

DISSEMINAÇÃO DO PROGRAMA DE GARANTIA DE RENDA MÍNIMA
NO BRASIL (1991-1997)

BANCA EXAMINADORA:

Profa. Orientadora Dra. Marta Ferreira Santos Farah

Prof. . Dr. Peter K. Spink

Prof. Dr. Ladislau Dowbor

Para Apu e Anyu, szeretettel.

Para Ricardo, o mesmo pão na mesma estrada.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

VERONIKA ANNA THEODORA PAULICS

DISSEMINAÇÃO DO PROGRAMA DE
GARANTIA DE RENDA MÍNIMA NO BRASIL
(1991 – 1997)

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação da
FGV/EAESP, como requisito para obtenção de título de Mestre
em Administração Pública e Governo.

Área de Concentração: Políticas de Governo

Orientação: Profa. Dra. Marta Ferreira Santos Farah

SÃO PAULO
2003

PAULICS, Veronika Anna Theodora. *Disseminação do Programa de Garantia de Renda Mínima no Brasil (1991 – 1997)*. São Paulo: FGV/EAESP, 2003, viii + 170 p. (Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Pós-graduação em Administração Pública e Governo na FGV/EAESP, Área de Concentração: Políticas de Governo.

Resumo: É uma análise da disseminação de experiências inovadoras em gestão pública, considerando o Programa de Garantia de Renda Mínima, no Brasil, de 1991 a 1997. Aborda dois modelos que permitem analisar a disseminação de inovações: o modelo difusionista (Rogers) e o modelo de translação (Latour). Adota o modelo de translação, que explica a disseminação como um processo de construção coletiva, resultante do conflito entre diferentes interesses.

Palavras-chave: disseminação, difusão, translação, experiências inovadoras, renda mínima, políticas públicas, gestão local.

Sumário

Introdução	1
1. O modelo de difusão.....	8
Geração de inovações	8
Processo de difusão da inovação	9
Atributos da inovação.....	11
Características dos adotantes	12
Rede de difusão	13
Re-invenção.....	15
Algumas considerações	15
2. O modelo de translação	17
Abrir as caixas-pretas	18
Construção coletiva	19
A translação.....	23
Elos fortes.....	26
O construtor de fatos não é um indivíduo isolado	27
As redes	28
Algumas considerações	30
3. Disseminação do Programa de Garantia de Renda Mínima no Brasil	32
O cenário em 1991.....	32
A primeira proposta de uma política de renda mínima no Brasil	34
A mudança de rumo no debate	40
Implantação das primeiras experiências	44
Novos argumentos para o debate.....	49
Os municípios que implementaram o programa em 1996.....	53
Aumenta o número de municípios que implantam programas de renda mínima	58
Aprovação de Lei Federal	62
4. Análise da disseminação do Programa de Renda Mínima à luz do modelo de translação.....	67
O que acontece quando Suplicy faz uma afirmação	67
Fechada a caixa preta.....	74
Alguns exemplos de translações realizadas.....	76
Aumenta a margem de negociação.....	83
O construtor de fatos e sua rede	85
Algumas considerações	86
Considerações Finais.....	88
Referências Bibliográficas	91
Anexo - Fichamento dos programas.....	96

Seja como for, os deserdados da terra alimentam a esperança de melhores dias.
Sebastião Salgado, Terra

Agradecimentos

Desde 1997, quando o Vaz insistiu que precisávamos aprofundar nossos estudos, e sugeriu que eu fizesse o mestrado em Administração Pública e Governo, muita água passou debaixo da ponte e sobre nossas cabeças. Foram cinco anos muito intensos, algumas vezes duros. Vaz, agradeço por você ter insistido naquele momento. E por estarmos do mesmo lado.

Nestes cinco anos, muitas pessoas estiveram presentes. Um passaram, outras permaneceram. E este trabalho é, em grande medida, uma tessitura de tudo o que fomos e somos, juntos, humanidade a caminho. Há um pouco de cada um nesta Dissertação, a todas agradeço. Mas algumas pessoas, que destaque, acompanharam mais de perto sua elaboração.

Chegando na FGV/EAESP, desde o primeiro semestre, contei com a acolhida e a orientação da Marta. Agradeço por ter me acompanhado com paciência nestes tempos de elaborações e escrevinhações, especialmente nos últimos meses.

Para desenvolver a pesquisa em disseminação, os diálogos com Peter e Ladislau foram fundamentais. Agradeço a vocês o bom humor, a disposição em trocar idéias e dar sugestões, principalmente na qualificação. As contribuições de vocês foram muito importantes, talvez mais do que possam supor.

O trabalho desenvolvido no Pólis ajudou a dar concretude ao pensamento, avançar horizontes, estar próxima das organizações da sociedade civil e dos gestores que buscam novos caminhos. Agradeço a cada um, o gesto de carinho, a atenção, a paciência, e por me ensinarem tanto. Agradeço especialmente a sua paciência, Silvio, por tantas vezes me pegar pela mão, e a você, Jane, pela sua delicadeza.

Agradeço a Francine, que permitiu desemperrar engrenagens, elucidar mistérios; e à Elisa, pelas traduções.

O Mestrado não teria sido possível sem o apoio inicial da CAPES e do Fundo de Bolsas da Escola. Agradeço, especialmente, ao Carlos Cordeiro: sua dedicação e seriedade tornaram possível o que me parecia completamente impossível.

E agradeço a todos os funcionários da Escola que, em seu trabalho cotidiano, estão sempre disponíveis, atentos e pacientes. Mila, Jura e Rafael: com vocês, até papelada, biblioteca e vestibular perderam a sisudez.

Enveredar por uma Dissertação exige muito dos amigos. Agradeço, em especial, aos que delicadamente aceitaram o jejum de pão e de abraços enquanto esta dissertação era escrita, mesmo sem saber muito bem do que se tratava. Valéria e Renata, Remo e Sandra, Jan, Renato, Márcia e Tiago, Fatinha, Emílio e Léo, Ronízia, Ana, Aglaíze e Soraia, Bubi, Marise e Estrela, Bezinha, Camilo e Aninha: a paciência de vocês será plenamente recompensada.

E vários que percorreram comigo a trajetória deste mestrado, discutindo e propondo, sugerindo e rindo. Suas sugestões, contra-argumentações e respaldos foram muito importante. Patrícia, Toni, Eduardo e Abrucio: podem conferir, as nossas conversas não foram em vão. Mário, a você agradeço aquele café, para fortalecer os elos, num dia duro.

E lá, no começo de tudo, estão os professores, das primeiras letras à imensidão do mundo: Glaice, Everton, Bernardo e Marcos. Vocês me ensinaram que, sem a gente se saber ignorante, nunca vai aprender.

Introdução

Os anos 80, no Brasil, foram marcados por um processo de redemocratização política, depois de quase 20 anos de ditadura. A rearticulação de movimentos sociais, centrais de representação dos trabalhadores e partidos políticos lentamente foi pressionando pela volta das liberdades fundamentais. Este longo processo envolveu a retomada das eleições municipais em 1982; a campanha das Diretas-já, que, em 1984 levou milhares de pessoas às ruas em todo o País, a exigir eleições diretas para presidente; a assembléia nacional constituinte instalada em 1986, que culminaria na promulgação da nova Constituição Federal de 1988, também chamada Constituição Cidadã; também em 1988 novas eleições municipais, em que governos comprometidos com a universalização dos direitos assumiram a gestão de grandes centros urbanos; e, em 1989, as eleições diretas para Presidência da República. Em todo este processo, novas forças sociais e políticas passaram a disputar o controle e a gestão da máquina pública.

Por outro lado, este período foi marcado por altos índices de desemprego e uma inflação galopante, fortalecendo a perversa concentração de renda no Brasil. Contingentes cada vez maiores da população estavam a cada dia mais pobres e não tinham o mínimo de direitos garantidos.

Em meio a este processo – de democratização política, por um lado, e um injusto modelo de desenvolvimento econômico, de outro – os prefeitos, vereadores e deputados eleitos, muitos deles provenientes dos novos movimentos sociais e políticos, buscavam formas de exercer o poder que respondessem ao enorme déficit social, que crescia a cada dia, e que superassem o clientelismo e o patrimonialismo, tão característicos da política brasileira. Surgiram várias experiências que inovaram em relação às práticas políticas tradicionais. As primeiras que ganharam visibilidade foram Lages e Boa Esperança. Em poucos anos, em vários municípios e estados, surgiram experiências que sinalizavam a possibilidade de se implementarem políticas que, democratizando a gestão, melhorassem as condições de vida da população.

Estas experiências de políticas públicas passaram a ser estudadas sob diversos pontos de vista, trazendo para o campo da administração pública o estudo das inovações, que já era bastante presente no campo da administração de empresas, especialmente no que diz respeito ao desenvolvimento de novos produtos e sua difusão.

Podemos identificar vários estudos em relação às experiências inovadoras em gestão pública. Num primeiro momento, ainda nos anos 80, surgiram vários estudos de caso voltados para o relato e análise do que estava ocorrendo em alguns municípios. O mais antigo do qual temos notícia é o relato da experiência da prefeitura de Lages, em Santa Catarina (ALVES, 1980)¹. Depois deste, há uma vasta literatura registrando, sistematizando e analisando estas experiências². Mais recentemente, vêm surgindo estudos que abordam alguns temas que sejam transversais às experiências, como por exemplo, Spink e outros (2002).

Num segundo momento, surgiram os estudos que buscam compreender o que fez estas novas experiências surgirem. Para alguns autores, como Farah (1997; 1998), as experiências inovadoras

¹ Alves (1980:16) afirma que as experiências que surgiram neste período permitem “demonstrar a possibilidade de se administrar uma prefeitura brasileira, dentro das limitações econômicas e políticas atualmente impostas ao país; demonstrar a importância da integração da população nas decisões administrativas, tanto para a busca de alternativas econômicas como para a construção de um regime democrático e participativo.”

² A título de exemplo, só pelo Instituto Pólis foram realizados, nos anos 90, mais de dez estudos de gestões consideradas inovadoras: Santos, Porto Alegre, Recife, Fortaleza, Ronda Alta, Lages, São João do Triunfo, Icapuí, Janduí, São Paulo, Belém. Além disso, foram publicadas três coletâneas: uma, com 51 experiências (NOGUEIRA, 1992), outra, com 50 experiências (VAZ, 1996) e a terceira, com 125 experiências (PAULICS, 2000). O Programa Gestão Pública e Cidadania, por sua vez, realizou de 1996 a 2000, mais de 100 estudos de experiências inovadoras nos governos subnacionais, todos publicados (SPINK e CLEMENTE, 1997; FUJIWARA e outros, 1998 e 1999; FARAH e BARBOZA, 2000 e 2001).

surgem, no Brasil, do encontro entre a crise do Estado e o processo de abertura democrática. “Ainda que contingentes expressivos da população tenham ficado à margem dos programas sociais estatais no Brasil [...] o paradigma que inspirou a construção do sistema de proteção social no País foi o do Estado de Bem Estar [...] em que cabe ao Estado a responsabilidade pela provisão de bens e serviços públicos [...]” (FARAH em FUNDAÇÃO, 1999: 328). A crise do modelo desenvolvimentista levou, por um lado, à redução das contribuições sociais; e, por outro lado, com a alta inflação e altos índices de desemprego, ampliou as demandas por políticas sociais. Com o processo de redemocratização política, vieram à tona estas demandas reprimidas durante a ditadura, colocando em xeque o padrão de intervenção do Estado na economia e no campo social. Com o processo de descentralização resultante da Constituição de 1988, tornaram-se atribuições do município os atendimentos a uma série de demandas por parte da população:

A Constituição de 1988 introduziu alterações no perfil do federalismo brasileiro, inaugurando um ciclo descentralizador, marcado pela transferência de recursos e encargos da União para governos estaduais e municipais. Nesta transição, o município ganhou um lugar de destaque. A Nova Constituição redefiniu o papel do município ao ampliar significativamente o leque de competências deste nível de governo e ao aumentar a participação dos governos locais na repartição dos recursos fiscais. [...] De outro lado, para assumir seus novos encargos, os municípios têm se defrontado com dificuldades financeiras e não com a abundância de recursos que a descentralização financeira determinada pela Constituição levaria a supor (FARAH, no prelo).

Para outros autores, como Dowbor (1998), as experiências inovadoras são decorrentes das mudanças tecnológicas e, especialmente, do acelerado processo de urbanização que vivemos nas últimas décadas. Segundo ele, o processo de urbanização provocou grandes mudanças na forma como se organiza e é gerida a sociedade. Se no mundo rural as questões podiam ser resolvidas quase que individualmente, o mesmo não ocorre no mundo urbano. Por exemplo, uma família vivendo no meio rural tira água de seu próprio poço; resolve a questão do esgoto construindo sua fossa; dá um jeito no próprio lixo, queimando, enterrando ou lançando no terreiro; planta sua comida; para o fornecimento de energia elétrica pode ter um gerador ou uma placa solar; não precisa se locomover para o trabalho visto que trabalha na própria terra. Já no meio urbano, se cada um furar o próprio poço e construir a própria fossa, haverá um caótico cruzamento entre água potável e esgoto; não há espaço para plantar a própria comida; as pessoas precisam se locomover para trabalhar; e se cada um tiver um gerador, o barulho e a poluição serão infernais. É preciso, portanto, no meio urbano, garantir uma gestão coletiva para questões que no meio rural podiam ser resolvidas individualmente. As tecnologias disponíveis atualmente nos permitem gerir estes problemas (DOWBOR, 1998).

Um terceiro grupo de autores, como Carvalho (1998), analisa o surgimento das experiências inovadoras enquanto resultado da pressão exercida por novos atores sociais e políticos que emergiram na década de 70 e ganharam força nos anos 80. Segundo Carvalho, estes atores surgem do fechamento dos canais de interlocução com o governo nos anos 70: “Na ausência de espaços legítimos de negociação de conflitos, o cotidiano, o local de moradia, a periferia, o gênero, a raça tornam-se espaços e questões públicas, lugares de ação política, constituindo sujeitos com identidades e formas de organização diferentes daquelas do sindicato e do partido” (CARVALHO, 1998). Estes novos atores constroem uma cultura política participativa e autônoma que se espalha por todo o país como uma teia, mobilizando-se em torno da garantia e da ampliação de direitos. Esta teia se articula nos anos 80 em fóruns e entidades representativas, participando ativamente do processo de elaboração da nova Constituição, na qual “conquistam o direito a ter direitos, o direito a participar da redefinição de direitos e a participar da gestão da sociedade” (CARVALHO, 1998, 12). Estes novos atores, em sua organização de teia, seguiram pressionando pela implementação de políticas que invertessem prioridades.

Alguns pesquisadores buscam compreender o conceito de experiência inovadora em gestão pública. Em 1992, num estudo realizado pelo Instituto Pólis em parceria com a Secretaria Nacional de Assuntos Institucionais do PT, ao analisar as experiências sistematizadas, chegou-se a uma conceituação de experiência inovadora:

Consideramos inovadoras aquelas experiências que:

- proponham a inversão de prioridades na aplicação dos recursos públicos;

- trabalhem com a participação popular, através de experiências do tipo mutirão, autogestão, atividades comunitárias, conselhos populares, etc.;
- considerem as características culturais regionais valorizando-as, incentivando-as e resgatando a utilização de tecnologias populares tradicionais;
- otimizem os recursos públicos, preocupando-se com a transparência administrativa e com o acesso dos cidadãos à informação;
- preocupem-se com a preservação do meio ambiente e equilíbrio ecológico;
- democratizem as decisões no seio do aparato administrativo;
- apontem um potencial pedagógico, educativo ou organizativo;
- contribuam para a melhoria dos serviços públicos e qualidade de vida (NOGUEIRA e outros, 1992: 7).

Numa publicação do Instituto Pólis, de 1994, o conceito de experiência inovadora foi sintetizado, voltando-se menos para métodos e práticas de administração e mais para os valores fundamentais da democracia, da seguinte maneira:

Por inovação entendemos não apenas novidades no que se refere a métodos e práticas de implantação e administração de serviços públicos, mas principalmente uma constelação de valores fundamentais capazes de orientar a aplicação das políticas públicas. Esses valores (expressos a grosso modo no jargão petista "inversão de prioridades") são basicamente a democratização e a transparência das decisões, a busca da diminuição das desigualdades sociais, a otimização da aplicação dos recursos públicos. Busca romper com os vícios da política brasileira como o clientelismo, a malversação dos recursos públicos, a corrupção, etc. (FERREIRA e outros, 1994: 20)

Dentre os textos mais recentes e completos em relação a esta abordagem, está um estudo de Farah (no prelo). Para conceituar o que são experiências inovadoras em gestão pública, Farah (no prelo) considera fundamental levar em conta o contexto político-institucional em que cada inovação é introduzida. Desta forma, pode-se identificar se a inovação é decorrente das mudanças gerenciais propostas no bojo da Reforma do Estado, especialmente identificadas nos governos Thatcher, da Inglaterra, e Reagan, dos Estados Unidos, e que privilegia a eficiência; ou se é decorrente das mudanças advindas com o processo de democratização (política e social) e no controle social. De todo modo, as inovações, segundo Farah, correspondem a

rupturas ou mudanças incrementais em relação às características que presidiam a administração pública e as políticas públicas no Brasil até os anos 80. No setor privado, as inovações correspondem a novos produtos ou novos processos produtivos, os quais permitem à empresa inovadora diferenciar-se das demais em um mercado competitivo. Na esfera governamental, o "salto" qualitativo da inovação, também diz respeito a "produtos" e a "processos": a produtos da ação estatal – as políticas públicas – e ao processo segundo o qual estas são formuladas e implementadas. Assim, as inovações identificadas hoje no Brasil na esfera local de governo se articulam em torno de dois eixos. Um primeiro eixo diz respeito ao conteúdo das políticas públicas: que políticas, para quem, baseadas em que abordagens ou perspectivas? As inovações, neste caso, correspondem a novas políticas. Um segundo eixo de inovações incide sobre processos políticos e administrativos, afetando o como fazer: quem são os atores envolvidos na formulação e na implementação das políticas; como se relacionam entre si; o quanto estes processos são flexíveis e quão eficientes são no uso dos recursos públicos. As inovações, aqui, estabelecem novos processos decisórios, novas formas de gestão e novas formas de provisão de serviços públicos (FARAH, no prelo).

Ao longo dos anos 80 e 90, foram se constituindo vários bancos de dados com estas experiências inovadoras, tanto como base para estudos quanto como referência aos que quisessem adaptá-las em outras localidades. Dentre os bancos de dados destacam-se a Recem, do CEPAM, que desde 1986, sob a gestão Montoro reúne e disponibiliza experiências inovadoras dos municípios paulistas; o Boletim DICAS, do Instituto Pólis, que teve início com uma grande pesquisa de experiências inovadoras em municípios brasileiros, realizada em 1991, em conjunto com a SNAI-PT e, em 1993, tornou-se uma publicação periódica; o Programa Gestão Pública e Cidadania, da FGV-EAESP em parceria com a Fundação FORD, iniciado em 1996, e que, atualmente reúne o maior número e

variedade de experiências inovadoras de governos subnacionais de todo o Brasil. Além destes, há uma profusão de bancos de dados temáticos ou restritos a determinadas regiões geográficas³.

Estes bancos de dados de experiências inovadoras em gestão pública não são exclusivos do Brasil. Em âmbito internacional, a Fundação Ford, desde o começo dos anos 80, promove programas de premiação que dão visibilidade a experiências inovadoras de gestão local e que estejam disponibilizadas em bancos de dados abertos a todos os interessados. Os primeiros programas foram implementados nos Estados Unidos. Nos documentos de seminários realizados por estes programas (COPE, 1992), pode-se constatar uma grande preocupação com a difusão das experiências consideradas bem-sucedidas, que poderiam servir de “modelo” para outras localidades. Os seminários organizados à época pelos Programas de Inovação nos governos locais adotavam o modelo de difusão. É um modelo bastante estudado e aplicado na área de administração de empresas e marketing, no desenvolvimento de produtos inovadores e sua disseminação.

Este modelo de difusão de inovações ganhou visibilidade nos anos 60, quando diversos pesquisadores procuraram estudar a melhor maneira de “levar conhecimento para os países subdesenvolvidos”, especialmente nas áreas de tecnologia agrícola, controle de natalidade, saúde pública e comunicação. O princípio deste modelo, que tem em Rogers (1995, 1983, 1962) um de seus mais citados sistematizadores, é que se poderia resolver problemas ou necessidades existentes, a partir da invenção de soluções em centros especializados e posterior divulgação em larga escala destas inovações. Através dos meios de comunicação e o apoio de agentes de difusão, a inovação fluiria desde os centros onde foi produzida, até alcançar todas as pessoas. Se as pessoas fossem devidamente convencidas, adotariam as inovações e teriam os seus problemas resolvidos. O desenvolvimento, portanto, dependia da existência de centros que tivessem a capacidade de inventar soluções ou aperfeiçoar soluções já existentes; da veiculação em larga escala destas inovações; e do treinamento da população para não resistir às inovações.

Em especial no Brasil, os estudos do modelo de difusão de inovações concentraram-se na área rural, nos anos 60, “avaliando a função da comunicação de massa no desenvolvimento da agricultura e da pecuária. É todo um esforço de pesquisa que girou em torno do modelo difusionista, e cuja finalidade precípua era encontrar artifícios de comunicação que pudessem convencer os agricultores à adoção de certas inovações tecnológicas, como a mecanização, uso de adubos, diversificação das culturas, etc.” (MELO, 1978: 6). Paulo Freire (citado em MELO, 1978) criticou o modelo difusionista por ser uma invasão cultural e por tentar manipular inconscientemente os agricultores.

Nos programas de premiação e constituição de bancos de dados apoiados mais recentemente pela Fundação Ford, não mais encontramos referências a este modelo. Esta lógica, no entanto, ainda está bastante presente num dos mundialmente mais conhecidos bancos de experiências de gestão pública, o *Best Practices*, criado em meados dos anos 90⁴, pelo Programa das Nações Unidas para o Hábitat. Sua proposta é divulgar as melhores práticas em gestão pública. A seleção das “melhores práticas” a serem incluídas é feita a partir de uma análise de adequação a um *check list*. O conceito que está por trás desta premiação e do banco de dados constituído é o do modelo de difusão: o gestor que adotar estas experiências poderá fazer uma boa gestão em qualquer lugar do mundo.

No Brasil, não temos conhecimento de pesquisas voltadas para o processo de disseminação de experiências inovadoras em gestão pública⁵. A ausência de pesquisas nesta área despertou nosso

³ Os bancos de dados citados e vários outros estão articulados em um anel na internet, na Rede de Gestão Local: <http://www.web-brazil.com/gestaolocal>

⁴ A primeira convocatória de *Best Practices* foi lançada em 1995 durante os preparativos para a Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, ou Cúpula das Cidades (Habitat II), como um meio de identificar o que funciona para melhorar as condições de vida de maneira sustentável.

⁵ No que se refere à difusão de inovações e gestão pública, pode-se encontrar uma série de pesquisas que dizem respeito às políticas públicas que devem ser implementadas para que o processo de difusão de produtos inovadores possa ser

interesse. Num primeiro momento, por não encontrarmos outro referencial teórico, propuse-mo-nos estudar a disseminação de uma experiência inovadora à luz do modelo de difusão. Nossa hipótese inicial era a de que o processo de disseminação dependia das características da inovação, das características dos municípios que adotavam determinada experiência, e da existência de uma rede de contatos, como propunha Rogers (1995).

Elegemos o Programa de Garantia de Renda Mínima por ser uma política mui recentemente introduzida no Brasil; por ser uma política inovadora complexa que interfere em vários aspectos da gestão pública – econômicos, sociais, educacionais, assistenciais – e tem repercussões econômicas e desdobramentos para as gerações futuras; por abordar a questão da concentração de renda, que a nosso ver era um dos grandes desafios das políticas públicas no final dos anos 80 e começo dos 90; por ter sido implementado por governos subnacionais por opção do gestor, sem qualquer incentivo por parte do *Governo Federal*; por ter as características que, do ponto de vista do modelo difusionista, eram as mais propícias à disseminação. Acreditamos que compreender a disseminação de uma experiência complexa permitiria apropriarmo-nos de elementos que ajudariam a compreender a disseminação de outras políticas.

Ao fazermos o levantamento inicial da disseminação do Programa de Garantia de Renda Mínima no Brasil, constatamos que não seria possível definir quem havia sido o “inventor” desta experiência inovadora. Logo em seguida, constatamos que não se poderia estabelecer características comuns entre os governos subnacionais que o implementaram. Variavam o porte da cidade, o tipo de atividade econômica, a localização geográfica, o partido que estava no poder, a principal atividade econômica. Constatamos também que, mesmo tendo havido uma implementação exitosa do Programa em gestões do PT e do PSDB, nem por isso outras gestões destes dois partidos haviam implementado o Programa, apesar da grande divulgação e visibilidade que a experiência obteve.

Por fim, percebemos que havia muitos interesses em conflito em relação à implementação de Programas de Garantia de Renda Mínima. Uma boa parte dos interesses estava associada à compreensão que se tinha quanto às melhores políticas para erradicação da pobreza, e este não era apenas um debate brasileiro, mas estava presente no cenário internacional (SILVA, 1996). Também a pobreza traz diferentes conflitos à arena de debates: não há consenso quanto à sua origem, e tampouco quanto à pertinência de o Estado envolver-se na sua superação. E, embora quase nunca se explicita, nem todos estão interessados em sua erradicação.

O que vimos? Não havia um inventor do Programa de Garantia de Renda Mínima. Suplicy foi o primeiro a propor, mas já partira de propostas anteriores formuladas por outros economistas como Silveira, Friedman, Galbraith.

A cada vez que identificávamos o Programa de Garantia de Renda Mínima implantado em algum município⁶, ele tinha variações em relação à proposição de Suplicy e a exceção apontada pelo modelo de difusão, ou seja, a re-invenção, era o que mais comumente ocorria. Se a re-invenção era o que mais ocorria, talvez fosse possível encontrar um referencial teórico que apontasse para isto, para a disseminação de experiências inovadoras como um processo de construção coletiva, no qual cada um re-inventasse de acordo com suas necessidades.

Além disso, constatamos que projeto de lei proposto por Suplicy, que havia inspirado estes municípios todos a adotarem programas de renda mínima, havia sido aprovado por unanimidade no

acelerada, ou políticas públicas que favoreçam a adoção de novas tecnologias nos diferentes países, especialmente quanto a sugestões de alterações de suas legislações.

⁶ No começo de 1995, a Prefeitura Municipal de Campinas e o Governo do Distrito Federal implementaram Programas de Garantia de Renda Mínima. No final deste mesmo ano, em Ribeirão Preto ocorreu o mesmo. Em 1996, o programa existia também em Vitória, Salvador, Belo Horizonte, Franca, Santos, Boa Vista, Osasco e Jundiaí. Em 1997, em quase uma centena de cidades já haviam sido apresentados projetos de lei no sentido de implementação de um Programa de Garantia de Renda Mínima. Em várias delas, o programa entrou em funcionamento: Belém, Catanduva, São José dos Campos, Betim, Goiânia, Presidente Prudente, Piracicaba, Chapecó, Limeira, Natal, Boa Vista, Mundo Novo e Recife.

Senado Federal em 1991, mas nunca fora votado na Câmara dos Deputados, nunca se tornara uma Lei Federal. Somente quando se constatou o impacto positivo gerado por programas de garantia de renda mínima vinculados à educação, o *Governo Federal* articulou a apresentação de um substitutivo proposto pela base governista, aprovando-o, em 1997, às vésperas das eleições presidenciais.

