a despeito do fato de que o valor do produto marginal do trabalho continue superior à desutilidade marginal do emprego ". KEYNES apud CARVALHO (1997, p. 98)*

Assim o fenômeno da pobreza no pensamento de Keynes deve-se ao fato do salário nominal não ser determinado no mercado de trabalho, mas sim compatível com o nível adequado de demanda efetiva. O desemprego não é passível de ajuste através de uma queda no salário nominal, o que para os críticos de Keynes é interpretado como rigidez nos salários impedindo o pleno emprego.

#### 2.1.5 - Milton Friedman:



A teoria econômica monetarista defende que a provisão de dinheiro é o fator central do controle no processo de desenvolvimento econômico, baseado nas forças espontâneas do mercado e nos mecanismos de concorrência.

Friedman é um dos principais expoentes da teoria monetarista e fundamentou<sup>7</sup> suas idéias sobre pobreza, num contexto de que está melhorando a cada dia com o crescimento econômico, porém a sua solução necessita ser acelerada. Isto fica claro na seguinte afirmação:

*" O extraordinário crescimento econômico dos países ocidentais nos dois últimos séculos e a ampla distribuição dos benefícios da empresa privada reduziram enormemente a extensão da pobreza, em qualquer sentido absoluto, nos países capitalistas do Ocidente. Mas pobreza é, em parte, uma questão relativa, pois mesmo nesses países há muitas pessoas vivendo em condições que nós todos denominamos pobreza." FRIEDMAN (1988, p. 171).*

Para solucionar, o recurso é a " caridade privada ", desde que todos os indivíduos da sociedade contribuam para minorar a pobreza, e para isso o governo instituiria um mecanismo de transferência de renda, e que se diferencia dos demais por centrar o enfoque no pobre e não na sua ocupação ou num certo grupo de idade <sup>8</sup>. E o programa deveria, tanto quanto possível, não interferir no livre funcionamento do mercado. <sup>9</sup>

A sua sugestão foi o Imposto de Renda Negativo, em que um indivíduo que recebe uma renda abaixo de um patamar, deveria receber um subsídio, de modo a estabelecer que um nível abaixo do qual nenhuma renda seria inferior. A taxa do subsídio e o patamar para começar a receber o subsídio é uma decisão que dependerá das condições econômicas e políticas de cada sociedade.

*"O programa (Imposto de renda negativo) está especificamente dirigido para o problema da pobreza. Fornece uma ajuda sob a forma mais útil para o indivíduo, isto é, o dinheiro. É de ordem geral e pode substituir o grande conjunto de medidas atualmente existentes. Explicita o custo que impõe à*

<sup>7</sup> Uma importante influência está nas idéias de Hayek sobre o direito supremo escolha dos indivíduos.

<sup>8</sup> Para Friedman: "É este o erro básico dos programas para as fazendas, dos benefícios gerais para a velhice, das leis do salário mínimo, das tarifas, do licenciamento para profissões, e assim por diante" (p. 173)

<sup>9</sup> Para Friedman: "É este o erro dos preços subsidiados do salário mínimo, das tarifas e de outra tantas medidas." (p. 173)

*sociedade. Opera fora do mercado. Como qualquer outra medida para mitigar a pobreza, reduz o incentivo para que os ajudados se ajudem a si próprios, mas não o elimina inteiramente, como o faria um sistema de suplementação das rendas até o mínimo estabelecido.*" (FRIEDMAN, 1977:162-163 apud MARQUES, 1996)

Os dois problemas citados pelo Friedman são: a administração pública do programa e o interesse político em aprovar o programa, pois ele amarra o financiamento do imposto de renda negativo à desativação dos programas americanos tais como: seguro para velhice, pagamento de seguro social, ajuda a crianças dependentes, assistência geral, programas de apoio a preços de produtos agrícolas, programas habitacionais <sup>10</sup>.

## **2.2 - Mensuração da pobreza:**

Existem diversos critérios para avaliar a pobreza. A pobreza pode ser analisada pelo critério da renda através da qual a caracterização das condições de vida de uma população pressupõe o estabelecimento de uma "linha de pobreza", ou seja um patamar de renda individual abaixo da qual o indivíduo é considerado pobre, ou incapaz de atender suas necessidades (e de sua família) de alimentação, moradia, vestuário etc.

Definir essa linha de pobreza não é um processo fácil, pois consiste em determinar o que é "adequado" ou não para determinada comunidade, o que gera valores diferenciados, tendo em vista que as necessidades de consumo e os custos de vida não são os mesmos.

A pobreza também pode ser medida através de suas manifestações, expressas nas condições de reprodução da força de trabalho como: as condições habitacionais inapropriadas, a desnutrição das pessoas, a incidência de doenças associadas à desnutrição e às condições de higiene, a falta de acesso a serviços básicos como água encanada, esgoto, eletricidade, a taxa de mortalidade infantil elevada, etc.

O primeiro problema metodológico dos estudos sobre pobreza é a escolha da unidade de análise e da variável. As unidades de análise podem ser as pessoas (todas, sem restrição), as pessoas economicamente ativas, apenas as pessoas ocupadas, as

famílias ou os domicílios. A variável analisada pode ser a renda recebida pelas pessoas, a renda familiar, a renda por domicílio ou a renda familiar *per capita*. É claro que a disponibilidade de dados condiciona, em grande parte, a escolha da análise e a variável que serão utilizadas.

O segundo problema metodológico trata de qual é a mensuração "ideal" da pobreza. Pode-se então caracterizar três vertentes na revisão bibliográfica realizada:

### 2.2.1 - Mensuração da pobreza absoluta:

A mensuração é feita apenas com as informações sobre as rendas das pessoas (ou das famílias). Assim são consideradas pobres todas as pessoas cuja renda seja igual ou inferior a um valor preestabelecido, denominado *linha de pobreza*.

O Banco Mundial, por exemplo, estabelece uma linha de pobreza US\$1,08 ao dia com a PPA de 1993 <sup>11</sup>, para todos os países. A conversão da renda no entanto, não ocorre pela taxa de câmbio oficial, mas pela paridade do poder de compra (PPA).

Como o único parâmetro é a renda das pessoas, essa metodologia apresenta duas imperfeições: 1-) a renda é uma medida bastante frágil para determinar as condições de vida de uma pessoa, uma vez que a situação de pobreza não é determinada apenas pelo nível de renda, mas também pelas despesas exigidas pelas condições de cada família. 2-) ausência de um critério objetivo para estabelecer a linha de pobreza, tornando esse valor arbitrário <sup>12</sup>.

A medida da linha de pobreza pode ser definida com base na renda média ou um percentil da distribuição, neste caso a medida do grau de desigualdade da distribuição de renda se confunde com a da pobreza.

- Definição da proporção de pobres:

---

<sup>10</sup> É interessante notar que gastos com atividades públicas de saúde pública não são cortadas para o financiamento do imposto de renda negativo, porém os outros programas típicos do *Welfare State* são cortados.

<sup>11</sup> Ver em Banco Mundial (2000)

<sup>12</sup> Hoffmann (1998) sugere que a medida da linha de pobreza ideal seria um valor real crescente, assim refletindo o aumento de despesas exigido pelas novas condições de vida.

$$H = \frac{k}{n} \text{ verifica-se que } 0 \leq H \leq 1$$

Onde: dada uma população com  $n$  indivíduos (ou famílias), seja  $X_i$  (com  $i= 1, 2, \dots, n$ ) a renda do  $i$ -ésimo indivíduo. Admitindo que os indivíduos estão ordenados conforme os valores crescentes da renda, isto é,  $X_1 \leq X_2 \leq \dots \leq X_n$ . São considerados pobres os indivíduos com renda menor ou igual a  $z$ . O valor de  $z$  é denominado linha de pobreza. "H" é a proporção de pobres, "k" é o número de indivíduos pobres (Então  $X_k \leq z$ ) e "n" é a população.

Porém H é insensível a variações na intensidade da pobreza, uma vez que o valor de H não é afetado se a renda dos pobres for reduzida.

- Definição da insuficiência de renda:

$$I = \frac{1}{kz} \sum_{i=1}^k (z - X_i), \text{ verifica-se que } 0 \leq I \leq 1$$

Onde: "I" é a insuficiência de renda, e as demais variáveis continuam com as mesmas características da proporção dos pobres.

Todavia o I é insensível ao número de pobres. Assim as medidas H e I apresentam defeitos e qualidades complementares. A medida de pobreza lógica seria adotar o produto HI com ( $0 \leq HI \leq 1$ ). Contudo o valor de HI não é afetado por uma redistribuição de renda entre os pobres.

Sen (1976)<sup>13</sup>, para corrigir a falha do HI, propôs a seguinte medida de pobreza:

$$P = H [ I + ( 1 - I ) G^* ]$$

Onde:  $G^*$  é o índice de Gini da desigualdade da distribuição de renda entre os pobres. Então o P mostra qual a percentagem da renda total teria que ser transferida para os pobres para que sua renda atingisse a linha de pobreza

---

<sup>13</sup> Uma evolução desse índice foi proposta em 1984 por Foster, Greer e Thorbecke, que não comentaremos, e sua vantagem é a possibilidade de sua decomposição quando a população for dividida em grupos conforme regiões, setores ou outro critério qualquer. Para maiores detalhes ver Hoffmann (1998) p. 398.

### 2.2.2 - Mensuração da pobreza baseada na carência de outros fatores além da renda:

O terceiro caso pressupõe que a riqueza em si, não necessariamente expande as escolhas das pessoas <sup>14</sup>, pois nem sempre o aumento de riqueza significa melhoria do bem-estar humano, para isso defini-se que a "pobreza humana" encontra-se intimamente ligado à idéia de desenvolvimento humano (como seria o desejo de participar na vida social e política de seu país, de ser reconhecido como cidadão, seu direito à dignidade, lazer e liberdade<sup>15</sup>). Então são levadas em conta as características da pobreza como:

- Elevado percentual de urbanização caracterizado por um processo migratório devastador, acima da capacidade dos municípios de conter decentemente essa massa populacional;
- Falta de água tratada e saneamento básico;
- Consumo diário de calorias abaixo dos padrões mínimos;
- Baixa esperança de vida ao nascer;
- Baixo grau de educação formal, caracterizando trabalhadores desqualificados e sem expectativa de alocação em empregos formais;
- Moeda sem poder de compra, causada por inflação elevada;
- Transporte público inadequado;
- Moradias sem qualidade de engenharia, como favelas e submoradias;
- Incidência de epidemias, muitas com tratamentos existentes, como a tuberculose e a malária;
- Ocupação com baixa, ou nenhuma, remuneração;
- Desaceleração da atividade econômica, etc.

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), coloca que o desenvolvimento humano deve ser tratado como um processo que visa ampliar tanto as oportunidades dos indivíduos, como os níveis de bem estar alcançados. Este enfoque é mais abrangente do que o das necessidades básicas, como também aos aspectos

---

<sup>14</sup> Melhorias nos níveis de renda não necessariamente repercutem na diminuição do grau de pobreza. Inflação baixa, trabalho livre e benefícios sociais como: água, luz, saúde, segurança, educação, saneamento, moradia digna, coleta de lixo, etc. são condicionantes para uma melhoria de vida através de uma renda não monetária.

<sup>15</sup> ver Lemos (1999), Rocha (1996), PNUD (1997) Salama e Valier (1997)

dinâmicos da participação e das oportunidades do ser humano dentro do referencial político da cidadania. (CARVALHO, 1997, p.101).

A pobreza de uma região pode ser representada por uma renda *per capita* inferior a um certo parâmetro (que pode ser a média), ou se mesmo com uma renda *per capita* acima ou igual a esse patamar, ela pode não ser bem distribuída por causa das condições do mercado de trabalho ou ainda pela falta de intervenção pública. Assim a representação de uma parcela da população que está no estado de carência pode ser feita a partir de indicadores de desenvolvimento humano.

Como uma proxy da pobreza de uma região, que considere outras variáveis além da renda, podemos citar: o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o Índice Municipal de Desenvolvimento Humano (IDH-M), Índice de Condições de Vida (ICV) e o Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM).

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)<sup>16</sup>, proposto pela ONU, em 1990, consiste na análise de três dimensões: longevidade, educação (acesso ao conhecimento) e renda, com pesos iguais. O Índice Municipal de Desenvolvimento Humano (IDH-M) adapta o IDH possibilitando a desagregação territorial.

Para classificar as regiões o PNUD estabeleceu as seguintes faixas, em qualquer dos índices:

$0 \leq \text{ÍNDICE} < 0,5$	Baixo Desenvolvimento Humano
$0,5 \leq \text{ÍNDICE} < 0,8$	Médio Desenvolvimento Humano
$0,8 \leq \text{ÍNDICE} \leq 1$	Alto Desenvolvimento Humano

O Índice de Condições de Vida (ICV) também é calculado por município pelo IPEA/FJP<sup>17</sup>, sendo uma extensão do IDH. Baseando-se em metodologia similar, mas incorporando um conjunto maior de dimensões de desempenho sócio-econômico, apresentando vinte indicadores básicos agregados em cinco grupos: Longevidade, Educação, Infância, Renda e Habitação.

Apesar dos três índices terem a mesma fonte, o PNUD, o ICV não é comparável ao IDH-M nem ao IDH, mesmo quando os índices se referem a uma mesma unidade geográfica e ao mesmo ano. Um ICV (seja para um município, uma microrregião, um

<sup>16</sup> Metodologia em anexo

<sup>17</sup> Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA e Fundação João Pinheiro - FJP

estado, uma região ou para o Brasil) só pode ser comparado a outro ICV, para a mesma unidade geográfica em outro ano, ou para outra unidade geográfica.

O Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM), criado em 1998, pelo IPLANCE, tem por objetivo básico traçar um perfil dos municípios cearenses para estabelecer um ranking e subsidiar decisões políticas que contribuam para a erradicação da pobreza no estado. Esse índice é calculado a partir do agrupamento de indicadores correlatos a quatro grupos: a-) Fisiográficos, fundiários e agrícolas - IG1; b-) Demográficos e Econômicos - IG2; c-) Infra - estrutura de apoio - IG3; d-) Sociais - IG4. Totalizando o agrupamento de 27 indicadores que foram operacionalizados usando a técnica multivariada de análise fatorial através do método de componentes principais.

A limitação a esses indicadores de pobreza, baseados em desenvolvimento humano, é que eles identificam no máximo as regiões geográficas com situação precária, hierarquizando as regiões, sem se preocupar com o total da população em estado de carência.

Com referência à pobreza humana, Lemos (1999) apresentou uma versão modificada do Índice de Pobreza Humana (IPH) criado por Annand & Sen (1997)<sup>18</sup>, com procedimentos de análise multivariada, através da qual são estimados pesos diferenciados para vários indicadores de privação<sup>19</sup> que o compõem, já que na versão original da ONU, esses pesos são assumidos como sendo iguais a um. Assim esse índice objetiva encontrar o total da população com pobreza, separando inclusive nas regiões urbano e rural.

$$IP_j = \left[ \sum_{i=1}^{\alpha} W_i Y_i^{\alpha} \right]^{1/\alpha} \quad i = 1,2,3,4,5.$$

O índice de pobreza é associado a j-ésima região homogênea da Federação;  $W_i$  são os pesos ( $\sum w_i = 1$ ) que são estimados por análise multivariada;  $\alpha=5$ , é um coeficiente; e  $Y_i$  são os indicadores utilizados para aferir os níveis de pobreza.

<sup>18</sup> ver PNUD (1997)

<sup>19</sup> As variáveis utilizadas na construção do índice são: a) percentual de indivíduos com idade maior ou igual a 1º anos analfabeto, ou com no máximo um ano de estudo; b) percentual da população com acesso a água encanada; c) percentual da população sem acesso a saneamento (esgoto ou fossa séptica); d) percentual da população sem acesso à coleta de lixo, e e) percentual da população em domicílios com renda entre 0 e 3 salários mínimos.

### **2.3 - Considerações:**

Entendemos a pobreza como um fenômeno complexo cuja conceituação apresenta diferentes significados de pessoa para pessoa, porém as diferentes vertentes acadêmicas, relacionam a definição do conceito de pobreza a um padrão social de vida, que deve ser alcançado pelos membros da sociedade (rural ou urbana), e quem está abaixo desse padrão define-se como pobre.<sup>20</sup>

Esse padrão social de vida compõe-se de uma cesta de bens, e esta varia quantitativa e qualitativamente entre as sociedades: geograficamente e historicamente. Essa cesta de bens no sistema capitalista é crescente no decorrer do tempo e maior nas sociedades ditas desenvolvidas, forçadas por produtividades crescentes a criarem novos valores de uso e impor maiores valores de troca. Essa produtividade é crescente pela necessidade de reprodução do capital e pelas condições de concorrência.

A cesta de bens pode ser alcançada pelos indivíduos através de rendas monetárias como: os salários, as pensões, os juros, os alugueis, os lucros; ou de rendas não-monetárias<sup>21</sup> que são os bens produzidos pelo indivíduo e consumidos pelo mesmo sem serem transacionados no mercado.