Nada disso poderia ser incorporado na análise que queríamos fazer da disseminação do Programa de Garantia de Renda Mínima se utilizássemos o modelo de difusão de inovações.

Procuramos, então, algumas pesquisas que tivessem aplicado o modelo difusionista, na análise da difusão de inovações em gestão pública. Encontramos uma dissertação de mestrado apresentada na Universidade do Texas, que buscava, justamente, testar se as localidades nas quais surgiam experiências inovadoras teriam características comuns entre si. A partir do estudo de 23 municípios que haviam sido premiados por suas experiências inovadoras, Williams (1990) conclui que não há variáveis referentes à organização ou ao município que criem necessariamente ambientes inovadores. A inovação está ao alcance de todos os governos locais.

Não era um resultado de pesquisa muito alentador. Entramos em contato, então, com o trabalho de Bruno Latour⁷, que se autodenomina um antropólogo da ciência (LATOURET, 1994). Depois de acompanhar o trabalho de cientistas e engenheiros mundo afora quando estão construindo o conhecimento, Latour (2000) construiu um modelo que descreve como o conhecimento é construído em nossa sociedade ocidental contemporânea. Neste modelo, a disseminação é descrita a partir de uma série de translações de interesses, a partir das quais as pessoas “pegam nas mãos”, ou largam, o que outros criaram, permitindo ou interrompendo a disseminação de fatos ou objetos. Como cada um é livre para pegar ou largar algo, quando alguém estiver interessado em disseminar algo, deve estar todo o tempo convencendo as pessoas a adotarem aquilo que quer disseminar. Ao contrário do modelo de difusão, que descrevia a inovação como algo fechado em si, Latour constatou que as inovações, ao se disseminarem, ao serem “pegas na mão”, também eram alteradas por quem as pegava.

Ao nos aprofundarmos no modelo de translação, proposto por Latour, formulamos a hipótese de que a partir dele seria possível descrever e compreender a disseminação do Programa de Garantia de Renda Mínima no Brasil. E é este o nosso propósito nesta Dissertação.

Para isto, no primeiro capítulo, apresentaremos uma síntese do modelo de difusão, conforme o apresenta Rogers, uma vez que este foi durante muitos anos o referencial adotado para explicar a difusão de inovações. Ao final do capítulo teceremos algumas considerações sobre este modelo explicando por que não o adotaremos.

No segundo capítulo, apresentaremos o modelo de translação proposto por Latour.

Em seguida, no terceiro capítulo, descreveremos a disseminação do Programa de Garantia de Renda Mínima no Brasil, desde a proposta de projeto de lei apresentado por Suplicy ao Senado Federal em 1991, até chegarmos à Lei Federal no. 9533/97 que aprovou o substitutivo do deputado Nelson Marchezan, do PSDB, autorizando o apoio do Governo Federal aos municípios que tivessem implementado programas de renda mínima vinculados à educação. Entre a primeira proposta, em 1991, e a Lei de 1997, incluímos também comentários sobre a implementação do Programa de Renda Mínima em diversos municípios brasileiros e no Distrito Federal. Utilizamos basicamente o registro público existente do debate ocorrido neste mesmo período.

No último capítulo, analisaremos alguns aspectos da disseminação do Programa de Garantia de Renda Mínima no Brasil à luz do modelo de translação proposto por Latour, procurando responder à pergunta que nos norteia: pode o modelo de translação ser adotado para a compreensão da disseminação de experiências de gestão pública subnacional?

⁷ Agradecemos ao professor Peter Spink por ter feito esta sugestão em nossa banca de qualificação, quando apresentamos nosso projeto de pesquisa.

Não é objetivo desta dissertação discutir, analisar ou avaliar o Programa de Garantia de Renda Mínima, a pertinência de sua adoção, seus impactos, ou quaisquer outros aspectos inerentes. Interessa-nos o debate em torno do Renda Mínima na medida em que nos permite acompanhar a disseminação de uma experiência de gestão pública.

Tampouco é nosso objetivo fazer um relato do Programa de Garantia de Renda Mínima em cada um dos municípios nos quais foi implantado. Questões quanto à abrangência, detalhes de implementação e continuidade destas experiências não estavam em nosso escopo. Embora pesquisas que façam o levantamento da continuidade no tempo das experiências inovadoras implementadas nos municípios sejam interessantes e pertinentes a todos que estão envolvidos em estudos de gestão pública, seriam necessários, além de termos isto como objetivo, recursos e metodologia dos quais não dispúnhamos. De todo modo, anexamos todas as informações que conseguimos sobre cada um dos municípios, sob a forma de fichamentos.

Por fim, não é nosso objetivo propor um modelo a ser seguido para a disseminação de experiências inovadoras em gestão pública subnacional.

1

O modelo de difusão

Neste capítulo, descreveremos o modelo de difusão de inovações, a partir da sistematização elaborada por Rogers (1995, 1983, 1962). Ao final do capítulo, teceremos algumas considerações sobre este modelo.

O objetivo central do modelo de difusão é acelerar o processo entre a invenção de uma inovação, considerada boa e útil por um indivíduo ou uma organização. Neste modelo, considera-se que existam pessoas ou organizações que desenvolvem algo novo – um objeto, uma idéia, uma técnica – e ao difundir esta inovação toda a sociedade será beneficiada. Há uma associação muito grande entre a difusão de uma inovação e o desenvolvimento⁸ da sociedade, o que explica, em grande medida o fato de este modelo ter ganho visibilidade nos anos 60, quando várias agências de desenvolvimento buscavam “transferir tecnologia” para os “países subdesenvolvidos”.

Segundo Rogers (1995), a partir do momento que a inovação existir, sua difusão dependerá da superação da incerteza que sua adoção provoca em quem ainda não a conhece. Os processos de difusão são, portanto, retardados pela incerteza, e ao se retardar a inovação, o desenvolvimento também é retardado. Para acelerar a difusão e, conseqüentemente, o desenvolvimento, é preciso disponibilizar para os possíveis adotantes a maior quantidade possível de informação sobre a inovação.

O foco do modelo difusionista é, pois, desencadear processos que levem informações a indivíduos ou organizações, que reduzam o grau de incerteza em relação a uma inovação, e, assim, acelerar a adoção da inovação, e o conseqüente desenvolvimento da sociedade. Que as inovações sejam adotadas é uma questão fundamental para os difusionistas: na medida em que as novas idéias que foram inventadas, forem difundidas e adotadas, as transformações sociais ocorrem. Não adotar as inovações passa a ser uma “obstrução” ao desenvolvimento. Este modelo considera a difusão um processo comunicacional, dando especial ênfase para a divulgação das inovações por meios de comunicação de massa.

Os três principais focos deste modelo difusionista são: as características da inovação, em si; o perfil de quem vai adotar uma inovação; e as redes nas quais a inovação é difundida.

Geração de inovações

Segundo o modelo difusionista (ROGERS, 1995), a inovação surge quando alguém detecta ou prevê um problema e inicia uma pesquisa para encontrar uma solução. Isto tanto pode ser uma decisão pessoal como pode ocorrer de o problema, ou a necessidade, ter crescido a ponto de se tornar prioritário na agenda social, desencadeando um processo político que leve à busca de uma inovação que solucione o problema, ou à busca de soluções que mesmo já existentes nunca tenham sido adotadas. É fundamental, neste modelo, não confundir o que se denomina invenção, processo pelo qual a nova idéia é descoberta ou criada, com o que se denomina inovação, que ocorre quando

⁸ Não consideramos pertinente discutir o conceito de desenvolvimento preconizado por este modelo. Para nossa análise, basta constatarmos que o modelo de difusão apresenta o surgimento e a criação de inovações à parte do processo social.

a nova idéia é posta em prática. Ou seja, inovação e invenção são diferentes processos embora digam respeito a novas idéias.

Um segundo momento é a pesquisa básica e aplicada. O momento da descoberta é, em geral, o aproveitamento para a solução de problemas concretos (pesquisa aplicada) de pesquisas que não costumam ter uma aplicação muito clara (pesquisa básica). Há também casos de descobertas feitas ao acaso e que depois se mostram inovações úteis na solução de problemas (*serendipity*, no original).

Uma etapa seguinte é o desenvolvimento do produto, ou seja, o processo de colocar a nova idéia, a invenção, num formato que vá ao encontro dos problemas que os possíveis adotantes têm. O sucesso nesta etapa está relacionado ao quanto o responsável pelo desenvolvimento de uma inovação considera não apenas o seu próprio ponto de vista diante do problema que a invenção pretende solucionar mas também os pontos de vista dos que vão adotá-la. Além disso, deve prever o comportamento dos outros que compõem o departamento de pesquisa e desenvolvimento, dos concorrentes, dos formuladores de políticas públicas e de todos os outros que podem afetar o sucesso do inventor de uma nova idéia.

A quarta etapa da geração de uma inovação consiste em sua comercialização. Por comercialização, Rogers (1995) compreende a produção, industrialização, empacotamento, marketing e distribuição do produto que incorpora a inovação. Ou seja, é a conversão de uma idéia num produto ou serviço a ser vendido.

A quinta etapa é a difusão e o incentivo à adoção da inovação. Uma das decisões mais cruciais no processo de desenvolvimento de uma inovação, sempre segundo Rogers (1995), é a decisão de se iniciar a difusão da inovação junto aos potenciais adotantes. Por um lado, há uma pressão por se aprovar a difusão da inovação o quanto antes, especialmente quando o problema, ou necessidade, social que ela pretende resolver é prioritário. Muitas vezes as pesquisas foram realizadas com fundos públicos cujo uso só se justificará quando a inovação estiver sendo utilizada. Por outro lado, a reputação e a credibilidade das agências difusoras estão assentadas em somente recomendar inovações cujos benefícios estiverem provados.

Processo de difusão da inovação

O processo de difusão de uma inovação, por sua vez, tem várias etapas até chegar o momento em que o indivíduo, ou um grupo, tome a decisão de adotar, ou não, a inovação. Este processo consiste numa série de ações e escolhas, avaliando e decidindo se deve incorporar a inovação em sua prática, buscando informações para superar a incerteza. Rogers (1995) identifica as seguintes etapas: conhecimento, persuasão, decisão, implementação e confirmação.

Conhecimento

Este é o momento em que o indivíduo, ou uma organização, entra em contato pela primeira vez com uma inovação. Há duas abordagens distintas quanto à compreensão deste momento.

Para Coleman e outros (citados em ROGERS, 1995), o indivíduo tem um comportamento passivo enquanto está sendo exposto ao conhecimento de uma inovação. Este argumento leva a crer que o indivíduo entra em contato com a inovação por acidente, e que não procura por inovações enquanto não sabe que elas existem.

Já Hassinger (citado em ROGERS, 1995) constata que o indivíduo tende a se expor a idéias com as quais já concorda, ou que venham ao encontro de suas necessidades, interesses e atitudes já existentes. Ou seja, os indivíduos, consciente ou inconscientemente, evitam mensagens que entrem em conflito com suas predisposições. Hassinger argumenta que os indivíduos raramente vão se

expor a mensagens sobre alguma inovação se, antes, não tiverem sentido a necessidade de uma resposta nova para algum problema que enfrentam. E a exposição a uma inovação terá pouco efeito enquanto ela não for percebida como relevante às necessidades do indivíduo e consistente com suas atitudes e crenças.

As necessidades, por sua vez, podem ser despertadas: pode ocorrer de o indivíduo, ao tomar conhecimento sobre uma inovação, constatar que necessita dela, e se sentir motivado a adotá-la. A hipótese proposta por Rogers (1995) é que, para determinadas inovações, pode haver uma necessidade que a preceda, já para outras, o contato com a inovação é que cria a necessidade. Esta hipótese leva o modelo difusionista a considerar fundamental a divulgação de informações sobre as inovações pelo meios de comunicação de massa nesta etapa.

Mas, a partir do momento em que o indivíduo já teve um contato com a inovação, sabe que ela existe e a considera uma possível solução para os problemas enfrentados, o processo de decisão pela adoção de inovação consiste, essencialmente, numa atividade de busca e processamento de informação, para reduzir incertezas sobre vantagens e desvantagens da inovação. Neste momento os meios de comunicação passam a ter pouca influência, uma vez que este é um processo social, envolvendo principalmente troca de informações e opiniões com os outros, especialmente com pessoas da rede de relações do indivíduo.

Persuasão

Depois que o indivíduo teve acesso às informações que considerava mais relevantes sobre a inovação, a etapa seguinte consiste em tomar uma atitude, favorável ou desfavorável, em relação à inovação. Enquanto o principal elemento do estágio anterior era o conhecimento, nesta etapa, vale mais o “sentimento”. Neste momento, os atributos da inovação (que veremos adiante), como vantagens comparativas, compatibilidade com crenças e atitudes anteriores e simplicidade são muito importantes.

Para ser favorável ou desfavorável em relação a uma inovação, o indivíduo desenvolve uma série de exercícios mentais, buscando antecipar o futuro que decorrerá da adoção ou não de uma inovação e decidir se deve tentar ou não. Em conversas com seus pares, o indivíduo procura saber quais as conseqüências da inovação, quais são suas vantagens e desvantagens. É mais convincente ouvir estas respostas de quem já passou pela experiência de adotar a inovação.

Pode ocorrer de o indivíduo se convencer da importância de adotar uma inovação, mas as condições objetivas, como falta de acesso à inovação ou falta de recursos para poder adotar a inovação, não o permitirem concretizar a adoção. Para superar esta dificuldade é preciso que as inovações disseminadas também sejam acessíveis, por exemplo, por meio de incentivos financeiros.

Outro fato que interfere no momento da persuasão é que muitas vezes o indivíduo, influenciado pelos meios de comunicação, dispõem-se a adotar uma inovação, mas não tem com quem trocar informações. Campanhas educativas e agentes que sugiram a adoção de inovações e que possam conversar “cara a cara” com o possível adotante podem ajudar neste momento.

Decisão

Esta é a etapa na qual o indivíduo, depois de tomar conhecimento da inovação, de compreender seu funcionamento, seus prós e contras, decide adotar ou rejeitar a inovação. É mais fácil optar pela adoção de uma inovação se ela permitir uma implementação por etapas, permitindo mudar de opinião e de atitudes ao longo de cada uma destas etapas.

A rejeição da inovação nem sempre é uma atitude deliberada do indivíduo. Há duas categorias de rejeição: ativa, quando o indivíduo chega a considerar a hipótese de adotar a inovação, chegando inclusive a tentar, mas, por fim, não a adota; e a passiva, quando o indivíduo jamais chega a

considerar efetivamente a adoção da inovação, embora possa ter tido alguma inclinação por adotá-la.

Implementação

A implementação ocorre quando o indivíduo efetivamente coloca em uso a inovação. Até chegar esta etapa, o processo de decisão referente à inovação é muito mais um exercício mental. A partir deste momento, a implementação implica mudanças públicas de comportamento. Embora ainda haja um certo grau de incerteza, o indivíduo já começa a procurar resposta às perguntas sobre onde pode ter acesso a esta inovação, como poderá usá-la, quais problemas operacionais poderão encontrar e como fazer para solucioná-los. Encontrar técnicos ou pessoas que já tenham adotado a inovação, e que possam orientá-lo, facilita muito esta etapa.

Confirmação

Depois da implementação da inovação, pode ocorrer tanto a confirmação da adoção quanto sua rejeição, mesmo tendo havido uma primeira adoção.

Nesta etapa, o indivíduo procura informações que reforcem suas opções. Isto significa que nesta etapa ainda podem haver interferências que alteram decisões assumidas (ROGERS, 1995). Os agentes de mudança muitas vezes menosprezam a importância deste momento do processo. Para eles, havendo a implementação da inovação o processo está encerrado e não levam em conta que o adotante muitas vezes é bombardeado com mensagens negativas sobre a inovação, que circulam nas redes interpessoais.

Se houver uma grande quantidade de mensagens negativas e nenhum tipo de informação ou incentivo que reforce a decisão de seguir com a inovação, pode ocorrer a descontinuidade, ou seja, a decisão de rejeitar uma inovação após uma prévia aceitação.

Atributos da inovação

Neste processo que acima descrevemos, as características da inovação têm um papel muito relevante. Consta-se que algumas inovações, uma vez apresentadas, difundem-se com mais rapidez do que outras, ainda que junto ao mesmo público. Por que isto ocorreria? Para Rogers a velocidade relativa (medida pelo número de indivíduos que adotam uma nova idéia num período específico) de disseminação de uma inovação depende de características intrínsecas à inovação. As principais características são: vantagem comparativa, compatibilidade, complexidade, experimentabilidade e visibilidade.

- a) *Vantagem comparativa*: é o quanto a inovação é vista como uma alternativa melhor do que a idéia que estava em uso até aquele momento. Este “melhor” pode ser em relação a preço, prestígio social ou outro. Uma das formas de acelerar o processo de adoção de uma inovação, levando em conta as vantagens comparativas, é oferecer alguma vantagem financeira, ou até mesmo pagar aos primeiros adotantes, ou promover a idéia de que a adoção da inovação levará o indivíduo a ser mais bem visto pelo seu grupo social.
- b) *Compatibilidade*: é o quanto a inovação é vista como sendo compatível com valores, crenças, práticas anteriores e necessidades dos possíveis adotantes. Para analisar e aceitar uma nova idéia em geral os adotantes já têm ferramentas mentais constituídas. Muitas vezes, é preciso primeiro trabalhar as lógicas mentais e depois apresentar a inovação. Ou ainda, despertar para a necessidade existente e depois apresentar a alternativa de resposta. A noção básica de compatibilidade é que a inovação seja percebida como algo que está relacionado a práticas anteriores e que pareçam familiares ao indivíduo.

- c) *Complexidade*: toda inovação pode ser vista como complicada ou simples de ser adotada. Algumas inovações são compreendidas com clareza pelos possíveis adotantes. Outras, não. Pode-se afirmar que inovações consideradas complexas têm uma taxa menor de adoção que aquelas vistas como simples, principalmente porque ampliam a incerteza e o risco.
- d) *Experimentabilidade*: a possibilidade de uma inovação ser adotada em prestações, sendo experimentada e testada a cada etapa, favorece a sua adoção uma vez que permite lidar com a incerteza aos poucos.
- e) *Visibilidade*: quando os resultados da adoção de uma inovação são visíveis e descritíveis, aumenta a rapidez de sua difusão.

Características dos adotantes

Além das características intrínsecas à inovação, também as características dos adotantes da inovação influem no processo de difusão. Rogers (1995) constata tempos diferentes de adesão às inovações de acordo com um conjunto de características.

- a) *Inovadores*: são os aventureiros. São bastante obsessivos com a inovação. Seu interesse pela inovação faz com que saiam facilmente da rede de relações com seus pares e busquem relações sociais mais cosmopolitas. Os inovadores têm alguma maleabilidade financeira para suportar perdas, têm capacidade de raciocínio abstrato e conseguem lidar com altos graus de incerteza. Gostam de correr riscos. Nem sempre são os mais respeitados pelo sistema social no qual estão inseridos, mas tem um papel fundamental em apresentar inovações.
- b) *Adotantes precoces*: diferentemente dos inovadores, estes são, em geral, bastante respeitados na localidade e, muitas vezes, são os formadores de opinião. Os outros possíveis adotantes de uma inovação em geral procuram conselhos junto a estes adotantes precoces, que ocupam pontos importantes na rede de relações interpessoais, ajudando a diminuir a incerteza diante da inovação.
- c) *A grande maioria*: estes adotam inovações quando elas se mostraram interessantes. Em geral, levam mais tempo para decidir antes de adotar completamente a inovação. E, por fim,
- d) *os tardios*⁹: estes são os últimos de um sistema social a adotar uma inovação. Em geral, estão isolados da rede de contatos e seu ponto de referência é o passado; suspeitam das inovações e dos agentes difusores de inovações, e, normalmente, têm maiores limitações financeiras. Antes de adotar uma inovação, têm que obter certezas de que valerá a pena fazê-lo e que não haverá falhas.

O que diferencia, em geral, os diversos tipos de adotantes – dos mais precoces aos tardios – é a situação socioeconômica, os valores pessoais e o comportamento comunicacional.

Embora não haja diferenças de idade entre os adotantes precoces e os tardios, os precoces têm em relação aos tardios mais anos de educação formal, mais domínio da leitura e da escrita, são de classes sociais mais elevadas e têm mobilidade social ascendente. Além disso, estão instalados em unidades maiores, quer seja terra, organizações, escolas, etc.

Avalia-se que os inovadores precoces, em relação aos tardios, tenham maior capacidade de empatia, ou seja, de colocar-se no lugar do outro e estabelecer diálogos; são menos dogmáticos, ou seja, não têm um sistema de crenças fechado; têm grande habilidade para lidar com abstrações; são mais racionais; são mais inteligentes; estão mais disponíveis para as mudanças; sabem lidar melhor

⁹ O nome *tardios* não tem uma conotação negativa para o autor.

com a incerteza; têm maior predisposição para a ciência; são menos fatalistas, ou seja, sabem que têm algum controle sobre o seu futuro; e são mais ambiciosos.

Quanto ao comportamento comunicacional, os adotantes precoces têm maior participação social que os tardios. Além disso, têm uma rede de contatos sociais maior e são mais cosmopolitas, ou seja, eles não só viajam mais como estão mais preocupados com questões que vão além do sistema social local. Eles também têm mais contato com os agentes de difusão de inovações; estão mais expostos aos meios de comunicação de massa e aos meios de comunicação interpessoais; procuram informações sobre inovações mais ativamente; têm maior conhecimento sobre as inovações; e tem uma maior liderança de opinião que os adotantes tardios.

Rede de difusão

O modelo difusionista propõe, grosso modo, que há uma inovação, com determinadas características, mais ou menos propícias à difusão, e indivíduos, mais ou menos propícios a adotar inovações. Estes indivíduos, por sua vez, relacionam-se uns com os outros, com diferentes possibilidades de influir nas decisões. Estes indivíduos constituem redes nas quais a inovação se dissemina.

Um dos elementos-chave das redes de difusão é o formador de opinião (ROGERS, 1995). A idéia do formador de opinião vem de uma concepção quase linear do processo comunicacional, que supõe que as mensagens *fluem* de um meio de comunicação de massa para os ouvintes ou espectadores do meio de comunicação, ou então, que a mensagem *flui* para os formadores de opinião e eles, então, repassam as informações para as pessoas que estão em sua rede de relações¹⁰. Segundo Rogers (1995), os meios de comunicação de massa são importantes para que as pessoas conheçam as inovações existentes, mas no processo de persuasão para a adoção de uma inovação o contato face a face conta muito mais que os meios de comunicação de massa.

A partir destas constatações, os pesquisadores do modelo difusionista passaram a estudar também as redes de contatos interpessoais e as diferenças entre redes homogêneas e heterogêneas (ROGERS, 1995).

As pesquisas de difusão mostram que os intercâmbios de informações ocorrem muito mais entre pessoas parecidas do que entre pessoas diferentes. E as pessoas se sentem mais confortáveis interagindo com suas iguais do que interagindo com pessoas diferentes, uma vez que conversar com pessoas marcadamente diferentes requer muito mais esforço para que o processo de comunicação ocorra.

Por outro lado, as novas informações entram nas redes apenas quando há pessoas diferentes. Ou seja, a homogeneidade das redes favorece a difusão de informações que já existem, que já estão no sistema, mas dificultam a disseminação de inovações, uma vez que todos que estão nesta rede somente teriam acesso às mesmas informações.

Para que as redes de difusão funcionem, elas devem ter alguns pontos de contato com informações exógenas, tais como realidades cosmopolitas, exposição a meios de comunicação, etc. Os formadores de opinião podem ser estes pontos de contato com a realidade externa, uma vez que são pessoas com *status* socioeconômico mais elevado, maior educação formal, maior grau de exposição a meios de comunicação de massa, maior cosmopolitismo, mais contatos com agentes de mudança e são mais inovadores.

No entanto,

¹⁰ Embora as pesquisas em recepção em comunicação tenham avançado para diferentes caminhos nos anos 80 e 90, Rogers não as incorpora em sua sistematização do modelo difusionista.

*If an opinion leader becomes too innovative, or adopts a new idea too quickly, followers may begin to doubt the opinion leader's judgment. One role of the opinion leader in a social system is to help reduce the uncertainty about an innovation for his or her followers. To fulfill this role, the opinion leader should demonstrate prudent judgment in decisions about adopting new ideas. So the opinion leader must continually look over his or her shoulder, and consider where the rest of the system is at regarding new ideas (ROGERS, 1995: 296).*¹¹

Agentes de difusão

Além dos formadores de opinião presentes nas redes de difusão, o modelo difusionista apresentado por Rogers (1995) aponta também para o papel de agentes de mudança como professores, consultores, trabalhadores da saúde pública, comerciantes, agentes de extensão rural, agentes de desenvolvimento, etc. Estes indivíduos que buscam influenciar os clientes de decisões de inovação estão, em geral, ligados a agências que buscam influenciar mudanças numa determinada direção. Estão presentes nas redes, atuando não só junto aos interessados por inovações, mas também despertando, nos possíveis adotantes, necessidades que levem à procura de inovações.

Dentre as funções destes agentes, destacam-se: desenvolver a necessidade de mudança, estabelecer uma relação de intercâmbio de informações, diagnosticar problemas, ajudar a fazer a passagem da intenção para a ação, estabilizar a adoção de uma inovação e prevenir a descontinuidade, e estabelecer um fim para a relação de modo que o adotante de uma inovação seja, ele mesmo, um agente de mudança.

O sucesso do agente depende de seu esforço, de estar orientado para o cliente, de compatibilizar o programa de inovação com as necessidades dos clientes e ter empatia com eles. Sua ação pode ser potencializada se estabelecerem contato de igual para igual no sistema social no qual pretendem interferir, mesmo sabendo que são diferentes. Muitos técnicos que querem introduzir uma inovação em determinadas sociedades, em geral consideram-se superiores e consideram sua inovação superior em relação a práticas já adotadas por aqueles grupos. A hierarquização de saberes leva muitas vezes a desrespeitar o conhecimento de determinados grupos e, em vez de a inovação conversar ou interagir com a prática já existente e os valores presentes naquele grupo, a inovação apenas chega querendo romper, superar, negar as práticas culturais consideradas inferiores (ROGERS, 1995). Desta forma, dificilmente o agente de difusão de inovações terá sucesso em sua missão.

O perfil das agências, especialmente as de desenvolvimento, que são uma preocupação central do modelo difusionista, também influi na forma de trabalhar dos agentes e no tipo de difusão de inovações que vai ocorrer. Se a agência adota um sistema de difusão centralizado, as decisões são tomadas pelos administradores do governo nacional e os especialistas técnicos. A difusão vem de cima, desde os técnicos, até chegar nos usuários das inovações. As inovações vêm desde os grupos de pesquisas e desenvolvimento formais, assumidas pelos especialistas. As decisões sobre quais inovações poderiam ser difundidas são tomadas pelos administradores do sistema e pelos especialistas no tema. “Empurra-se” a tecnologia nova, enfatizando as necessidades criadas a partir do momento em que a inovação está disponível. A agência centralizada por uma alta incidência de re-invenção da inovação por parte dos adotantes.