Com base no modo de funcionamento do mercado: a pobreza se reproduz entre os indivíduos que não possuem rendas monetárias ou com salários insuficientes para a aquisição da cesta de bens. Caracterizando este como o cerne da questão da pobreza na economia capitalista, já que historicamente, a demanda por força de trabalho se mostrando inferior à oferta da força de trabalho e a existência contínua de uma superpopulação relativa atuam na direção de rebaixamento dos salários (CARVALHO,1998).

---

<sup>20</sup> Embora fatores como a inserção social inadequada e a sensação de impotência e dependência psicológica, estejam associada à pobreza, um conceito relevante depende, basicamente, da definição de um padrão social de vida e da associação de um valor monetário aos bens e serviços necessários à condução desse padrão.

<sup>21</sup> Apesar de sua importância no combate da pobreza, principalmente as das regiões com a cesta de poucos bens para se estabelecer o padrão social de vida, como no caso das regiões rurais, não irá se considerar essa alternativa, visando o estudo do combate a pobreza nas regiões ditas desenvolvidas através das rendas monetárias.



Justificar que não há necessidade de mecanismos de combate à pobreza devido a tendência de longo prazo da convergência da renda com o crescimento e que a desigualdade de renda é necessária nos estágios iniciais de desenvolvimento é inviável no curto prazo, devido a necessidade da preservação da vida humana, principalmente da parcela mais pobre da população. Qualquer pequeno êxito no combate a pobreza é justificável pelo senso moral de cada ser humano. Porém os custos sociais desse êxito são diferenciados, cabendo escolher o que apresentar as melhores relações custo/benefício.

A interferência do governo pode determinar os níveis de salário, as condições de trabalho e os demais aspectos relativos às relações entre capital e trabalho, porém em uma economia globalizada o Estado Nacional tende a perder cada vez mais esse poder de intervenção e determinação.

Para a parcela excluída do mercado de trabalho e vivendo em condições de pobreza absoluta, o processo de estabelecimento da renda difere do processo de definição dos salários dos trabalhadores formalmente ocupados. O capital define a ocupação e o espaço econômico, mas os níveis de renda *per capita* dos diferentes segmentos sociais resultam da relação entre a dimensão econômica e a dimensão populacional excedente e da luta de classes.

### 3. MECANISMOS DE COMBATE À POBREZA

As estratégias de redução da pobreza evoluíram nos últimos 50 anos em resposta a uma maior compreensão da complexidade do desenvolvimento. Nos anos 50 e 60, muitos consideravam os grandes investimentos em capital físico e infra-estrutura como a principal via para o desenvolvimento. Nos anos 70, aumentou a conscientização de que o capital físico não era suficiente: a saúde e a educação tinham pelo menos a mesma importância. Nos anos 80, após a crise da dívida, recessão global e experiências contrastantes do leste da Ásia e América Latina, a ênfase passou a ser atribuída à melhoria da gestão econômica e liberação das forças do mercado. Nos anos 90, o governo e as instituições passaram a ocupar o centro do debate, ao lado das questões de vulnerabilidade no âmbito local e nacional, propondo uma estratégia para atacar a pobreza em três frentes: promover oportunidades, facilitar a autonomia e aumentar a segurança (Banco Mundial) <sup>22</sup>.

Neste capítulo estudaremos a evolução do sistema de proteção social e os dois modelos institucionalizados (*Welfare state* e Renda mínima), definindo as políticas sociais aplicadas no Brasil, isto para entender como o debate em torno da renda mínima é inserido na década de 80.

#### 3.1 - Sistemas de proteção social

Antes da Revolução Industrial as ações sociais se limitavam às benevolências individuais de familiares ou vizinhos, e às intervenções institucionais: Igreja, instituições filantrópicas ou a nobreza real, quando queriam demonstrar ostentação. Depois, no início do século XIX, sistemas assistenciais foram criados para combater a grande fome e pobreza da Europa e logo em seguida desmontados em favor do mercado autoregulador, ficando para os sindicatos e/ou seguros privados as funções de proteção social.

---

<sup>22</sup> A ONU propôs 7 metas de desenvolvimento internacional que envolvem a redução da pobreza e privação humana em várias dimensões, elas são: (1) Reduzir pela metade a proporção de pessoas que vivem em pobreza extrema (menos de um dólar por dia); (2) Assegurar educação primária universal; (3) Eliminar a desigualdade por sexo na educação primária e secundária (até 2005); (4) Reduzir em dois terços a mortalidade infantil; (5) Reduzir em três quartos a mortalidade materna; (6) Assegurar acesso universal a serviços de saúde reprodutiva; (7) Implementar estratégias nacionais de desenvolvimento sustentável em todos os países até 2005, para reverter a perda dos recursos ambientais até 2015.

Bismarck (Alemanha, 1871) define um sistema de proteção social de caráter obrigatório e exclusivo para atender às necessidades dos trabalhadores, administrado pelo Estado e com o financiamento bipartite: empregados e empregadores, sendo proporcional aos salários, com a finalidade de promover a estabilidade financeira do assegurado durante toda a sua existência.

O princípio da solidariedade é proposto, contudo, limitado à categoria dos trabalhadores assegurados. A exceção está na política assistencial de Bismarck que garantia um mínimo alimentar para os mais pobres que não podiam contribuir e não trabalhavam.

Entre as leis colocadas em prática por Bismarck, na Alemanha, que caracterizam a proteção social estão: Seguro saúde (1883); Acidentes de trabalho (1884); Seguro velhice/invalidéz (1889); Seguro-óbito (1911); Seguro desemprego (1929).

O Relatório Beveridge (Inglaterra, 1942) propõem um novo sistema de proteção social onde toda a população deveria ter ao menos um mínimo para se "libertar" do risco social, ou seja tudo o que ameaça a renda regular dos indivíduos como: doença, acidentes de trabalho, morte, velhice, maternidade, desemprego.

Essa concepção de proteção tinha três princípios: 1) Unidade, o sistema era único e centralizado no Estado; 2) Universalidade, toda a população deve ser atendida, mesmo que seja com o mínimo possível para cobrir os riscos sociais; 3) Uniformidade, cada um recebia benefícios segundo suas necessidades e o financiamento do programa era através de prestações baixas (impostos) e uniformes independente do seu nível de renda.

Entre as propostas de política social de Beveridge estão: 1) Ajuda à família como o salário-família (um mínimo de transferência monetária por cada filho menor de idade), e ajuda à habitação; 2) Universalizar e melhorar a saúde pública; 3) Organizar e promover o emprego.

Hoje os sistemas de proteção social, são um misto dos dois modelos: Bismarckiano e Beveredgiano e tem como finalidade atender às necessidades dos trabalhadores, assim como responder às necessidades daqueles que se encontram fora do

mercado de trabalho, notadamente trabalhadores que foram expulsos do sistema produtivo pela modernização tecnológica, e jovens à procura do primeiro emprego. Daí a idéia de uma proteção social que não fosse interligada ao mercado de trabalho (principalmente na forma de financiamento) e que transferisse renda monetária no lugar de bens e serviços.

Como instrumentos públicos de política de proteção social podemos identificar dois modelos utilizados após a Segunda Guerra Mundial: o *Welfare State*<sup>23</sup> (ou Estado de Bem Estar) e o Renda Mínima. As diferenças básicas entre os dois são: a) o primeiro ofertaria bens e serviços sociais diretos, enquanto o segundo ofertaria renda monetária ou crédito; b) a forma de interpretar a questão da pobreza, no primeiro ela é vista no enfoque da região, ou seja, a região é que é pobre, por questões físicas ou culturais, e o Estado intervém com políticas de desenvolvimento e uma proteção social atrelada ao mercado de trabalho. Já o segundo interpreta a pobreza como um fenômeno do indivíduo, ou seja uma região está pobre por que se juntaram várias pessoas pobres na mesma localidade, assim as políticas são pontuais e de promoção do capital humano, sem que haja qualquer interferência nas relações trabalhistas.

Entre as estratégias de combate à pobreza poderíamos citar as: Campanhas de reidratação oral; Combate a corrupção; bolsas de estudo para crianças pobres; programas de retenção escolar (ofertando alimentos e/ou dinheiro); programas de nutrição; programas de saúde materno-infantil; vacinação e programas de proteção dos recursos ambientais; Agricultura familiar; Criar infra-estrutura social e econômica nas áreas pobres (transporte, telecomunicações, escolas, serviços de saúde, eletricidade e abastecimento de água potável); Programas de microcrédito; Transferências a grupos específicos em caso de choques econômicos e/ou naturais (redes de segurança contracíclicas); Isenção dos impostos sobre gêneros específicos para a camada mais pobre como a cesta básica. E (internacionalmente) o perdão das dívidas dos países pobres muito endividados e facilidades no comércio internacional;

### **3.2 - Políticas de proteção social baseada no *Welfare State***

---

<sup>23</sup> Nesse trabalho assume-se que é o consenso social, fundado nas proposições de Keynes e Beveridge, e vem ruindo desde meados dos anos 70. Esse modelo também é conhecido como Estado Providência.

O *Welfare State* é caracterizado por oferecer serviço social já no seu formato final, ou distribuir as mercadorias<sup>24</sup> aos menos favorecidos. Assim o Estado oferta hospitais, escolas, programas assistenciais e emergenciais<sup>25</sup>, tornando-se um gestor de todas essas ações. O financiamento dos recursos se dá através de impostos vinculados às relações trabalhistas isso ocorreu devido ao fato que após a Segunda Guerra Mundial as economias funcionavam próximo ao pleno emprego, tornando os programas auto-sustentáveis a longo prazo, pois não se esperava que ocorressem as reestruturações produtivas e as demissões em massa do final do século. A apropriação do benefício não é direcionada, tanto fazendo se o indivíduo é detentor de uma renda elevada ou não.

A estrutura do *Welfare state* depende do bom funcionamento do mercado de trabalho, pois há entre ambos uma dupla relação de funcionalidade. De um lado, a capacidade fiscal do Estado depende do volume de contribuição que alimenta os fundos destinados a atender às demandas por serviços sociais. O montante da contribuição fiscal, por sua vez depende do volume de renda dos empregados; e este último funciona de acordo com o nível de emprego e com a dinâmica dos aumentos salariais. De outro lado, o volume de demandas sociais colocadas ao Estado de bem-estar está relacionado ao montante das necessidades de renda não satisfeita pelo mercado de trabalho ou por outras instituições da sociedade civil. (SILVA, 1998)

Assim tradicionalmente, o principal mecanismo de integração social é o trabalho assalariado, ficando os serviços sociais prestados pelo Estado como um mero sistema de proteção a eventuais oscilações no nível de emprego e salários. As políticas assistenciais destinavam-se às pessoas que eram (e ainda são) objeto de ajuda social, apresentando alguma deficiência, física ou mesmo de renda, que as impeçam de se integrar a dinâmica da sociedade salarial. (Marques, 1996)

A crise do *Welfare State* provém da forma de seu financiamento e da crescente demanda por seus serviços. Com a *ruptura da relação de proporcionalidade entre produção e emprego*, onde o aumento da produção elevaria o nível de emprego, devido ao aumento da produtividade (com a utilização de novas tecnologias), gerando o

---

<sup>24</sup> Essa forma vai sofrendo severas críticas como as do Prof. Mário Henrique Simonsen no artigo da revista *Exame* (22/03/93) e Prof. Carlos Alberto Ramos na TD do IPEA n.º 357 de 1994.

desemprego estrutural e pela *ruptura da relação entre emprego e renda*, onde ofertas de emprego elevaria o nível de renda, pois os postos de trabalho estão sendo flexibilizados, devido a geração de empregos informais e as novas estruturas produtivas. Assim esses fatores estão estrangulando a forma do financiamento de modelo de proteção social, principalmente devido ao desemprego, que aumenta a demanda sobre o sistema de proteção social e diminui as receitas destinadas ao sistema implicando num sobre gasto do governo com esse modelo. Porém essas rupturas, concomitantemente, possibilitaram que outras formas de repartição da riqueza socialmente produzida, independente do emprego, sejam sugeridas. (SILVA, 1997b)

### 3.3 - Políticas de proteção social baseada na Renda Mínima

A idéia do modelo liberal sobre Renda mínima <sup>26</sup> é a transferência de renda dos mais favorecidos para os menos favorecidos <sup>27</sup>. Para isso propõe a substituição de serviços e transferências sociais por uma renda monetária, de base individual ou complementar, atribuída a indivíduos ou a famílias. É o mecanismo eficiente para combater a pobreza e o desemprego de longa duração, como mecanismo de apoio ao processo de flexibilização do trabalho e como estratégia para permitir a simplificação e a funcionalidade do ineficaz e inadequado *Welfare State*. (Friedman (1962); Van Parijs (1992).

O modelo Liberal pressupõe a oferta aos beneficiários de uma renda monetária em moeda corrente, assim ampliando a demanda reprimida e a promoção da oferta de serviços e bens de consumo pelo setor privado, ou seja, faz com que o indivíduo possa escolher como satisfazer as suas necessidades primárias no mercado, exigindo qualidade e preço. Estabelece pois, uma relação positiva para o fluxo da economia. O financiamento dos recursos poderia ser feito no bojo da política fiscal, como o imposto de renda negativo (de forma que os indivíduos com menor poder aquisitivo não só não pagariam imposto sobre a renda auferida, como receberiam um montante mensal, em

---

<sup>25</sup> A rede de proteção social brasileira abrange programas assistenciais como: o seguro contra acidentes de trabalho, aposentadoria, seguro - saúde, seguro - desemprego, etc. e programas emergências como : o programa do leite ,as cestas básicas da LBA ou CONAB, as frentes de trabalho no Nordeste, etc.

<sup>26</sup> O primeiro registro de proposta de concessão de uma renda mínima data de 1796. Thomas Paine, em projeto encaminhado ao Diretório, previa que parte de todas as rendas seriam obrigatoriamente cedidas por seus titulares para formar um fundo que serviria para pagar incondicionalmente a todo membro da sociedade uma renda uniforme (Van Parijs, 1994)

<sup>27</sup> Ver Oliveira (1994).

moeda corrente, dos cofres públicos, enquanto o restante dos contribuintes pagariam a diferença), ou outras formas que não passem pelas relações trabalhistas, como o imposto sobre herança<sup>28</sup>, o imposto sobre grandes fortunas, cortes no Orçamento dos programas que não sejam tão eficientes para combater a miséria<sup>29</sup>. A apropriação do benefício é orientada, setorial e individualmente, o que, em tese, minimiza as despesas. Porém o que mais se cogita é que a renda mínima seja financiada mediante a extinção dos encargos sociais, e portanto, do sistema de proteção social vigente.

Vale assinalar que essa renda mínima deveria ser suficientemente baixa, de forma que estimule o beneficiário a aceitar qualquer emprego, mesmo que esse for irregular, sazonal e pouco remunerado. (Marques, 1996)

Existem, segundo Silva (1997b), três correntes de pensamento sobre o programa de Renda Mínima: 1) correntes de inspiração liberal, que pretendem substituir o *Welfare state*; 2) correntes de inspiração distributivista, progressista e reformista, que pretendem complementar o *Welfare state*; 3) correntes que defendem a inserção, que se preocupam com a inserção-reinserção social.

---

<sup>28</sup> Alíquota que nos EUA pode chegar até o máximo de 55% e no Brasil propõe-se 8%. (Encontro de Economistas do BNB, 1996).