Por outro lado, se as agências adotam um sistema de difusão descentralizado, há divisão de poder e de controle entre os membros do sistema de difusão; os sistemas de controle são locais; muita

¹¹ Se um formador de opinião torna-se muito inovador, ou adota muito rapidamente uma idéia nova, seus seguidores podem começar a duvidar de seu juízo. Um dos papéis do formador de opinião em um sistema social é ajudar a reduzir a incerteza de seus seguidores quanto a uma inovação. Para cumprir este papel, o formador de opinião deve demonstrar prudência nas decisões sobre adotar novas idéias. O formador de opinião, portanto, deve sempre olhar em volta e considerar a posição do resto do sistema quanto a novas idéias. (Tradução livre)

difusão é espontânea e não planejada. A difusão da inovação passa a ocorrer entre pares, por meio de redes horizontais. As inovações vêm da experimentação realizada por não-especialistas, que em geral são os próprios usuários. As unidades locais decidem quais inovações devem ser difundidas, a partir de sua avaliação informal da inovação. Ao contrário de se criar uma necessidade para que se adote uma inovação, procura-se compreender quais problemas estão presentes naquela realidade e, a partir destes problemas, buscar tecnologias que possam resolvê-lo. Mais do que re-inventadas, no caso de agências descentralizadas, ocorre um alto grau de adaptação local na medida em que a inovação é difundida.

Re-invenção

Embora Charters e Pellegrin, citados por Rogers (1995: 175), tenham concluído que a re-invenção é que é a regra e ocorre na maior parte dos casos de difusão de inovações, para Rogers (1995), a re-invenção e a adaptação são uma espécie de acidente de percurso e estão associadas não só às características das agências de difusão, mas também às características da inovação.

A re-invenção ocorre se a inovação a ser disseminada for muito complexa, levando o adotante a buscar uma simplificação; ou se tiver múltipla função e, neste caso, será utilizada de acordo com o problema que o adotante percebe em sua realidade e não necessariamente para o resolver o problema para o qual foi inventada.

A re-invenção também pode resultar do pouco contato entre o agente de difusão e o adotante que re-inventará a inovação por ignorância ou aprendizado inadequado. E, por fim, orgulho local em ser proprietário da inovação também pode levar à re-invenção, provocando às vezes apenas uma mudança de nome ou de algum aspecto exterior da inovação.

Para as agências de difusão, a re-invenção é uma distorção da tecnologia original, o que é considerado negativo, uma vez que elas consideram a inovação como o melhor caminho a ser utilizado pelos adotantes. Com a re-invenção as agências de difusão perdem a governabilidade sobre a direção da mudança social.

Já do ponto de vista dos adotantes, a re-invenção é benéfica uma vez que a flexibilidade no processo de adoção de uma inovação pode reduzir os riscos e encorajar um formato de inovação que seja mais adequado à situação local e às condições de mudança. Em decorrência da re-invenção, uma inovação pode ser mais apropriada para ir ao encontro dos problemas constatados pelo adotante e oferecer mais respostas aos novos problemas que surgem durante o processo de decisão pela adoção da inovação.

Algumas considerações

O que chama nossa atenção ao analisarmos este modelo é que, por ele, o processo de difusão praticamente prescinde da ação das pessoas. É como se houvesse grupos com clareza e iluminação para inventar novas respostas aos problemas – as agências – e, seu único interesse fosse a busca do bem comum, como se houvesse um bem comum universalmente aceito, e não fosse este um campo de disputas. Este grupos, atentos às necessidades e aos problemas do mundo, produziriam inovações, divulgariam inovações em meios de comunicação de massa e interpessoais. Se tudo estiver bem, as inovações fluirão até alcançarem todos que tiverem um mesmo problema a ser resolvido.

Segundo este modelo, as inovações que oferecerem vantagem em relação a práticas anteriores, que forem compatíveis com os valores dos adotantes, forem simples e puderem ser implementadas aos

poucos, com resultados visíveis, sem esforço fluiriam destes grupos que as inventaram para as pessoas formadoras de opinião, via meios de comunicação de massa e interpessoais. Destes formadores de opinião, que aqui são consideradas como as pessoas com melhores condições socioeconômicas, as inovações fluiriam para os mais resistentes a mudanças, até abranger o mundo todo.

Se a inovação não flui, o modelo de difusão alega que o problema está nas características da inovação, ou na baixa veiculação da inovação nos meios de comunicação ou, ainda, porque há pessoas muito resistentes à mudança, que não foram capazes de compreender a importância da inovação.

Para garantir que as inovações fluam, bastaria aperfeiçoar, do ponto de vista das características que favorecem a difusão, as inovações produzidas pelas agências de desenvolvimento – que sabem quais problemas precisam de solução –, ampliar a divulgação nos meios de comunicação, para diminuir a incerteza inerente aos processos de decisão, e, por fim, melhorar as condições socioeconômicas dos adotantes, para que não resistam às inovações.

Desta forma, o modelo de difusão ignora os diferentes interesses presentes na sociedade, nos países, nos grupos econômicos, e os conflitos que surgem a partir destas diferenças. Quando as inovações são re-inventadas ou adaptadas, ao invés de se considerar isto como uma parte do processo, o modelo de difusão constata um erro. A partir do momento que consideramos que a sociedade não é um grupo homogêneo, sem interesses e sem conflitos, e que a re-invenção não é exceção, mas a regra, este modelo não explica o processo de disseminação de inovações.

No próximo capítulo, apresentaremos o modelo de translação (LATOUR, 2000), que se propõe a descrever o processo de disseminação a partir dos diferentes interesses existentes.

2

O modelo de translação

Neste capítulo apresentaremos o modelo de translação. Este modelo foi elaborado por Latour (2000) a partir da observação do trabalho de cientistas e engenheiros, e constatando que a disseminação se dá no embate entre diferentes interesses, muitas vezes conflitantes, presentes na sociedade. Latour faz parte de um grupo de pesquisadores que buscam, a partir de uma antropologia do mundo moderno, fazer uma leitura das redes nas quais o conhecimento é construído, superando as tradicionais divisões entre fatos, poder e discurso (LATOURE, 1994)¹². Para Latour a lógica de construção das ciências naturais é a mesma das ciências sociais e administrativas (LATOURE, 2000: 420).

Segundo Latour, a descrição do modelo de difusão para explicar a disseminação é como “assistir a um jogo de rugby no televisor, em que só se mostrasse uma bola fosforescente. Toda a correria, os lances e o entusiasmo dos jogadores seriam substituídos por um ponto sem sentido, a ziguezaguear” (LATOURE, 2000: 177). É esta metáfora que Latour utiliza para criticar o modelo de difusão, propondo, em seu lugar, que os processos sejam vistos sob uma outra leitura: para se compreender o processo de disseminação, não bastaria sequer transmitir o jogo de rugby com todos os seus elementos, porque a disseminação, por ser um processo de construção coletiva, seria mais que acompanhar a bola passando de mão em mão, exigindo que se acompanhem as transformações da bola a cada jogador que a pega.

No paralelo com a bola, Latour questiona o modelo de difusão uma vez que este apresenta as inovações como se fossem “caixas-pretas”¹³ que vão passando de mão em mão praticamente sem depender das pessoas, como se tivessem vida própria. Isto só não ocorreria, segundo a leitura que Latour faz do modelo de difusão, quando a inovação, a caixa-preta, se deparasse com pessoas que ainda não tiveram a capacidade de perceber ou compreender o quanto aquela inovação é importante. Quando todos se convencessem da importância da inovação, ela passaria quase que deslizando de mão em mão, como se a própria inovação levasse a isso, independente das decisões de pessoas e grupos. É como se fatos e as afirmações passassem a ter uma espécie de vida própria, reproduzindo-se, sem depender das pessoas.

O problema que o modelo de difusão não consegue resolver, segundo Latour, é a inovação em si. Para isso, estabelece um momento de invenção em que o inventor ajuda a descoberta a vir a público. É como se a inovação fosse algo que estivesse ali o tempo todo e que ninguém houvesse visto:

¹² “Há cerca de vinte anos, eu e meus amigos estudamos estas situações estranhas que a cultura intelectual em que vivemos não sabe bem como classificar. Por falta de opções nos autodenominamos sociólogos, historiadores, economistas, cientistas políticos, filósofos, antropólogos. Mas, a estas disciplinas veneráveis, acrescentamos sempre o genitivo: das ciências e das técnicas. [...] Qualquer que seja a etiqueta, a questão é sempre reatar o nó górdio atravessando, tantas vezes quantas forem necessárias, o corte que separar os conhecimentos exatos e o exercício do poder, digamos a natureza e a cultura. [...] Nosso meio de transporte é a noção de translação ou rede [...] A rede é o fio de Ariadne destas histórias confusas” (LATOURE, 1994, 9).

¹³ “A expressão *caixa-preta* é usada em cibernética sempre que uma máquina ou um conjunto de comandos se revela complexo demais. Em seu lugar, é desenhada uma caixinha preta, a respeito da qual não é preciso saber nada, senão o que nela entra e o que dela sai” (LATOURE, 2000:14).

Os grandes iniciadores se tornaram tão importantes para o modelo de difusão que seus defensores, iludidos por sua própria lógica maníaca, precisam descobrir a qualquer custo quem realmente foi o primeiro. Essa questão, de fato secundária, passa a ser crucial aqui, pois o vencedor *leva tudo*. A questão da atribuição de influência, prioridade e originalidade entre os grandes cientistas é levada tão a sério quanto a da descoberta do herdeiro legítimo de um império (LATOURE, 2000: 222).

Quando se constata que houve um exército de pessoas trabalhando com o “inventor”, o modelo de difusão alega que elas fizeram o “desenvolvimento” da invenção. Quando a invenção não é adotada, ou quando é adotada de maneira diferente da “original”, o modelo de difusão argumenta que os grupos resistem ou não tem capacidade de adotá-la da maneira como foi inventada. Embora sempre seja possível neste modelo ocorrer de as pessoas “mudarem de idéia” de uma hora para outra¹⁴.

Se as inovações não se disseminam como uma bola que é passada de mão em mão, mas como bolas que, ao passarem de mão em mão, também são transformadas, ou seja, são construções coletivas, como podemos compreender esse processo?

O modelo proposto por Latour (2000) para compreendermos como se dá esse processo de disseminação – e que foi elaborado a partir da observação do trabalho de cientistas e engenheiros mundo afora no momento em que estavam a desenvolver suas teorias e a construir suas máquinas – é por ele denominado de *modelo de translação*: “Além de seu significado lingüístico de tradução (transposição de uma língua para outra), também tem um significado geométrico (transposição de um lugar para outro). Transladar interesses significa, ao mesmo tempo, oferecer novas interpretações desses interesses e canalizar as pessoas para direções diferentes” (LATOURE, 2000: 194).

O modelo de translação parte da constatação de que utilizamos as inovações dos outros, adaptando-as à nossa necessidade, na medida em que elas atendem aos nossos interesses; e que outros utilizarão esta inovação, que ora temos em mãos, na medida em que atender aos seus próprios interesses. Para favorecer a disseminação de uma idéia ou de um objeto, o que temos em mãos não tem, em si, valor algum. A disseminação não vai depender das características intrínsecas da inovação (como o modelo de difusão apresenta), mas vai depender do uso que outros fizerem. Podemos convencer as pessoas de que o que temos em mãos ser-lhes-á extremamente útil para alcançarem seus objetivos. Se não aceitarem a oferta, a disseminação não se efetivará; se aceitarem a oferta, a disseminação estará ocorrendo. Se as convenceremos, mas o que temos em mãos não se mostrar útil, interromper-se-á o processo da disseminação. Latour (2000) denomina *translação de interesses* ao processo de convencer os outros de que a inovação que temos em mãos é importante para que alcancem seus objetivos e, desta forma, garantindo que a utilizarão.

Abrir as caixas-pretas

A primeira proposta de Latour (2000) para a compreensão de como se constrói uma idéia ou um objeto (no nosso caso, uma inovação) é não analisar os produtos finais, não olhar para eles como se fossem “caixas-pretas”, mas seguir os passos das pessoas nos momentos e nos lugares em que estão construindo ou desconstruindo estas idéias ou objetos: *abrir as caixas-pretas*. Este é um caminho oposto ao do modelo de difusão que olha para os fatos e objetos quando já estão transformados em caixas-pretas e, depois, procura as influências e os vieses sociais.

¹⁴ Podemos ver no capítulo anterior que ROGERS (1995) insere o conceito de re-invenção para explicar as alterações sofridas por uma inovação. Para ele, o fato de a inovação não evitar a re-invenção é uma espécie de “defeito” da inovação ou da incapacidade dos adotantes.

Como ponto de partida para se compreender a construção de uma caixa-preta, Latour propõe a mais simples das situações possíveis: a situação em que alguém faz uma afirmação e o que acontece quando outros acreditam nesta afirmação ou não.

Quando fazemos uma afirmação – entendida como uma sentença proferida por alguém – pode ocorrer de ninguém a levar em consideração. Neste caso, o processo foi logo abortado, não se iniciando qualquer diálogo; fomos ignorados. Para fazer com que outros “ouçam” a nova afirmação e dialoguem com ela, podemos nos reportar a afirmações de pessoas que vieram antes de nós. É como se, para provar que as nossas afirmações devem ser levadas em consideração, reuníssemos “amigos” que pudessem confirmar a importância do que estamos dizendo. Estes “amigos” podem impressionar nosso interlocutor, que, por sua vez, pode concordar com a nossa afirmação e utilizá-la quando for de seu interesse, tornando-a, aos poucos, indiscutível.

Pode ocorrer de o nosso interlocutor se impressionar com os nossos “amigos” embora não tome a nossa afirmação como algo indiscutível. Ao menos estabelece-se um diálogo. Este diálogo, muitas vezes, é uma série de questionamentos por parte de nosso interlocutor, que procura saber em que está fundamentada a nossa afirmação. Neste caso, pode ser que necessitemos recrutar mais amigos, com mais afirmações. Quanto mais famosos e “confiáveis socialmente” forem os amigos que conseguirmos juntar na direção da nossa afirmação, mais fortes serão nossas próprias afirmações. Este “recrutamento de amigos” que confirmem nossas afirmações não é uma simples justaposição de informações. É um exercício de retórica¹⁵, de “convencimento” dos outros, de persuasão a respeito do que estamos afirmando, para que deixe de ser uma opinião nossa e seja tomada como algo indiscutível. Se o interlocutor se der por satisfeito com estes elos, tomará nossa afirmação como indiscutível e a utilizará.

Mas se as discussões avançarem no sentido de que as afirmações dos amigos não são suficientes para convenceremos nosso interlocutor quanto à fundamentação de nossas afirmações, teremos que sair à cata de recursos em outros lugares e tempos, lançando mão de artigos, documentos, arquivos, textos que convençam as pessoas com as quais dialogamos de que nossa afirmação não é ficção e, assim convencidas, utilizem nossa afirmação, dando seqüência à disseminação.

Quando uma afirmação sai do plano das controvérsias, passa a ser considerada um fato. Fato é utilizado por Latour (2000) como o contrário de ficção – e similar a um objeto – no sentido de algo consolidado e aceito como tal:

[...] um fato é algo que é retirado do centro das controvérsias e coletivamente estabilizado quando a atividade dos textos ulteriores não consiste apenas em crítica ou deformação, mas também em ratificação. A força da afirmação original não reside em si mesma, porém deriva de qualquer dos textos que a incorporam (p. 72).

Construção coletiva

Ao mesmo tempo em que, para fazer nossas afirmações, amarramos nossas afirmações às afirmações indiscutíveis construídas por outros, anteriormente, e damos a elas novos significados, também as nossas afirmações serão aceitas como tal se quem fizer “novas” afirmações utilizar as nossas afirmações, num processo continuado de construção coletiva. Na medida em que nossas afirmações forem incorporadas às afirmações seguintes, elas deixarão de ser consideradas ficção – uma afirmação que é considerada uma opinião de quem emite a sentença – e passarão a ser consideradas um fato, uma vez que todas as amarrações utilizadas se mostrarão firmes. A partir do momento em que a afirmação é assumida como fato, e não é mais discutida, torna-se uma caixa-preta¹⁶.

¹⁵ “Retórica é o nome da disciplina que, durante milênios, estudou o modo como as pessoas são levadas a acreditar em algo e a comportar-se de determinadas maneiras, e ensinou a uns como persuadir os outros” (LATOUR, 2000: 54).

¹⁶ O que não impede que ela seja aberta em algum momento.

Por mais iluminada e verdadeira que pareça uma afirmação, e por mais bem amarrada que esteja a afirmações e fatos anteriores, se ela nunca mais for utilizada, não terá o valor de um fato. Ou seja, o valor de uma afirmação não reside nela mesma, não depende de suas características intrínsecas, mas, assim como o destino das afirmações anteriores depende de nós as utilizarmos, “o destino das coisas que dizemos e fazemos está nas mãos de quem as usar depois” (LATOUR, 2000: 52).

Utilizar a afirmação, consolidando-a como um fato, é seguir com o processo de disseminação. Não a utilizar é interromper o seu processo de disseminação. E a utilização ou não utilização são decididas por cada um de nós, individualmente, o tempo todo, de acordo com os nossos interesses:

Confrontados com uma caixa-preta, tomamos uma série de decisões. Pegamos? Rejeitamos? Reabrimos? Largamos por falta de interesse? Robustecemos a caixa-preta apropriando-nos dela sem discutir? Ou vamos transformá-la de tal modo que deixará de ser reconhecível? É isso o que acontece com as afirmações dos outros em nossas mãos e com nossas afirmações nas mãos dos outros. Em suma, a construção de fatos e máquinas é um processo *coletivo* (LATOUR, 2000: 52 e 53).

O desafio é garantir que aquilo que afirmamos despertará o interesse dos outros, uma vez que, como vimos, o pior que pode ocorrer com nossas afirmações não é a crítica, que favorece o diálogo, mas sermos ignorados, não ouvidos, não lidos, não considerados, e nossas afirmações quedarem largadas no limbo.

Como vimos, para garantir que os outros nos acompanhem em nossas afirmações, uma vez que tenhamos conseguido pessoas interessadas em dialogar conosco, a cada questionamento delas vamos lançando mão de informações e referências cada vez mais complexas, saindo da retórica e partindo em busca de recursos em outros lugares e tempos, lançando mão de artigos, documentos, arquivos, textos, comprovando nossas afirmações com experiências concretas. Quanto mais contra-argumentação houver em relação à nossa afirmação, maior a quantidade de recursos que teremos que reunir para que as pessoas se convençam de que o que estamos afirmando deve ser considerado um fato e o utilizem. Ou seja, a construção de novas afirmações é um processo intrincado, que envolve afirmações implícitas, cada vez mais difíceis de serem desmontadas, na medida em que é preciso ter mais e mais informações para questionar a veracidade das afirmações que ouvimos. A força de uma afirmação reside na quantidade de elos que ela for capaz de amarrar. Por elo, Latour (2000) compreende todas as provas de força que fundamentam a afirmação diante de nossos contendores; para que os elos resistam, têm que ser fortes

Ao final, reunidos todos os recursos que estavam ao nosso alcance, um eventual discordante não estará apenas discordando de nossa afirmação, mas de um “exército” que arregimentamos para dar respaldo ao que estamos afirmando, tornando, a cada passo de uma controvérsia, mais e mais difícil a tarefa de discordar. E assim,

o mundo igualitário dos cidadãos que têm opiniões sobre as coisas transforma-se no mundo não-igualitário em que não é possível discordar ou concordar sem um enorme acúmulo de recursos que permita colher inscrições pertinentes (LATOUR, 2000: 116)¹⁷.

A depender dos recursos envolvidos, o discordante pode construir um “contra-laboratório” e aplicar às nossas afirmações e aos elos que estabelecemos os mesmo testes que dizemos haver estabelecido. A missão deste discordante será provar que nossas afirmações são ficção, são subjetivas, que falamos apenas em nosso próprio nome e não do exército que dizemos arregimentar, ou seja, que os elos de nossas afirmações são frágeis.

A partir deste contra-laboratório, o discordante pode estabelecer testes para construir uma nova afirmação, cujos elos sejam mais fortes do que as de nossas afirmações. Um passo seguinte pode ser nosso, agora no papel de discordantes, testando a afirmação recém-elaborada pelo outro, e

¹⁷ Podemos notar, aqui, que o “poder” de influenciar os outros a aceitarem uma afirmação como fato indiscutível depende diretamente dos recursos que somos capazes de reunir.

construindo, por nosso turno, uma nova afirmação, cujos elos se mostrem mais fortes que das afirmações feitas por quem discordou de nós.

Neste processo, de testes e contra-testes, visando à objetividade das afirmações, verificando a força dos elos que as ligam às afirmações anteriores, vão se construindo limites e contornos, vão sendo estabelecidas as definições do objeto novo (ou da nova afirmação). Num primeiro momento, este fato ou objeto novo é a lista de coisas que ele é capaz de fazer,

semelhante aos heróis das histórias [...] definidos pela *performance*. Alguns, nos contos de fadas, derrotam o mais feio dos dragões de sete cabeças, ou então, a despeito de todas as desvantagens, salvam a filha do rei [...] Inicialmente não há outra maneira de conhecer a essência dos heróis. Isso não dura muito, porém, porque cada *performance* supõe uma *competência*, o que, retrospectivamente, explica por que o herói resistiu a todas as provações. O herói não é mais uma lista de vitórias em ações; é uma essência lentamente desvendada por cada uma de suas manifestações (LATOURE, 2000: 148).

Esta transformação de uma lista de testes em uma essência, vai levando lentamente, na medida em que as controvérsias cessam e já não há discordantes, à concretização de uma caixa-preta, ou seja, fatos ou objetos que são utilizados sem ninguém os questionar, e que, por sua vez, passam a fundamentar novas afirmações:

A lista de testes se transforma em coisa; é, literalmente, *reificada*. [...] Qualquer objeto novo é assim formado pela importação simultânea de muitos outros mais antigos para sua forma reificada. Alguns dos objetos importados provêm de disciplinas jovens ou antigas, ou pertencem a disciplinas mais ou menos rigorosas. O essencial é que o objeto novo emerge de uma formação complexa de elementos sedimentados, que já foram objetos novos em algum ponto do tempo e do espaço. A genealogia e a arqueologia desse passado sedimentado é sempre possível em teoria, mas se torna cada vez mais difícil à medida que o tempo passa e o número de elementos agrupados aumenta (LATOURE, 2000: 153).

Neste processo, o que estava em discussão era um objeto novo, uma afirmação nova, e, na medida em que se transforma numa caixa-preta, em que todos os elos são fortes e resistem a quaisquer contrateses, é como se este objeto novo perdesse a novidade e passasse a ser um objeto velho, uma afirmação velha, cuja existência ninguém mais discute. Este processo de transformar objetos novos em velhos está bastante presente no nosso cotidiano:

É o mesmo que acontece com o abridor de latas que usamos todos os dias na cozinha. Achamos que o abridor e a habilidade de manejá-lo é uma caixa-preta, o que significa que ele não é problemático e não exige planejamento e atenção. Esquecemo-nos das muitas experiências pelas quais tivemos de passar (sangue, ferimentos, ervilhas pelo chão, os pais gritando...) antes que o manejassemos corretamente, prevendo o peso do recipiente, as reações do abridor, a resistência da lata. É só quando observamos nossos filhos passando maus bocados para aprender a usá-lo que talvez nos lembremos de como tudo acontecia quando o abridor de latas era para nós um “objeto novo”, definido por uma lista tão longa de tentativas que podia adiar o jantar *sine die* (LATOURE, 2000: 152).

A partir do momento em que houve a consolidação das novas afirmações ou objetos em caixas-pretas, corremos a tentação de acreditar que o modelo de difusão explica melhor a seqüência do processo. Mas, não: por mais que a caixa-preta pareça fechada, para que a disseminação prossiga, é preciso convencer pessoas a utilizarem a caixa-preta e, mais, utilizarem-na como é. Além de amarrar nossas afirmações a afirmações anteriores, temos que amarrar nossa afirmação a destino das pessoas, para que levem adiante a afirmação.

Sempre pode ocorrer de a afirmação não entrar em medições de forças, mas simplesmente ser largada por todos, não despertar qualquer interesse. Este é, como vimos, um grande risco. Mas o outro risco é que, considerando que as pessoas pegam as afirmações para responder a suas próprias questões, fundamentar suas próprias afirmações, como garantir que quem pegar a bola manterá a integridade da bola e a arremessará na direção que queríamos? Porque cada um vai fazer alguma

coisa com a afirmação e não vai transmiti-la simplesmente, vai acrescentar elementos novos, modificar o argumento, fortalecer, incorporar em novos contextos.

O destino de uma afirmação, por mais que a tenhamos consolidado como uma caixa-preta, um fato indiscutível, depende não da nossa ação ou das características intrínsecas à afirmação, mas do comportamento dos outros. É por isso que a metáfora de uma bola num jogo já não serve para descrever o processo de disseminação, uma vez que o objeto não só foi passado de mão em mão, mas foi coletivamente composto pelos atores:

Cada elemento da cadeia de indivíduos necessários para passar a caixa-preta adiante pode agir de maneiras multifárias: as pessoas em questão podem simplesmente largá-la ou aceitá-la como é, ou mudar as modalidades que a acompanham, ou modificar a afirmação, ou apropriar-se dela e colocá-la em contexto completamente diferente. Em vez de agirem como condutores, ou semicondutores, serão *multicondutores*, e imprevisíveis. (...) Como é possível ter domínio sobre o destino futuro de uma afirmação que é resultado do comportamento de todos esses aliados infiéis? (LATOURE, 2000: 170 e 171)

Para compreendermos todo este processo, a disseminação do motor a combustão de Diesel, apresentado por Latour (2000: 172 a 175) é um bom exemplo:

Primeiro, Diesel construiu sua teoria no papel. Alguns se convenceram, outros acharam a idéia impraticável. O passo seguinte foi transformar o projeto bidimensional e a patente num protótipo multidimensional em funcionamento. Diesel conseguiu o apoio da MAN¹⁸, que aportou ao projeto muitos engenheiros e outras máquinas. Como nem tudo funcionava como estava previsto no papel, Diesel foi incorporando novos elementos – trazidos pelas pessoas e empresas que se agregaram ao projeto – que o levaram a se afastar da patente original e dos princípios apresentados em seu livro.

Numa terceira etapa, o motor ficou pronto e apresentado ao público em 1897. Mas foi preciso que outros tomassem o motor e o transformassem numa caixa-preta que funcionasse bem e pudesse ter milhares de cópias espalhadas pelo mundo.

Ao distribuir os protótipos, os compradores encontraram muitos problemas, pois o motor falhava e morria, desconjuntava-se. Os protótipos foram devolvidos, as pessoas pediram o dinheiro de volta e Diesel foi à falência.

Os engenheiros da MAN continuaram trabalhando no protótipo, fazendo várias modificações. Em todos os lugares para onde os protótipos foram levados, as pessoas acrescentaram suas modificações.

Quando, em 1908, a patente de Diesel caiu em domínio público, o motor já estava em condições de funcionar, outras empresas procuraram agregar novas contribuições para construir motores com finalidades específicas.

Antes de se suicidar, Diesel afirmou num congresso, em 1912, que outros apenas *desenvolveram* seu projeto inicial. Seus colegas contra-argumentaram dizendo que, entre a patente original e o motor real, havia, quando muito, uma ligeira relação, e que a maior parte do crédito cabia à centena de engenheiros que transformaram uma idéia num produto comercializável.

Esta história de Diesel apresenta também uma grande incerteza presente no processo de disseminação: se os outros não tomarem a afirmação (ou o objeto) em suas mãos, ela ficará limitada a um ponto no tempo e no espaço; mas, se a tomarem, poderão transformá-la tanto que ficará irreconhecível.

Há duas possibilidades: não nos importamos com as transformações pelas quais nossa afirmação, ou nosso objeto, pode passar e assim, como veremos, o processo de disseminação ocorrerá mais

¹⁸ Maschinenfabrik Augsburg-Nürnberg, à época era um empresa alemã nova, montadora de máquinas.

facilmente; ou, não querendo que nossa afirmação, ou nosso objeto, se transforme muito, temos que fortalecer cada vez mais seus elos e procurar controlar as pessoas que as utilizarem.