<sup>29</sup> Os gastos somente com cestas básicas da União foram: de 3,5 milhões em 1995; de 7 milhões em 1996; de 16 milhões em 1997; de 30 milhões em 1998. (Site da revista Veja)

Tabela 01  
SÍNTESE DE CLASSIFICAÇÃO GERAL DA RENDA MÍNIMA

	Corrente de Inspiração Liberal	Corrente de Inspiração Distributivista, Progressista, Reformista	Corrente que defende a Inserção
Características Gerais	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Busca de eficiência do capitalismo na fase atual;</li> <li>• Viabilização da flexibilização do trabalho;</li> <li>• Necessidade de transformação radical dos sistemas de proteção social, sob a justificativa de racionalidade, simplificação e funcionalidade;</li> <li>• Necessidade de atenuar o quadro de desemprego de longa duração e a pobreza crescente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Necessidade de redistribuição da fração crescente da riqueza nacional, formada independentemente da participação do homem no espaço produtivo, diante da automação</li> <li>• Constituição de uma sociedade de tempo livre para permitir o desenvolvimento de projetos pessoais e sociais, e qualificação permanente da força de trabalho para atender a demandas atuais</li> <li>• Quebra da relação entre renda e quantidade de trabalho necessário para a produção</li> <li>• Complementação de programas e serviços sociais, reforçando a distribuição de proteção social</li> <li>• Combater à pobreza relativa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Articulação da renda mínima com outras rendas, programas e serviços adotados pelo atual sistema de proteção social, numa lógica de complementação</li> <li>• Articulação do direito a uma renda mínima ao direito à inserção social e profissional</li> <li>• Combate à pobreza numa perspectiva de independência e dignidade do beneficiário</li> <li>• Superação do caráter de passividade dos sistemas de proteção social</li> </ul>
Argumentação Central	Revisão dos princípios de justiça; restauração da eficiência e racionalidade econômica; estabilização da despesa social, sob a orientação de uma lógica de substituição de programas e serviços sociais.	Racionalização do modo de distribuição de renda	Mobilização do beneficiário para inserção social e profissional
Tipos	Imposto Negativo	Renda Mínima universal <sup>30</sup>	Renda Mínima de inserção (RMI) da França.
Características Específicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Renda compensatória destinada a trabalhadores com rendimentos inferiores a uma linha de pobreza fixada</li> <li>• Segurança material mínima aos mais necessitados</li> <li>• Direcionada à pobreza absoluta</li> <li>• Orientada pela lógica de substituição de programas sociais</li> <li>• Baseada na justiça fiscal</li> <li>• Forte preocupação em manter a motivação para o trabalho</li> <li>• Utilização de rígidos critérios de acesso e acompanhamento</li> <li>• Renda complementar, diferencial, condicional e regressiva em relação à renda do trabalho</li> <li>• Duração condicionada à posição da família em relação à linha de pobreza fixada</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Família como unidade de referência para atribuição da renda</li> <li>• Renda incondicional de caráter distributivo, atribuída independentemente de qualquer exigência: teste de meios; trabalho presente, passado ou potencial; idade; sexo.</li> <li>• Renda monetária mínima, idêntica para todos, para não desincentivar o trabalho</li> <li>• Orientada pela lógica de substituição de programas sociais</li> <li>• Duração ilimitada</li> <li>• Indivíduo como unidade de referência para atribuição da renda</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Renda incondicional, complementar a outros benefícios e programas sociais, tendo em vista a redistribuição da produtividade crescente ao conjunto da população, servindo a propósitos como: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Contrapartida diante da diminuição do tempo de trabalho</li> <li>• Mecanismo de partilha num universo de redução de emprego</li> <li>• Mecanismo que permita a criação de tempo livre, que seja dedicado ao trabalho social, a projetos pessoais e à qualificação permanente</li> <li>• Contrapartida pelo reconhecimento de que a pessoa pertence a uma determinada comunidade (partilha da produtividade social)</li> <li>• Duração ilimitada</li> <li>• O indivíduo é a unidade de referência para atribuição da renda</li> </ul> </li> <li>• Garantia de um mínimo de recursos aos pobres por meio de uma renda do tipo contratual (exigência de inserção ou reinserção como contrapartida à renda mínima)</li> <li>• Renda complementar, condicional, diferencial e regressiva em relação à renda do trabalho, portanto, sujeita a testes de meios e a rígido processo de acompanhamento do beneficiário</li> <li>• Articulação da renda mínima com outros programas e serviços sociais (lógica de complementação)</li> <li>• Duração limitada</li> <li>• A família é a unidade de referência para a atribuição da renda</li> </ul>
Principais Representantes	Milton Friedman Rose Friedman Lionel Stoléru Cristian Stofács	Van Parijs Keit Robert Alain Minc Rhys-Villins	André Gorz Guy Azanar Yoland Bresson René Passet

Fonte: Silva (1997b)

Elaboração Própria

<sup>30</sup> Ver também como: renda básica, dividendo nacional e dividendo social

<sup>31</sup> Ver também como: renda de existência e renda social de Gorz



Entre as críticas ao modelo encontradas na literatura destacamos <sup>32</sup>:

- Trata-se de um abordagem individualizante (que às vezes exige assinatura de um contrato por parte do beneficiário) de uma questão coletiva e estrutural (desemprego-pobreza); da transferência da função reguladora do Estado, deslocando a responsabilidade sobre a pobreza das estruturas para os indivíduos e a sociedade.
- Trata-se de uma solução instável, limitada e precária, que se constitui muito mais numa estratégia de institucionalização e socialização da pobreza, para torná-la suportável, e que não dá conta da multidimensionalidade desse fenômeno, reduzindo-o a uma perspectiva individual e conjuntural.
- Pode criar um forte incentivo a informalidade da mão de obra.

#### **3.4 - As políticas sociais no Brasil**

O Brasil neste século não se diferencia da abordagem mundial podendo ser caracterizadas 4 fases de combate à pobreza: a primeira que vai até os a 2ª Guerra Mundial, onde ocorreram ações pontuais do governo para assegurar direitos sociais e indiretamente combater a pobreza, e ações diretas que se limitavam a esmolas e doações por parte da Igreja. Após a 2ª Guerra Mundial tem-se a teoria desenvolvimentista, onde o crescimento acelerado, principalmente da indústria, promoveria por si só o bem estar para todos. Assim o governo atingiu indiretamente a pobreza com políticas de crescimento econômico (substituição de importações) que geram empregos; a terceira fase se dá com o agravamento da pobreza nos anos 70 (o emprego público, especialmente nos municípios, foi de fato o maior programa de seguro-desemprego que o país teve, até a década de 70), e a instituição de mecanismos coordenados de proteção social, visando basicamente criar novos empregos e diminuir as disparidades de renda e riqueza destaque merece a instituição do FUNRURAL. A quarta fase se dá a partir dos anos 80, quando idéias "liberais" ganham espaço no governo, devido a incapacidade dos

---

<sup>32</sup> Para outras críticas ver Silva (1997b).

mesmos em criar novos empregos no quadro de política de ajustamento que visava equilibrar as contas pública e estabilizar a moeda.<sup>33</sup>

Hoje a União tem a função distributiva, garantida pela Constituição Federal de 1988, por causa do problema do fluxo migratório, ou seja, beneficiando uma região a imigração para esta região tende a aumentar. Assim políticas sociais deveriam ter um caráter federal. Porém em algumas regiões a demanda por essa políticas se torna maior que a oferta, forçando os estados e municípios a assumirem essa função. O federalismo fiscal utiliza o artifício das transferências para prover os municípios com o mínimo de recursos necessários para assegurar a oferta adequada de bens e serviços nas áreas de educação e saúde.

Não existe uma política distributiva explícita no país, quando muito um política assistencialista, estruturada no modelo do Estado de Bem Estar, onde o Estado deve ofertar os bens e serviços ligados à qualidade de vida como: escola gratuita, infraestrutura de saúde, lazer, tratamento de água, saneamento básico, doação de alimentos e vestuários, etc.

Um esboço do Estado de Bem Estar foi construído, a partir dos anos 30, no Brasil, com traços corporativistas e clientelistas, cuja estrutura de benefícios tem contribuído para cristalizar a desigualdade, impedindo a expansão horizontal das conquistas sociais. (Silva, 1997b)

Historicamente as reduções da incidência de pobreza no Brasil ocorreram devido a expansão do emprego, a estabilização monetária e as políticas assistencialistas. Em todos os três casos não há certeza da solução do problema, pois bastaria um choque exógeno no cenário macroeconômico<sup>34</sup>, para que a incidência da pobreza voltasse a crescer, devido ao desemprego, a inflação e ajustes nos gastos do governo.

---

<sup>33</sup> Para maiores detalhes ver: A política social brasileira: 1930-64, Fundação de economia e estatística, Porto Alegre, 1983.

<sup>34</sup> A inflação e o desemprego tendem a elevar a pobreza e as desigualdades, sendo que enquanto a inflação tem um maior efeito sobre as desigualdades, o desemprego tem um impacto maior sobre a pobreza. (MACEDO, 2000)

### 3.5 - Considerações:

Os sistemas de proteção social podem ser caracterizados segundo as vertentes BISMARCKIANA (caráter profissional) e BEVEREDGIANA (caráter universal), apesar de que não existem sistemas homogêneos de proteção social entre os países. O primeiro é orientado para proporcionar certa igualdade, com base no seguro social, financiado através da "folha salarial"; enquanto o segundo é orientado para garantir um nível de vida mínimo a toda a população e é financiado pelo imposto. Esses sistemas de seguro social ou supõem o pleno emprego, ou uma economia em crescimento, e uma estrutura familiar estável, ou seja, com todos trabalhando e contribuindo.

O *Welfare state* é definido como um conjunto de políticas sociais desenvolvidas no intuito de prover a cobertura dos riscos advindos da invalidez, velhice, da doença, do acidente de trabalho e do desemprego, sofre com o duplo estrangulamento, pela despesa que aumenta com o desemprego estrutural e pelo financiamento que é diminuído pela informalidade e novas relações trabalhistas. Prospera assim a idéia liberal de uma renda mínima, transferência de um numerário à população, financiado fora do mercado de trabalho.

O renda mínima é uma idéia que floresceu tanto nas correntes liberais como nas correntes progressistas, e que buscavam, uma possibilidade de racionalização do modo de distribuir a renda. Entre os diversos tipos foram citados: Imposto Negativo, Renda Mínima Universal (Renda Básica e Renda de Existência) e a Renda Mínima de Inserção. A diferença básicas está na implantação do programa de renda mínima, pois a corrente liberal defende a destruição do modelo conhecido como *Welfare State*, para que este possa ser substituído pelo programa de renda mínima, enquanto a corrente progressista coloca o programa de renda mínima como uma complementação dos atuais serviços e bens prestados pelo Estado.

Sugerindo que a sociedade seja estratificada em quatro classes: Famílias abaixo da linha de pobreza; são aquelas que tem fragilidade na sobrevivência, sucumbindo à marginalidade social, semi-escravidão, ou prostituição. Famílias acima e próximo da

linha de pobreza; onde qualquer perturbação<sup>35</sup> pode levar a família para baixo da linha de pobreza. Famílias intermediárias; em que uma perturbação afeta a família, porém ela tem capacidade de reagir e se mantém acima da linha de pobreza. Famílias ricas; em que uma perturbação não afeta a família, pois ela possui patrimônio e/ou renda suficientes para ser indiferente na perturbação.

Um programa de combate à pobreza deve se preocupar com as duas primeiras classes, a primeira para retirá-la dessa situação e a segunda para prevenir que novas famílias se encontrem no estado de pobreza.

---

<sup>35</sup> A perturbação poderá ser uma crise econômica, uma poupança confiscada como em 1991, desemprego do chefe da família, uma seca ou outras calamidades públicas, etc.

#### 4. OS TIPOS DE RENDA MÍNIMA APLICADOS NO BRASIL

Neste capítulo estudaremos a renda mínima, com as suas derivações e experiências no Brasil. Com o intuito de escolher um programa de renda mínima a ser avaliado neste trabalho.

##### 4.1 - Aspectos teóricos de um programa de renda mínima

A análise dos programas de renda mínima de abrangência nacional é relativa a que modelo foi utilizado, ou seja, procura-se indagar o seguinte: quem teria direito ao benefício? Quanto deve ser o valor desse benefício? Quais as fontes de recursos previstos? Qual a forma de implementação ?

No Brasil os sistema de proteção social conhecido por Renda Mínima tem, segundo CARVALHO (1997, p.11), a característica de ser:

*"... uma política social que visa complementar monetariamente a renda de determinados indivíduos da população de um país. Esses determinados indivíduos - beneficiários podem ser os pobres somente, os pobres e uma parcela dos não-pobres ou todos os indivíduos do país de determinada faixa etária. O conjunto de beneficiários será determinado pelo tipo de renda mínima adotado e por critérios políticos".*

O enfoque dessa política social é a ação de combate à pobreza, tendo como característica a tentativa neoliberal de falência do antigo sistema de proteção o *Welfare State*, privilegiando o "mercado livre", e criando um novo mecanismo de distribuição de renda sem a necessidade de vinculação ao trabalho formal. Configura-se de forma a estimular o consumo de serviços sociais privados e desestimular a demanda por serviços estatais. Há também um favorecimento dos mercados de bens de consumo (gêneros básicos) localizados na própria área de distribuição do benefício, evitando assim os custos de transporte e armazenamento por parte do Estado com a distribuição dos bens (como é o caso das cestas básicas).

O programa de renda mínima teve concomitantemente ao seu debate no Brasil um contexto de crise salarial provocada quer pelo desemprego e as novas formas de

trabalho, quer pelo processo de redução salarial resultante do processo neoliberal de acumulação. (Sposati, 1997)

Segundo Sposati (1997), o Estado brasileiro, teve desde os anos 40 até hoje, seis formas de política social que transferisse “*uma determinada quantia de remuneração para que seja transformada pelo cidadão, por meio do mercado, em solução para uma necessidade*” (p.116). Privilegiando assim a liberdade de escolha do indivíduo em um “mercado livre”. Entre essas formas estão: a) salário mínimo; b) salário equidade; c) salário substituto; d) subsídio a uma política social; e) subsídio de inserção e f) imposto de renda negativo.

O *salário mínimo* é fundamentado como a garantia das condições de alimentação, habitação, vestuário, cuidados médicos e educação para o trabalhador e sua família com a regulamentação de um piso salarial para todos os trabalhadores. De fato isso não ocorre, tendo o salário mínimo perdido o seu poder de compra com o passar dos tempos, e hoje ter perdido seu sentido significando muito mais um referencial para acordos salariais do que um piso mínimo de garantias ao trabalhador.

O salário equidade é uma política de subsídios àqueles que vivem em situações diferenciadas, ou seja, têm mais despesas, como as famílias extensas. Para isso, com base no rendimento *per capita* dos membros de uma família, adotou-se o *salário-família*, que consiste numa transferência, somente aos trabalhadores, por cada filho menor de 12 anos de idade. Hoje esse valor representa R\$ 9,05 por cada filho de um trabalhador com até dois salários mínimos, e valores progressivamente menores se o trabalhador receber acima desse valor.

O salário substitutivo é uma política destinada àqueles impossibilitados de trabalhar, mas que já trabalharam ou física-mentalmente são inaptos ao trabalho. Enquadram-se aqui o *salário-desemprego*, o *auxílio-doença*, o *salário do portador de deficiência* e o *salário do idoso* (aposentadoria). Representam a principal chave do atual sistema de proteção social, porém ineficiente para atender as necessidades dos assegurados e com problemas atuariais ou de financiamento.

O subsídio a uma política social é uma transferência, na forma de isenção de impostos, à instituições sem fins lucrativos que promovam a política social, como a *bolsa de estudos* para crianças carentes em escolas particulares.

O subsídio de inserção, ainda em debate no Brasil, consiste na idéia de uma transferência monetária para jovens trabalhadores para estes se inserirem no mercado de trabalho. Idéia similar foi feita na França com o Renda Mínima de Inserção. Sem muita repercussão entre os projetos de lei que enfocam a renda mínima no Brasil.

O imposto de renda negativo, também em debate no Brasil, consiste de redistribuir a renda, por uma transferência monetária a todos os cidadãos, incondicionalmente, que possuíssem remuneração abaixo de um patamar. E que seja progressivo à falta de renda, de tal maneira que estimulasse o trabalho.

O primeiro projeto inspirado no Imposto de Renda Negativo de Milton Fridman<sup>36</sup> e adaptado para o caso brasileiro foi o projeto de lei do Senador Eduardo Suplicy aprovado no Senado em 1991 e que define o Programa de Garantia de Renda Mínima - PGRM como uma política social que ofertará uma compensação monetária, dada pelo Estado, a todas as pessoas residentes no país, maiores de 25 anos e que tenham rendimentos brutos mensais inferiores a R\$ 240,00<sup>37</sup> (a preços de 1991) e propõe complementar os rendimentos brutos do beneficiário em valor equivalente a trinta por cento da diferença entre renda mínima e a renda bruta. Os recursos financeiros virão da desativação ou realocação de verbas das entidades de política social compensatória, não ultrapassando a 3,5% do PIB. Traduziu-se o benefício em expressões matemáticas e obtivemos: [1]  $C = (RM - W)t$  e [2]  $R = W + C$ , onde: RM = Renda Mínima, R = Renda líquida, t = Alíquota, W = Renda Bruta e C = Complementação.

É importante notar as seguintes conclusões:

---

<sup>36</sup> Modelo em que os indivíduos com menor poder aquisitivo não pagariam imposto de renda auferida, como receberiam um montante mensal, em moeda corrente, dos cofres públicos. Assim na prática há uma transferência de renda dos mais favorecidos para os menos favorecidos. Idéia defendida pelo Prof. Antônio Maria da Silveira - EPGE-FGV (1975).

<sup>37</sup> Em abril de 1991, o projeto estabelecia o parâmetro de Cr\$ 45.000,00, em torno de US\$ 140. Cury & Suplicy (1994)

1 - Quanto maior a alíquota menor será a diferença entre a renda bruta a renda líquida e que as  $F(W) = C$  são funções decrescentes em todas as alíquotas.

2 - O PGRM visava beneficiar os mais carentes, em caráter emergencial, fazendo com que estes aumentem seu consumo até um estágio de sobrevivência mínima, criando uma renda monetária compensatória que substitui as políticas sociais baseadas na distribuição de bens e serviços.