A translação

Se optamos pela segunda alternativa, precisamos fazer duas coisas ao mesmo tempo: *alistar outras pessoas* para que elas participem da construção do fato; e *controlar o comportamento delas* para tornar previsíveis suas ações. Latour chama de *translação* a solução para esta contradição: “Chamarei de translação a *interpretação* dada pelos construtores de fatos aos seus interesses e aos das pessoas que eles alistam” (2000: 178), retomando a origem latina de interesse – *inter-esse*: o que *está entre* os atores e seus objetivos. O interesse cria uma tensão que leva os atores a selecionarem, dentre as inúmeras possibilidades que se apresentam, apenas aquela que os ajude a alcançar seus objetivos.

Esta translação pode ser melhor compreendida por meio da descrição das maneiras possíveis de realizá-la, identificadas por Latour¹⁹. Mais do que alternativas, são possibilidades que se complementam.

Translação 1

A primeira estratégia, e a mais simples de todas, segundo Latour, para levar outras pessoas a aderirem à nossa afirmação, levando-a adiante e participando de sua construção, é *convencê-las de que nós queremos o mesmo que elas*.

Isto significa adaptar o objeto de tal maneira que ele atenda aos interesses explícitos destas pessoas cujo apoio queremos. De certa maneira, é como *pegar uma carona* com elas. Tem suas desvantagens: com tanta gente ajudando, será que a nossa contribuição não ficará obscurecida? E uma vez que elas nos deram carona, não se pode manter o controle sobre aquilo que será feito com o que estamos dizendo.

Se, por um lado, é uma dificuldade vencer a indiferença dos outros, por outro lado é preciso refrear seu entusiasmo súbito. Mas como fomos nós que pegamos carona, não temos muito como controlar a velocidade do motorista.

Translação 2

O melhor seria se, em vez de termos que pegar carona com os outros, as pessoas que mobilizamos para construir nossas afirmações nos seguissem, e não percorressem outros caminhos. Mas parece que não há motivo algum para que as pessoas saiam do caminho delas e sigam o nosso. Principalmente se elas forem fortes e poderosas e nós formos pequenos e fracos.

Esta relação entre pessoas de forças distintas pode pender para o nosso lado se o caminho delas estiver bloqueado, e a nossa alternativa significar um desvio que lhes permita alcançar seus objetivos. Neste caso, a construção do nosso objeto ou fato pode ajudá-las a chegarem onde querem, ao mesmo tempo em que nos fortalecem.

Translação 3

Se as pessoas que queremos alistar estiverem com o caminho bloqueado, podemos convencê-las a seguirem pelo nosso caminho, percorrendo um pequeno desvio, e então voltarem para seu próprio

¹⁹ No capítulo de Análise da disseminação do Programa de Garantia de Renda Mínima voltaremos a este tema, com outros exemplos.

caminho. Esta alternativa envolve uma negociação tensa e difícil porque significa apresentar nossa alternativa ao que está com seu caminho bloqueado como sendo um atalho.

O problema é que se o tamanho e a duração do desvio não forem claros, a proposta que fizemos pode ser vista como um descaminho ou ainda como um seqüestro. Além disso, para convencer alguém a seguir um desvio, um atalho, é preciso que esteja muito claro que o caminho costumeiro está bloqueado. Por fim, feito o desvio, e estando todos satisfeitos, com esta translação é muito difícil definir quem foi o responsável pela mudança. Para superar estas desvantagens, pode-se utilizar uma outra estratégia.

Translação 4

A estratégia consiste em tornar impossível ao que está sendo alistado avaliar a extensão do desvio; alistar outras pessoas mesmo que seu percurso não esteja claramente bloqueado; tornar impossível definir quem é alistado e quem alista; e os construtores do fato aparecem como a única força propulsora.

Para realizar o que pareceria tarefa impossível, ou seja, convencer as pessoas de que elas podem seguir pelo nosso caminho pois ele é um atalho para o caminho delas, há um obstáculo que de início se apresenta como intransponível: os interesses *explícitos* das pessoas. O grau de liberdade de um construtor de fatos fica limitado às três estratégias anteriores enquanto os alistados souberem *demais*: os grupos alistados sabem que são um grupo; sabem aonde querem chegar; sabem se o caminho previsto está interrompido; sabem até que ponto estão dispostos a se afastar dele; sabem quando voltaram para ele; finalmente sabem quanto mérito deve caber aos que os ajudaram por algum tempo. Para aumentar a margem de manobra, a saída é *abolir* os interesses explícitos. Para isto, Latour (2000) identifica cinco táticas que se complementam.

a) Deslocar objetivos

Ainda que sejam explícitos os interesses das pessoas, eles podem ser interpretados de diversas maneiras. Por exemplo, quando os físicos norte-americanos queriam desenvolver a bomba atômica, o Pentágono queria vencer a guerra. Quando os físicos apresentaram a proposta da bomba ao Pentágono, a este não lhe parecia que a bomba atômica fosse fundamental, uma vez que as armas de guerra convencionais eram outras. O objetivo de ganhar a guerra não parecia bloqueado. Então, os físicos convenceram o Pentágono de que os alemães estavam desenvolvendo a bomba. Então, para vencer a guerra, o único caminho para o Pentágono seria desenvolver a bomba. Ou seja, pegar o atalho proposto pelos físicos.

Mas também esta tática tem limites, segundo Latour: há uma margem de manobra limitada. Afinal, um grupo interessado em vencer a guerra pode até financiar uma bomba atômica, mas dificilmente vai financiar balé clássico.

b) Inventar novos objetivos

A margem de liberdade do construtor de fatos aumenta se ele for capaz de criar novos objetivos. Por exemplo, Eastman (da Kodak) queria vender chapas fotográficas, mas à época o mercado era pequeno, só de amadores. Ele fez uma campanha convencendo as pessoas de que elas queriam fotos, de que elas precisavam de fotos. Na medida em que conseguisse chegar a máquinas e insumos que fossem fáceis de usar, todos se animariam a fotografar porque lhes pareceria que sempre quiseram fotografar. Ou seja, foram convencidos de que os objetivos de Eastman eram os seus próprios objetivos.

c) Inventar novos grupos

Podemos constatar que Eastman, ao mesmo tempo em que criava um novo objetivo, criava um novo grupo: o de pessoas que queriam fotografar. Esta é uma outra tática possível: quando não se consegue convencer um grupo para que tenha novos objetivos, pode-se criar novos grupos.

Os sanitaristas do começo do século passado, por exemplo, não conseguiam avançar nas questões de higiene pública porque a lógica de uma sociedade separada em classes levava a crer que as doenças estavam associadas às classes. Quando passaram a apresentar o quanto os germes eram um inimigo que não distinguia as classes e que a forma de viver dos pobres afetaria os ricos, criaram novos grupos. Os sanitaristas não encararam a sociedade como um grupo constituído de ricos e pobres, mas subdividiram entre pessoas doentes, pessoas saudáveis mas contagiosas, as imunizadas, as vacinadas.

Trabalhando com estes novos grupos, os sanitaristas convenceram a sociedade a adotar as medidas de higiene. Ou seja, as classes sociais, enquanto tal, não se mobilizavam para o objetivo dos sanitaristas, mas os novos grupos assumiram estes objetivos.

d) Tornar invisível o desvio

Pode-se também realizar uma série de pequenos desvios de forma que as pessoas não percebam que saíram de seu caminho e, muito menos que estão seguindo pelo nosso. São várias pequenas translações.

Logo depois de os franceses perderem a guerra franco-prussiana, um articulista argumentou que isto havia ocorrido porque os soldados alemães eram mais saudáveis (primeiro desvio). Os alemães eram mais saudáveis, segundo ele, porque eram melhores em ciências básicas (segundo desvio) e isto ocorria porque eles faziam investimentos maiores (terceiro desvio). Então, contou para o leitor que Assembléia Francesa estava votando pela redução do investimento em ciências básicas (quarto desvio). Conclusão do leitor: sem dinheiro para ciências básicas, os soldados enfraquecerão ainda mais e seguirão perdendo a guerra. Portanto, se não quiser perder a guerra, um cidadão francês teria que pressionar a Assembléia pela aprovação de investimentos em ciências básicas.

e) Vencer as provas de atribuição

As pessoas podem aceitar que o caminho proposto pelo construtor de fatos é uma boa alternativa a ser seguida se ele se mostrar como a única força propulsora. Embora a construção dos fatos seja coletiva e cada um seja tão necessário quanto qualquer outro para que o processo ocorra, na medida em que se aceitem umas poucas pessoas, ou mesmo uma só, como a principal causa do trabalho coletivo, será despertado o interesse de outras pessoas pelo resultado das afirmações destas poucas pessoas, ou de uma só, e seu caminho parecerá o melhor caminho.

Translação 5 - Tornar-se indispensável

O resultado final de todas estas translações é que, seja lá o que se faça ou para onde se queira ir, será preciso passar pela posição dos outros e ajudá-los a promoverem seus interesses. Até que, realizadas as translações, há uma inversão: em vez de seguirmos os outros, os outros é que terão que nos seguir.

Se os construtores de fatos se tornassem indispensáveis,

Não precisariam atender aos interesses dos outros, nem convencê-los de que os caminhos habitualmente trilhados estão bloqueados, nem atraí-los para nenhum pequeno desvio, nem sequer seria necessário inventar novos grupos, novos objetivos, criar subrepticiamente derivações nos interesses, ou travar ferozes batalhas pela atribuição das responsabilidades [...] simplesmente se sentariam em seus lugares, e os outros passariam sem esforço por entre eles, adotando suas teses, comprando seus produtos, participando de bom grado da construção e da disseminação de caixas-pretas (LATOURE, 2000: 199).

Esta indispensabilidade torna-se possível na medida em que o construtor de fatos consegue arregimentar um número grande de recursos humanos e não humanos, cujos elos resistam a todos os testes. Uma vez que o construtor de fatos estiver num grande centro de produção do conhecimento, contará com recursos suficientes para construir afirmações que estejam bem amarradas às afirmações anteriores, rapidamente se transformando em caixas-pretas. Isto significa muita gente trabalhando, muitos equipamentos e materiais disponíveis, com agilidade para encontrar a resposta a todas as questões.

Elos fortes

Com as cinco estratégias descritas, é possível alistar as pessoas para que elas adotem e disseminem a nossa caixa-preta no tempo e no espaço. Por outro lado, se quisermos garantir que o que elas adotam e disseminam permaneça mais ou menos inalterado, é preciso controlá-las porque se elas não pegarem a nossa caixa-preta por falta de interesse ou, pegando-a fizerem outra coisa com ela, o fato ou objeto que queríamos disseminar não se propagará no tempo nem no espaço (LATOURE, 2000: 199).

Por mais pessoas que se consiga juntar em torno da construção de uma afirmação, se não houver algo que garanta a ligação entre todos os elementos, ou seja, se a afirmação (ou o objeto) não funcionar bem, a cadeia construída será fraca, rompendo-se. Ou seja, para a disseminação ocorrer, é fundamental que a afirmação (ou o objeto) funcione, que todos os elos sejam fortes. Se o motor de Diesel não funciona, ele perde o apoio da MAN e toda a arregimentação vai por água abaixo. É preciso manter as pessoas arregimentadas sob controle e isto só é possível quando elas percebem que seus objetivos, os seus interesses, estão sendo alcançados.

Por exemplo, os grupos aliados de Eastman são as pessoas que passaram a fazer fotos, levavam suas fotos para revelação e tudo saía bem. Enquanto alcançam seus objetivos, estas pessoas estão sob controle. A partir do momento que os laboratórios deixassem de revelar bem, por exemplo, as pessoas já não queriam fotografar, Eastman perderia o controle sobre elas e haveria uma quebra no elo da disseminação.

Se alguma coisa se rompe, é preciso buscar outros aliados, estabelecer outras estratégias, ligar-se a outros objetivos. E assim como ao elaborarmos uma afirmação selecionamos os amigos que “arregimentaríamos” para dar força à nossa afirmação, ao longo do processo é preciso fazer escolhas entre os elementos a serem amarrados. E estes elementos envolvem recursos humanos e não-humanos que devem ser substituídos quando algum elo se rompe ou se mostra muito frágil.

Mesmo que a ‘invenção’ resulte numa caixa-preta, como o motor de Diesel, sempre o ‘simples consumidor’ precisa seguir aderindo à idéia, não por precisar re-projetar o motor ou mexer dentro dele, mas para abastecer, cuidar, manter. A disseminação jamais prescinde dos processos de translação: “A caixa-preta se move no espaço e se torna duradoura somente através da ação de muitas pessoas; se não houver mais ninguém para adotá-la, ela acabará, desaparecerá, por maior que seja o número de pessoas que a tenham usado antes”. (LATOURE, 2000: 227)

Ao mesmo tempo, a estrutura da MAN – de distribuição de combustível, de manutenção, revenda de peças, assessoria técnica – também tem que funcionar e ser cada vez melhor, atendendo às necessidades de quem aderiu ao uso do motor, para que adotar a inovação siga sendo simples. Se a

estrutura funcionar, cada vez mais gente vai aderir. Mas se ninguém mais aderir, a estrutura também deixará de existir.

Ou seja, a garantia da disseminação depende de constantes alistamentos, tanto de novas pessoas, cada vez mais convencidas, como de novas associações, de novos elos, cada vez mais fortes. Ambos estão correlacionados: a mudança de alianças com as pessoas que estão sendo convencidas leva a mudanças nas associações necessárias para a existência da inovação.

Esta lógica de alistamento de pessoas e fortalecimento dos elos, que vale para o construtor de objetos como máquinas fotográficas e motores a combustão, vale também para os construtores de fatos: também eles têm que convencer as pessoas a utilizar as afirmações, controlar o comportamento delas para que não alterem a afirmação, reunir recursos para seguir construindo elos que dêem força à sua afirmação e garantam que as pessoas vão disseminá-la no tempo e no espaço.

O construtor de fatos não é um indivíduo isolado

A construção de um fato é um processo coletivo, uma vez que dependemos dos outros para que a disseminação ocorra. Por outro lado, para o processo constante de alistamento de novas pessoas e fortalecimentos dos elos, o construtor de fatos não realiza o trabalho isoladamente, pelo contrário, este é um trabalho de grupo, inserido em uma rede.

Diante da complexidade da construção de um fato ou um objeto e de sua disseminação no tempo e no espaço, Latour (2000) alerta que a figura “construtor de fatos” ou “cientista” na verdade é um grupo de pessoas trabalhando em conjunto. Algumas estabelecem o contato com a rede de possíveis aliados, para alistá-los, enquanto outras pessoas estão a fortalecer os elos das afirmações, para garantir que os alistados não se desinteressem, deixando de apoiar o construtor de fatos com recursos dos mais diversos tipos. Afinal, para alistar pessoas e ajustar simetricamente pessoas e coisas, não basta a retórica.

Só com a retórica, as pessoas escapam, perdem o interesse, fazem alguma outra coisa, ficam indiferentes. Junto aos construtores de fatos, é preciso haver uma rede que permita reunir recursos, falar com autoridades, convencer outras pessoas de sua força e equipar laboratórios ou departamentos que desenvolvam pesquisas e fortaleçam os elos das afirmações. Ainda que isto tenda a nos levar a uma separação entre os “de dentro” da pesquisa, da construção dos fatos, e os “de fora”, todos devem ser considerados na longa lista dos que realizaram o trabalho.

Para explicar esta relação entre os “de dentro” e os “de fora”, Latour (2000) mostra os pontos de ligação entre um cientista – que faz as relações públicas de um laboratório e todas as articulações políticas necessárias para que o laboratório seja conhecido e reconhecido e, portanto, tenha recursos – e uma cientista – que não sai de dentro do laboratório, buscando realizar um trabalho de “ciência pura”. O autor constata que, para que a cientista consiga realizar a sua pesquisa, é preciso que haja alguém que esteja “lá fora”, ocupado com as articulações, com reuniões de negócios, com a presença em eventos políticos e captando recursos. Por outro lado, para que este um que está “fora” consiga ampliar a sua presença nestas reuniões, negociar e captar recursos, precisa estar bem “alimentado” pelas afirmações construídas por quem está “dentro”:

Para resumir, ela é capaz de se dedicar inteiramente ao trabalho de laboratório *porque* o chefe está sempre fora, trazendo para dentro recursos e subsídios novos. Quanto mais ela quer ‘só fazer ciência’, mais caras e mais demoradas se tornam suas experiências, mas o chefe precisa rodar o mundo, explicando a todos que a coisa mais importante do planeta é o trabalho dela (LATOUR, 2000: 257).

As redes

Como vimos, a construção do conhecimento exige reunir recursos para garantir cada vez mais alistados, controlar seu comportamento e fortalecer os elos diante dos novos questionamentos pelos quais a afirmação passa, na medida em que novos alistados propõem novos testes de força. O fato de exigir recursos significa que a corrida probatória é um privilégio de poucos, ocorrendo em certos lugares restritos e em certos momentos.

Se são tão poucos os lugares que constróem conhecimentos, como os construtores de fatos e objetos podem alistar toda a humanidade? Porque atuam em rede, e as conexões da rede

transformam os recursos esparsos numa teia que parece se estender por toda parte. As linhas telefônicas, por exemplo, são pequenas e frágeis, tão pequenas que invisíveis num mapa, e tão frágeis que é possível cortá-las facilmente; no entanto, a rede telefônica ‘cobre’ o mundo inteiro. A noção de rede nos ajudará a conciliar os dois aspectos contraditórios da tecnociência e entender como tão poucas pessoas podem parecer cobrir o mundo (LATOURE, 2000: 294).

Mas as pessoas em geral, as pessoas comuns, não estão preocupadas em testar a força dos elos das afirmações: elas estão fora desta rede de produção de fatos. Como estas pessoas cuidam de seus afazeres diários *sem* esta rede? Como lidam com suas crenças, como apresentam provas, como encetam discussões?

Segundo Latour (2000), estas pessoas também fazem afirmações, como os construtores de fatos. A grande diferença é que estas afirmações raramente encontram opositores que exijam elos fortes para aceitar a afirmação. Os elos só precisam ser mostrados quando alguém se opõe à alegação, quando surge alguma controvérsia, quando há interesses diferentes em jogo, como pode ocorrer nos diálogos entre diferentes gerações, entre diferentes povos, entre diferentes grupos.

A controvérsia, portanto, é a exceção, não a regra. Enquanto o construtor de fatos deve, simultaneamente, aumentar o número de pessoas que participa da ação, para que sua afirmação se dissemine, e diminuir o número de pessoas que toma parte da ação, para que ela se dissemine como está, entre a gente comum as alegações são ao mesmo tempo transferidas e transformadas.

A maneira mais simples de disseminar uma afirmação é deixar uma margem de negociação para que cada um dos atores a transforme da maneira como achar mais adequada e a adapte às circunstâncias locais. A partir daí será mais fácil interessar mais pessoas na alegação, visto ser menor o controle exercido sobre elas. Assim, ela irá de boca em boca. No entanto, há um preço para essa solução. Nesses casos, a afirmação é acomodada, incorporada, negociada, adotada e adaptada por todos [...] (LATOURE, 2000: 341).

Os cientistas, ao contrário das pessoas comuns, escolhem aumentar o controle e diminuir a margem de negociação. Em vez de alistar outras pessoas deixando-as transformar a afirmação, tentam forçá-las a adotar a afirmação tal qual está. Com isso, menos pessoas se interessam e mais recursos são necessários para fortalecer os elos, ou, em outras palavras, para tornar os fatos mais “duros”.

Comparemos as diferenças entre a disseminação com fatos duros, feita pelos cientistas, e a disseminação feita pela gente comum, com elos mais fracos, ou fatos mais “moles”, que não resistem.

Na disseminação entre as pessoas comuns, a afirmação será transformada por todos, mas essas transformações não serão observáveis, porque o seu sucesso depende da ausência de comparações com a afirmação original. A afirmação não terá um autor, mas tantos autores quantos forem os membros da cadeia. Não será uma afirmação *nova*, mas aparecerá necessariamente como uma mais antiga, uma vez que todos a adaptarão à sua experiência anterior, a seu gosto e ao contexto. Mesmo que a cadeia toda esteja mudando de opinião ao adotar uma nova afirmação, essa mudança nunca

será observável, pois não haverá uma base mensurável de comparação que permita notar a diferença entre alegações mais antigas e mais novas. Uma vez que a negociação é contínua ao longo da cadeia e ignora choques, seja qual for o número de recursos trazidos para reforçá-la, ela sempre parecerá uma afirmação *mais mole*, incapaz de romper os habituais modos de comportamento (LATOUR, 2000: 341).

Já na disseminação na rede dos cientistas, como há muitos interesses em jogo, busca-se que a afirmação seja transferida sem ser transformada; é quando tudo funciona de acordo com o plano. É designado o autor da alegação original; caso alguém se sinta lesado, segue-se acalorada disputa em torno da atribuição de créditos. A alegação é *nova* e não se ajusta à trama da experiência passada de todos; isso é causa e consequência da diminuição da margem de negociação, e causa e consequência das brigas acirradas pela atribuição de mérito. Como cada afirmação é medida por comparação com outras, anteriores, cada nova alegação cria um contraste nítido com o pano de fundo; assim, parece estar em ação um *processo histórico*, caracterizado pelo fato de novas crenças estarem abalando crenças mais antigas. Todos os recursos reunidos para obrigar as pessoas a concordar são explicitamente apontados, o que transforma a alegação num fato mais duro, que parece poder destroçar as maneiras mais moles de se comportar e acreditar (LATOUR, 2000: 342).

Não há diferença, portanto, entre as mentes das pessoas comuns e as dos construtores de fatos, mas sim entre as redes construídas, que podem ser maiores ou menores, e a presença de interesses em conflito. E os fatos duros não são a regra, mas exceção: são necessários quando uma pessoa está construindo uma rede e encontra alguém que se mantém no seu caminho e que não quer participar do empreendimento, porque tem outros interesses.

Além deste embate entre fatos duros e moles, há também uma questão de diferença de escala entre as alegações dos construtores de fatos e das pessoas comuns, para garantir a força dos elos.

Escala

Para explicar a diferença de escala nas alegações das pessoas comuns e a dos construtores de fatos inseridos em centros que querem que suas redes avancem, Latour (2000) apresenta uma passagem da viagem do navegador Lapereuse ao Pacífico, enviado pelo rei da França, no século XVIII, que tinha interesse em mapear a região. Ao encontrar chineses em Sacalina, Lapereuse ficou surpreso com o conhecimento que eles tinham de sua região e da costa chinesa. Eles desenharam para o viajante uma parte do Pacífico, primeiro na areia e depois usando um lápis. Eles conheciam muito bem a sua costa. Mas as informações de Lapereuse, colhidas em Sacalina, juntaram-se a muitas outras informações de outras partes. Uma coisa era o conhecimento dos chineses, restrito. Outra coisa era o conhecimento decorrente do acúmulo de informações, que permitia aos europeus “saber como era um lugar mesmo sem ter estado lá”, ou seja, a geografia de uma série de lugares. Este acúmulo, esta questão de escala, tornava, aos poucos, as afirmações européias sobre o mundo mais fortes do que as afirmações de outros povos, inclusive do que os dos próprios chineses de Sacalina. Afinal, eles só conheciam muito bem um lugar.

Estas ações à distância – saber o que existe ali sem ter estado ali – deram origem, segundo Latour, a um ciclo de acumulação do capitalismo. Ou seja, a criação de caixas-pretas permitia a criação de novas caixas-pretas, gerando acúmulos cada vez maiores de conhecimento, fortalecendo o ciclo de acumulação. Mas saber o que há ali sem estar ali, para forjar uma nova caixa-preta a ser utilizada por outros, subentende que se “trouxe para casa” acontecimento lugares e pessoas. Para este “trazer para casa”, há três meios: tornando-os móveis; fazendo com que mantenham a estabilidade (sem distorções, decomposição ou deterioração); e permitindo que sejam combináveis (possam ser acumulados, agregados, embaralhados).

A partir do momento em que se juntam, por exemplo, diferentes plantas de diferentes lugares do mundo num mesmo lugar, os zoólogos são capazes de ver o que antes ninguém via. Quando os geólogos conseguem comparar os resultados das sondagens por petróleo, conseguem ter um conhecimento sobre solos que antes ninguém tinha.

Na medida em que se começa a fazer coleções, ocorre o que Kant, citado por Latour (2000: 364) denomina de “revolução copernicana”: “em vez de a mente dos cientistas ficar dando voltas em torno das coisas – explica Kant –, são as coisas que dão voltas em torno da mente, donde uma revolução tão radical quanto a que se diz ter sido desencadeada por Copérnico”.

Todos os instrumentos, portanto, que favorecem a mobilidade, a estabilidade e a comparabilidade dos elementos são bem-vindos e selecionados, desde que acelerem o processo de acumulação.

Quando os centros conseguem reunir traçados estáveis e móveis, a primeira coisa que fazem é livrar-se destas coisas: a mobilização de recursos, em si mesma, não é garantia de vitória; “ao contrário, um geólogo rodeado por centenas de engradados cheios de fósseis não classificados não está em melhor posição para dominar a terra do que se encontrava enquanto viajava pela Patagônia ou pelo Chile” (LATOURE, 2000: 379).

Tampouco adianta deter formulários e mais formulários de um censo demográfico, por exemplo, se não se transforma isto em traçados de segundo grau, terceiro grau, etc., chegando e porcentagens, amostragens, enfim, elementos que permitam construir novas afirmações, cujos elos serão tão fortes que todos terão que usá-las como caixas-pretas ao construírem suas próprias afirmações.

Isto não quer dizer que criar e analisar os dados, construindo dados secundários ou estatísticas, ou chegar a conclusões na medida em que se observam os acúmulos, seja distinto da prática da ciência. É uma mesma rede que constitui os acúmulos e depois formula as teorias.

Finalmente, depois que se fez a translação do mundo para os centros, que se ganhou forças suplementares trabalhando nesses centros com inscrições de enésimo grau, é preciso fazer translação de volta da relação de força que foi tornada favorável ao campo dos cientistas.

Portanto, “toda vez que alguém falar numa aplicação bem-sucedida de uma ciência, procure ver se houve uma extensão progressiva de alguma rede. Toda vez que alguém falar de um malogro da ciência, procure descobrir que parte de que rede foi furada. Aposto que sempre vai achar” (LATOURE, 2000: 405).

Algumas considerações

Neste capítulo vimos o modelo de translação proposto por Latour (2000). O processo de disseminação, de acordo com este modelo, começa quando alguém faz uma afirmação. Em geral, para que a afirmação seja considerada, é preciso utilizar afirmações indiscutíveis feitas anteriormente e arregimentar amigos que dêem respaldo à afirmação. O objetivo de quem faz a afirmação é estabelecer um diálogo com pessoas que considerem esta afirmação indiscutível, um fato (ao contrário de ficção). Daí, o nome dado por Latour a quem quer disseminar afirmações: construtor de fatos.

A afirmação feita pelo construtor de fatos pode ser completamente ignorada e, neste caso, o processo de disseminação foi abortado. A afirmação pode ser aceita e incorporada em outras afirmações que forem construídas. Ou, ainda, a afirmação pode ser levada em consideração mas questionada por um contendor. Neste caso, a afirmação passará por uma série de testes de força, até se provar está bem amarrada, que é um fato, ou seja, que tem elos fortes. Estes testes de força muitas vezes exigem conseguir recursos para arregimentar novos amigos, permitir a realização de pesquisas, desenvolver estudos que fortaleçam os elos. Uma vez que o contendor aceite a afirmação como indiscutível, e a utilize para construir novas afirmações, a afirmação velha passará a ser considerada um fato, tornar-se-á uma caixa-preta.