3 - Torna o Estado em um doador de mesadas, já que o bônus máximo ficaria em torno de R\$ 72,00 para quem está sem renda comprovada. Isto poderia induzir vários segmentos de trabalhadores a não assinarem suas carteiras, assim incentivando o mercado informal.<sup>38</sup>

Carvalho (1997) argumenta:

1. "É necessário adotar um critério de cálculo da renda limite a ser beneficiada que traduza com precisão o real custo da cesta básica de acordo com cada Região/Estado ou município, onde seja instituída; conhecer quanto são, onde estão e como vivem os pobres determinados pelo critério de cálculo adotado para sua mensuração. Por outro lado, para se propor uma mudança na distribuição de renda em favor dos pobres e dos assalariados é necessário conhecer a parcela do produto nacional apropriada pelos trabalhadores e compreender quais as variáveis e mecanismos que determinam a renda de um indivíduo, para que se possa elaborar políticas de desenvolvimento com o propósito de interferir no processo distributivo com a finalidade de reduzir a pobreza.
2. O alcance de uma redistribuição de renda através da Renda Mínima está no âmbito do seu modo de financiamento. Os efeitos benéficos, retribuição de renda em favor dos pobres, será possibilitado por um financiamento através da criação e/ou aumento de tributos nas faixas superiores de renda ( de caráter progressivo), nos ganhos financeiros, nas grandes fortunas e propriedades e nos altos lucros. De outro modo, um programa de Renda Mínima pode tornar-se apenas mais um programa assistencialista que condena os pobres perpetuamente a essa condição.
3. Um programa de renda mínima, além de contribuir para mudar o caráter de práticas públicas que utilizaram (e utilizam) os benefícios sociais em troca de favores, permite abranger indivíduos que procuram uma estratégia de sobrevivência nos espaços informais e que têm direito à maioria dos benefícios dos quais são credores os assalariados do setor formal.

---

<sup>38</sup> OLIVEIRA, L. G. S. (1994) Argumenta que esse inventivo ao mercado informal é a principal falha do PGRM e sugere a alteração da renda relativa dos indivíduos, em vez da alteração da renda absoluta como propõe o Projeto de Lei, Assim "... o Estado proveria um montante mensal para todo cidadão maior de 25 anos, independente de seu nível de renda..." Significando uma Renda Universal, que ele chama de renda garantida mínima (RGM).



4. Por último, em virtude da histórica dificuldade de elevar os salários reais via política salarial induz a pensar que mudanças na distribuição de renda devem passar, ou ser complementadas, por medidas que estejam à margem do mercado de trabalho. Uma renda mínima garantida, através do Imposto de Renda Negativo, ou o sistema tributário em geral poderiam contribuir para mudar o perfil distributivo do país."

Um aspecto conceitual da renda mínima, criado no Brasil, foi a união da transferência monetária com o incentivo à educação das crianças em idade escolar (ensino fundamental), ou seja, até os quatorze anos. A idéia é simples: *se as crianças serão adultos pobres porque não estudam no presente, e se não estudam porque são pobres, a solução para quebrar o círculo vicioso da pobreza é pagar às para que seus filhos estudem, no lugar de trabalharem* (Buarque, 2000). A esse programa convencionou-se chamar de *Bolsa-escola*.

Paga-se um salário mensal a cada família, em troca de que todos os seus filhos estejam na escola e nenhum deles falte às aulas no mês. Representando um custo de oportunidade da crianças, pago pelo Estado, a um relativo baixo custo, em torno de 1% da receita, como o caso da Bolsa-escola do Distrito Federal.

A *poupança-escola* é uma complementação à política da *Bolsa-escola* e que consiste em depositar no início de cada ano um valor para os alunos beneficiários da bolsa-escola que sejam aprovados e promovidos para a série seguinte. Ela tem um retorno imediato na redução da repetência e termina sendo um investimento economicamente favorável ao governo, porque custa muito menos do que a manutenção por mais um ano do aluno na escola como repetente. (Buarque, 2000)

Uma crítica a essa questão é que restringe o benefício somente aos pais com filhos em idade escolar do ensino fundamental deixando o restante da população pobre descoberta pela essa política social, podendo até induzir a um aumento da taxa de fecundidade. Vale notar que: toda a política social regional se por um lado preserva as especificidades locais, bem como a autonomia orçamentária e decisórias das cidades, por outro, favorece a implementação de melhores benefícios à regiões de maiores níveis de renda *per capita*, significando que em médio ou longo prazos, essa política poderá acentuar as disparidades regionais do país, tornando indispensável a presença do governo federal como indutor de programas de proteção social. (IPEA, 1998) Outra

coisa importante é que nada indica que o Imposto de renda negativo e a Bolsa-escola sejam excludentes, com exceção da falta de vontade política ou das crises financeiras.

#### 4.2 - Estudo de casos no Brasil

Em cima da idéia do imposto de renda negativo ou da bolsa escola, Sposati (1997) analisou os projetos de lei em tramitação no Brasil no ano de 1997. Concluindo que: 1) 76 projetos de lei existiam no Brasil, na época, sendo 1 nacional (o PGRM), 13 estaduais e 62 municipais e dentre os municipais 12 eram de capitais, 10 de cidades de grande porte, 17 de cidades de médio porte e 23 de cidades de pequeno porte; 2) quase a totalidade dos projetos destinava-se à família e não ao cidadão; 3) A inclusão no programa dependia em 22% dos projetos da renda *per capita*, 42% da renda familiar, 32% de ambas e 4% não previam. E o teto máximo de ganho familiar ficava em 3 salários mínimos. 4) Há outras exigências como: frequência escolar de todos os filhos na maioria das propostas e um tempo mínimo de residência na cidade (em média dois anos) para receber a bonificação.

Em 1998, o IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, órgão do Ministério do Planejamento e Orçamento, atualizou todos os dados sobre os programas de renda mínima ou/e bolsa-escola no Brasil, com a descrição da localidade, objetivos, condições para acesso e benefício proposto<sup>39</sup>.

Em suma existiam 19 programas já em prática, 36 programas em discussão e 20 projetos vetados ou já desativados e em sua maioria eram programas regionais (muitos municipais) e em localidades com renda *per capita* superior a média nacional.

No site na Internet [www.geração.org.br/sintrenda.html](http://www.geração.org.br/sintrenda.html) continha as tabelas a seguir, que indicava os dados atualizados até o ano 2000 dos programas de renda mínima ou bolsa escola implantados no Brasil de forma sintética.

---

<sup>39</sup> Esses dados estão disponíveis no anexo do livro Garantia de renda mínima, organizado por Ana Lucia Lobato ou na Internet no site [www.ipea.gov.br/pub/livros/livro\\_rm/anexo.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/livros/livro_rm/anexo.pdf)

Tabela 02  
 Informações Gerais sobre os Programas de Renda Mínima Implantados no Brasil

Localidade	UF	Gestão	Início	Nome do Programa
Amapá	AP	GE	1996	Programa Bolsa Escola
Amazonas	AM	GE	1996	Direito à Vida
Belém	PA	PM	1997	Programa Bolsa Escola
Belo Horizonte	MG	PM	1997	PEBE - Programa Executivo Bolsa Escola
Brasília	DF	GDF	1995	Programa Bolsa Escola
Campinas	SP	PM	1995	Programa Renda Mínima
Catanduva	SP	PM	1997	Programa Bolsa-Escola
Goiânia	GO	PM	1997	Programa Renda Mínima
Jundiaí	SP	PM	1996	Produção Associada com Garantia de Renda Mínima
Mundo Novo	MS	PM	1998	Programa Bolsa Escola
Osasco	SP	PM	1996	Programa Renda Mínima
Ourinhos	SP	PM	1998	Programa Renda Mínima
Paracatu	MG	PM	1998	Programa Bolsa Escola
Piracicaba	SP	PM	1997	Programa Cesta Básica e Vale Escola
Porto Alegre	RS	PM	1997	NASF - Núcleo de Apoio Sócio Familiar
Presid. Bernardes	SP	PM	1998	Programa Renda Mínima
Presid. Prudente	SP	PM	1997	Programa Renda Mínima
Recife	PE	PM	1997	Programa Bolsa Escola
Ribeirão Preto	SP	PM	1995	Programa Renda Mínima
Santo André	SP	PM	1998	Renda Mínima (Família Cidadã)
Santos	SP	PM	1998	Programa Nossa Família
São Luiz	MA	PM	1998	Programa Bolsa Escola
Tocantins	TO	GE	1996	Pioneiros Mirins
Vitória	ES	PM	1996	Família Cidadã

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

Totalizando 24 programas de transferência de renda às famílias, sendo 23 usando a lógica do bolsa-escola e somente 1 com a lógica do imposto de renda negativo. A maioria no âmbito da administração municipal, sendo 3 criados em 1995, 6 em

1996, 8 em 1997 e 7 em 1998. Não ocorreram em 1999 e 2000, segundo o site, a implementação novos programas, o que não parece corresponder a realidade. Porém isto não invalida os dados colocados para uma análise.

As tabelas a seguir mostram os critérios de elegibilidade, a forma dos cálculos e valor do benefício e uma evolução do número de famílias atendidas (1996-1998).

Tabela 03  
 Critérios de Elegibilidade dos Beneficiários

Localidade	Limite de Renda Familiar	Limite de Renda Per Capita	Tempo de Residência (em anos)	Faixa Etária dos Filhos
Amapá	½ SM		5	7-14
Amazonas	R\$ 72,00		--	0-18
Belém	½ SM		3	4-14
Belo Horizonte	63 UFIR		5	7-14
Brasília	½ SM		5	7-14
Campinas	R\$ 35,00		2	0-14
Catanduva	--	2 SM	3	7-14
Goiânia	R\$ 40,00	2 SM	2	0-14
Jundiaí	¼ SM	1 SM	2	--
Mundo Novo	½ SM	1 SM	4	6-14
Osasco	R\$ 46,44		2	0-14
Ourinhos	½ SM	2 SM	2	7-14
Paracatu	R\$ 30,00	200,00	2	7-14
Piracicaba	51 UFIR		3	0-14
Porto Alegre	1 SM		--	0-17
Presid. Bernardes	37,7% SM	2 SM	3	0-14
Presid. Prudente	37,05% SM		4	0-14
Recife	1/3 SM		5	7-14
Ribeirão Preto	--	2 SM	5	0-14
Santo André	½ SM		3	0-14
Santos	R\$ 50,00		1	0-16
São Luiz	½ SM		3	7-16
Tocantins	--	2 SM	--	7-14
Vitória	R\$ 42,32		2	0-14

- SM - salário mínimo
- UFIR - Unidade Fiscal de Referência

Tabela 04  
 Valor e Forma de Cálculo dos Benefícios

Localidade	Valor Médio (em R\$)	Forma de Cálculo
Amapá	130,00	Fixo 1 SM
Amazonas	30,00	Fixo em reais
Belém	130,00	Fixo 1 SM
Belo Horizonte	131,65	Fixo em UFIR
Brasília	130,00	Fixo 1 SM
Campinas	117,00	Complementar a R\$ 35,00 per capita
Catanduva	56,39	R\$ 50,00 p/ fam. com 1 filho e R\$ 10,00 por filho adicional
Goiânia	106,57	De R\$ 20,00 a R\$ 220,00
Jundiaí	110,00	R\$ 55,00 mais R\$ 27,50 por filho até 12 anos
Mundo Novo	84,00	Fixo em reais
Osasco	170,00	Complementar a R\$ 46,44 per capita
Ourinhos	120,00	Complementar a ½ SM per capita
Paracatu	50,00	Fixo em reais
Piracicaba	43,00	Complementar a 51 UFIR per capita
Porto Alegre	150,00	Fixo em reais
Presid. Bernardes	80,00	Fixo em reais
Presid. Prudente	78,00	Complementar a 37,05% SM per capita
Recife	--	½ SM p/ fam. c/ 1 filho; 1 SM p/ fam. c/ mais de 1 filho
Ribeirão Preto	60,00	De R\$ 40,00 a R\$ 100,00
Santo André	170,00	Complementar a ½ SM per capita
Santos	--	R\$ 50,00 p/ fam. c/ 1 filho; R\$ 80,00 p/ fam. mais de 1 filho
São Luiz	130,00	Fixo 1 SM
Tocantins	30,00	Fixo em reais
Vitória	189,24	Complementar a R\$ 42,32 per capita

- SM - Salário Mínimo
- UFIR - Unidade Fiscal de Referência

Tabela 05  
 Número de Famílias Atendidas (1996-1998)

Localidade	1996	1997	1998
Amapá	923	1.200	1.200
Amazonas	---	87.000	55.800
Belém	---	3.000	4.500
Belo Horizonte	---	400	1.640
Brasília	19.800	21.800	22.700
Campinas	2.700	2.700	2.400
Catanduva	---	550	610
Goiânia	---		160
Jundiaí	100	200	130
Mundo Novo	---	---	70
Osasco	88	270	250
Ourinhos	---	---	120
Paracatu	---	---	200
Piracicaba	---	---	600
Porto Alegre	---	80	740
Presid. Bernardes	---	---	25
Presid. Prudente	---	300	460
Recife	---	---	780
Ribeirão Preto	2.200	2.200	1.840
Santo André	---	---	320
Santos	380	---	70
São Luiz	---	---	800
Tocantins	---	18.850	29.220
Vitória	96	170	200

- 1996 - Dados de agosto de 1996
- 1997 - Dados de agosto de 1997.
- 1998 - Dados do 2º semestre (agosto a novembro) de 1998.

Entre os programas de transferência de renda às famílias, os mais tradicionais são: Distrito Federal, Campinas e Ribeirão Preto, sendo que somente o de Brasília apresentou um aumento do número de famílias atendidas, conseqüentemente tendo um impacto maior que os demais no sentido de movimentação de mercado consumidor, devido a demanda.

### 4.3 - Considerações:

O Estado brasileiro necessita ter um papel social e econômico de produzir políticas que exerçam uma certa proteção social no combate à pobreza e às desigualdades geradas no sistema capitalista, dado que aproximadamente 50% da população é pobre e 45% é quase-pobre, ou seja está na iminência de pobreza se algum choque econômico ocorrer. (IPEA)

O Programa de Renda Mínima ou o Bolsa-escola tem sugerido como solução imediata um programa que transfere aos beneficiários uma renda monetária, até porque estimula o mercado de bens de consumo, diminui despesas de transporte com gêneros (como cesta básicas) e retira a possibilidade de corrupção na compra desses gêneros, já que a decisão de compra passa a ser do próprio beneficiário.

A vinculação à educação, ou seja, à formação capital humano é uma maneira de reduzir a população alvo do programa, dado a falta de recursos financeiros para áreas sociais. Isso quer dizer que não atenderam a todos os necessitados (famílias pobres) da região. Simultaneamente essa vinculação procura quebrar o círculo vicioso entre pobreza e falta de educação formal, pois há grande defasagem educacional do país em relação a outros países industrializados. Além do mais se essa vinculação for relacionando proporcionalmente o valor do benefício ao número de filhos poderá até estimular o aumento da taxa de natalidade.

Esses programas podem trazer consigo um profundo caráter clientelista e burocrático na sua execução se limitando a ser mais um programa social que não atingiu seus objetivos, que no caso é reduzir a pobreza.

Com os problemas relacionados com a regionalização de programas sociais ou redistributivos da renda descritos nesse capítulo, escolheu-se para análise neste trabalho o único programa de transferência de renda a nível nacional, ou seja, o Programa de Garantia de Renda Mínima proposto pelo Senador Eduardo Suplicy. Este projeto, contudo, foi promulgado pelo então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, na Lei nº 9.533 de 1997 com profundas mudanças no projeto aprovado em 1991. Assim sendo faz mais sentido avaliar essa nova lei, que será descrita e avaliada no quinto capítulo desta monografia, do que o projeto de 1991.

## 5. CARACTERIZAÇÃO DO ESTADO DO CEARÁ

Na tentativa de avaliar um programa de renda mínima adotamos o Estado do Ceará como exemplo, pois como veremos, ele é um dos estados mais pobres da Federação (muitas vezes devidos aos choques exógenos de questões climáticas), porém é o Estado que vem apresentando na última década um crescimento significativo e bom desempenho econômico e fiscal e boa administração pública o que poderão repercutir ao nível de bem-estar para a população.

Tabela 06  
Participação dos setores econômicos do Ceará e Nordeste nos PIBs setoriais

SETORES ECONÔMICOS	Ceará/Nordeste (%)			Ceará/Brasil (%)			Nordeste/Brasil (%)		
	1987	1993	1997	1987	1993	1997	1987	1993	1997
Agropecuária	13,23	12,32	9,43	2,77	1,98	1,67	20,93	16,05	17,73
Indústria Geral	10,54	15,52	18,49	1,08	1,74	2,03	10,29	11,22	11,00
Industria de Transformação	9,35	10,64	12,84	0,87	1,00	1,17	9,29	9,43	9,08
Serviços	13,56	14,34	15,42	1,82	1,86	2,06	13,44	12,96	13,35

Fonte: IBGE/ Contas Nacionais/Contas Regionais  
Elaboração: Macedo, 2000

A tabela acima mostra que o crescimento acumulado do PIB cearense<sup>40</sup> entre os anos de 1987 e 1997 foi de 56%, enquanto que o do país e do Nordeste, foram de 21,7% e 24,7%, respectivamente. Esse desempenho deve-se principalmente à atuação sistemática do Governo Estadual, que induziu a transformações estruturais importantes na economia estadual. Essas mudanças iniciaram-se em meio a um ambiente macroeconômico hostil, marcado pela crise fiscal da União e crescente instabilidade econômica. Como a implementação de uma série de estratégias inovadoras pôde desencadear um processo dinâmico, marcando a superação da crise fiscal e permitindo uma maior participação do Estado no processo de desenvolvimento.