Para disseminar as caixas-pretas, é preciso convencer as pessoas de que, para alcançarem seus objetivos, devem utilizá-las. Mas todos são multicondutores, segundo Latour, e podem largar, transferir, modificar, ignorar, deturpar ou adotar a afirmação. Há duas maneiras, portanto, de realizar a disseminação. Se o construtor de fatos der uma grande margem de negociação a cada um

que pegar a caixa-preta, sem se preocupar se vão transformá-la, adaptando-a às diversas realidades, a disseminação ocorre mais facilmente. Se, por outro lado, o construtor de fatos quiser que outros utilizem sua caixa-preta, mas não alterem seu conteúdo, a disseminação se torna mais difícil, uma vez que será preciso enfrentar os diferentes interesses existentes. As dificuldades do construtor de fatos para disseminar sua afirmação podem ser superadas se ele realizar translações de interesses, ou seja, se der novas interpretações aos seus interesses e aos interesses das pessoas que quer alistar.

Para que os alistados prossigam na disseminação, os elos têm que ser sempre fortalecidos. Para isto são necessárias pesquisas e estudos. Para as pesquisas e estudos, é preciso conseguir recursos. Portanto, para que a disseminação prossiga, ao mesmo tempo em que o construtor de fatos precisa alistar novas pessoas, por meio das inúmeras possibilidades de translação de interesses, precisa também alistar novos recursos. Dizendo de outra maneira, precisa avançar nas redes existentes.

Este trabalho todo para garantir a disseminação só é possível porque o construtor de fatos não é um indivíduo isolado, mas um grupo de pessoas trabalhando inseridas e conectadas numa rede. Os centros da rede são os lugares onde há um grande acúmulo de pessoas e recursos, utilizando velhas caixas-pretas para construir novas afirmações.

Esta proposta de compreensão da lógica de construção e disseminação do conhecimento vale para todas as ciências, uma vez que todo o processo de construção do conhecimento se dá em meio ao conflito de interesses de diferentes grupos e indivíduos.

No próximo capítulo, vamos seguir o convite de Latour. Vamos olhar para uma experiência inovadora em gestão pública antes de esta ter se tornado uma caixa-preta: acompanharemos a disseminação do Programa de Garantia de Renda Mínima no Brasil, seguindo especialmente os passos do Senador Eduardo M. Suplicy.

3

Disseminação do Programa de Garantia de Renda Mínima no Brasil

Neste capítulo vamos acompanhar a disseminação do Programa de Garantia de Renda Mínima, no Brasil, desde a apresentação do Projeto de Lei no Senado Federal, pelo Senador Eduardo M. Suplicy, em 1991, até a Lei Federal sancionada pelo Presidente da República em 1997 (Lei nº 9533), passando pelos municípios²⁰ que o implementaram neste período. Interessa-nos, especialmente, seguir os passos de Suplicy enquanto o construtor da proposta de uma política pública de garantia de renda mínima, embora ele não tenha agido sozinho.

Não estava no escopo desta dissertação avaliar o Programa de Garantia de Renda Mínima, discutindo seu mérito, seus resultados ou impactos, sob quaisquer dos formatos propostos ou implantados. Tampouco nos propomos a acompanhar a evolução dos programas implementados nos municípios²¹ e os resultados alcançados; para isto seria necessária uma pesquisa específica e uma outra abordagem metodológica. Bastava-nos, para o que nos propomos, descrever as características do programa quando implementado em algum município e as motivações que levaram os gestores a adotá-lo.

O cenário em 1991

Depois de vários anos de ditadura, a sociedade brasileira vivia um momento de democratização marcado especialmente pela promulgação da Constituição de 1988, também denominada Constituição Cidadã, e pelas primeiras eleições diretas para Presidência da República, em 1989. Estes dois acontecimentos haviam trazido para o espaço público o debate pela garantia de direitos e o aprofundamento da democracia.

Esta reivindicação de direitos e de ampliação da democracia vinha à tona depois de um período de crescimento econômico, cujo resultado fora um processo de concentração de renda, incidindo sobre a qualidade de vida e o aumento da pobreza especialmente dos que já eram mais pobres. Segundo Barros (1997), ao longo da década de 80, a fração de renda apropriada pelos 20% mais ricos havia aumentado dois pontos percentuais (de 63%, em 1980, para 65%, em 1990), e a fração de renda apropriada pelos 50% mais pobres havia declinado dois pontos percentuais (de 14% para 12%). Aos temas da inflação e da dívida externa, juntara-se, com força, a discussão em torno das alternativas de distribuição de renda. Segundo Camargo (1991), a preocupação estava presente em diferentes grupos sociais – empresários, sindicalistas, partidos políticos, lideranças populares, etc. que propunham a adoção de políticas públicas que reduzissem as desigualdades e a incidência da pobreza no Brasil. O agravamento da desigualdade da distribuição de renda gerava um certo

²⁰ Por suas características administrativas, mais similar à estrutura dos município que à dos estados da federação, incluímos o Governo do Distrito Federal entre as experiências descritas.

²¹ Temos pouco conhecimento de pesquisas que acompanhem a evolução no tempo de experiências inovadoras implementadas nos municípios. Acreditamos que este tipo de pesquisa muito teria a acrescentar para os estudos referentes aos processos de disseminação.

desconforto moral e aumentava o desprezo da população pelos políticos em geral e pela política econômica em particular.

Em 1990, Eduardo M. Suplicy (que passaremos a denominar Suplicy), economista e um dos fundadores do Partido dos Trabalhadores (que passaremos a denominar PT), saiu candidato a Senador. Suplicy já havia sido deputado estadual (pelo MDB, de 1978 a 1982), deputado federal (pelo PT, de 1982 a 1986) e, em 1988, havia sido eleito vereador no Município de São Paulo, obtendo projeção nos meios de comunicação por suas ações de combate à corrupção como Presidente da Câmara dos Vereadores. O tema central de sua campanha para o Senado eram a melhoria da distribuição de renda e o combate à pobreza (SUPLICY, 2002).

Suplicy havia conhecido a proposta do imposto de renda negativo quando fazia seu mestrado nos EUA. O Imposto de Renda Negativo fora proposto como uma política pública federal, defendida pelos dois candidatos que disputavam as eleições, em 1966:

Essa proposição de uma renda mínima garantida a todos [...] viria a se tornar para mim um princípio de política econômica civilizada, para erradicar a pobreza, fazer cessar a marginalização de seres humanos e reduzir as nossas cruéis desigualdades sociais e regionais. Passou a ser uma das principais lutas na minha vida como político e economista (SUPLICY, 2002: 21).

Nesta mesma época, Suplicy conheceu Antonio Maria da Silveira, que viria a ser o primeiro, em 1975, a propor a introdução de um imposto de renda negativo no Brasil, num artigo publicado na Revista Brasileira de Economia (SILVEIRA, 1975). Silveira propunha que, ao invés de o Estado injetar dinheiro na economia por meio dos mais ricos, que o fizesse por meio dos pobres, através de um imposto de renda negativo. Deste modo, segundo ele, haveria um desenvolvimento econômico decorrente do aumento do consumo de bens populares. Logo depois da publicação do texto de Silveira, Suplicy incorporou esta proposta em seus artigos e em sua plataforma política (SUPLICY, 2002).

No final dos anos 70, com o início do processo de democratização, começaram as articulações para a formação de um novo partido político, o PT, que defendia uma maior igualdade e erradicação da pobreza. Logo no começo dos anos 80, com a fundação do PT, Suplicy se junta a outro economista do PT, Paul Singer, que também defendia a importância da garantia de uma renda mínima, e juntos propõem que o imposto de renda negativo fosse uma plataforma do partido. Ao contrário da proposta de Silveira defendida por Suplicy, Singer propunha uma renda mínima familiar e não individual.

Suplicy havia dialogado com seus amigos João Sabóia e Ana Lúcia Sabóia, economista e socióloga, sobre a melhor solução entre as duas alternativas de garantia de renda: a renda individual ou a familiar:

Ponderei que por família tinha algumas vantagens. Mas, às vezes, o chefe da família é o homem, outras vezes é a mulher, e outras vezes não estão em total concordância sobre quem é o chefe. Para que houvesse maior independência, seria melhor fazer por pessoa. A partir desse diálogo, resolvemos fazer por pessoa (CONFERÊNCIA, 1998: 58).

Na década de 80, mesmo com a ampliação dos debates em torno da necessidade de uma política que diminuísse a concentração de renda, o PT não constituiu um espaço muito bom para o avanço na proposição de uma renda mínima: “Nem sempre foi fácil convencer, sobretudo os economistas do PT, bem como outros companheiros do partido, que a garantia de renda mínima era uma proposição que se compatibilizava inteiramente com os objetivos de maior igualdade e erradicação da pobreza defendidos pelo partido” (SUPLICY, 2002: 127).

Em 1990, Suplicy se elegeu Senador e se tornou o primeiro Senador eleito pelo PT. Ao assumir o mandato, decidiu apresentar a proposta de um imposto de renda negativo (SUPLICY, 2002).

Num primeiro momento, Suplicy buscou o apoio de pessoas próximas, que haviam trabalhado em sua campanha. Em seguida, ampliou o escopo dos aliados, procurando Antonio Maria da Silveira, e outros economistas; conversou com Lula, presidente do PT; com o coordenador da área de política agrícola do “Governo Paralelo”²²; e buscou o apoio de alguns deputados da bancada do PT, para apresentar o projeto de lei que instituiu o Programa de Garantia de Renda Mínima. Mas não eram muitos os aliados:

De colegas economistas, dentro e fora do PT, de pessoas das mais diversas áreas, tenho encontrado críticas, objeções, [...] relativas às dificuldades administrativas, à garantia da honestidade das declarações, ao problema endêmico da corrupção no governo, ao possível desestímulo ao trabalho ou que poderia causar junto aos trabalhadores em suas lutas e ao eventual caráter assistencialista. Entretanto, para cada crítica que ouço, mais e mais me convenço que a garantia de renda mínima constitui, na expressão do coordenador da área agrícola do governo paralelo de Lula, professor José Gomes da Silva, um ‘ovo de Colombo’, um instrumento de política econômica que, com eficiência, poderá contribuir para erradicar a pobreza no Brasil (SUPLICY, 1992: 45).

A primeira proposta de uma política de renda mínima no Brasil

E assim, no dia 17 abril de 1991, Suplicy apresentou ao Senado Federal o primeiro projeto de lei para implantação de uma política de garantia de renda mínima no Brasil. A proposta, muito semelhante à de Silveira (1975), consistia em garantir uma renda a todos os indivíduos maiores de 25 anos e cujos rendimentos brutos mensais fossem inferiores a Cr\$ 45 mil, cerca de dois salários mínimos da época. Os rendimentos brutos do beneficiário seriam complementados em valor equivalente a 50% da diferença apurada mensalmente entre estes rendimentos e o limite proposto. No caso dos que não tivessem qualquer rendimento, esta complementação seria de 30% deste limite. Para o pagamento da complementação de renda, o projeto de lei previa a possibilidade de a União firmar convênios, dentre outros, com a rede bancária e a Empresa de Correios e Telégrafos. O custeio seria feito mediante dotação orçamentária específica. O Poder Executivo Federal teria a responsabilidade de instituir programas e projetos que ampliassem a oferta de serviços e bens de consumos populares para atender à demanda que, provavelmente, surgiria a partir desta complementação de renda. (SUPLICY, 1992)

Em sua justificativa, o principal argumento de Suplicy era que o Programa de Renda Mínima iria ao encontro do artigo 3º, inciso III, da Constituição da República Federativa do Brasil, que expressa como um dos seus objetivos fundamentais erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais e regionais, lembrando que este inciso havia sido uma insistência do Senador José Paulo Bisol.

Para dar mais respaldo à sua proposição, Suplicy afirmou que a idéia era defendida por economistas conceituados de diferentes tendências, tanto de fora do Brasil, como era o caso de John Kenneth Galbraith e Milton Friedman, dos Estados Unidos, como de economistas brasileiros, como era o caso de Antonio Maria da Silveira e Paul Singer. Além disso, associou o Renda Mínima a um mecanismo já conhecido: o imposto de renda. Segundo Suplicy, assim como as pessoas que ganhavam além de um determinado limite repassavam uma parcela ao erário público, os que ganhassem menos passariam a receber do erário (SUPLICY, 1992). E, num exercício de retórica, Suplicy antecipa as respostas a algumas questões que provavelmente seus opositores apresentariam.

Quanto às vantagens do Programa de Garantia de Renda Mínima em relação aos programas sociais já existentes, Suplicy argumenta que, ao contrário dos tradicionais programas sociais que distribuem bens aos pobres sem os consultar quanto às suas necessidades, o programa proposto teria a vantagem de permitir ao usuário escolher em que gastar o dinheiro. Não deveriam ser extintas as políticas de saúde, educação, saneamento básico. Pelo contrário, esta seria uma política

²² Depois de perder as eleições em 1989, apesar da expressiva votação obtida por Lula, o PT organizou um grupo de políticos, intelectuais e militantes para acompanhar e controlar as ações do presidente eleito. Este grupo buscava fomentar o debate público, ora reivindicando políticas, ora apresentando proposições.

complementar. Cita o analfabetismo como exemplo: embora o Governo procure garantir escola, muitos não podem estudar porque não se alimentam ou porque não têm como ir à escola.

Aos que argumentassem que seria melhor garantir um salário mínimo mais alto, Suplicy respondeu que, ao propor o Renda Mínima, reconhecia que o salário mínimo não era suficiente para atender às necessidades básicas do trabalhador, mas considerava que uma elevação do salário mínimo poderia onerar empresas, órgãos governamentais ou prefeituras, e isto poderia resultar em desemprego, na medida em que exercesse uma pressão adicional sobre os preços. Nada disto ocorreria com a implantação da Renda Mínima. Além disso, com esta garantia de renda, o trabalhador voltaria a ter poder de barganha e não teria que se sujeitar a um trabalho semi-escravo.

Aos que levantassem o receio de que o programa poderia levar a um aumento ainda maior da inflação, a argumentação de Suplicy era que o poder público poderia planejar o aumento da demanda por bens populares, por meio de programas e projetos especialmente voltados para isto, evitando assim o desabastecimento e a conseqüente elevação dos preços.

Quanto a um eventual argumento no sentido de que o programa deveria ser implantado apenas em alguns municípios ou em algumas regiões, Suplicy respondeu que um programa que abrangesse todos os municípios e todas as regiões permitiria diminuir os fluxos migratórios, uma vez que as pessoas não teriam que se deslocar de regiões rurais para regiões urbanas ou estados mais ricos para ter direito à sobrevivência.

Aos que pusessem questionamentos quanto à honestidade dos indivíduos que recebessem a Renda Mínima, Suplicy argumentou antecipadamente que não era porque havia cidadãos que declaravam receber menos do que efetivamente recebiam que se deixava de cobrar o Imposto de Renda. E quanto aos que questionassem quanto à acomodação de quem recebesse a Renda Mínima, Suplicy argumentou que a perspectiva era complementar 50% em relação ao limite e não 100% para não desincentivar a busca por trabalho e outras fontes de renda.

Quanto à complexidade do gerenciamento e os custos do programa, Suplicy argumentou que o governo já gerenciava inúmeros programas tão ou mais complexos que o Programa de Garantia de Renda Mínima e, com o advento da informática, haveria uma facilidade ainda maior para gerenciá-los. Para não pesar no Orçamento da União, o Programa seria compatível com o grau de desenvolvimento do país, acompanhando o crescimento do PIB (Produto Interno Bruto) *per capita*, e seria algo em torno de 5% ou 6% do PIB (SUPLICY, 1992).

Mesmo tendo antecipado a resposta a estas questões, a sessão no Senado foi marcada por várias contra-argumentações por parte dos senadores presentes. As principais questões colocadas referiam-se à operacionalidade e viabilidade da proposta, bem como à sua potencialidade de gerar mais inflação.

Ampliação do debate

Depois da apresentação do projeto de um Programa de Garantia de Renda Mínima no Senado, desencadeou-se um largo debate em torno do tema. Neste time de “amigos arregimentados”²³ estão professores e pesquisadores da Unicamp, UnB, UFRJ, FGV-RJ, UFBa, UFPB, PUC-RJ, UFJF, UFMG, UFF; integrantes de institutos como IPEA, IL, IBASE, IESP/Fundap; jornalistas, deputados, analistas legislativos, representantes de Conselhos Regionais de Economia. Todos eles, além dos artigos do próprio Suplicy, dialogam com o Renda Mínima, reafirmando as justificativas do projeto de lei, argumentando em torno das questões apresentadas por seus oponentes ou, ainda, apresentando novas questões ao debate, no sentido da construção coletiva de uma afirmação, no caso uma proposta concreta de introdução de uma política pública nova. Buscava-se reafirmar as

²³ Embora a expressão possa parecer muito informal, foi adotada por Latour (2000).

questões antecipadas por Suplicy na plenária do dia 17 de abril e responder as contra-argumentações apresentadas pelos senadores. O debate foi incitado pelo próprio Senador Suplicy, não permitindo que a sua proposição ficasse ignorada. Dentre os artigos publicados, alguns se destacaram.

Tonelli (citado em SUPPLICY, 1992: 163) afirma que o Renda Mínima é uma proposta ousada e inovadora que *ataca o assistencialismo* e o *patrimonialismo*, que marcam o governo das elites, e *reconhece a cidadania* de todos os brasileiros. Além disso, é um plano simples que *subverte a lógica dos gestores da economia* que, em geral, distribuem sacrifícios aos trabalhadores e concentram renda.

Lauro Campos (citado em SUPPLICY, 1992: 170) rebate as críticas de que o Programa de Renda Mínima produziria ainda mais inflação ao aumentar a demanda. Baseado na teoria keynesiana, argumenta que a única saída para a crise brasileira seria a redistribuição da renda nacional, e não a redução dos salários que destruíria o mercado interno e provocava uma crise de subconsumo.

Coutinho (citado em SUPPLICY, 1992: 173) afirma que a renda mínima, da forma como havia sido proposta no projeto de Suplicy, evitaria que o beneficiário deixasse de trabalhar. E convida os adversários para a arena de discussão das políticas redistributivas.

Silveira (citado em SUPPLICY, 1992: 177) reafirmou a transcendência do programa em relação à ideologia: é uma proposta tanto da esquerda quanto da direita. E respondeu, especialmente, o contra-argumento de que a garantia de renda diminuiria a dedicação e a vontade de trabalhar. Rebateu o contra-argumento dizendo que, como a renda mínima se dirige aos que não tem satisfeitas suas necessidades básicas, ao ocorrer esta satisfação, estas pessoas estariam mais aptas a trabalhar. E, além disso, afirmou que se os ricos, que já são ricos, continuam trabalhando, os pobres, mesmo com uma renda mínima garantida, também continuariam trabalhando para ganhar mais. E mesmo que alguém não quisesse continuar trabalhando, por acaso não teria este direito, uma vez que o capitalismo partia do princípio de que se paga rendimentos a quem detém capital, mesmo que não trabalhe?

Young (citado em SUPPLICY, 1992: 180) defende a implementação do Programa de Garantia de Renda Mínima uma vez que permitirá o retorno ao crescimento econômico, principalmente no que se refere à produção de bens típicos do consumo de baixa renda, cuja demanda aumentará.

Pedrão (citado em SUPPLICY, 1992: 186) argumentou que a política econômica ortodoxa não havia conseguido barrar o esfacelamento do tecido social. Assumir o Imposto de Renda Negativo significaria reconhecer a extensão dos problemas sociais inatendidos e dar um primeiro passo para tornar regressivo o sistema tributário em seu conjunto.

Vemos, nestes artigos, vários aliados que se juntam à proposta de Suplicy, trazendo para o debate público novas visões sobre o tema. Neste debate, os que quisessem se opor ao Renda Mínima teriam que fundamentar todos os argumentos contrários. As contribuições de todos estes artigos são incorporadas ao substitutivo proposto por Suplicy, em outubro de 1991. Podemos constatar várias alterações em relação à primeira formulação.

Vejamos as principais mudanças que já se delineavam: alteração da alíquota do Imposto de Renda Negativo de 50% para 30% da diferença entre o patamar mínimo e o nível de rendimento da pessoa; em vez de ser para todos os maiores de 25 anos, haveria uma introdução gradual do programa, a começar pelos que tivessem mais de 60 anos e, ao longo de oito anos consecutivos, chegar-se-ia à cobertura de todos que tivessem mais de 25 anos e rendimentos inferiores ao patamar mínimo; além de estabelecer parceria com a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos e a rede bancária, o Executivo poderia estabelecer convênios com estados e municípios; e, em vez de estabelecer uma dotação orçamentária própria para financiar o Renda Mínima, o governo teria que cortar o financiamento de programas ineficientes que se propunham atender as populações pobres. Além disso, não seria da alçada do Governo Federal instituir programas e projetos que ampliassem

a oferta de serviços e bens de consumos populares para atender à demanda, mas o aumento do nível de empregos dar-se-ia quando os empresários se aproveitassem do fato de terem que pagar menos para cada trabalhador e empregassem mais pessoas, gerando, num segundo momento, um aumento do nível de emprego e de salários (SUPLICY, 1992).

Além de propor estas mudanças, em outubro, Suplicy apresentou uma lista ainda maior de aliados e defensores de uma renda mínima:

Simples na sua concepção, este instrumento tem sido defendido por alguns dos mais conceituados economistas de diferentes tendências, como John Kenneth Galbraith, James Tobin, *Robert Solow* e Milton Friedman. Reconheço a persistência do brasileiro Antonio Maria da Silveira, que o defende há vinte anos. *Edmar Lisboa Bacha* e *Roberto Mangabeira Unger* já defenderam a sua introdução, e Paul Singer também o tem defendido na forma de um mínimo familiar²⁴ (SUPLICY, 1992: ?).

Às vésperas da votação do projeto de lei do Programa de Renda Mínima no Senado, Suplicy e Silveira (SUPLICY e SILVEIRA, citado em SUPLICY, 1992) publicam um artigo focalizando o aspecto do crescimento redistributivo do Renda Mínima, desde a lógica do multiplicador keynesiano, que havia sido um dos contra-argumentos utilizados pelo Senador Coutinho Jorge: o Programa de Garantia de Renda Mínima seria justamente a solução para o Brasil, uma vez que transferiria diretamente poder aquisitivo para os pobres, criando demanda permanente e ascendente de serviços e bens de consumo populares. Estes são setores intensivos em mão-de-obra pouco ou não qualificada. Implantado gradualmente, o programa geraria o efeito multiplicador, tanto pelo aumento da demanda quanto pela mudança de sua composição. Assim, a criação de empregos e o aumento de salários ocorreria naturalmente no mercado e reduzir-se-ia, a cada ano, a quantidade de recursos necessários para abranger o contingente de pobres do ano seguinte.

Apesar de todos os artigos publicados fundamentando o Programa de Garantia de Renda Mínima, há um certo ceticismo quanto à integridade dos políticos em cujas mãos estaria o destino do Programa. No dia 4 de dezembro de 1991, Alves (citado em Suplicy, 1992: 183) escreve:

O projeto do Senador Suplicy deverá receber esta semana parecer favorável de seu relator na Comissão de Finanças, Senador Maurício Correa, e, se nela for aprovado por maioria qualificada, irá diretamente para a consideração da Câmara dos Deputados. A Câmara, como se sabe, é o *habitat* dos Sete Anões, os espertos baixinhos que manobram a Comissão de Orçamento. Não é provável que desejem acabar com as benesses das cestas básicas e outras do gênero. Vez por outra, no entanto, os milagres acontecem, mesmo nas salas do Congresso. Daí a esperança do Senador por São Paulo, que adotou como seu um dos lemas da rebelião estudantil de Paris, em maio de 1968: *Seja realista: peça o impossível*.

A aprovação do projeto no Senado

Depois de receber um parecer favorável do Senador Maurício Correa (PDT), relator da Comissão de Assuntos Econômicos, e ter sido aprovado por maioria qualificada nesta mesma Comissão, o projeto de lei que instituía o Programa de Garantia de Renda Mínima não foi direto para a Câmara, mas, a pedido do Senador Marco Maciel (PFL-PE), líder do governo, o projeto seguiu para apreciação do Senado.

No dia 16 de dezembro, o projeto foi apresentado na plenária do Senado para votação. O parecer do relator, Senador Maurício Correa reafirmava alguns argumentos que haviam sido utilizados por Suplicy para justificar a relevância de seu projeto, remetendo a autoria dos dados para um instituto ligado ao Ministério do Planejamento, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Segundo o Senador, o IPEA havia publicado uma pesquisa divulgando que, dos 150 milhões de

²⁴ Em itálico estão os nomes dos que não haviam aparecido na primeira justificativa.

brasileiros, 45 milhões estavam na pobreza; 75% da renda nacional estava nas mãos de 30% dos brasileiros, enquanto outros 30% da população detinham apenas 4,2% da renda; o desempenho econômico havia apresentado queda, o que geraria mais desemprego e mais miséria. Além disso, o Senador sugeriu o uso de recursos que estavam aplicados em outros programas sociais, que poderiam ser extintos, por serem ineficientes, para viabilizar o Programa de Garantia de Renda Mínima; sugeriu para 1995 a aplicação do programa; e propôs a realização de mais estudos quanto à viabilidade da proposta. (SUPLICY, 1992: 60): “Ademais, o projeto em exame, além de inédito na sua engenhosidade, é um trabalho dos mais sérios, voltado inteiramente para o princípio constitucional insito no art. 3º, III, e de indiscutível viabilidade econômica” (CORREA, citado em SUPLICY, 1992: 61)

O debate público em torno da concentração de renda, da necessidade de implantar políticas públicas de erradicação da miséria e de retomada do crescimento econômico, além da publicização de fraudes e desvios nos programas sociais, não permitiriam que qualquer político se expusesse contrariamente à proposta de Suplicy sem ter prejuízos junto ao seu eleitorado. Ainda assim, ao chegar à plenária no dia 16 de dezembro, o contra-argumento dos senadores volta-se, justamente, para a viabilidade econômica do Programa.

O principal argumento, levantado primeiro pelo Senador Ronan Tito (PMDB-MG), foi o fato de não terem sido feitos estudos econômico-financeiros e estatísticos, imprescindíveis à avaliação do Programa e para sua posterior implementação. O Senador argumenta que o fato de Suplicy ser professor de economia do curso de pós-graduação da Fundação Getulio Vargas e ter afirmado num artigo do jornal O Estado de S. Paulo que o custo total do projeto seria de 4% do PIB, levava-o a acreditar, mas sem muita certeza, de que este realmente seria o custo do Programa de Renda Mínima. E sugere a Suplicy: “É muito fácil fazer esses estudos a partir das informações que nos dão o Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, o Ministério do Trabalho e Previdência Social e outros órgãos públicos. A partir daí, dá para se montar os custos e fornecê-los ao Plenário”(SUPLICY, 1992: 79).

Suplicy solicita um aparte e lê um trecho do documento elaborado pelo Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento a respeito do impacto que poderia ter o Programa de Garantia de Renda Mínima sobre as contas públicas: considerando que todos os brasileiros que estivessem dentro dos critérios solicitassem a complementação de renda, o custo do projeto seria de 3% e 4% do PIB. Este seria um valor máximo, uma vez que a nova versão do projeto previa sua implantação ao longo de oito anos e não de uma vez só.