<sup>40</sup> O setor primário foi o único a apresentar um desempenho abaixo da média nacional. A pecuária bovina e a agricultura de subsistência constituem a base da agropecuária cearense, porém vem enfrentando, nas últimas décadas, uma grave crise de produção. Com a maior parte do território cearense localizada no semi árido, o estado é pobre em recursos naturais e tem que conviver com condições climáticas adversas, enfrentando longos períodos de estiagem, que têm-se tornado cada vez mais frequentes, afetando gravemente as culturas tradicionais. Macedo (2000)



No Ceará, as atividades que prevalecem no setor terciário são administração pública (35%), comércio (15%) e aluguéis (19%), mas um segmento que promete grandes avanços é o de turismo. De 1995 até 1998, a demanda turística cresceu bastante, graças ao fortalecimento da infra-estrutura física, notadamente a construção do Aeroporto Pinto Martins, a duplicação das rodovias e a implantação dos Corredores Turísticos do estado, sem mencionar a realização de uma política agressiva de *marketing*, em nível nacional e internacional, pelo Governo Estadual para promover o turismo do estado e reduzir sua sazonalidade. Macedo (2000)

### 5.1 - Origens históricas

O Ceará se caracteriza por períodos de grande estagnação macroeconômica, isso causado pelo clima desfavorável, pela mão-de-obra desqualificada e falta de recursos bem aplicados. No século passado o complexo agrário: Algodão e criatórios (pecuária extensiva) era a principal ferramenta que propiciou o beneficiamento e a industrialização do algodão, alcançando o auge na década de 1870. (COIMBRA, 1998)

Com a Crise de 29-30, o Ceará, como todo o Nordeste foi marginalizado, somente retornando à berlinda com a pressão política junto à União propiciando a criação do Banco do Nordeste do Brasil - BNB<sup>41</sup> e do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste - GTDN, na década de 50.

Com o processo de substituição de importações, o Nordeste ficou em segundo plano, servindo para gerar divisas que foram utilizadas para formar a indústria do Centro-Sul.<sup>42</sup>

A Crise fiscal e financeira (a partir de 1986) gerou a queda dos recursos do FINOR, sendo o Ceará atingido pelo um corte de 37,8% do planejado.

O estado do Ceará buscou ajustar-se à nova dinâmica e estruturar-se para dar início a um Modelo de Intervenção Pública, com a finalidade de promover uma reestruturação produtiva, com base na sua reestruturação administrativa e financeira.

Essa reestruturação teve por objetivos:

<sup>41</sup> Em especial, ao setor denominado como ETENE (Escritório Técnico do Nordeste) do Banco, que possibilitou o estudo econômico da região.

<sup>42</sup> O Nordeste estava "impedido" de adquirir bens do exterior, devido à elevadas taxas de importações, ficando obrigado a adquiri-los da indústria do Centro-Sul, a preço superior ao mercado externo. , modelo perverso denominado de "triangulação das trocas" por Furtado.

1. Acelerar a taxa de crescimento econômico, para obter melhor distribuição de renda, com a interiorização da indústria.
2. Assegurar a criação de empregos produtivos aliado a melhoria da produtividade da economia.
3. Reordenamento das finanças públicas, com a melhoria nos sistemas de arrecadação e de fiscalização, paralelamente à racionalização das despesas públicas, com a finalidade de reduzir o déficit real do estado, e possibilitar a realização de seus compromissos, visando a diminuição da necessidade de solicitar empréstimos.

Como resultado desse terceiro ponto, entre 1986 à 1991, as receitas aumentaram, em torno de 46%, com a utilização da "conta única" e do Sistema integrado de contabilidade - SIC. As despesas caíram em torno de 25%, principalmente com a redução dos gastos com pessoal<sup>43</sup>. As necessidades de financiamento caíram até gerarem uma capacidade endividamento. Formando uma crescente poupança em conta corrente.

Essa poupança em conta corrente, juntamente com financiamentos externos, possibilitaram os programas de incentivos do estado do Ceará para a indústria, utilizando as ferramentas de concessões financeiras, apoio de infra-estrutura, ampliação da capacidade produtiva (incremento na infra-estrutura de energia, transporte, comunicação e saneamento), isso gerou implicitamente o incentivo da tendência de crescimento da economia cearense.

O clientelismo nas instituições<sup>44</sup> ainda é uma ferramenta política utilizada no estado do Ceará. Assim as ações sociais podem ser utilizadas para a perpetuação no poder, pois há uma "troca" entre essas políticas sociais e o voto.

"O paternalismo funciona como instrumento essencial para o esquema de legitimação dos coronéis. Em primeiro lugar, porque apresenta-se como mecanismo eficaz na consolidação das relações de dependência que subordinam os trabalhadores aos caciques locais; em segundo lugar, e como consequência lógica dessa dependência

---

<sup>43</sup> Paralelamente às medidas de ajuste fiscal, o Governo do Estado procedeu à extinção, fusão e reestruturação de diversos órgãos da Administração Direta e autarquias e empresas públicas.

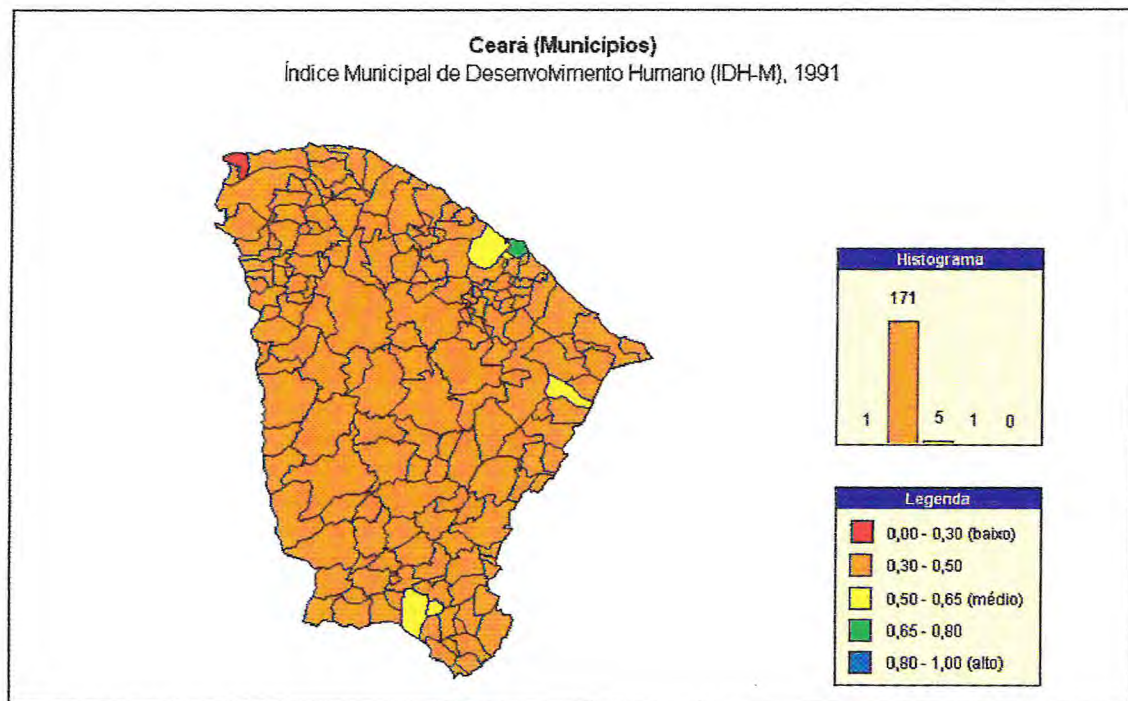
<sup>44</sup> Vale a pena analisar mais detidamente o coronelismo e o clientelismo, não só pela sua persistente influência na política cearense, como pelo lugar de destaque conferido ao combate aos "coronéis", como será visto, no discurso do grupo que ascendeu ao poder no Ceará em 1986. (GONDIM, 1998)

irá refletir-se no nível político quando a forma de subordinação do trabalho ao capital no campo permite a emergência do voto de cabresto e dos currais eleitorais" (Botelho, 1996:2 In: Macedo 2000).

## 5.2 - Os municípios escolhidos

Hoje o estado do Ceará é formado por 184 municípios. Segundo o IDH (1991), somente 6 municípios apresentavam um índice de desenvolvimento humano médio, sendo os de mais considerados de nível baixo. Foram escolhidos os 10 municípios com menor IDH-M (Barroquinha, Granjeiro, Salitre, Granja, Croata, Uruoca, Altaneira, Poronga, Graça e Tarrafas) e os 6 municípios com IHD-M de nível médio (Limoeiro do Norte, Juazeiro do Norte, Caucaía, Maracanaú, Crato e Fortaleza)

Gráfico 01

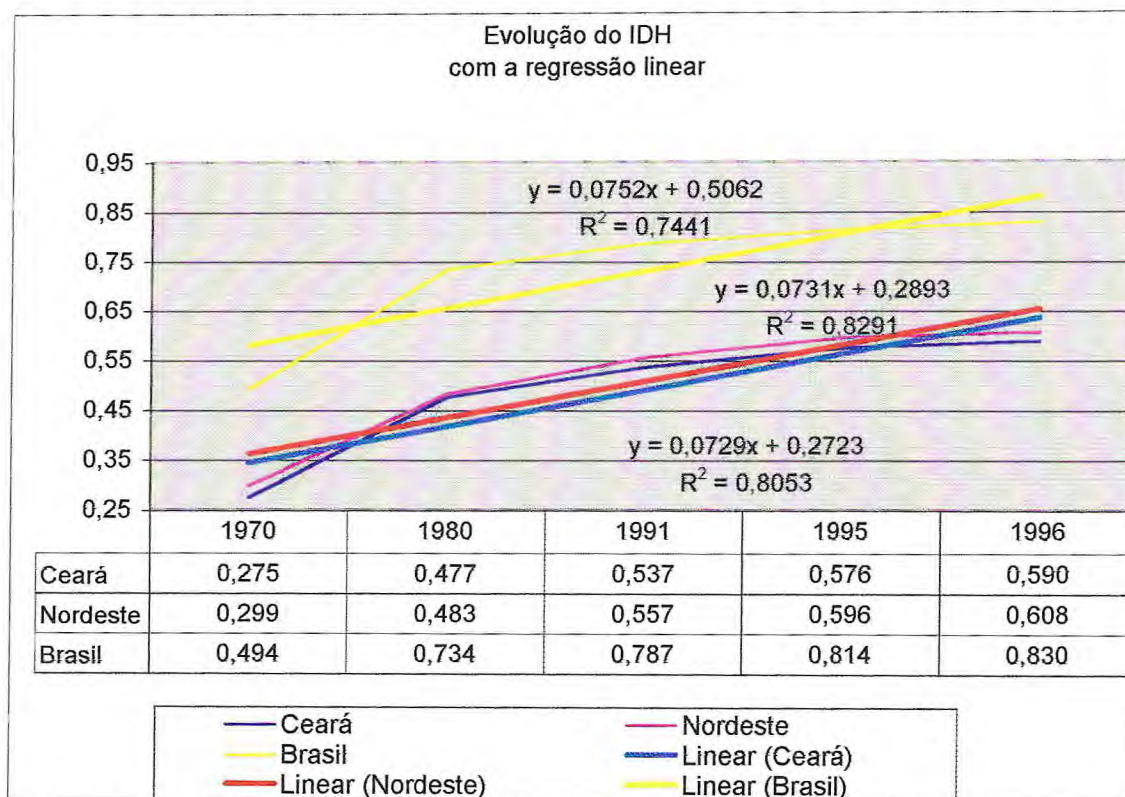


Fonte: PNUD, (cd-com)

A utilização do IDH para selecionar os municípios foi feita porque muitos trabalhos, que estudam o assunto da pobreza e desenvolvimento humano o usam assim possibilitando comparações com outros trabalhos.

A metodologia do IDH encontra-se em anexo e foi discutida no capítulo 1, porém seus resultados até 1996, para o estado mostra uma evolução do índice entre (1970 a 1996). O gráfico abaixo mostra essa evolução e inclusive uma regressão linear e outra logarítmica, tendo a segunda maior  $R^2$ , porém só acrescentando a informação de uma estabilização do índice em um prazo maior em níveis distintos, sendo o Ceará o de menor valor numérico.

Gráfico 02



Fonte dos dados brutos: IPEA, Elaboração Própria

O gráfico acima demonstra uma certa tendência de crescimento do IDH nos três casos (Ceará, Nordeste e Brasil) porém com níveis diferenciados.

A tabela abaixo mostra o censo populacional de 1991 e 1996, a incidência de pobreza nos municípios escolhidos. Para isso utilizou-se o PNUD (1991) que calculou além do IDH, a renda familiar *per capita* (como uma proporção do salário mínimo de 1 de Setembro de 1991), a porcentagem de crianças entre 7 e 14 anos fora da escola (1991) e a porcentagem da população com insuficiência de renda (ganham menos de 1/2 salário mínimo).

Tabela 07  
 Perfil dos municípios escolhidos - 1991

Cidades	IDH-M	População		Renda familiar per capita (em SM de Set/91)	Porcentagem da crianças de 7 a 14 anos que não freqüentam a escola	Porcentagem da população com insuficiência de renda
		Ano: 1991	Ano: 1996			
Barroquinha	0,282	12.929	13.007	0,22	62,3	93,95
Granjeiro	0,312	4.743	4.878	0,2	29,8	93,54
Salitre	0,312	12.645	12.442	0,18	59,1	95,72
Granja	0,317	41.501	44.084	0,29	60,7	88,97
Croata	0,322	14.884	15.817	0,2	51,3	95,34
Uruoca	0,324	10.220	10.115	0,24	59,4	91,26
Altaneira	0,327	4.806	5.435	0,26	35,1	90,23
Poranga	0,331	11.057	11.381	0,24	71,1	89
Graça	0,332	14.365	14.369	0,17	64,8	96,39
Tarrafas	0,334	10.113	7.880	0,14	64,6	97,1
Limoeiro do Norte	0,501	41.700	45.088	0,5	22	72,69
Juazeiro do Norte	0,503	173.566	189.423	0,65	33,6	68,8
Caucaia	0,525	165.099	209.150	0,55	34,1	67,47
Maracanaú	0,537	41.700	45.088	0,51	24,8	68,9
Crato	0,551	90.519	95.521	0,63	26,2	70,64
Fortaleza	0,762	1.768.637	1.965.513	1,33	20,5	48,22
Média do Ceará	0,517			0,65	34,31	72,78
Média do Brasil	0,742			1,31	22,7	45,46

Fonte: População (1991/1996): Anuário estatístico do Ceará 1997 (cd-rom) e os outros indicadores do PNUD 1991 (cd-rom) . Elaboração própria

### 5.3 - Migração interna no Ceará

O Ceará teve uma população de 7.035.515 habitantes em 1998 (IBGE), dos quais, 67,5% residem nas zonas urbanas e apenas 32,5%, na zona rural. Há treze anos a população rural era mais expressiva: 45,2% dos cearenses residiam no campo, o que denota um processo crescente de migração em direção aos centros urbanos, uma vez que a taxa média geométrica de crescimento da população residente caiu de 1,7%, no período 1980/91, para 1,4% no período 1991/96. A população economicamente ativa, ou seja, aquelas pessoas com mais de 10 que estão ocupadas ou que procuraram trabalho na semana de referência da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), representou 46% da população total, com um aumento de seis pontos percentuais em relação a 1985. A taxa de atividade<sup>45</sup> aumentou, provavelmente como reflexo do aumento de 60% da população feminina na PEA. (Macedo, 2000)

<sup>45</sup> A taxa de atividade é definida como a relação entre a PEA e a PIA (população em idade ativa)

Com o surto industrial da década de 90, o Ceará apresentou uma migração para as zonas urbanas. Assim observa-se um incremento nos níveis de pobreza absoluta, nos níveis de desigualdades e de exclusão social.

A urbanização tem como um dos principais problemas a pobreza rural pois, o governo não está financeira e estruturalmente preparado para uma imigração acentuada do setor rural. Teoricamente admiti-se que quem migra são indivíduos mais preparados para mudanças, o que torna os lugares que saíram cada vez mais pobres, constituindo outro<sup>46</sup> círculo vicioso da pobreza.

Essa situação se torna pior se a migração for mais intensa por parte do sexo feminino, pois diminui na área rural o potencial de crescimento vegetativo, fazendo com que passe a haver despovoamento dessas áreas ao longo do tempo.

Os dados confirmam essa dinâmica migratória rural para as regiões urbanas, e uma migração cada vez mais crescente no caso do Ceará:

Tabela 08  
Evolução da taxa de urbanização<sup>47</sup>

Estado	1950	1960	1970	1980	1991	1996
Ceará	25%	34%	40%	53%	65%	69%

Fonte dos dados: Lemos (1996), Elaboração própria.

Como o programa de renda mínima analisado tem um caráter municipal, pode ocorrer o fenômeno da migração com maior intensidade, se não se tomar os devidos cuidados, como a prioridade da aplicação do PGRM nos municípios que mais perdem população, possibilitando que isso não ocorra. Porém a idéia contrária, de que o PGRM aplicado nos municípios pobres irá atrair de volta a população emigrante pode não ser verdade. Em pesquisa informal feita no município de Campinas, pelo Prof. Antonio Maria de Silveira<sup>48</sup>, há indicação que os beneficiários imigrantes do programa de renda

<sup>46</sup> O primeiro está relacionado com a educação e foi discutido no capítulo 3.

<sup>47</sup> Calculado pela População Urbana sobre a população rural, os dados do Lemos apresentam a população urbana sobre a população rural, para fazer esse ajuste fez-se aos seguintes cálculos: Se  $x = Pu/Pr$  e o que estávamos procurando era  $Pu/Pt$ , sendo  $Pt = Pu + Pr$ . Então  $Pu = x.Pr$ , substituindo na segunda equação, ficou  $X.Pr / (Pr + x.Pr)$ , isolando e simplificando, temos:  $x/(1+x)$ , e como "x" é o valor que temos, foi só substituir os valores..

<sup>48</sup> Professor da EPGE, essa informação foi adquirida pela palestra proferida no II fórum BNB de desenvolvimento 1996

mínima local não voltariam se no município de origem tivessem um programa de renda mínima, porém não teriam saído se anteriormente esse município já tivesse esse programa.

#### **5.4 - Caracterização da pobreza no Ceará**

A pobreza no Ceará continua grave e profunda, embora tenha diminuído bastante nos últimos 20 anos<sup>49</sup>. Utilizando uma linha de pobreza de cerca de R\$ 65 por mês per capita, a taxa de pobreza do estado é de 49%, em comparação com 23% no Brasil. As taxas de pobreza são mais baixas em Fortaleza (20%). A pobreza está fortemente correlacionada com os níveis baixos de educação, atividade agrícola e desemprego, emprego informal ou trabalho autônomo. (Banco Mundial, 1999)

Estudos realizados, pelo IPEA, atribuíram um percentual de pobreza no Ceará maior que no Nordeste (66%). O Banco Mundial calcula que 78% dos estabelecimentos familiares rurais encontram-se abaixo da linha de indigência, sendo que este é mais elevado na população agrícola (82%) que na não-agrícola (70%) (World Bank, 1999: v.2, apud MACEDO:2000).

Segundo Lemos (1996), a alta incidência da pobreza no Ceará decorre da deterioração do setor agrícola e das péssimas condições de vida do agricultor. A agricultura cearense vem enfrentando uma crise sem precedentes. As principais causas para esse baixo desempenho residem nos pobres recursos naturais e condições climáticas adversas, caracterizado por secas constantes, além da praticamente inexistente utilização de inovações tecnológicas (ou falhas na divulgação dessas inovações) no campo. Todos esses fatores repercutem para que a agricultura do estado tenha um nível de produtividade menor que metade do das outras regiões. Como resultado, o setor está sujeito a grandes variações na produção.

É compreensível afirmar que um município é pobre se: apresentar renda *per capita* inferior a um certo parâmetro, ou se mesmo com uma renda *per capita* acima ou igual a esse patamar, ela não seja bem distribuída, através do mercado de trabalho ou ainda da intervenção pública.

---

<sup>49</sup> Com o grande crescimento da indústria e a estabilização monetária o estado produziu uma redução significativa da pobreza. Contudo a pobreza continua sendo profunda e grave.

Usando a metodologia de comparação entre IHD-M Renda, que é calculado com base no PIB per capita ajustado à paridade do poder de compra em dólar, e que esse índice varia entre zero a um, estabelecemos como linha divisória dos municípios pobres o IDH-M Renda menos que 0.5<sup>50</sup>.

No estado do Ceará, excluindo Fortaleza, todos os municípios são pobres, segundo esse critério de classificação. Totalizando 99,44 % dos municípios abaixo do parâmetro. Destacando-se: Tarrafas, Quiterianópolis, Graça, Salitre, Croatá, Granjeiro, Baixo, Miraíma, Arneiroz, Milhã, Palhano, Saboeiro, Monsenhor Tabosa, Barroquinha, Tejuococa, Aiuba, Itatira, Ocara e Amontada como os piores indicadores de renda.

Utilizando os dados do índice de pobreza de Lemos (1996) o Ceará é o 3º pior estado nos indicadores de pobreza (54,69% de pobres na população) e o pior no setor rural (76,78% de pobres na zona rural).

Tabela 09  
Índice de Pobreza Humana - Versão Modificada (%) – 1997

Localização	Urbana	Rural	Total
Ceará	43,49	76,78	54,69
Nordeste	41,60	69,25	51,67
Brasil	24,71	58,35	31,56

Fonte: PNAD; Elaboração: LEMOS (1999)

A economista Sônia Rocha (1998), por sua vez, descreve linhas de pobreza diferenciadas para cada região e unidade federativa do país, com base nos distintos valores das cestas alimentares considerando os custos de vida locais<sup>51</sup>. Chegando aos seguintes resultados:

<sup>50</sup> É curioso que para o Brasil os estados que apresentam essas características em ordem decrescente são: Maranhão, Piauí, Paraíba, Alagoas, Ceará, Bahia e somente eles.

<sup>51</sup> Os valores das linhas de pobreza estimadas para o Ceará, foram em valores correntes de cada ano: a) 1985 (Cr\$) – Fortaleza 109.321,36, Urbano 87.798,04 e Rural 76.273,24; b) 1990 (Cr\$) – Fortaleza 2.091,05, Urbano 1.884,04 e Rural 1.637,60; c) 1993 (CR\$) – Fortaleza 2.281,29, Urbano 2.171,97, Rural 1.886,87 d) 1995 (R\$) Fortaleza 25,58, Urbano 23,89, Rural 20,76; 1996 (R\$) – Fortaleza 26,46, Urbano 25,00 e Rural 21,72



Tabela 10  
Incidência de Pobreza no Ceará, Nordeste e Brasil – 1985 –1990 –1993 – 1996 (%)

	1985	1990	1993	1995	1996
Ceará	45,2	36,5	32,1	21,3	22,0
Fortaleza	25,1	23,1	16,2	11,0	11,1
Urbano	43,1	35,1	30,5	18,2	18,8
Rural	60,9	51,5	51,0	35,0	36,5
Nordeste	38,1	32,4	32,1	20,2	20,3
Metropolitano	24,1	24,7	24,6	15,2	13,8
Urbano	30,2	24,8	25,1	14,8	16,1
Rural	49,9	43,7	44,6	29,6	29,0
Brasil	21,2	17,4	16,5	10,5	10,5
Metropolitano	14,3	12,6	13,0	7,4	7,0
Urbano	16,0	13,1	13,0	8,3	8,3
Rural	36,0	32,6	30,2	20,9	20,4

Fonte: Rocha (1998)

Nota: Indicadores obtidos com base nos valores de cestas alimentares derivadas da POF 1987/88 (IBGE).

Observa-se que em 1985, o Ceará apresenta uma taxa de pobreza bem mais elevada que o Nordeste, principalmente na área rural, com um índice de 45,2%, enquanto no Nordeste, embora também alta, esta era de 38,1%.

Esses indicadores sofrem duas quedas, a primeira, logo após o Plano Cruzado (1985-87) e a segunda após o Plano Real, o que confirma a hipótese de que o crescimento em nível nacional e o fim da inflação contribuíram para a redução da pobreza, contudo começam a apresentar uma leve tendência de alta entre 1995 e 1996, face a queda no salário real e aumento do desemprego. Deve ser destacado que no período compreendido entre os anos de 1990 e 1993, o Ceará conseguiu reduzir a pobreza em todas as áreas do estado, fato que pode ser atribuído às políticas implementadas e o crescimento em nível local. (Macedo, 2000)

Quando se analisa os indicadores com base na fórmula do Banco Mundial para as famílias, as taxas se elevam consideravelmente, embora a variação com relação aos outros anos seja a mesma. Por essa razão, o Relatório sobre os Estado do Ceará, realizado pelo Banco Mundial assinala apenas o ano de 1996. As linhas de pobreza utilizadas foram as seguintes: R\$65 , como a linha de indigência; R\$ 132, como o limite inferior de uma banda de pobreza "média" e R\$ 204, como o limite superior dessa mesma banda.

Segundo o estudo do Banco Mundial (1999), 49,3% dos domicílios permanentes no Estado encontravam-se na linha de indigência, sendo que esse valor aumenta para 76% na área rural e cai para 20% na Região Metropolitana. A taxa de pobreza no Ceará é 5,4 vezes maior que no Sudeste e um pouco acima do Nordeste. No que se refere à profundidade da pobreza (que mede a distância que os pobres se encontram abaixo da linha de pobreza) o Ceará apresenta os piores indicadores do Nordeste, sendo sete vezes mais alta que no Sudeste. Dos 49% dos domicílios pobres do estado, apenas 23% tinham água encanada e sistema de esgoto adequado, 37% tinham luz elétrica; 67% dos chefes de família tinham até um ano de instrução e trabalhavam no setor informal e 78% estavam ocupados na agricultura. Mesmo na manufatura, onde normalmente os salários são mais elevados, apresentou-se uma alta incidência de pobres. A pobreza cai bastante com um nível de educação mais elevado chegando a englobar apenas 9,3% dos chefes de família com ensino médio, quando este chega ao ensino superior, a incidência é praticamente inexistente, de 0,5%. (Macedo, 2000).

## **6. AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE GARANTIA DE RENDA MÍNIMA (PGRM)**

### **6.1 - Definição do programa (Lei N.º 9.533 de 10/12/97)**

O projeto de lei do Senador Eduardo Suplicy, o programa de renda mínima escolhido neste trabalho<sup>52</sup> para avaliação, passou por várias modificações na Câmara dos deputados, transformando-se na Lei nº 9.533, de 10 de dezembro de 1997.

Essa lei não cria um programa nacional, apenas autoriza o governo federal a fazer repasses de recursos, sob certas condições, para apoiar programas implantados por municípios, delegando ao Poder Executivo Federal a edição dos atos necessários à regulamentação e gestão do apoio financeiro. O Decreto nº 2609, de 2 de junho de 1998, instituiu, no âmbito do Ministério da Educação e do Desporto, o Comitê Assessor de Gestão, encarregando-o de detalhar a operacionalização do programa federal e avaliar o andamento dos programas de garantia de renda mínima municipais.

O PGRM se tornou apenas um apoio financeiro aos municípios na implantação de seus programas de garantia de renda mínima<sup>53</sup>. Esse apoio é dado somente aos municípios com receita tributária por habitante e renda familiar por habitante inferiores à média estadual, o que reduziu a nossa amostra para somente oito municípios.

A execução do programa ficará a cargo do município, caso queira participar, uma vez que 50% de todos os custos (transferências e custos operacionais), serão arcados pelo próprio município. Isto poderá ser implementado através de remanejamento de receitas ou corte nos gastos, considerando a recente lei de responsabilidade fiscal, que impede a rolagem de dívidas para anos vindouros, que tem sido a prática usual dos gestores das finanças municipais.

A população alvo nos municípios e o valor do benefício variam em função das seguintes restrições: 1) a população alvo só pode conter famílias cuja a renda *per capita* seja inferior a meio salário mínimo e que tenham filhos ou dependentes menores de 14

---

<sup>52</sup> Ver o capítulo 4

anos e que comprovem que todos os seus dependentes com idade entre 7 e 14 anos estejam matriculados e frequentando escolas públicas; 2) O valor mínimo da transferência é R\$ 15,00 mensais por família; 3) As despesas de administração do programa municipal não pode exceder 4% do seu valor total.

Valor do Benefício por Família varia de um limite mínimo de R\$ 15,00(quinze reais) por família, independente do número de filhos a um limite máximo calculado pela seguinte fórmula: Benefício = R\$ 15,00 x número de dependentes (entre zero e catorze anos<sup>54</sup>) - [ 0.5 x valor da renda familiar *per capita*].

Foram elaborados alguns cenários, onde foi introduzida uma variação no número de filhos e na renda familiar<sup>55</sup>, ou seja, na renda famílias *per capita*(YFPC), fazendo que o benefício = f (YFPC), os resultados se encontram no anexo 2. Como conclusão há uma significativa possibilidade do programa vir a induzir o crescimento familiar. Se utilizado o limite máximo do benefício, pois quanto maior o número de filhos maior será o benefício a receber. O maior benefício para uma família de dois filhos na idade entre 07 à 14 anos, situação muito comum no interior do estado do Ceará, chega a ser de R\$ 18,75 por família<sup>56</sup>. Há um limite de exclusão das famílias do PGRM, esse limite é quando a metade da YFPC é maior que quinze vezes o número de filhos nas condições do programa, isso parece insignificante, mas uma família que recebe um salário mínimo e tem um único filho entre 07 e 14 anos, teoricamente se fizesse sua inscrição no PGRM, esta família não só não receberia nenhum benefício como deveria pagar R\$ 15,00 para o governo.

Essas características tornam o PGRM um programa mais próximo do tipo bolsa-escola do que um imposto de renda negativo.

## 6.2 - Municípios com direito a participar do PGRM

Dos municípios cearenses escolhidos somente Tarrafas, Graça, Salitre, Barroquinha, Poranga, Granjeiro, Altaneira e Granja tem o direito a efetuar o PGRM em

<sup>53</sup> Segundo o governo federal: É um programa de governo que transfere recursos públicos em dinheiro para as famílias pobres, isto é, aquelas que não têm como garantir o atendimento de suas necessidades básicas de alimentação, vestuário, moradia, etc.

<sup>54</sup> Se a criança estiver entre sete e catorze anos é obrigatório a matrícula e frequência em escola pública.

<sup>55</sup> Adotou-se o salário mínimo igual a R\$ 180,00, variando cada cenário em meio salário mínimo.

<sup>56</sup> Somente famílias que tenham renda igual a meio salário mínimo (adota-se SM =R\$ 180,00).

parceria com a União. Os demais municípios escolhidos não possuem esse direito, porém podem criar o seu próprio programa de renda mínima, mas neste caso custeando todas as despesas.

Para saber qual a possível população alvo fez-se os seguinte cálculos: 1) é necessário saber qual a parcela das famílias que possuem filhos em idade 7 a 14 anos para isso dividiu-se a população de crianças entre 7 e 14 anos pela população total, tendo como hipótese que as famílias são homogêneas. Obtendo os seguintes resultados:

Tabela 11  
Crianças nas condições do PGRM

Cidades	População 1996	População de crianças entre 7 a 14 anos 1996	% de criança entre 7 e 14 anos na população
Altaneira	5.435	1.037	19%
Barroquinha	13.007	2.861	22%
Graça	14.369	3.356	23%
Granja	44.084	9.364	21%
Granjeiro	4.878	1.121	23%
Poranga	11.381	2.407	21%
Salitre	12.442	2.794	22%
Tarrafas	7.880	1.536	19%

Fonte dos dados brutos: Anuário estatístico do Ceará 1997, Elaboração Própria

2) Para encontrar o número de indivíduos com renda insuficiente, ou seja inferior a 1/2 salário mínimo, fez-se a multiplicação total da população pela porcentagem de pessoas com insuficiência de renda, e descrevendo o número de famílias indigentes estimada pelo IPEA, obtendo os seguintes resultados:

Tabela 12  
População alvo do PGRM

Cidades	Número de pessoas com insuficiência de renda 1991	Estimativas de famílias indigentes (1990) - IPEA
Altaneira	4336,45	811
Barroquinha	12.146,80	1.629
Graça	13.846,42	1.806
Granja	36.923,44	6.256
Granjeiro	4.436,60	723
Poranga	9.840,73	1.522
Salitre	12.103,79	1.590
Tarrafas	9.819,72	1.271

Fonte dos dados: Anuário estatístico do Ceará de 1997 e IPEA

Supondo que a indigência não se modificou nesse período, temos uma média de 6,79 membros por cada família indigente.

Adotando-se a estimativa das famílias indigentes (1990) do IPEA como significativa e que todas essas famílias possuem pelo menos uma criança entre 7 e 14 anos, temos a população alvo do programa.