O Senador Ronan Tito desqualifica a resposta e a sua própria sugestão feita anteriormente:

a palavra do Senador merece fé pública; documento interno de qualquer repartição pública, não. De maneira que continuo confiando na palavra de V. Exa., mas repito: o Plenário do Senado, a Comissão de Assuntos Econômicos deverão merecer de V. Exa. um estudo da repercussão de custos para saber a origem do financiamento (SUPLICY, 1992: 80).

Uma vez que o debate público não permitiria a nenhum Senador colocar-se contra uma proposta que buscava erradicar a pobreza, além das contra-argumentações referentes à viabilidade do projeto, foi questionado o objetivo implícito de Suplicy em propor um programa com este.

O principal embate foi com o Senador Espiridião Amin (PDS-SC). Amin afirmou que o país não tinha maturidade para implantar um programa como este. Suplicy sugeriu em sua fala que Amin estaria se negando a apoiar o projeto porque isto influiria no cenário das eleições à prefeitura de São Paulo, em que Eduardo Suplicy era candidato pelo PT e o partido de Amin apoiava Paulo Maluf. É preciso lembrar que Maluf havia perdido as eleições em 1988 para Luíza Erundina, do PT, e nas eleições em 1992 faria oposição a Suplicy, que seria candidato pelo PT.

Amin respondeu afirmando que a paternidade do Renda Mínima era de Antonio Maria da Silveira, como se Suplicy apenas *copiasse* a idéia deste professor que “impõe respeito a todos nós”. Além disso, advertiu Amin, não era uma iniciativa parlamentar, era um programa de governo. E, sendo

programa de governo, por que Suplicy proporia isto se o Partido dos Trabalhadores não o havia integrado ao seu plano de governo de 1989? A resposta do próprio Senador Amin foi que o único objetivo de Suplicy seria a visibilidade no cenário nacional propiciada por um projeto com este perfil: “é uma apresentação com um objetivo mais remoto do que aquele da sua simples aprovação” (SUPLICY, 1992: 81). Ao final, reconheceu o mérito do programa, mas dizia não conseguir perceber a aplicabilidade. É uma idéia que deveria seguir amadurecendo, como estava ocorrendo desde que o professor Antonio Maria da Silveira a propusera, em 1975:

Porque este país não tem ainda instrumentos para aferir, em condições de mínimo de confiabilidade, o piso de renda, o patamar de renda que ele próprio estabelece como sendo o desejável, e que pela via do Imposto de Renda Negativo, se deveria compensar, para dele se aproximar a renda do cidadão brasileiro (SUPLICY, 1992: 82).

José Eduardo Dutra (PTB-PR) declarou em seu discurso que o projeto era merecedor de mérito, mas para ele poderia acentuar a inflação. Além disso, era contra a idéia de que aqueles que não trabalhassem, que não produzissem, recebessem alguma renda. Para estes, que não trabalhavam provavelmente por razões educacionais, seria preciso garantir profissionalização. O Senador Marco Maciel pediu um aparte e acrescentou que o problema do projeto de Suplicy era o fato de que seria necessário desviar recursos de programas sociais mais básicos, como educação e agricultura, sendo que estes, sim, poderiam resolver o problema da falta de emprego no país. Dutra retomou a palavra e encerrou afirmando que o projeto “é mais uma destas soluções simplistas que se buscam tanto no Brasil” (SUPLICY, 1992).

Suplicy contra-argumentou, trazendo para o debate pessoas que não estavam presentes no Senado, mas que haviam defendido publicamente a proposta de uma Renda Mínima:

é um projeto bem fundamentado nas idéias dos melhores economistas deste país e do mundo, do quilate dos mais brilhantes, do próprio PDS, como Roberto Campos, que disse: ‘Este é um projeto que está de acordo com a filosofia liberal. Só quero saber se aqueles que tanto ganham com esses programas irão aceitá-lo’. Mário Henrique Simonsen, o mais brilhante economista do PFL, há três semanas disse que esse era um projeto que merece todo o apoio. João Sayad, economista do PMDB, considerado pelo Presidente José Sarney um dos mais brilhantes economistas deste país – o maior, segundo ele – também o apoiou publicamente há poucas semanas. Não se trata de um plano sem a devida consideração. É um projeto fundamentado nas palavras de economistas que ganharam o prêmio Nobel como James Tobin, Robert Solow e Milton Friedman. Não venha desmerecer este projeto como pequeno, Senador José Eduardo! (SUPLICY, 1992: 87)

A defesa do projeto tomou outro rumo com o discurso do Senador José Paulo Bisol, do PSB do Rio Grande do Sul. Para ele, o grande mérito do projeto de um Programa de Garantia de Renda Mínima era o fato de permitir consolidar um dos objetivos que haviam sido incluídos na Constituição de 1988: a erradicação da pobreza. Num trecho do discurso de Bisol podemos ler:

É este o sentido do trem da história: ou você salta em sua direção ou você fica na estação, carregando a própria miséria moral, e o isolamento de quem se deixou ficar do lado de fora da realidade. A miséria põe o homem fora de sua própria humanidade. Quem não é miserável e não sabe disso sofre de outra miséria, padece de outra desgraça, que é a pobreza espiritual, a ausência de solidariedade e a incapacidade de simpatia. *Sin*, etimologicamente, do latim, significa com, junto; e *patere* significa sofrer. Simpatia é compadecimento, é sofrer junto. E esse extraordinário projeto é um grito aos brasileiros para que venham sofrer juntos, para que venham compadecer a miséria de seus filhos, crianças, jovens, adultos, velhos, enfim, seres humanos: nervos, carnes, humores, sangue nas veias, sêmen no sulco como todos nós. [...] o Senador Suplicy, eu, e alguns outros Senadores somos utópicos, queremos mudar, somos utópicos, queremos transformar, somos utópicos, queremos descer da consuetude infeliz que transformou a administração desta Pátria na coisa mais pustulente e corrosiva que jamais nenhum de nós testemunhou igual. Conservar o quê? Cem milhões de pobres? Para a riqueza de quem? (BISOL citado em SUPLICY, 1992: 111)

Fernando Henrique Cardoso, líder do PSDB no Senado, complementou a fala de Bisol argumentando que o projeto de Renda Mínima era uma “utopia realista” uma vez que o principal foco do projeto era encontrar um mecanismo mais eficiente de distribuir recursos já disponíveis pelo Estado.

O argumento final apresentado pelos que eram contrários à implantação de um Programa de Garantia de Renda Mínima, mas votaram a favor, era que, apesar de este ser um belo projeto, afinal todos buscavam erradicar a miséria e a pobreza, havia diferenças quanto ao “como” se deveria introduzir um programa que permitisse distribuir renda e erradicar a pobreza. Para estes senadores, a proposta de Suplicy, por sua inviabilidade, apenas se justaporia a outras tantas políticas compensatórias e assistencialistas já existentes.

Depois de quatro horas e meia de discussão, o projeto foi aprovado no dia 16 de dezembro de 1991, na versão do substitutivo apresentado pelo Senador Maurício Correa, a partir das mudanças incorporadas por Suplicy em outubro. Nenhum voto contra. Dos 81 senadores, quatro se abstiveram: Espiridião Amin²⁵, Josaphat Marinho, Marco Maciel e Rachid Saldanha Derzi. E foi encaminhado para a Câmara.

Depois da aprovação do projeto de Suplicy, todos os senadores sentiram-se co-responsáveis pela magnanimidade de terem aprovado um projeto que erradicaria a miséria no Brasil. Além de elogiarem a persistência e a determinação de Suplicy.

A mudança de rumo no debate

Mal havia ocorrido a aprovação pelo Senado e já seguia o debate externo. Melhor dizendo, o debate nunca parou, sempre ocorrendo paralelamente às discussões no Senado. Os principais pontos do debate em torno de uma política pública de garantia de renda mínima continuavam sendo as questões relativas à sua viabilidade e operacionalidade; à sua potencialidade de gerar empregos e não acentuar a inflação; e seu potencial incentivo às fraudes e à vadiagem, uma vez que aqueles que recebessem uma renda mínima tenderiam a se acomodar, ou ainda, preferir o mercado informal para receber recursos do Renda Mínima (SUPLICY, 1992).

No final de dezembro de 1991, e começo de 1992, o debate tomou um novo rumo. Sabóia (citado em SUPLICY, 1992), ao defender o Programa de Garantia de Renda Mínima como uma alternativa pertinente e viável, chamava a atenção para os 30 milhões de crianças e adolescentes até 17 anos que se encontravam na pobreza²⁶. E esta situação, segundo ele, afetaria a vida de todos, uma vez que a pobreza levava ao aumento da violência.

Este argumento ia ao encontro da proposta de Camargo (citado em SUPLICY, 1992) que, desde o começo dos anos 80, vinha estudando as alternativas de distribuição de renda e erradicação da pobreza (CAMARGO citado em SUPLICY, 1992). Segundo ele, apesar de o Brasil ter passado por quatro décadas de crescimento da renda *per capita*, metade da população seguia na miséria. Dentre as inúmeras causas apontadas, a principal seria que a própria pobreza gerava mecanismos que a reproduziam:

o custo de oportunidade de manter uma criança na escola é muito alto para os pobres brasileiros. Entrando cedo no mercado, as crianças pobres saem cedo da escola, se engajam em trabalhos pouco qualificados e sem perspectivas profissionais. Sua contribuição para a renda familiar de hoje é relativamente grande, mas serão os pobres de amanhã (CAMARGO, citado em SUPLICY, 1992: 216)

²⁵ É interessante notar que, apesar do embate na plenária do Senado, nem Amin, nem Dutra, nem Maciel votaram contra.

²⁶ As discussões em torno do Estatuto da Criança e do Adolescente, que entrou em vigor em outubro de 1990, deram maior visibilidade à situação vivida pela infância e adolescência pobre do Brasil.

Sob este ângulo, o Programa de Garantia de Renda Mínima passa a ser visto como política fundamental para quebrar o ciclo de pobreza se, em vez de começar sua implantação pelos mais velhos, começasse pelos mais novos. Portanto,

mais adequado seria criar um programa que complementasse a renda de todos os trabalhadores, desde que eles coloquem seus filhos em escolas públicas. A fiscalização seria mais fácil e se criaria um incentivo adicional para deixar os filhos na escola. Mas atenção, a complementação deve ser para colocar todos os filhos, e não cada filho, na escola (CAMARGO, citado em SUPPLY, 1992: 216).

Gonçalves (citado em SUPPLY, 1992) reuniu a afirmação de Sabóia, de que a pobreza afligia especialmente crianças e adolescentes de até 17 anos em famílias monoparentais chefiadas por mulheres, e a proposição de Camargo, sugerindo a vinculação à frequência escolar, e apresentou a sugestão de que o Programa de Garantia de Renda Mínima priorizasse as famílias chefiadas por mulheres sem marido que tivessem todos os filhos na escola.

Adotando esta proposição, Suplicy passou a ter resposta a vários dos argumentos contrários ao Programa de Garantia de Renda Mínima, especialmente aos que se opunham por considerá-lo um programa de caráter assistencialista e compensatório, incapaz de eliminar as causas da pobreza.

Na medida em que foi associado a uma política considerada pelas esquerdas tradicionais como capaz de alterar a distribuição de renda no mundo, como era o caso das políticas educacionais, houve também uma diferente adesão por parte dos integrantes do partido à proposta de Suplicy (SUPPLY, 2002). Para o Senador, no entanto, embora a introdução da questão educacional tivesse ampliado a proposta original do Programa de Garantia de Renda Mínima, por outro lado limitou a possibilidade de acesso a ele, uma vez que não seria mais voltado para todos os indivíduos maiores de 25 anos, mas para famílias que tivessem crianças em idade escolar; limitando também o seu potencial redistributivo, uma vez que deixava de considerar a complementação de renda de todos os indivíduos, passando a ser um auxílio monetário para que as crianças pudessem frequentar a escola²⁷.

Esta inflexão na lógica do Programa de Renda Mínima levou à ampliação do número de apoiadores da proposta, permitindo dar uma resposta mais incisiva aos principais questionamentos que pairavam a respeito do renda mínima: aos que questionavam a pertinência de um indivíduo receber uma renda sem qualquer contrapartida, a partir do momento em que fosse preciso garantir a frequência escolar dos filhos, tirando-os do trabalho, estava dada a contrapartida para o repasse de recursos; aos que questionavam se o Programa de Garantia de Renda Mínima seria diferente dos outros programas sociais existentes quanto à sua capacidade de ir além das ações paliativas e não ser simplesmente mais uma política compensatória, a resposta passou a ser que o investimento em capital humano – decorrente da obrigatoriedade de manter os filhos na escola, tirando-os do trabalho precoce – poderia quebrar o ciclo da pobreza das gerações futuras.

Em 1992, em ano de eleições para o executivo e o legislativo municipal, o Programa de Garantia de Renda Mínima esteve presente nas discussões públicas, com seus inúmeros desenhos possíveis enquanto alternativa possível de superação da miséria, e em 1993, primeiro ano de novas gestões municipais, foi-se consolidando a ligação entre a garantia de uma renda mínima e a obrigatoriedade da frequência escolar das crianças entre 7 e 14 anos.

Estes dois anos foram marcados também pelos escândalos da Era Collor que, por fim, levaram a seu *impeachment*; e o surgimento da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, reunindo, em diversos municípios, cidadãos que, desacreditando dos governantes, buscavam por si mesmos uma solução para a superação da miséria.

Sem dúvida, [...] a campanha nacional da Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida [...] traz para o centro da arena política nacional o tema da fome e da pobreza. Esta

²⁷ Entrevista com Suplicy em 25 de abril de 2002.

campanha, que visava socorrer 32 milhões de brasileiros em condição de indigência, organizou em comitês cerca de 3 milhões de pessoas e conseguiu a contribuição efetiva de 30 milhões de brasileiros, garantiu o reconhecimento da segurança alimentar como um direito de todos os brasileiros e abriu campo para iniciativas como a produção do Mapa da Fome, a criação do Conselho de Segurança Alimentar (depois substituído pelo Programa Comunidade Solidária) e a proposta de implantação dos programas de renda mínima. Frente ao impacto desta mobilização nacional e da relevância que adquire a discussão sobre as formas de se enfrentar a pobreza e a fome, ganha destaque e torna-se de amplo conhecimento no país a proposta do Senador Suplicy (CACCIA BAVA, 1998: 117).

Em 1993, com novos governos assumindo a gestão em diversos municípios brasileiros, assumiram também os prefeitos e vereadores que nos quatro anos seguintes viriam propor a implantação de programas de renda mínima em seus municípios. Mas, entre o primeiro ano de governo destes prefeitos e a implantação da primeira experiência concreta de renda mínima, mais dois anos se passaram.

Ao longo destes dois anos, o IPEA encaminhou algumas pesquisas para análise da viabilidade de implementação do Programa de Garantia de Renda Mínima (LOBATO, 1998). Estudos de Almeida e Camargo (1993 e 1994), por exemplo, comparavam três tipos diferentes de políticas de incentivos para que as pessoas superassem a pobreza por meio do crescimento do capital humano: melhora do sistema educacional, subsídio às famílias para manterem as crianças na escola e transferência de renda para as famílias, concluindo que a segunda alternativa seria a mais eficiente.

Também Suplicy, derrotado nas eleições de 1992 para a prefeitura de São Paulo, seguia com uma equipe de pesquisadores, tanto no Senado quanto na FGV-EAESP, buscando respostas aos inúmeros questionamentos colocados em relação ao seu projeto de lei de Garantia de uma Renda Mínima (SUPLICY e CURY, 1994).

Os estudos de Cury (citado em SUPLICY, 1994) demonstravam “que um aumento de renda de 5% do PIB (Produto Interno Bruto) para os que ganham até dois salários mínimos, resultaria no crescimento de 8,52% do PIB e na criação de mais de 2,5 milhões de empregos formais e outros 2 milhões de empregos informais”. Na lista dos setores da economia que mais cresceriam, são elencados: abate e preparo de aves, moagem de trigo, outros produtos alimentares, beneficiamento de arroz, saneamento, leite e laticínios, indústria farmacêutica, indústria de fumo.

Com sua equipe de assessoria do Senado, Suplicy elaborou uma cartilha que buscava popularizar o Programa de Garantia de Renda Mínima. Esta cartilha (SUPLICY, 1994) procurava explicar o que era o Programa e, na forma de uma história em quadrinhos, mostrar suas vantagens. Os argumentos apresentados mostravam o Renda Mínima como uma alternativa viável para a constituição de um mercado interno forte, na medida em que permitiria o aumento da produção de bens de consumo populares, levando a economia a uma trajetória de crescimento e, com isso, sendo possível gerar empregos e superar a situação de miséria em que se encontrava uma boa parte da população brasileira (SUPLICY, 1994).

Nesta mesma cartilha (SUPLICY, 1994), eram apresentadas perguntas e os principais argumentos em defesa do Programa, procurando motivar o debate para que o tema não caísse no esquecimento:

Quantos poderão ser beneficiados e onde moram estas pessoas? São 38.932.695 cidadãos, com mais de 25 anos de idade que ganham menos de dois salários mínimos, os potencialmente beneficiados pelo programa. O programa eliminaria intermediações e destinaria os recursos diretamente para as mãos de quem deles necessita, reduzindo as desigualdades regionais e a migração:

Um dos efeitos mais importantes que vale ressaltar: o grande número de crianças que deixa as escolas para complementar a renda familiar nos sinais de trânsito, nas ruas e praças. No debate sobre o Programa de Garantia de Renda Mínima, surgiu a sugestão de iniciar a introdução do PGRM pelas famílias que possuem crianças em idade escolar e moram nas regiões mais

pobres. Neste caso, para ter direito ao benefício, a pessoa deve comprovar que seu filho está freqüentando a escola (SUPLICY, 1994: 13).

Mas como funciona nos outros países? Existe algo parecido? São apresentados os exemplos da França, Estados Unidos e feitas referências à existência de experiências no Canadá, Inglaterra e Holanda.

Quanto custaria e de onde sairia o dinheiro? Custaria 3,5% do PIB e o dinheiro sairia do Orçamento da União, sem comprometer os gastos com educação e saúde, mas substituiria, gradativamente, programas menos eficientes.

Se as pessoas receberem sem trabalhar não vão ficar desincentivadas de procurar emprego? Não, porque sempre se vai ganhar mais trabalhando do que desempregado.

Será que as empresas não reduzirão o salário? No começo, talvez sim, mas para aumentar a produção de modo a atender a demanda, decorrente do fato de que algumas pessoas que nada ganham, ou ganham muito pouco, passariam a consumir, seria necessário contratar novos trabalhadores, e então, os salários aumentariam.

O que é melhor para a população? Ensinar a pescar ou dar o peixe? É ensinar a pescar, mas às vezes as pessoas precisam ganhar um peixe para terem forças para aprender a pescar:

É isto que acontece hoje no Brasil. A subnutrição nos primeiros anos de vida, devido à miséria absoluta, marca para sempre a capacidade intelectual da pessoa, dificultando o seu aprendizado. Além do mais, o Programa de Garantia de Renda Mínima poderá se iniciar pelas famílias que possuem filhos em idade escolar, para ajudar a próxima geração a aprender a pescar (SUPLICY, 1994: 16).

Em 1994, portanto, três anos após a primeira proposição de um Programa de Garantia de Renda Mínima, sem abrir mão da proposta inicial de que todos os indivíduos maiores de 25 anos tenham garantida uma renda mínima, já o vemos sendo apresentado como uma maneira de promover a escolarização e a erradicação do trabalho infantil, ao priorizar os indivíduos pobres que têm filhos em idade escolar.

Além desta discussão de se vincular à escolarização, houve um debate em torno da unidade mínima a ser considerada: renda familiar ou renda individual. Suplicy, em conversa com João Sabóia e Ana Lúcia Sabóia, havia chegado à conclusão de que seria melhor uma renda individual. Embora alguns economistas como Singer, Camargo e Gonçalves (citados em SUPLICY, 1992) fizessem referência a uma renda familiar, Suplicy mantinha a proposta de garantir uma renda individual²⁸.

Enquanto isso, o projeto aprovado pelo Senado e encaminhado à Câmara dos Deputados continuava à espera de um parecer do deputado Germano Rigotto (PMDB-RS), relator da Comissão de Finanças e Tributação (SUPLICY, 1994).

O ano de 1994 havia sido marcado por eleições estaduais e nacionais, e a vitória de Fernando Henrique Cardoso, do PSDB, para a Presidência da República. A retomada do crescimento econômico (a partir de 1993) e a estabilização de preços (a partir de 1994, com o Plano Real) reintroduziram a questão do combate à pobreza e da redução das desigualdades, abrindo possibilidades de implementação de um programa de garantia de renda mínima que se mostrava “uma das poucas políticas que [...] gozam de um inusitado consenso” (LOBATO, 1998).

Em 1995, o Programa de Renda Mínima foi adotado concretamente em três lugares²⁹: Campinas (SP), Distrito Federal e Ribeirão Preto (SP).

²⁸ Os argumentos desta discussão serão apresentados mais adiante.

²⁹ “Entre o projeto do Senador Eduardo Suplicy, aprovado em dezembro de 1991, e os primeiros programas implementados (Campinas, Distrito Federal e Ribeirão Preto) não há registro de qualquer outra proposta ou iniciativa. É a partir de 1995 que projetos de lei, visando à instituição de programas de renda mínima começam a ser

Implantação das primeiras experiências

A Prefeitura de Campinas e o Governo do Distrito Federal implementaram seus programas de renda mínima quase que simultaneamente. Como em Campinas a formalização se deu alguns dias antes, começamos pela descrição desta experiência, sem prejuízo do reconhecimento da originalidade da experiência implementada no Distrito Federal.

Campinas

José Roberto Magalhães Teixeira, depois de ter sido prefeito de Campinas de 1983 a 1988, foi deputado federal, e voltou à prefeitura em 1993, pelo PSDB³⁰:

Encontrei bolsões de miséria absoluta em Campinas, que não existiam quatro anos atrás quando deixei a prefeitura. Bolsões de miséria absoluta numa cidade que tem os índices *per capita* mais altos do país. [...] Dei uma resposta clássica que foi a distribuição de sopas, sopões, para, de imediato, matar a fome de quem estava com fome, efetivamente (LESBAUPIN, 1996: 66).

Em dezembro de 1994, Magalhães Teixeira pediu a secretários da área social que elaborassem uma proposta que minimizasse a miséria na cidade, buscando substituir a política emergencial de distribuição de alimentos para a população em extrema miséria. Os cadastros de programas de assistência já existentes no município permitiram diagnosticar os bolsões de miséria. A partir deste diagnóstico, foi elaborado o anteprojeto de lei.

O Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima foi criado pela lei nº 8.261, de 06/01/1995 e regulamentado pelo Decreto nº 11.471, de 03/03/1995, por iniciativa do prefeito. O limite do gasto deste programa era de 1% do orçamento da prefeitura. Para que a Câmara aprovasse o Projeto de Lei, Suplicy esteve algumas vezes em Campinas:

Quando o prefeito Magalhães Teixeira apresentou o Projeto de Lei, fui visitá-lo, e tivemos uma longa conversa. Também me reuni diversas vezes com a direção do PT em Campinas, que lhe fazia oposição. Em primeira votação, o único vereador do PT à época, César Nunes, resolvera votar contrariamente ao projeto. Os demais vereadores, inclusive da base do prefeito, não haviam aceito algumas de suas emendas que destacavam normas do Estatuto da Infância e da Adolescência, e outras que envolviam maior participação da comunidade. Na segunda votação, entretanto, com a aceitação de suas emendas, após aquele diálogo, Nunes votou favoravelmente (SUPLICY, 2002: 126)

O Programa era dirigido a famílias em situação de extrema pobreza e que tivessem em sua composição crianças e adolescentes, complementando a renda de forma que atingisse R\$ 35 *per capita*. Os critérios de seleção das famílias eram ter filhos entre 0 e 14 anos, ou maiores, desde que fossem portadores de deficiências físicas ou mentais; residissem no município pelo mínimo dois anos antes da data da publicação da lei; auferissem renda mensal inferior a R\$ 35 *per capita*. O benefício era concedido às famílias no período de um ano, podendo ser renovado por mais um ano. Um dos primeiros critérios de prioridade estabelecidos foi a presença de crianças desnutridas na família.

As famílias se comprometiam a garantir a frequência das crianças na escola, o atendimento à saúde, além de participar de reuniões mensais. Estas reuniões mensais com as famílias eram coordenadas

apresentados por vereadores, deputados estaduais, federais e senadores. Em 1996, verificou-se uma profusão de projetos de âmbito municipal, estadual e federal e a implementação de vários programas, sobretudo de abrangência municipal. Assim, a visibilidade dos programas instituídos em 1995 parece ter estimulado a multiplicação do número de programas de renda mínima ou bolsa-escola, sobretudo de âmbito municipal.” (FONSECA 2001: 169)

³⁰ Magalhães Teixeira havia sido do PMDB, partido do qual se desligou para se tornar um dos fundadores do PSDB (RIBEIRO, 1988).

por um psicólogo ou assistente social, para discutir temas de interesse da família e problemas enfrentados no dia a dia.

O Programa estava ligado a Secretaria de Desenvolvimento Social e vinculado às demais secretarias do município: Finanças, Saúde, Educação, além de ONGs e da Fumec (Fundação para Alfabetização de Adultos).

Segundo depoimento de Magalhães Teixeira num seminário realizado pelo IBRADES, em 1995, sobre experiências bem-sucedidas de gestões municipais democráticas (citado em LESBAUPIN, 1996), dentre os objetivos do Programa de Campinas, estava a redistribuição de renda:

Entre outros grandes males, um dos nossos grandes problemas é o da distribuição de renda. O país parece que é o segundo de baixo para cima em termos de distribuição de renda no mundo todo. Só tem um ou dois países que estão à nossa frente, então é um absurdo. O que estamos fazendo é um ensaio de redistribuição de renda, que eu acho que o Estado tem a obrigação de pelo menos amenizar esse problema (p. 114).

Para acompanhar os resultados e procurar alternativas para a continuidade do Programa de Renda Mínima, de forma que ele não se tornasse um simples programa assistencialista, Magalhães Teixeira pediu ajuda ao Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Unicamp (NEPP). Segundo estudos desenvolvidos pelo NEPP, as principais destinações dadas pelas famílias aos recursos recebidos da prefeitura, nos primeiros quatro meses do Programa, foram gastos com roupa para os filhos, material escolar, alimento e reforma das moradias. Segundo Magalhães Teixeira, “trata-se, pois, de dar liberdade para que a família defina sua prioridade, não a prioridade que nós devemos condicionar – comprar alimentos, fazer isso e aquilo –, é dar liberdade para que ela aplique o dinheiro” (LESBAUPIN, 1996: 113).

Apesar de receber o nome de Renda Mínima, como o projeto de lei proposto por Suplicy, o Programa de Campinas já incorporava a proposta de vincular a renda à frequência escolar, e considerava a unidade familiar e não o indivíduo como base de referência para o cálculo. Além disso, definia um período máximo para a família estar no programa, considerando a renda mínima uma política de assistência social, que permitiria à família “se organizar” para sair da situação de miserabilidade em que se encontrava. Esta abordagem era claramente distinta da proposta defendida inicialmente por Suplicy, que considerava a renda mínima um direito de todo indivíduo e um mecanismo econômico de distribuição de renda e promoção do desenvolvimento, sem prazo para terminar.

Podemos constatar ainda uma grande diferença quanto ao valor a ser complementado. A proposta de Suplicy, atualizando os valores, garantiria uma renda mensal individual de, pelo menos, 60% do salário mínimo³¹, cerca de R\$ 86, caso o indivíduo não tivesse qualquer renda, enquanto o programa de Campinas garantiria, no máximo, R\$ 35.