### 6.3 - Os custos para os municípios

Os custos do PGRM são divididos em duas partes uma que calcula o total de transferência às famílias beneficiadas e um outro que calcula os custos operacionais. Para o primeiro bastou adotar o limite mínimo do programa, ou seja, R\$ 15,00 por família e multiplicar pela população alvo. Para o segundo adotou-se a restrição do PGRM que estipula um gasto de até 4% de todos os custos com a parte administrativa.

Com objetivo analítico calculo-se o limite máximo, para isso usou-se a média de membros por família menos os pais de cada município para representar o número de dependentes e supondo que todos estão em idade escolar para saber o valor máximo dos custos do PGRM. Por outro lado usou-se a renda familiar *per capita*, supondo que o seu valor em relação ao salário mínimo se manteve desde 1990 e adotando um salário mínimo igual a R\$ 180,00.

Assim chegou-se aos seguintes resultados:

Tabela 13  
 Custos do PGRM por município

<b>Limite mínimo do benefício</b>				
Cidades	Transferências	Custo operacional	Custo total	
Altaneira	R\$ 12.165,00	R\$ 434,46	R\$ 12.599,46	
Barroquinha	R\$ 24.435,00	R\$ 872,68	R\$ 25.307,68	
Graça	R\$ 27.090,00	R\$ 967,50	R\$ 28.057,50	
Granja	R\$ 93.840,00	R\$ 3.351,43	R\$ 97.191,43	
Granjeiro	R\$ 10.845,00	R\$ 387,32	R\$ 11.232,32	
Poranga	R\$ 22.830,00	R\$ 815,36	R\$ 23.645,36	
Salitre	R\$ 23.850,00	R\$ 851,79	R\$ 24.701,79	
Tarrafas	R\$ 19.065,00	R\$ 680,89	R\$ 19.745,89	
<b>Limite máximo do benefício</b>				
Cidades	Valor por cada família	Transferências	Custo operacional	Custo total
Altaneira	R\$ 26,81	R\$ 21.739,35	R\$ 776,41	R\$ 22.515,76
Barroquinha	R\$ 62,05	R\$ 101.077,80	R\$ 3.609,92	R\$ 104.687,72
Graça	R\$ 69,70	R\$ 125.884,50	R\$ 4.495,88	R\$ 130.380,38
Granja	R\$ 32,43	R\$ 202.890,00	R\$ 7.246,07	R\$ 210.136,07
Granjeiro	R\$ 35,95	R\$ 25.988,70	R\$ 928,17	R\$ 26.916,87
Poranga	R\$ 45,38	R\$ 69.075,75	R\$ 2.466,99	R\$ 71.542,74
Salitre	R\$ 67,99	R\$ 108.098,85	R\$ 3.860,67	R\$ 111.959,52
Tarrafas	R\$ 73,29	R\$ 93.151,20	R\$ 3.326,83	R\$ 96.478,03

Fonte dos dados brutos: IPEA, elaboração própria

Quanto representa esses custos para o município ? É o que tentamos fazer e para isso calculou-se quanto representaria esse valores em relação ao total de despesas do município e em relação a receita, só que adotamos que o possível recurso dos 50% que o município deveria arcar viria do Fundo de Participação Municipal - FPM, já que outras receitas não são tão relevantes.

Tabela 14  
Porcentagem dos custos PGRM nas despesas dos municípios de 1998 e no FPM

Cidades	Limite mínimo		Limite máximo	
	% das despesas	% do FPM	% das despesas	% do FPM
Altaneira	0,25%	0,64%	0,44%	1,15%
Barroquinha	0,26%	0,77%	1,09%	3,21%
Graça	0,26%	0,72%	1,19%	3,33%
Granja	0,62%	1,49%	1,35%	3,22%
Granjeiro	0,24%	0,57%	0,57%	1,38%
Poronga	0,32%	0,77%	0,95%	2,33%
Salitre	0,34%	0,95%	1,53%	4,29%
Tarrafas	0,29%	0,76%	1,41%	3,69%

Fonte dos dados brutos: Anuário estatístico de 1998/99, Elaboração própria

Supondo que 1% do FPM seja o limite que o gestor público deva ter para adotar ou não o PGRM então todos o municípios, exceto Granja, poderiam adotar o PGRM com o limite mínimo e nenhum poderia adotar com o limite máximo.

#### 6.4 - Impactos sobre a pobreza

Como a análise do trabalho é sobre a pobreza absoluta e adotando a linha de pobreza como forma de mensuração, não por ser a mais perfeita medida, mas a mais prática, e estabelecendo seu valor em meio salário mínimo como Sonia Rocha faz, seriam necessários, para elevar a renda média *per capita* até meio salário mínimo, um benefício do PGRM nos seguintes valores: Altaneira R\$ 43,20; Barroquinha R\$ 50,40; Graça R\$ 59,40; Granja R\$ 37,80; Granjeiro R\$ 37,80; Poronga R\$ 46,80; Salitre R\$ 57,60; Tarrafas R\$ 64,80.

E como esses valores estão mais próximos do limite máximo do benefício torna-se o PGRM inviável no combate a pobreza absoluta, porém como qualquer transferência as famílias representa uma diminuição dessa indigência.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho procurou debater a política social conhecida como Renda Mínima, que busca aplicar programas sociais a base de uma transferência de renda monetária aos menos favorecidos, e que tem em sua proposta o combate à pobreza. Tentou-se avaliar um desses programas de renda mínima debatidos no Brasil para uma região pobre do país para verificar se esse programa iria combater a pobreza ou não.

Vimos no capítulo dois, após a introdução, que a pobreza é um fenômeno social que existe há muito tempo na humanidade e que possui uma difícil conceituação, porém muito relacionado com um certo padrão social de vida que deve ser alcançado pelos membros da sociedade e que indigência está relacionado com a não manutenção das necessidades básicas e vitais, como alimentação. É em cima deste última, a pobreza absoluta, é que está o enfoque deste trabalho.

Para medir essa pobreza absoluta, tem-se basicamente duas formas, uma que estabelece uma linha de pobreza na qual quem está abaixo dela é considerado pobre (ou indigente) e outra forma que avalia que a pobreza não está só ligada a renda, considerando outras características como: falta de água tratada, falta de energia elétrica, etc., atribuindo um peso para cada uma das variáveis que qualificam a pobreza.

Os sistemas de proteção social evoluíram, de um caráter profissional (Bismarck), passando por um caráter universal pela distribuição de bens e serviços necessários (Beveridge), para um caráter universal através de uma compensação monetária (Friedman). Os modelos de proteção social (*Welfare State* e Renda Mínima) estudados, em momento algum foram incompatíveis um com o outro, somente alguns teóricos afirmam que a falência do modelo do Estado de Bem Estar é a forma de financiar o modelo de Renda Mínima.

O Renda Mínima é uma idéia consistente de proteção social, pois transfere para os indivíduos o poder de escolha das prioridades de suas necessidades. Seu poder de combater a pobreza é importante mas limitado e se torna efetivo com a aplicação do programa a longo prazo.



O debate em torno da Renda Mínima no Brasil está num contexto de desemprego estrutural, crise fiscal do Estado e um agravamento do quadro de pobreza mais recentemente. Tem gerado diversos projetos de lei em todo o país, com destaque para os de administração municipal, dos já implantados não se apresentou resultados significativos no combate a pobreza, como teoricamente foi posto, porém só o fato dela existir já constitui uma melhora de vida para os beneficiados.

A dívida pública tem se tornado um grande empecilho para se combater a pobreza, ou mesmo aplicar os programas sociais, pois grande parte do esforço fiscal do governo é destinado para o pagamento de serviços da dívida gerando um esgotamento dos recursos para outras áreas como o combate à pobreza.

Entre os programas de renda mínima aplicados no Brasil, destaca-se a Bolsa Escola, pois foi formulada e constituída no país, e diferencia dos demais por apresentar a vinculação do benefício a formação intelectual e cultural de crianças, tentando quebrar o círculo vicioso entre pobreza e falta de educação formal e simultaneamente restringindo o público alvo do programa de renda mínima, dado a falta de recursos.

Escolheu-se o Programa de Garantia de Renda Mínima de 1997, por ser o único de abrangência nacional e que tem o objetivo de combater a pobreza e a região do Ceará, por ser uma região pobre, para avaliar o programa de renda mínima.

Este programa nos municípios escolhidos, que foram os 10 municípios que apresentaram um nível baixo do IDH-M, somente 8 tinham direito a participar do PGRM, desses somente 1 não possuía condições de implementá-lo mesmo para o menor benefício e nenhum teve condições de implantar o PGRM com o maior benefício.

Adotando-se a extinção da pobreza absoluta como objetivo do PGRM, e mensurando-a através do método da linha de pobreza, estabelecendo esta como 1/2 salário mínimo *per capita*. O valor mínimo do benefício para elevar o nível de renda das famílias indigentes acima da linha de pobreza está em um patamar muito acima da capacidade do município de arcar com o PGRM, principalmente depois da aprovação da recente lei de responsabilidade fiscal.

O PGRM não consegue acabar com a pobreza, nem mesmo a absoluta (considerando-a como 1/2 salário mínimo *per capita*), porém qualquer transferência de renda para regiões extremamente pobres representa um significativo fator de melhoria de vida, pois a elasticidade-renda da demanda dessas regiões é muito elevada. Como exemplo são as pensões e transferências (como o Funrural) que são as fontes de renda para a maioria do interior do estado do Ceará.

Um aspecto positivo do PGRM no combate à pobreza está na restrição à educação, pois com a formação cultural e intelectual das crianças dará possibilidades e oportunidades que sem essa educação elas não teriam, então no longo prazo essa característica do PGRM poderá minimizar os efeitos da pobreza.

O problema da pobreza não é um assunto somente do Estado, todos devem conhecer o assunto, ter empatia pelo ser humano, e se engajar na luta contra a pobreza pois somente assim ela poderá ter um fim.

## 8. REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

BANCO MUNDIAL, **Redução da pobreza, crescimento econômico e equilíbrio fiscal no Estado do Ceará**, Relatório de 23 de junho de 1999. 10p.

\_\_\_\_\_, **Sumário do Relatório sobre o desenvolvimento mundial (2000/2001)**, 2000, 14p. (fotocópia)

BRASIL, Ministério da Educação. Disponível [on line] na Internet. URL: [www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br), link: **Renda mínima** - Consulta: 10 de Outubro de 1999.

BUARQUE, Cristovam. A segunda Abolição: a erradicação da pobreza no Brasil. In: **Pobreza, cidadania e segurança** (Org. Reis Velloso). Rio de Janeiro: José Olympio, 2000

CARVALHO, Júlia Walesca G. **Renda Mínima: aspectos teóricos e perspectivas para o caso brasileiro**. 1997, 179p. Dissertação (Mestrado em Economia). Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade da Universidade Federal do Ceará, 1997.

COIMBRA, Ricardo A. **Perfil da nova indústria cearense no período 1991-1995: determinantes da composição espacial e setorial**. Fortaleza: Dissertação de mestrado do curso de economia da UFC. 1998. 181p.

CUNHA, Francisco Freitas. **Pobreza e desenvolvimento no Estado do Ceará: uma análise dos indicadores antes e após do plano real - 1993 e 1997**. Monografia apresentada no Curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Ceará. Fortaleza: UFC, Agosto de 1999. 56p.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade** - 3ªed. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA. **A política social brasileira 1930-64: evolução institucional no Brasil e no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, 1983.

GONDIM, Linda Maria de Pontes. **Clientelismo e modernidade nas políticas públicas - Os "governos das mudanças" no Ceará (1987-1994)**. Ijuí: UNIJUÍ, 1998.

HOFFMANN, Rodolfo. **Estatística para economistas**. 3ª ed. São Paulo: Pioneira, 1998

HUNT, E. K. **História do pensamento econômico: uma perspectiva crítica**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

IPLANCE, **Índice de desenvolvimento municipal**. Fortaleza: Ed. IPLANCE, 1999. 96p.

\_\_\_\_\_, **Anuário estatístico do Ceará 1997**. CD-ROM

\_\_\_\_\_, **Anuário estatístico do Ceará 1998/1999**. CD-ROM

- KEYNES, John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Atlas, 1982
- LEMONS, José de Jesus Sousa. **Mapa da pobreza no Brasil: uma contribuição para construir uma pauta de agenda de desenvolvimento econômico sustentável para o país**. Texto para discussão. 1999. 98p. (fotocópia)
- \*LOBATO, Ana Lucia (Org.). **Garantia de renda mínima: ensaios e propostas** - Brasília: IPEA, 1998.
- MACEDO, Sandra Valéria Araújo. **Crescimento e desigualdades no Ceará (1987-1997)**. Monografia apresentada no Curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Ceará. Fortaleza: UFC, Julho de 2000.
- MARQUES, R. M. **Renda mínima garantida: solução para o impasse da proteção social ?** Anais do 24º Encontro acadêmicos da ANPEC, 1996. Disponível no CD-ROM: 25 anos de encontros acadêmicos - ANPEC, vol. 2, pp. 472-93, 1997
- OLIVEIRA, L. G. S. **O programa de renda garantida mínima**. Anais do 22º Encontro acadêmicos da ANPEC, 1994. Disponível no CD-ROM: 25 anos de encontros acadêmicos - ANPEC, vol. 2, pp. 458-63, 1997.
- PNUD & IPEA & FJP. **Altas de desenvolvimento humano no Brasil**. CD-ROM
- ROCHA, Sônia A **desigualdade regional e a pobreza no Brasil: A evolução - 1981-95**. Texto para discussão do IPEA no. 567. 1998
- \_\_\_\_\_ **Pobreza e Condições de Vida no Ceará**, Fortaleza: Iplance. 1998
- \_\_\_\_\_ **Pobreza e Desigualdade no Brasil: O esgotamento dos efeitos distributivos do Plano Real**, IPEA, Rio de Janeiro, Texto para Discussão 721. 2000
- ROMÃO, Maurício C. **Pobreza: conceito e mensuração**. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 1993.
- SANDRONI, Paulo. **Novo dicionário de economia**. 5ª ed. São Paulo: Ed. Best Seller, 1994.
- SEN, Amartya K. **Poverty: An ordinal approach to measurement**. Econometrica 46: 219-31. 1976
- SILVA, Josué Pereira da. **Renda mínima, trabalho e cidadania: o Projeto Suplicy em debate**. São Paulo: Revista Estudos Econômicos, v. 28, N. 4, pp. 713-725, Outubro/Dezembro de 1998.
- SILVA, Maria Ozanira da S. **Renda mínima e reestruturação produtiva**. São Paulo: Cortez, 1997a.
- \_\_\_\_\_. **Renda mínima: o debate internacional e propostas no Brasil**. Brasília: Revista ANPEC, N. 1, pp. 161-194, Agosto de 1997b.

- SILVEIRA, A.M. **Redistribuição de renda**. Artigo da Revista Brasileira de Economia, N.º 29 (2), pp. 03-15, Rio de Janeiro, Abr. - Jun. / 1975.
- SILVEIRA, A. M. Programa de renda mínima In: FÓRUM BANCO DO NORDESTE DO BRASIL DE DESENVOLVIMENTO.2., Fortaleza, 1996. **Anais do II fórum BNB de desenvolvimento**. Fortaleza: BNB, 1996. pp. 61-74.
- SOUSA, Fernando José Pires de. **Pobreza, desnutrição e mortalidade infantil: condicionantes sócio-econômicos**. Fortaleza: IPLANCE;UNICEF, 1992.
- SPOSATI, Aldaíza de O. **Vida urbana e gestão da pobreza** . São Paulo: Cortez, 1988.
- \*SPOSATI, Aldaíza (Org.). **Renda mínima e crise mundial: saída ou agravamento?** - São Paulo: Cortez, 1997.
- SUPLYCY, E. M. e CURY, S. **A renda mínima garantida como proposta para remover a pobreza no Brasil**. Artigo da Revista de economia política, vol. 14, n.º 1 (53), pp. 101-18, Jan.-Mar./1994.
- SUPLYCY, E. M. **Programa de garantia de renda mínima**. Brasília: Senado Federal, 1992. (fotocópia)
- PNUD (1997), **Relatório do Desenvolvimento Humano**, <http://www.ndp.org.br>
- \_\_\_\_\_/IPEA/FDJ (1998). **Desenvolvimento Humano no Brasil: 1970-1996**, IPEA, <http://www.ipea.gov.br>
- XAVIER, Carlos Antonio. **Avaliação da pobreza nas favelas da região metropolitana de Fortaleza**. Dissertação do curso de mestrado em economia - CAEN . Fortaleza: 1991, 161p.

## LEGISLAÇÃO

BRASIL, **LEI FEDERAL N.º 9.533, de 10 de Dezembro de 1997**, Publicada no Diário Oficial, de 11/12/97, Quinta-feira, seção I.

### Sites relacionados com: "Renda mínima"

- <http://www.colegios.com.br/20out.html>
- <http://www.ced.ufsc.br/~turma787/artig01.html>
- <http://www.idrc.ca/lacro/foro/seminario/caccia.html>
- [http://www.abmes.org.br/Abmes/Legislac/1998/Decretos/Dec2609\\_020698.htm](http://www.abmes.org.br/Abmes/Legislac/1998/Decretos/Dec2609_020698.htm)
- <http://www.bhnet.com.br/~comando/pag361.html>
- [http://www.diap.org.br/diap\\_99/Jornal/Ano98/jorn0898/Impacto.htm](http://www.diap.org.br/diap_99/Jornal/Ano98/jorn0898/Impacto.htm)
- <http://fedcrativo.bndes.gov.br/dicas/D050%20-Implantando%20o%20programa%20de%20renda%20mínima.htm>
- <http://www.geracao.org.br/texto12.htm>
- <http://www.luizcoute.pro.br/proj11099.html>
- <http://www.msantunes.com.br/juizo/misriac.htm>
- [http://www.mct.gov.br/clima/comunic\\_old/ines022.htm](http://www.mct.gov.br/clima/comunic_old/ines022.htm)

- [http://www.pucsp.br/~iee/public\\_7.htm](http://www.pucsp.br/~iee/public_7.htm)
- <http://uol.com.br/ruthrocha/servico/rendamin.htm>
- <http://www.ibase.br/paginas/amelia.html>
- <http://federativo.bndes.gov.br/dicas/D048.htm>
- <http://www.geracao.org.br/pgmrenda.htm>
- <http://www.civila.com/noticias/politica/170599/programas.htm>
- <http://www.geracao.org.br/sintrenda.htm>
- <http://www.tba.com.br/pages/calbo/cgi-bin/renda-m.htm>
- <http://www.terravista.pt/Copacabana/2240/art13.htm>
- <http://www.eca.usp.br/emalta/pobre/hrendamin.htm>
- <http://www.ibase.org.br/paginas/tobcrit.html>

## 9. ANEXOS

### ANEXO 1

Metodologia para Cálculo do IDH<sup>57</sup>:

O IDH resulta da combinação de três dimensões:

- Longevidade (medida pela esperança de vida ao nascer)
- Educação (medida pela combinação da taxa de alfabetização de adultos, com peso 2/3, e da taxa combinada de matrícula nos três níveis de ensino, com peso 1/3)
- Renda (medida pelo PIB per capita, expresso em dólares PPC, ou paridade do poder de compra).

Para que os indicadores possam ser combinados em um índice único, eles são transformados em índices parciais, cujos valores variam entre 0 e 1. A fórmula geral para a construção desses índices é:

$$Indece = \frac{ValorObservado - ValorMinimo}{ValorMáximo - ValorMinimo}$$

Os valores mínimos e máximos utilizados são os seguintes:

Indicador	Mínimo	Máximo	Unidade
Esperança de vida ao nascer	25	85	Anos
Taxa de alfabetização	0	100	%
Taxa combinada de matrícula	0	100	%
PIB per capita	0.05	1.364	US\$ PPC

Com base nestes valores e nos valores observados para o país ou região em questão, calculam-se os índices de Longevidade, Educação, e Renda.

O Índice de Longevidade (IL<sub>i</sub>) do país i, cuja esperança de vida ao nascer é V<sub>i</sub>, é obtido através da aplicação direta da fórmula geral descrita acima, ou seja,

$$\text{Índice de Longevidade} = IL_i = \frac{V_i - 25}{85 - 25}$$

Para obter o Índice de Educação (IE<sub>i</sub>) do país i, cuja taxa de alfabetização de adultos é A<sub>i</sub> e cuja taxa combinada de matrícula é M<sub>i</sub>, primeiro transformamos as duas variáveis em índices usando a fórmula geral acima:

$$\text{Índice de Alfabetização} = IA_i = \frac{A_i - 0}{100 - 0} = \frac{A_i}{100}$$

$$\text{Índice de Matrícula} = IM_i = \frac{M_i - 0}{100 - 0} = \frac{M_i}{100}$$

e combinamos os dois índices, com os pesos referidos acima:

<sup>57</sup> Retirado do CD-ROM do PNUD

$$\text{Índice de Educação} = IE_i = \frac{2}{3}IA_i + \frac{1}{3}IM_i = \frac{2IA_i + IM_i}{3}$$

A construção do Índice de Renda (IR<sub>i</sub>) do país i, cujo PIB per capita é Y<sub>i</sub>, é um pouco mais complexa, e parte da hipótese de que a contribuição da renda para o desenvolvimento humano apresenta rendimentos decrescentes.

Essa hipótese é incorporada ao cálculo do IDH estabelecendo-se um redutor para o PIB per capita observado (Y<sub>i</sub>) através da fórmula de Atkinson para a utilidade da renda, obtendo-se assim a variável W<sub>i</sub>, que é o PIB per capita ajustado do país i.

O PIB per capita médio mundial (Y\*) é definido como o limiar a partir do qual a renda passa a apresentar rendimentos decrescentes, e assim a variável W<sub>i</sub> é dada por:

$$\begin{aligned} W_i &= Y_i && \text{Para } 0 < Y_i < Y^* \\ W_i &= Y^* + 2(Y_i - Y^*)^{1/2} && \text{Para } Y^* \leq Y_i \leq 2Y^* \\ W_i &= Y^* + 2Y^{*1/2} + 3(Y_i - Y^*)^{1/3} && \text{Para } 2Y^* \leq Y_i \leq 3Y^* \end{aligned}$$

e assim sucessivamente.

Denotando por W<sub>m</sub> o valor descontado, segundo a fórmula acima, de US\$40.000 PPC (o limite superior do indicador renda), chegamos então à fórmula do

$$\text{Índice de Renda} = IR_i = \frac{W_i - 100}{W_m - 100}$$

Então o IDH do país i, cujos índices de longevidade, educação e renda são, respectivamente, IL<sub>i</sub>, IE<sub>i</sub> e IR<sub>i</sub> é a média aritmética simples dos três índices:

$$IDH_i = \frac{IL_i + IE_i + IR_i}{3}$$

O IDH varia entre os valores 0 e 1, sendo que quanto mais próximo de 1 mais alto será o nível de desenvolvimento humano do país.

Para classificar os países em três grandes categorias o PNUD estabeleceu as seguintes faixas:

$0 \leq IDH < 0,5$	Baixo Desenvolvimento Humano
$0,5 \leq IDH < 0,8$	Médio Desenvolvimento Humano
$0,8 \leq IDH \leq 1$	Alto Desenvolvimento Humano

Metodologia do cálculo do IDH-M<sup>58</sup>:

O IDH-M resulta da combinação de três dimensões:

- Longevidade, medida pela esperança de vida ao nascer;

<sup>58</sup> Retirado do CD-ROM do PNUD



- Educação, medida pela combinação da taxa de analfabetismo da população de 15 anos e mais, com peso 2/3, e do número médio de anos de estudo da população de 25 anos e mais, com peso 1/3; e
- Renda, medida pela renda familiar per capita média ajustada (RFPC), expressa em salários mínimos de setembro de 1991.

Para que os indicadores possam ser combinados em um índice único, eles são transformados em índices parciais, cujos valores variam entre 0 e 1. A fórmula geral para a construção desses índices é:

$$\text{Índice} = \frac{\text{Valor Observado} - \text{Pior Valor}}{\text{Melhor Valor} - \text{Pior Valor}}$$

Os limites utilizados são os seguintes:

Indicador	Pior Valor	Melhor Valor	Unidade
Esperança de vida ao nascer	25	85	Anos
Taxa de analfabetismo	100	0	%
Número médio de anos de estudo	0	15	Anos
Renda familiar per capita média ajustada	0.05	1.364	Salários Mínimos de Setembro de 1991

Com base nestes valores e nos valores observados para o município ou região em questão, calculam-se os índices de Longevidade, Educação e Renda

O índice de longevidade -  $IL_i$  é o mesmo do IDH;

O índice de educação -  $IE_i$  troca as variáveis para taxa de analfabetismo e número médio de anos de estudo, porém o método é o mesmo;

O índice de renda -  $IR_i$  tem uma construção a alteração do  $W_m$  que é convertido em salários mínimos de Setembro de 1991. Ficando assim:  $IR_i = \frac{W_i - 0.05}{W_m - 0.05}$

Então o IDH-M do país  $i$ , cujos índices de longevidade, educação e renda são, respectivamente,  $IL_i$ ,  $IE_i$  e  $IR_i$  é a média aritmética simples dos três índices:

$$\text{IDH-M}_i = \frac{IL_i + IE_i + IR_i}{3}$$

O IDH-M varia entre os valores 0 e 1, sendo que quanto mais próximo de 1 mais alto será o nível de desenvolvimento humano do país.

Para classificar os países em três grandes categorias o PNUD estabeleceu as seguintes faixas:

$0 \leq \text{IDHM} < 0,5$	Baixo Desenvolvimento Humano
$0,5 \leq \text{IDHM} < 0,8$	Médio Desenvolvimento Humano
$0,8 \leq \text{IDHM} \leq 1$	Alto Desenvolvimento Humano

ANEXO 2

Cenários do PGRM para diferentes números de filhos e renda familiar				
# de dependentes	renda familiar	renda familiar <i>per capita</i>	benefício	% bônus/ renda
1	R\$ 90,00	R\$ 30,00	R\$ -	0%
2	R\$ 90,00	R\$ 22,50	R\$ 18,75	21%
3	R\$ 90,00	R\$ 18,00	R\$ 36,00	40%
4	R\$ 90,00	R\$ 15,00	R\$ 52,50	58%
5	R\$ 90,00	R\$ 12,86	R\$ 68,57	76%
6	R\$ 90,00	R\$ 11,25	R\$ 84,38	94%
7	R\$ 90,00	R\$ 10,00	R\$ 100,00	111%
8	R\$ 90,00	R\$ 9,00	R\$ 115,50	128%
9	R\$ 90,00	R\$ 8,18	R\$ 130,91	145%
10	R\$ 90,00	R\$ 7,50	R\$ 146,25	163%
1	R\$ 180,00	R\$ 60,00	R\$ (15,00)	-8%
2	R\$ 180,00	R\$ 45,00	R\$ 7,50	4%
3	R\$ 180,00	R\$ 36,00	R\$ 27,00	15%
4	R\$ 180,00	R\$ 30,00	R\$ 45,00	25%
5	R\$ 180,00	R\$ 25,71	R\$ 62,14	35%
6	R\$ 180,00	R\$ 22,50	R\$ 78,75	44%
7	R\$ 180,00	R\$ 20,00	R\$ 95,00	53%
8	R\$ 180,00	R\$ 18,00	R\$ 111,00	62%
9	R\$ 180,00	R\$ 16,36	R\$ 126,82	70%
10	R\$ 180,00	R\$ 15,00	R\$ 142,50	79%
1	R\$ 270,00	R\$ 90,00	R\$ (30,00)	-11%
2	R\$ 270,00	R\$ 67,50	R\$ (3,75)	-1%
3	R\$ 270,00	R\$ 54,00	R\$ 18,00	7%
4	R\$ 270,00	R\$ 45,00	R\$ 37,50	14%
5	R\$ 270,00	R\$ 38,57	R\$ 55,71	21%
6	R\$ 270,00	R\$ 33,75	R\$ 73,13	27%
7	R\$ 270,00	R\$ 30,00	R\$ 90,00	33%
8	R\$ 270,00	R\$ 27,00	R\$ 106,50	39%
9	R\$ 270,00	R\$ 24,55	R\$ 122,73	45%
10	R\$ 270,00	R\$ 22,50	R\$ 138,75	51%
1	R\$ 360,00	R\$ 120,00	R\$ (45,00)	-13%
2	R\$ 360,00	R\$ 90,00	R\$ (15,00)	-4%
3	R\$ 360,00	R\$ 72,00	R\$ 9,00	3%
4	R\$ 360,00	R\$ 60,00	R\$ 30,00	8%
5	R\$ 360,00	R\$ 51,43	R\$ 49,29	14%
6	R\$ 360,00	R\$ 45,00	R\$ 67,50	19%
7	R\$ 360,00	R\$ 40,00	R\$ 85,00	24%
8	R\$ 360,00	R\$ 36,00	R\$ 102,00	28%
9	R\$ 360,00	R\$ 32,73	R\$ 118,64	33%
10	R\$ 360,00	R\$ 30,00	R\$ 135,00	38%
1	R\$ 450,00	R\$ 150,00	R\$ (60,00)	-13%
2	R\$ 450,00	R\$ 112,50	R\$ (26,25)	-6%
3	R\$ 450,00	R\$ 90,00	R\$ -	0%
4	R\$ 450,00	R\$ 75,00	R\$ 22,50	5%
5	R\$ 450,00	R\$ 64,29	R\$ 42,86	10%
6	R\$ 450,00	R\$ 56,25	R\$ 61,88	14%
7	R\$ 450,00	R\$ 50,00	R\$ 80,00	18%
8	R\$ 450,00	R\$ 45,00	R\$ 97,50	22%
9	R\$ 450,00	R\$ 40,91	R\$ 114,55	25%
10	R\$ 450,00	R\$ 37,50	R\$ 131,25	29%
1	R\$ 540,00	R\$ 180,00	R\$ (75,00)	-14%
2	R\$ 540,00	R\$ 135,00	R\$ (37,50)	-7%
3	R\$ 540,00	R\$ 108,00	R\$ (9,00)	-2%
4	R\$ 540,00	R\$ 90,00	R\$ 15,00	3%
5	R\$ 540,00	R\$ 77,14	R\$ 36,43	7%
6	R\$ 540,00	R\$ 67,50	R\$ 56,25	10%
7	R\$ 540,00	R\$ 60,00	R\$ 75,00	14%
8	R\$ 540,00	R\$ 54,00	R\$ 93,00	17%
9	R\$ 540,00	R\$ 49,09	R\$ 110,45	20%
10	R\$ 540,00	R\$ 45,00	R\$ 127,50	24%
1	R\$ 630,00	R\$ 210,00	R\$ (90,00)	-14%
2	R\$ 630,00	R\$ 157,50	R\$ (48,75)	-8%
3	R\$ 630,00	R\$ 126,00	R\$ (18,00)	-3%
4	R\$ 630,00	R\$ 105,00	R\$ 7,50	1%
5	R\$ 630,00	R\$ 90,00	R\$ 30,00	5%
6	R\$ 630,00	R\$ 78,75	R\$ 50,63	8%
7	R\$ 630,00	R\$ 70,00	R\$ 70,00	11%
8	R\$ 630,00	R\$ 63,00	R\$ 88,50	14%
9	R\$ 630,00	R\$ 57,27	R\$ 106,36	17%

10	R\$ 630,00	R\$ 52,50	R\$ 123,75	20%
1	R\$ 720,00	R\$ 240,00	R\$(105,00)	-15%
2	R\$ 720,00	R\$ 180,00	R\$ (60,00)	-8%
3	R\$ 720,00	R\$ 144,00	R\$ (27,00)	-4%
4	R\$ 720,00	R\$ 120,00	R\$ -	0%
5	R\$ 720,00	R\$ 102,86	R\$ 23,57	3%
6	R\$ 720,00	R\$ 90,00	R\$ 45,00	6%
7	R\$ 720,00	R\$ 80,00	R\$ 65,00	9%
8	R\$ 720,00	R\$ 72,00	R\$ 84,00	12%
9	R\$ 720,00	R\$ 65,45	R\$ 102,27	14%
10	R\$ 720,00	R\$ 60,00	R\$ 120,00	17%
1	R\$ 810,00	R\$ 270,00	R\$(120,00)	-15%
2	R\$ 810,00	R\$ 202,50	R\$ (71,25)	-9%
3	R\$ 810,00	R\$ 162,00	R\$ (36,00)	-4%
4	R\$ 810,00	R\$ 135,00	R\$ (7,50)	-1%
5	R\$ 810,00	R\$ 115,71	R\$ 17,14	2%
6	R\$ 810,00	R\$ 101,25	R\$ 39,38	5%
7	R\$ 810,00	R\$ 90,00	R\$ 60,00	7%
8	R\$ 810,00	R\$ 81,00	R\$ 79,50	10%
9	R\$ 810,00	R\$ 73,64	R\$ 98,18	12%
10	R\$ 810,00	R\$ 67,50	R\$ 116,25	14%
1	R\$ 900,00	R\$ 300,00	R\$(135,00)	-15%
2	R\$ 900,00	R\$ 225,00	R\$ (82,50)	-9%
3	R\$ 900,00	R\$ 180,00	R\$ (45,00)	-5%
4	R\$ 900,00	R\$ 150,00	R\$ (15,00)	-2%
5	R\$ 900,00	R\$ 128,57	R\$ 10,71	1%
6	R\$ 900,00	R\$ 112,50	R\$ 33,75	4%
7	R\$ 900,00	R\$ 100,00	R\$ 55,00	6%
8	R\$ 900,00	R\$ 90,00	R\$ 75,00	8%
9	R\$ 900,00	R\$ 81,82	R\$ 94,09	10%
10	R\$ 900,00	R\$ 75,00	R\$ 112,50	13%

Elaboração Própria