Distrito Federal

A segunda experiência implantada, quase simultaneamente à de Campinas, foi a do Governo do Distrito Federal, por iniciativa de Cristóvam Buarque, eleito governador pelo PT no final de 1994. Ali, o programa de renda mínima foi denominado Bolsa-Escola.

Buarque participara, desde o final dos anos 80, das reuniões do “Governo Paralelo”, juntamente com Eduardo Suplicy, Paul Singer e José Márcio Camargo, dentre outros economistas, discutindo a proposta do programa de garantia de renda mínima. Em sua campanha para governador do Distrito Federal, no segundo semestre de 1994, introduziu essa proposta como um dos principais programas a ser implementado, para colocar todas as crianças na escola.

³¹ Em 1995 isto era equivalente a R\$ 130.

O Instrumento Legal que instituiu o *Programa Bolsa-Escola - Renda Mínima* em Brasília foi o Decreto do Executivo nº16.270, de 11/01/95. O Programa tinha uma Secretaria Executiva vinculada à Secretaria da Educação. Não ficou limitada a porcentagem da Receita que poderia ser comprometida com a execução do Programa. Sua implementação começou por um projeto-piloto na cidade de Paranoá e, gradativamente, foi implantado nas demais cidades do Distrito Federal, priorizando-se as mais pobres.

Podiam participar as famílias que tivessem uma renda mensal *per capita* de até R\$ 65³², que estivessem residindo no Distrito Federal havia mais de cinco anos quando da assinatura do Decreto, e que tivessem filhos de 7 a 14 anos. Cada família recebia um salário mínimo por mês, pelo prazo de 24 meses, sem limite de renovação.

Em contrapartida, cabia aos beneficiários realizar a matrícula escolar dos filhos de 7 a 14 anos, garantindo uma frequência mínima de 90%, sendo proibido o trabalho para os filhos menores de 14 anos. Ao mesmo tempo, era realizado o cadastramento dos adultos desempregados em serviços de intermediação de emprego, oferecendo a eles cursos de alfabetização. O Programa determinava ainda que as mulheres fossem responsáveis por receber os recursos e prestar contas das ações, partindo do suposto de que as mães zelavam melhor pelo interesse da família.

Para Buarque, a principal motivação para implantar o Programa Bolsa Escola era o fato de que:

nenhuma medida terá um impacto maior na luta contra a pobreza do que a escolarização de todas as crianças de cada país. Nosso século do crescimento econômico, da inovação técnica, da riqueza incomensurável, concluirá com 250 milhões de crianças trabalhando. O próximo século começa sobre os ombros destas crianças e o desespero de pelo menos outras 250 milhões de crianças igualmente pobres que se não trabalham, também não frequentam escolas com a regularidade que se faz necessário. Este é um dos problemas que não pode esperar para ser solucionado depois de uma grande revolução que não está ainda em vista. E nem precisa disso. Com uma medida simples é possível a cada governo e ao mundo inteiro colocar todas suas crianças na escola (BUARQUE, s/data).

Além disto, o Bolsa-Escola, ao priorizar aspectos sociais e não os econômicos, permitiria inverter as prioridades, injetando recursos na economia por meio dos pobres e não pelo topo da pirâmide social³³:

Dizer que a luta contra a pobreza exige um enfoque social, e não econômico, não quer dizer que a economia deve ser esquecida, e sim que ela deve ser dominada pelos objetivos sociais e estes pelos valores éticos.

Esta prioridade ao social provocará um crescimento pela base da pirâmide social, espalhando-se para o topo. Invertendo a histórica, perversa e ineficiente tradição do crescimento pelo topo se espalhando para a base. No lugar do apoio a uma indústria automobilística com a hipocrisia de que um carro vendido gera benefício até para o flanelinha da esquina que, com risco de vida e fora da escola, consegue um trocado para comprar comida e roupa que dinamizarão a economia, por que não dar bolsa-escola aos milhões de crianças e jovens que estão fora da escola, para que estudem e com a bolsa comprem a comida e a roupa e outros bens que aos poucos gerarão um efeito multiplicador que chegará até o topo.

Este é um crescimento pela base, fazendo uma economia casada com o social (BUARQUE citado em CONFERÊNCIA, 1998: 14).

³² Este valor corresponde a meio salário mínimo da época.

³³ É interessante notar também que o argumento do crescimento econômico injetando recursos por meio dos mais pobres retomava a proposição de Silveira (1975), quando pela primeira vez foi proposto o imposto de renda negativo no Brasil, apresentada por Suplicy em sua justificativa diante do plenário do Senado, em abril de 1991.

Havia algumas semelhanças entre o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima, de Campinas, e o Bolsa-Escola: voltavam-se, ambos, para famílias que tivessem crianças em idade escolar e, além de pagar o benefício, procurava atingir de alguma maneira também os adultos destas famílias. No entanto, havia mais diferenças que semelhanças.

De maneira distinta da experiência de Campinas, que vinculou o programa de renda mínima às ações da Assistência Social, o programa do Distrito Federal estava diretamente vinculado à Educação, seguindo a proposta de Camargo (1991), e cobrava responsabilidades das mães, conforme as conclusões de Gonçalves, ao constatar que a pobreza se concentrava em famílias monoparentais chefiadas por mulheres.

A outra distinção em relação ao programa de Campinas era o fato de o Bolsa Escola não estabelecer um prazo limite para recebimento: enquanto as crianças e adolescentes estivessem na escola, as famílias continuariam recebendo o complemento de renda.

O Programa do Distrito Federal também era mais abrangente que o de Campinas, uma vez que considerava todas as famílias que tivessem renda *per capita* até R\$ 65. Por outro lado, o benefício era num valor fixo de um salário mínimo, não levando em conta a quantidade de pessoas na família.

Nem por isso a experiência do Bolsa-Escola era igual ao projeto de lei proposto por Suplicy em 1991. Segundo Buarque, o Bolsa-Escola era uma

mutação do Renda Mínima. Era impossível provavelmente surgir sem a idéia da renda mínima, mas não é um simples filho da renda mínima porque faz algumas mudanças na lógica do programa. A primeira mudança é que a renda mínima parte do problema de que a pobreza é falta de renda e ao garantir a renda mínima as pessoas saíram paulatinamente da pobreza; a Bolsa-Escola parte da lógica de que as pessoas são pobres porque não têm educação e não têm educação porque não têm renda e as crianças têm que trabalhar. Se as crianças têm que trabalhar e, por isso, não vão à escola temos que pagar para que elas estudem e deixem o trabalho. Essa é a lógica. [...] se uma criança não estuda porque trabalha e se ela trabalha porque tem que ajudar na renda familiar, paguemos uma renda para que ela estude, essa é a idéia. Essa é uma ruptura na maneira tradicional de ver o problema da pobreza, que é enfrentada pelo assistencialismo ou pelo crescimento econômico. A bolsa-escola não é assistencialista, já que, se a criança faltar à aula, a família não recebe a renda, o que faz com que não seja exatamente a renda mínima, porque a renda cai para zero no mês em que as crianças faltam às aulas. Esse é um programa cuja obsessão é a educação (BUARQUE citado em CONFERÊNCIA, 1998: 20).

Ribeirão Preto

O Programa de Renda Mínima de Ribeirão Preto foi implantado a partir de uma iniciativa parlamentar, proposto pela vereadora Joana Leal, do PT, em setembro de 1995. O prefeito Antonio Palocci, também do PT, conseguiu um entendimento entre o Legislativo e o Executivo municipais para que fosse aprovado um projeto respeitando a necessidade global e os limites de recursos de que o município poderia dispor, estabelecendo o limite de 1% das receitas correntes. O Programa de Renda Familiar Mínima, a cargo da Secretaria da Cidadania e Desenvolvimento Social, começou a atender as primeiras famílias em dezembro de 1995.

O programa era dirigido a famílias com renda inferior a dois salários mínimos, priorizando crianças em situação de risco: desnutridas ou de rua. Era um projeto de renda, vinculado à educação, e buscava complementar um conjunto de projetos dirigidos à infância, no sentido de dar às famílias um acesso à renda e um mínimo para sua sobrevivência, tirando as crianças da rua..

O ponto de partida para seleção das famílias foi o cadastro das que já recebiam da prefeitura uma cesta básica mensal. O benefício pago não era fixo, mas variava de R\$ 40 a R\$ 100, de acordo com a situação das crianças. A renda familiar total, depois de recebido o benefício, não poderia exceder R\$ 240. Cada família poderia aplicar estes recursos conforme suas necessidades (SILVA, 1996: 144).

O Programa foi completado posteriormente por um projeto implantado por iniciativa do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente de Ribeirão Preto, buscando dar apoio às famílias substitutas, que fazem guarda de crianças vítimas de violência ou afastadas de suas famílias de origem.

Alguns anos depois, Antonio Palocci, prefeito sob cuja gestão foi implantado o Programa de Renda Mínima, explica como tomou conhecimento da proposta:

Participei da primeira ou da segunda viagem que o Senador fez quando iniciou sua peregrinação em defesa da renda mínima no Brasil. Viajamos para quatro ou cinco cidades do interior de São Paulo, num período em que as pessoas olhavam com perplexidade a proposta, pois imaginavam uma distância muito grande entre a nossa realidade e a possibilidade de um projeto com esta ousadia. O Senador Eduardo Suplicy travou uma verdadeira batalha por essa idéia, que não é apenas um projeto dentre tantos outros, mas um projeto que pode resultar, se amplamente aplicado no País, como resultou em outros países, numa reversão significativa da dívida social que o Brasil acumula (PALOCCI citado em CONFERÊNCIA, 1998: 72).

A experiência de Ribeirão Preto, embora mantivesse semelhanças com Campinas e com o Distrito Federal, não poderia ser confundida com nenhuma delas. Além disso, também era distinta da proposta original de Suplicy. Embora tivesse se inspirado nestas três alternativas que já estavam em discussão, o principal foco do Programa de Ribeirão eram as crianças em situação de rua, desnutridas ou em famílias substitutas, segundo Palocci (citado em CONFERÊNCIA, 1998):

No que se refere à criança com vivência de rua, fizemos um conjunto de projetos e o de Garantia de Renda Mínima foi aquele que, de forma mais definitiva, equacionou a situação. [...] o Programa de Renda Mínima praticamente eliminou esse problema, porque as crianças efetivamente foram para a escola. Eram crianças que estavam buscando renda na rua (p. 73)

Para que a criança não ficasse em situação de rua, era exigida sua frequência escolar, mas não era este o ponto principal, como era no Distrito Federal: “achamos mais adequado que o Programa de Renda Mínima fosse tratado como renda mínima vinculada à escola ao invés de bolsa-escola, embora não tenhamos críticas à outra denominação” (PALOCCI citado em CONFERÊNCIA, 1998: 73).

Como em Campinas e no Distrito Federal, também em Ribeirão Preto o benefício era pago para famílias e não para indivíduos. Mas, diferentemente das experiências anteriores, não havia uma preocupação com a renda *per capita*, em si, mas com as condições gerais da família, e havia a preocupação de não exceder uma renda familiar máxima (de R\$ 240), preocupação esta que não existia nas outras duas localidades.

Embora Palocci comente ter tomado contato com a proposta do Programa de Garantia de Renda Mínima a partir do próprio Suplicy, a implantação do Programa em Ribeirão Preto ocorreu por iniciativa de uma vereadora, e o desenho final tem elementos que se inspiraram tanto em Campinas, especialmente no que se refere à substituição da cesta básica antes distribuída, quanto no Distrito Federal, no que se refere à vinculação à frequência escolar e erradicação do trabalho infantil. Ao mesmo tempo, apresentou-se como resposta a uma questão que não havia aparecido com tanta clareza nas outras experiências: a situação das crianças com vivência de rua.

Quadro 1: Comparação entre as experiências de Renda Mínima implementadas em 1995

	Campinas	Distrito Federal	Ribeirão Preto
Nome do Programa	Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima	Programa Bolsa Escola	Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima
Partido	PSDB	PT	PT
De quem partiu a iniciativa	Executivo	Executivo	Legislativo
Secretaria à qual estava ligado	Desenvolvimento Social	Educação	Desenvolvimento Social
Porcentagem do orçamento municipal	1%	Sem limite	1%
Objetivo que levou à implementação	Atender os bolsões de pobreza, substituindo distribuição de cesta básica.	Garantir a frequência de todas as crianças na escola, interrompendo os ciclos de pobreza.	Atender as crianças desnutridas, substituindo distribuição de cesta básica e tirar as crianças das ruas.
Critério para inclusão	Renda <i>per capita</i> mensal inferior a R\$ 35 e residir em Campinas há mais de dois anos.	Renda <i>per capita</i> mensal inferior a R\$ 65, filhos em idade escolar e residir no Distrito Federal há mais de cinco anos.	Renda familiar total inferior a R\$ 240, crianças em situação de rua ou desnutridas.
Benefício pago às famílias	Complementação da renda suficiente para garantir uma renda <i>per capita</i> mensal de R\$ 35.	Valor fixo de um salário mínimo por família.	Complementação de renda variando de R\$ 40 a R\$ 100, nunca ultrapassando a renda familiar de R\$ 240.
Contrapartida das famílias	Crianças de 7 a 14 anos deveriam freqüentar a escola e os adultos deveriam participar de reuniões mensais com psicólogo e assistente social.	Crianças de 7 a 14 anos deveriam freqüentar a escola.	Crianças de 7 a 14 anos deveriam freqüentar a escola.
Tempo de permanência máximo no Programa	Dois anos.	Dois anos, sem limite para renovação.	Sem informações.

Novos argumentos para o debate

Com estas experiências em curso, a Prefeitura de Campinas procurando utilizar a Renda Mínima para resolver os problemas de famílias que viviam nos bolsões de miséria, o Governo do Distrito Federal utilizando o Renda Mínima para garantir que as crianças freqüentassem a escola, e a Prefeitura de Ribeirão Preto buscando utilizar o Renda Mínima para tirar as crianças da vivência de rua, Suplicy passou a ter novos argumentos para o debate que ele não deixava cair no esquecimento.

O ano de 1996 foi marcado por novas eleições municipais. Durante a campanha, um dos temas presentes no debate foram as experiências já implementadas de um Programa de Garantia de Renda Mínima e a importância de haver um programa federal. Desta vez já não foi preciso argumentar utilizando os exemplos internacionais. Havia exemplos concretos, perfeitamente adaptados à realidade brasileira.

As experiências de Campinas e do Distrito Federal já estavam sendo estudadas pela Unicamp (DRAIBE e outros em LOBATO, 1998) e pela UnB (SABÓIA e ROCHA em LOBATO, 1998), com a divulgação dos resultados alcançados.

Os estudos sobre as experiências concretas em curso já permitiam também a construção de metodologias de avaliação e comparação. Foram realizadas, por exemplo, algumas simulações quanto ao impacto de cada um destes programas se ampliados para todo o Brasil (LOBATO, 1998 e SUPPLY, 1996).

Urani (1996 e em LOBATO 1998) partiu do princípio de que “um programa de combate à pobreza centrado em transferências maciças em dinheiro às camadas mais pobres da população parece ser uma estratégia adequada de combate à pobreza no Brasil, quando se considera que esta não é causada pela incapacidade em gerar-se renda e sim pela grande desigualdade” (URANI em LOBATO, 1998: 122) E comparou três grupos de programas de renda mínima: a proposta de Suplicy (que se baseia em um critério de renda pessoal para estabelecer a linha de pobreza); a experiência de Campinas (que toma por critério a renda familiar *per capita*); e a experiência do Distrito Federal (que condiciona as transferências à escolarização). A conclusão do estudo de Urani foi que programas com o perfil de Campinas e do Distrito Federal, que calculavam a linha de pobreza em termos de renda familiar *per capita*, embora restringissem o número de beneficiários, conseguiam alcançar as pessoas mais pobres; seus impactos fiscais eram significativamente menores que os da proposta original de Suplicy, ao mesmo tempo em que seus impactos sobre a pobreza eram bastante similares. Além disso, na visão de Urani, não seria difícil implementar um Programa de Renda Mínima com estas características, uma vez que se poderia aproveitar a estrutura da distribuição da merenda escolar, por exemplo, e o programa não deveria substituir outras políticas sociais já existentes, mas poderia ser harmonizado com elas.

As simulações de Cury em 1996 (citado em SUPPLY, 1996) contemplavam seis diferentes possibilidades de implementação de programas de garantia de renda mínima:

Essas simulações indicam o formato que mais eficazmente contribuiria para que nenhum brasileiro vivesse com menos do que certo patamar de renda. Trata-se do ‘PGRM pra famílias’, o qual estabelece que todas as famílias com renda *per capita* familiar mensal inferior a R\$ 100 seriam beneficiárias do programa. O benefício seria dado pela aplicação de uma alíquota de 30% sobre a diferença entre 100 multiplicado pelo número de membros da família e a renda familiar mensal. Além disso, famílias com filhos entre 7 e 14 anos devem comprovar frequência escolar (CURY citado em SUPPLY, 1996).

Segundo estes pesquisadores (URANI, 1996 e CURY, 1996), a renda individual poderia gerar distorções no propósito de distribuição de renda, uma vez que poderia ocorrer de indivíduos sem renda pleitearem os recursos do Programa, mesmo vivendo em família cuja renda *per capita* fosse muito acima dos dois salários mínimos. Embora o cálculo da renda familiar fosse mais complexo que o da renda individual, a partir destas simulações, Suplicy faz mais esta inflexão em sua proposta original, em vez de levar em conta a renda individual, aceitaria considerar a renda familiar *per capita*.

Em cartilha de Suplicy, publicada em novembro de 1996 (SUPPLY, 1996), novamente divulgando o Projeto de Lei que previa a instituição de uma Renda Mínima, e que continuava parado na Câmara, a argumentação em defesa do Programa de Renda Mínima está fundamentada nas experiências implementadas e também nos resultados das pesquisas e simulações realizadas a partir destas experiências concretas.

Nesta cartilha, Suplicy incorpora completamente a alternativa de associar o pagamento de uma renda mínima à exigência de escolarização das crianças e adolescentes de 7 a 14 anos:

No debate sobre o PGRM, foi sugerido iniciar o Programa pelas famílias que possuem filhos em idade escolar e moram nas regiões mais pobres. Assim, para ter direito ao benefício, a pessoa deverá comprovar que seu filho está frequentando a escola. Aliar os objetivos de erradicar a miséria com a melhoria do ensino parece uma boa idéia. Por que não combiná-los? (SUPPLY, 1996)

Nesse documento, nota-se também que Suplicy (1996) amplia os “amigos arregimentados” em defesa do seu projeto, afirmando que, embora a primeira proposição de um Programa de Renda Mínima no Brasil tivesse sido feita por ele, a garantia de uma renda mínima é uma idéia que há muito tempo está presente na história da humanidade. Nesta lista de aliados apresenta referências que ainda não haviam aparecido no debate: antes de Marx, Aristóteles já havia formulado esta idéia, conforme o alertou Marilena Chauí³⁴; Dom Luciano Mendes de Almeida, presidente da CNBB, chamou a atenção para a defesa possível do Renda Mínima a partir da Segunda Epístola aos Coríntios; pode-se encontrar referência à idéia de uma Renda Mínima em Thomas More, em seu livro *Utopia*, de 1516; Juan Luís Vives fez a primeira proposta concreta de uma renda mínima, na cidade de Bruges, onde foi implementada em 1526; no século XIX, Thomas Paine propôs a criação de um fundo nacional para pagar a todos uma compensação por terem perdido o acesso à terra, que antes era de uso comum. E se, dentre os teóricos contemporâneos que defendiam a proposição de um Imposto de Renda Negativo ou uma Renda Mínima, Suplicy só havia apresentado quatro ou cinco, neste documento apresenta dezenas deles, de vários matizes ideológicos.

Na medida em que Suplicy (1996) defende a implantação de um programa de garantia de renda mínima em âmbito federal, fundamentado nas experiências em curso à época e nas inúmeras avaliações já realizadas destas mesmas experiências, responde aos que questionavam a viabilidade concreta de uma proposição como a de seu projeto de lei, aprovado por unanimidade pelo Senado Federal em 1991, mas que ainda não havia sido votado pela Câmara, fortalecendo sua proposição dentro do País.

Em setembro de 1996, Suplicy e Buarque (1996) participaram do 6º Congresso Internacional da Rede Européia de Renda Básica (BIEN), realizado em Viena, e apresentaram um texto escrito conjuntamente sobre o Programa de Renda Mínima no Brasil. Além de ser um momento no qual constatamos que Suplicy buscava estabelecer aliados também em âmbito internacional, para fortalecer seus argumentos pela aprovação do Programa de Garantia de uma Renda Mínima no Brasil, é também o momento em que Buarque e Suplicy³⁵, apesar das diferenças de suas propostas concretas de renda mínima, associaram-se numa causa só.

Num primeiro momento do texto, Suplicy e Buarque (1996) apresentam a alta concentração de renda existente no Brasil, que, segundo eles, é a principal motivação para a implantação de um Programa de Renda Mínima:

Muitos fatores contribuíram para essa severa desigualdade: três séculos de escravidão que terminou em 1888 e, mais recentemente, duas décadas (1964-84), de regime militar que exacerbou o uso de instrumentos de desenvolvimento que, apesar de haverem promovido o crescimento com sucesso, caracterizavam-se, principalmente, pela destinação de fundos públicos, através de subsídios fiscais e créditos subsidiados, para donos de empresas. A maioria deles acumulou uma grande soma de riquezas. Ademais, a inflação se tornou um problema mais e mais agudo durante os anos oitenta e começo dos anos noventa, contribuindo, é claro, para a obstrução do crescimento e o aumento das desigualdades (SUPLICY e BUARQUE, 1996: 3).

Estes eram argumentos de Suplicy, que passaram a ser também de Buarque. Em seguida, inserem a discussão de uma renda mínima em questões que vão além dos problemas brasileiros:

Um projeto de desenvolvimento para o Brasil deve levar em consideração a eliminação da pobreza absoluta e a redução das disparidades na distribuição de renda. Deve considerar a crescente internacionalização da economia e as rápidas transformações tecnológicas que estão modificando o mercado de trabalho. Para alcançar essas metas, a sociedade brasileira precisa considerar seriamente a aceleração do processo de reformas agrária e urbana e a introdução de programas de garantia de renda mínima (PGRM) ou uma renda de cidadania (SUPLICY e BUARQUE, 1996: 4).

³⁴ É interessante notar que Suplicy, ao “arregimentar” um pensador mais antigo, “arregimenta” também quem o indica.

³⁵ José Roberto Magalhães Teixeira havia falecido no primeiro semestre de 1996, sem terminar seu mandato.

Em seguida, os autores fundamentam a lógica da introdução da renda mínima a partir de todos os filósofos e teóricos (que já foram elencados em dezembro de 91 para fundamentar a justificativa de Suplicy no Senado), buscando ampliar os aliados à idéia e desmontando argumentos que os opositores poderiam apresentar:

Estamos tentando mostrar que a proposta de renda mínima não é somente uma iniciativa do Partido dos Trabalhadores, mas uma idéia que pertence à humanidade, na medida em que ela é defendida por pensadores de todos os segmentos e orientações políticas amplamente divergentes. Assim sendo, a garantia de renda mínima ou a Bolsa-Escola, uma proposta que será mencionada ao longo desse artigo, não deve ser vista como um presente de um presidente, governador, prefeito, Senador, deputado ou qualquer outro parlamentar, mas um direito do cidadão (SUPLICY e BUARQUE, 1996: 9).

Por fim, voltam-se novamente para a realidade brasileira, apresentam o projeto de lei de Suplicy, e comentam que está parado no Câmara porque, embora Fernando Henrique Cardoso, quando ainda era Senador, tivesse classificado o Renda Mínima como uma “utopia realista, com os pés no chão”, ao se tornar Presidente, com maioria no Congresso, não havia feito qualquer esforços para que o projeto de lei fosse aprovado e a proposta de uma renda mínima fosse aprovada.

Ao apresentarem o programa que o Presidente da República, segundo eles, recusa-se a implementar, Suplicy e Buarque (1996) dão o crédito a uma terceira pessoa, José Márcio Camargo, como se, ao tornar público que ele, sim, é que havia elaborado a proposta de um programa de renda mínima da forma como é implementado, ambos – Suplicy e Buarque – pudessem deixar de brigar pela “paternidade” do programa e se empenhar juntos por sua aprovação:

Desde o início dos anos 90, o debate a respeito do conceito de uma renda mínima garantida, uma renda de cidadania sob diferentes formas, como uma bolsa-escola paga a famílias pobres com o intuito de criar condições para que seus filhos possam freqüentar a escola, frutificou por todo o país. O economista José Márcio de Camargo, em 1991, durante um encontro de economistas do Partido dos Trabalhadores, chamou atenção para o fato de que um dos principais problemas brasileiros é o grande número de crianças de 7 a 14 anos de idade – em torno de 3,5 milhões em 1995, de acordo com o IBGE – que está trabalhando em áreas rurais ou urbanas, ajudando no cultivo do café, cana-de-açúcar e laranja, trabalhando nas minas de carvão ou vendendo doces nas ruas. Eles começam a trabalhar cedo porque seus pais não têm renda suficiente para pagar pelo seu sustento. Uma vez alcançada a idade adulta, apesar de possuírem alguma experiência de trabalho, essas crianças não têm o conhecimento necessário para ter acesso às profissões melhor remuneradas. Portanto, uma maneira de romper os laços desse círculo vicioso da pobreza, seria oferecer um complemento de renda àquelas famílias desde que as crianças freqüentem a escola”. (SUPLICY e BUARQUE, 1996: 10)

Além das questões em relação ao vínculo do programa de renda mínima com a educação ou em relação à melhor forma de identificar os indivíduos pobres (se por meio de uma renda *per capita* ou uma renda familiar), em 1996, implementadas as primeiras experiências de renda mínima em alguns municípios, questionava-se também a melhor forma de executá-lo, se em âmbito nacional ou municipal.

Suplicy e Buarque (1996) acreditavam que, para um Programa de Garantia de Renda Mínima seria melhor um formato nacional que permitisse uma implantação descentralizada de acordo com as características locais do Município, transferindo responsabilidades para as mãos dos prefeitos:

Existem algumas vantagens na descentralização de políticas públicas. Cidades têm maior chance de detectar e agir sobre o público-alvo e também de acompanhar a implementação e execução do programa. Por outro lado, existem também algumas desvantagens na condução do PGRM pela esfera municipal. Os municípios mais pobres, ou seja, aqueles que mais dependem desses programas, não dispõem de recursos para implementá-los. Isso pode acentuar as disparidades regionais (SUPLICY e BUARQUE, 1996: 15).

Todas estas questões foram apresentadas e debatidas por Suplicy com o deputado Germano Rigotto (PMDB-RS), relator da Comissão de Finanças e Tributação, que incorporou várias das propostas ao

substitutivo do projeto de lei de 1991: que o programa priorizasse famílias com crianças e adolescentes, vinculando o acesso ao benefício à frequência escolar; que o cálculo da renda *per capita* considerasse a renda familiar e não individual; que o programa fosse nacional (o *Governo Federal* deveria aportar recursos) mas executado em convênio com os municípios. Suplicy também apresentou a Rigotto todos os estudos que haviam sido feitos, com as simulações e avaliações dos resultados concretos alcançados em Campinas e no Distrito Federal.

Os municípios que implementaram o programa em 1996

A maior visibilidade da proposta de um programa de garantia de renda mínima, adquirida a partir da sua implantação em Campinas, Distrito Federal e Ribeirão Preto, e da divulgação de seus resultados, contribuiu para fortalecer os argumentos em defesa de uma lei federal. Tal lei garantiria a implementação do programa em todos os municípios brasileiros, estendendo estes direitos a todos os cidadãos, ainda que num primeiro momento fossem priorizadas as pessoas que tivessem filhos menores de 14 anos. Com esta maior visibilidade dos resultados positivos alcançados pelo Renda Mínima, alguns prefeitos envolvidos em projetos de melhoria da qualidade de vida da população de seus municípios encontraram no Programa de Renda Mínima, ou Bolsa Escola, uma alternativa que vinha ao encontro de suas preocupações. Em 1996, último ano daquelas gestões municipais, foram implementados programas de renda mínima em Jundiaí, Salvador, Vitória, Belo Horizonte, Franca, Boa Vista, Santos e Osasco³⁶. Era um ano de campanha para as prefeituras.

Em Jundiaí-SP, o primeiro projeto de criação de um Programa de Renda Mínima foi de iniciativa do legislativo, em dezembro de 1994³⁷, apresentado pelo vereador Antonio Augusto Giaretta (PPB). Esse projeto, que era bem semelhante ao de Campinas, foi substituído, depois de discussões e debates, pelo apresentado pelo Prefeito André Benassi, do PSDB, em maio de 1996 e regulamentado em junho do mesmo ano. O programa proposto pelo prefeito era muito mais parecido com a proposta original de Suplicy do que o programa proposto pelo vereador do PPB (FONSECA, 2001).

O projeto de Produção Associada com Garantia de Renda Mínima tinha por objetivo superar a situação de pobreza oferecendo, pelo período de seis meses, um benefício em dinheiro, e, ao mesmo tempo, oferecer uma capacitação profissional que permitisse à família ou ao indivíduo melhorar sua situação econômica não mais dependendo dos recursos da prefeitura. Para isto, o programa suplementava a renda das famílias ou dos indivíduos maiores de 21 anos em situação de extrema pobreza e, ao mesmo tempo, oferecia a um membro adulto dessas famílias, ou ao indivíduo beneficiário, a possibilidade de aprender um ofício para que pudesse, pelo trabalho, prescindir destes recursos (FONSECA, 2001). Podiam estar no programa pessoas cuja renda familiar *per capita* fosse inferior a um quarto do salário mínimo; renda individual igual ou menor que um salário mínimo e que residisse em Jundiaí há mais de dois anos.

O valor máximo do benefício era de R\$ 165 e o cálculo tinha a seguinte composição: R\$ 55 por adulto – inserido em uma das oficinas ou em um grupo de prestação de serviços e limitado a um adulto por família – e R\$ 27,5 por criança (até 12 anos) até quatro crianças por família. Os indivíduos pobres, e sem descendência, recebiam R\$ 55. Assim, o valor do benefício era composto de uma parte fixa (R\$ 55) e de uma parte cujo montante era variável, porque dependia do número de crianças (FONSECA, 2001: 174). Como contrapartida, as crianças deveriam estar matriculadas e frequentando a escola, uma das pessoas da família maior de 21 deveria estar nas oficinas de trabalho e aprendizagem ou em grupos de prestação de serviços de apoio.

³⁶ No Anexo 1 é possível encontrar todas as informações que conseguimos levantar sobre estas experiências. Nosso foco neste capítulo é identificar qual a fonte de inspiração e quais objetivos levaram à implantação dos programas de renda mínima neste municípios.

³⁷ Em LOBATO (1998) há indicação de que este projeto de lei tenha sido apresentado em 1995. Os textos de Fonseca (2001), no entanto, fazem a referência a fontes primárias.

Em Salvador-BA, o Programa Renda Familiar Mínima foi iniciado em 1996, pela Prefeita Lídice da Matta, eleita pelo PSDB, a partir da análise dos bairros com indicadores sociais mais alarmantes, inspirando-se na experiência de Campinas. Segundo Silva (1996), “O Programa de Garantia de Renda Mínima Familiar é proposto pela Prefeitura de Salvador com base na situação alarmante de pobreza na cidade, segundo a prefeita Lídice da Matta, pretendendo superar as ações assistencialistas, típicas de governos clientelistas, num compromisso com o resgate da cidadania e a redução das desigualdades sociais na cidade.”

O Programa estava sob responsabilidade da Secretaria Municipal de Ação Social. Os critérios para seleção das famílias era o mesmo de Campinas, sendo distinta a renda *per capita* considerada: enquanto em Campinas o benefício buscava completar completava uma renda *per capita* mensal de R\$ 35, em Salvador se completava R\$ 25. Para operacionalizar o programa, a prefeitura contou com a colaboração de grupos já existentes nos bairros: escolas municipais, centros de saúde e empresas educadoras da Fundação Cidade Mãe.

No seminário de 1995, do IBRADES, o relato de Lídice da Matta, prefeita de Salvador-BA (PSDB) dizia:

Implantamos agora, junto com a discussão de duas questões em Salvador, habitação e legalização das terras, o Programa de Renda Mínima, muito semelhante ao programa do prefeito de Campinas, apenas com ênfase maior na escola. Nosso programa está vinculado à família: manter as crianças nas escolas públicas, no atendimento de um programa de saúde do município e num programa de geração de emprego e renda – participando desses três níveis, ele tem direito a receber a bolsa complementar salarial (LESBAUPIN, 1996: 175).

No depoimento de Lídice da Matta, podemos ler também que o programa havia sido implantado à revelia da bancada de vereadores do PT e do PSDB:

Eu não posso ter como opositor principal da minha administração o PT. Eu posso até ter como um crítico da minha administração o PT, mas eu não posso acreditar que um vereador do PT receba o Projeto de Renda Mínima da Prefeitura e diga que isso é uma coisa que não tem nenhum sentido de existir e que a Prefeita deveria apresentar um outro programa de educação. Que história é essa? Isso é um avanço em relação às políticas sociais que já foram desenvolvidas na cidade, dominadas por todas as elites daquela cidade e nenhuma nunca fez o mínimo de programa social na cidade; então, dêem um mérito mínimo, não critiquem só a escola pública e as deficiências. Reconheço que temos um salário baixo na educação e na saúde, maior do que o do Governo do Estado e nenhum dos vereadores do PT, do PC do B e nem do PSDB diz isso. Os justos chamados democráticos, que agora se constituíram no grupo dos nove, incluindo o PSDB, são a esquerda para qualificar o debate contra mim, porque como o PFL não qualifica, eles vão qualificar, dar substância ao debate. Eu pensei que era para qualificar o apoio a mim, que era para dizer o seguinte (como me disseram antes): você tem uma bancada! (MATA, citada em LESBAUPIN, 1996: 202).

Em Salvador o problema com a bancada dos vereadores, especialmente os do PT, parece muito similar com o que ocorreu em Campinas, onde foi necessária uma intermediação de Suplicy junto aos vereadores para que aprovassem o Renda Mínima. Ao mesmo tempo em que isto pode ser um reflexo das discussões quanto ao mérito de se instituir programas de renda mínima para erradicar a pobreza, pode ser também a manifestação de uma disputa política entre PT e PSDB. Esta disputa foi se acirrando ao longo do tempo, depois que Fernando Henrique Cardoso, do PSDB, foi eleito Presidente da República, derrotando Lula, candidato pelo PT. Os dois partidos que chegaram a formar coligações para governar vários municípios, aos poucos, iam se tornando opositores.

Já em Vitória-ES, o Programa de Renda Mínima, denominado Família Cidadã, instituído pelo prefeito do PSDB, dava continuidade às políticas anteriormente feitas pelo prefeito ligado ao PT. A gestão do PT havia desenvolvido um programa de reinserção de crianças e adolescentes em situação de risco social e pessoal à escola e à família – Programa Cidadão Criança. Este programa permitia um acompanhamento das famílias que, na maioria das vezes, não tinham condições de

manter seus filhos em casa, nem na escola. O cadastro deste programa foi utilizado para selecionar as primeiras famílias a serem atendidas pelo Família Cidadã:

Vitor Buaiz [do PT] fez um governo que ficou marcado pela honestidade, no sentido de saneamento da gestão pública e também pela preocupação com a questão da participação popular.[...] Setores do PT, simpatizantes do PT e dos partidos de esquerda apoiaram o candidato Paulo Hartung (do PSDB) na campanha. A nossa administração, do Prefeito Paulo Hartung, quando assumiu em 1993, assumiu com o compromisso de dar continuidade à gestão de Vitor Buaiz. Então, quando nós assumimos o governo, tínhamos como dever ético fazer uma avaliação crítica de tudo o que a gente encontrou para realmente selecionar o que deveria ser objeto de continuidade ou o que seria objeto de superação, com o compromisso de avançar no aprofundamento da democracia (NACIF citada em LESBAUPIN, 1996: 81).

Apesar disso, o programa de Vitória, ligado à Secretaria de Ação Social, inspirou-se na experiência de Campinas:

As famílias mais carentes são atendidas desde janeiro [de 1996], pelo Programa Família Cidadã, que é copiado da experiência pioneira de renda mínima de Campinas. A Lei Dom João Batista da Mota, homenagem ao arcebispo que lançou em Vitória a opção preferencial pelos pobres, recomendada pelo Concílio Vaticano II, garante às famílias carentes cadastradas e com filhos menores de 14 anos uma renda *per capita* de R\$ 35. As famílias têm de morar no município há, pelo menos, dois anos, comprometer-se a não permitir o trabalho infantil e garantir a matrícula e a assiduidade dos filhos na escola. Os recursos para o programa não podem ultrapassar 1,5% da receita tributária (ALVES, 1999: 68).

Vera Nacif, Secretária de Ação Social da Prefeitura Municipal de Vitória, representando o Prefeito Paulo Hartung (PSDB) no seminário do IBRADES, em 1995, confirma a inspiração na experiência de Campinas: “Quero ainda cumprimentar a mesa e de modo especial o Dr. Magalhães, prefeito de Campinas, também do PSDB, como a nossa administração, e dizer que estamos acompanhando com expectativa a experiência de Renda Mínima que também vamos implantar em Vitória”(NACIF, citada em LESBAUPIN, 1996: 77)

Em Boa Vista-RR, o Programa Bolsa Familiar para a Educação, ou Bolsa Escola, foi instituído por decreto do Executivo, quando era prefeita Maria Tereza Jucá, do PSDB, e regulamentado por portaria, em agosto de 1996. Os critérios para entrar no programa eram ter filhos até seis anos de idade que estivessem na rede de ensino municipal; renda *per capita* menor ou igual a R\$ 50 e morar há mais de um ano em Boa Vista. (Pela localização, a prefeitura não acreditava que pudessem ocorrer fluxos migratórios muito intensos). Ligado à Secretaria da Educação, o programa era bastante similar ao do Distrito Federal, com exceção da renda *per capita* mínima para receber o benefício. A ênfase era claramente na garantia de frequência escolar (FONSECA, 1997: 16).

Em meados de 1995, ao participar de um seminário para avaliação de experiências municipais democráticas, David Capistrano, prefeito de Santos-SP, do PT, afirmou que haviam lançado, havia dois dias,

uma dessas campanhas de mobilização contra o abandono escolar e a repetência; queremos fazer um grande mutirão na cidade e de casa em casa, para que nenhuma criança fique fora da escola, mas é agora, porque mudou a Delegada de Ensino, mudou o Governo do Estado e está sendo possível uma certa ação conjunta da Secretaria Municipal de Educação com a Delegacia de Ensino do Estado. Entre os instrumentos postos à disposição dessa campanha está a possibilidade de uma bolsa escolar, de um auxílio à família que mantiver a criança na escola, que não deixar na rua, que assinar um contrato com o poder público, etc. Imediatamente o comentário é que é coisa de vagabundo, para estimular a vadiagem, porque as pessoas vão tirar o filho da escola para poder ser procuradas e receber a bolsa, é isso que aparece nos comentários (CAPISTRANO citado em LESBAUPIN, 1996: 192).

Além desta referência, que apresenta um programa com características do programa do Distrito Federal e preocupações similares à de Ribeirão Preto, não encontramos mais qualquer referência à experiência de Santos.

Magali Aragoni, Secretária do Município de Osasco-SP, descreveu, em Conferência Internacional realizada em 1998, a origem do programa implementado pela prefeitura do PDT: “nos utilizamos imensamente do incentivo do Senador [Suplicy] para que a cidade de Osasco pudesse dispor desse programa e, sobretudo, a experiência de Campinas, foi o nosso parâmetro, o nosso incentivador para que a cidade implementasse o seu programa” (ARAGONI citada em CONFERÊNCIA, 1998).

Segundo Aragoni (citada em CONFERÊNCIA, 1998), a lei havia sido publicada em 1996 e, mesmo com mudança de gestão, teve continuidade. O Programa de Combate à Miséria e Garantia de Renda Familiar Mínima era, em sua implementação, bastante similar ao programa de Campinas, buscando entrelaçar as áreas de educação, saúde e de promoção social, atendia as famílias com renda *per capita* inferior a R\$ 40 e que tivessem crianças ou adolescentes menores de 14 anos em situação de risco.

Em Belo Horizonte-MG e em Franca-SP, os programas de renda mínima foram introduzidos por organizações não governamentais, com apoio do Unicef e, posteriormente, incorporadas como políticas públicas. Nestes dois municípios a preocupação central era erradicar o trabalho infantil, dando um apoio às famílias que garantissem a frequência escolar de seus filhos.

A Associação Municipal de Assistência Social implantou em Belo Horizonte, em 1996, o *Programa de Criança*, com bolsas concedidas pelo Unicef, com recursos da prefeitura, de setores do empresariado local e com recursos da própria entidade. Em 1994 essa associação havia realizado uma pesquisa com crianças e adolescentes que trabalhavam nas ruas do centro da cidade. Dessa forma, foram identificadas a moradia das crianças, suas famílias e a principal atividade que desempenhavam, no caso, venda de amendoim torrado. Cada família que se encaixasse nestes critérios e tivesse uma renda *per capita* mensal inferior a R\$ 50, recebia um benefício de R\$ 100. Os recursos deveriam ser necessariamente aplicados na melhoria da qualidade de vida do grupo (FONSECA, 2001).

O programa foi encerrado em 1998, mas o município já contava com um programa governamental (Bolsa-Escola), sancionado em 1996 na gestão do prefeito Patrus Ananias, do PT, que teve continuidade na gestão seguinte, de Célio de Castro. O programa de Belo Horizonte se apoiou na experiência desenvolvida pela Associação Municipal de Assistência Social (AMAS): o cadastro era similar, quanto à metodologia, ao cadastro do programa do Distrito Federal. E o acompanhamento pedagógico às famílias se espelhava no Programa de Campinas, complementado por um projeto de educação para adultos que visava à alfabetização e à profissionalização. O programa procurava integrar diversas políticas sociais do município (saúde e alimentação, por exemplo), sob responsabilidade da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (CASTRO citado em CONFERÊNCIA, 1998).

O Programa Bolsa Educação, instituído pelo Sindicato dos Sapateiros de Franca-SP, com apoio do Unicef, em setembro de 1996, enfatizava o combate ao trabalho infantil, especialmente nas indústrias de calçados do município. Quando, em 1997, o PT assumiu a gestão municipal, a prefeitura passou a coordenar o Programa, que está sob responsabilidade da Secretaria Municipal de Cidadania e Ação Social. Os critérios, o benefício e a contrapartida das famílias é bastante similar ao programa do Distrito Federal.

As experiências de Belo Horizonte e de Franca inspiraram o programa *Bolsa Criança Cidadã*³⁸, uma iniciativa do Unicef, com o Ministério da Previdência e Assistência Social, secretarias estaduais, conselhos de assistência social, para erradicação do trabalho infantil. Em cada localidade onde foi implantado recebeu um nome distinto. O valor a ser pago às famílias não é fixo, mas

³⁸ Segundo Fonseca (2001: 170), “Este programa começou pelas carvoarias do Mato Grosso do Sul (Vale Cidadania) e no ano seguinte havia atingido alguns municípios das áreas rurais dos estados de Pernambuco e da Bahia. Em cada localidade, o Bolsa Criança Cidadã recebeu um nome”. Não vamos identificar todos as conexões deste Programa com o Renda Mínima nem os desdobramentos deste Programa que veio a se tornar o PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.

definido de acordo com os recursos que as crianças conseguem aportar por meio de seu trabalho na localidade onde se implementa o programa (FONSECA, 2001).

É interessante notar que, dentre estes oito municípios, dois – Salvador e Vitória – que estavam sob a gestão de prefeitos ligados ao PSDB, seguiram, em linhas gerais, o programa de Campinas, cujo prefeito, como vimos, também era ligado ao PSDB. Em Belo Horizonte e Franca, a iniciativa de implementar um programa de renda mínima foi de organizações não governamentais, com apoio do Unicef, sendo posteriormente assumidos pelas prefeituras municipais, enquanto o Unicef, em outras parcerias, implementou o programa independentemente de prefeituras. Em Jundiá, o primeiro projeto proposto por um vereador do PPB era muito parecido com a experiência de Campinas, mas o programa efetivamente implementado pelo prefeito do PSDB é, dentre todos, o que mais segue a proposição inicial de Suplicy. Em Osasco, sob uma gestão do PDT, foi a partir de diálogos com Suplicy que surgiu a proposta de implementar o programa. Em Santos, sob a gestão de um prefeito do PT, houve algumas referências à implementação do programa, mas não encontramos muitos registros sobre o seu funcionamento. Quanto a Boa Vista, não tivemos acesso a informações que elucidassem a inspiração para o programa implantado embora em muitas características fosse bastante similar ao do Distrito Federal (LOBATO, 1998).

Estas propostas, afastavam-se cada vez mais da proposta inicial de Suplicy, especialmente no que se referia à gradativa universalização do programa e à não-interrupção no tempo. A necessidade de limitar o universo dos que seriam atendidos pelo programa e o tempo que poderiam aceder aos recursos era decorrente da limitação financeira dos municípios (FONSECA, 2001). Consta-se, em geral, a delimitação do teto de 1% do orçamento para o programa.

Uma outra questão que se apresentava era em torno do caráter do programa: se emancipatório ou paliativo. Algumas prefeituras, mesmo sendo do PT, não implementaram o Programa de Renda Mínima, por não concordarem com as proposições de Suplicy, Cristóvam e outros economistas, de que um programa de renda mínima com estas características poderia superar a situação de pobreza.

Os municípios que adotaram o programa para superar a situação de miséria em algumas áreas da cidade, para erradicar o trabalho infantil e garantir a frequência à escola incorporaram o programa não como a única política pública para estas populações, mas como alternativa de um primeiro passo para a inclusão.

Para Sposati (em MAGALHÃES e outros, 1999), as esquerdas de modo geral rejeitam a idéia de uma política pública de assistência social, identificando-a com o assistencialismo:

Com isto, a nova e crítica construção da assistência social como política de seguridade e cobertura de vulnerabilidades sociais acaba não sendo debatida. [...] estes programas sociais, dentre os quais se inclui o renda mínima, sofrem o estigma da cultura brasileira, que é contra medidas protecionistas por entender que são ‘desestimuladoras do trabalho’. Ainda não conseguimos vencer o preconceito colonial que dizia ser o brasileiro vocacionado para a vadiagem. Assim, diferentemente dos programas internacionais, o valor da renda mínima no Brasil como transferência mensal é pouco significativo e seu impacto vem sendo estudado principalmente em Brasília e em Campinas (SPOSATI em MAGALHÃES e outros, 1999: 95)

O prefeito de Diadema-SP, pelo PT, José de Filippi Junior, por exemplo, não só não implementou o Renda Mínima³⁹, como ainda por cima fechou todo o Departamento de Promoção Humana. Em debate realizado em 1995, deixa isso bem claro. Para ele, o Departamento de Promoção Humana

reforçava uma cultura paternalista, assistencialista. Paternalista perante o poder público, quer dizer, a população, os cidadãos; e uma política equivocada, inclusive anestesiando os conflitos e mostrando talvez um caminho todo equivocado do cidadão se considerar como um objeto e não um agente, um sujeito de uma ação social que poderia transformá-lo. Essa questão que o

³⁹ Em Suplicy (1996), há uma indicação de que o prefeito José Di Filippi Junior teria apresentado um projeto de renda mínima que estava em tramitação na Câmara dos Vereadores do Município de Diadema-SP. Não encontramos outros registros que confirmassem esta informação.

Magalhães [referindo-se ao Prefeito de Campinas, José Roberto Magalhães Teixeira] colocou, acho que é evidente, que tem problemas culturais, questões familiares, mas a razão fundamental da miséria é o salário mínimo de R\$ 100. Então essa questão não se resolve numa prefeitura, não se resolve com políticas municipais, nós sabemos das limitações da instituição em que a gente atual. Mas nós fizemos a descentralização das políticas de assistência social, das assistentes sociais que estavam no Departamento de Promoção Humana (FILIPPI JUNIOR citado em LESBAUPIN, 1996: 118).

Para outros, como Daniel (em MAGALHÃES e outros, 1999), a renda mínima só faria sentido se inserida na lógica da inversão de prioridades (o uso de recursos públicos para as áreas sociais – em especial, educação, saúde e moradia – e à implementação de infra-estrutura urbana nas periferias das cidades, como saneamento, pavimentação, etc., em detrimento dos investimentos em grandes obras, sobretudo no sistema viário), na medida em que estivesse integrada a outras políticas e não simplesmente justaposta a outros programas que atendessem a população. Os programas de renda mínima poderiam ser importantes paliativos da miséria mas necessariamente deveriam ser implementados com outros, de caráter mais promocional do desenvolvimento humano.

Lançava-se, neste debate, o Programa de Garantia de Renda Mínima para o âmbito das políticas sociais, mudando assim o rumo inicial da proposta que Suplicy havia apresentado e defendido no âmbito das políticas econômicas. Na proposta inicial de Suplicy, erradicar-se-ia a pobreza na medida em que se garantisse um mínimo de direitos a toda pessoa residente no Brasil. Com este mínimo, haveria uma retomada do crescimento econômico numa nova lógica de desenvolvimento, voltando-se para o mercado interno de bens de consumo populares.

Em 1996, os debates econômico e de garantia de direitos haviam se diluído e, em seu lugar, havia um debate especialmente preocupado com a pobreza em unidades familiares com crianças em idade escolar. O debate oscilava entre uma garantia de renda mínima como paliativo da pobreza ou uma garantia de renda mínima vinculada à educação para superar o ciclo vicioso da pobreza. Mas também nas políticas que se voltavam formalmente para a educação, observações quanto ao tempo máximo que se permitia às famílias ficarem no programa, em geral um ou dois anos, desmentiam o enfoque declarado, e mostrava que o foco principal dos programas era amenizar a pobreza.

Aumenta o número de municípios que implantam programas de renda mínima

Em 1996, já durante a campanha, vários candidatos a prefeito incorporaram a proposta de uma Renda Mínima ou Bolsa-Escola em seus programas de governo e, elegendo-se, implantaram-na logo no começo da gestão, em 1997. Este foi o caso de Belém, Catanduva, São José dos Campos, Betim, Goiânia, Presidente Prudente, Piracicaba, Chapecó, Limeira, Natal, Mundo Novo e Recife⁴⁰.

Em mais de 50 municípios, vereadores haviam apresentado projetos de lei de instituição de programas de renda mínima que não foram aprovados pela Câmara ou que não foram sancionados pelo prefeito (SUPLICY, 1996).

Em cada lugar, diferentes problemas enfrentados no cotidiano da gestão levaram à implementação do renda mínima ou ao seu veto. Com as articulações para a reeleição de Fernando Henrique Cardoso, pelo PSDB, em 1998, os programas implementados em 1997 faziam questão de declarar sua inspiração, como parte da campanha para a presidência: os prefeitos do PT declaravam ter copiado do Distrito Federal; os do PSDB declaravam ter copiado de Campinas, salvo algumas exceções, que afirmavam terem se inspirado em várias experiências.

⁴⁰ Além dos municípios já citados (três em 1995, oito em 1996, e estes), há registros de vários outros municípios que teriam aprovado leis de instituição de programas de garantia de renda mínima (LOBATO, 1998; SUPLICY, 1996 e SILVA, 1996). Consideramos em nossa análise apenas aqueles sobre os quais obtivemos alguma informação concreta quanto à sua efetivação.

O PT e PSDB são os partidos que mais aparecem entre os implementadores de programas de Renda Mínima, também chamados de Bolsa Escola, tendo sido influenciados, provavelmente, pelo fato de localidades governadas por estes dois partidos terem conquistado uma grande visibilidade com a implantação dos Programas.

Já constatamos a existência de divergências entre vereadores e prefeitos, ligados ao PSDB e ao PT, quanto à implantação do Programa. Estas divergências devem ter se acirrado durante a campanha presidencial, com a polarização entre a candidatura de Lula e FHC, e cada prefeito considerado bem-sucedido com a implantação do Programa de Renda Mínima ou Bolsa-Escola, queria engrandecer a iniciativa enquanto um Programa de seu partido e não oposição.

Onde os prefeitos estavam substituindo prefeitos derrotados de outros partidos, mesmo mantendo o programa, fizeram questão de substituir o nome ou a referência adotada, o que pode ser um indicativo da importância política dos programas de renda mínima. É o caso, por exemplo, de São José dos Campos, Betim e Natal.

De todo modo, independente da afiliação político-partidária, a implementação do programa de renda mínima nestes municípios, que podemos chamar de terceira geração⁴¹, inspira-se em todos os programas já existentes, embora sempre haja inovações em relação aos programas anteriormente implementados. Mesmo considerando que já se tinha um desenho de um Programa de Garantia de Renda Mínima que pudesse ser aplicado por municípios com diferentes perfis e em diferentes regiões do País, nem por isso sua adoção ocorria de maneira automática. Cada gestor que o implementava estava em busca de respostas para problemas de seu município, mas ao declarar onde havia encontrado as respostas, citava gestores de seu próprio partido.

O Programa Bolsa Familiar para Educação, da Secretaria Municipal da Educação de Belém-PA, começou a ser elaborado no segundo turno das eleições municipais de 1996. O então candidato a prefeito pelo PT, Edmilson Rodrigues, havia priorizado a área de educação em sua plataforma de trabalho. Ainda antes de tomar posse, procurou Cristóvam Buarque para conhecer a experiência que ele havia implementado.

O primeiro decreto de Rodrigues ao assumir a prefeitura de Belém foi a instituição do Programa Bolsa Familiar para a Educação. Uma característica que diferenciava este programa do programa do Distrito Federal era o fato de incluir entre os beneficiários um grande número de crianças em situação de risco que estavam sob a custódia de Instituições de Assistência Social. Portanto, a seleção não era baseada apenas na situação das famílias, mas principalmente na situação das crianças.

Segundo Rodrigues, em depoimento numa Conferência sobre Programas de Renda Mínima realizada em 1998,

trabalhamos com o programa de passou a ter o nome popular de Bolsa-Escola e, sem nenhum problema de paternidade. O DNA do nosso programa em Belém está nos seus [de Suplicy] projetos e em grande medida no que vem sendo realizado em Brasília. Não temos nenhum problema em assumir que, felizmente, houve um amadurecimento no debate de políticas de renda mínima e que o educador Cristóvam Buarque, com a sensibilidade que tem e o compromisso com a construção de um Brasil novo, o que só é possível realizar se investirmos efetivamente em educação, deu esse passo tão importante (RODRIGUES citado em CONFERÊNCIA, 1998: 67).

Em Catanduva-SP, em sua campanha para prefeito da cidade, em 1996, Félix Sahão, do PT, procurou o Senador Eduardo Suplicy para obter informações a respeito do programa de Renda

⁴¹ A primeira geração refere-se aos programas pioneiros, implementados em 1995, e a segunda geração, aos programas de 1996, ainda que fosse o último ano da gestão.

Mínima. Também buscou informações sobre os programas do Distrito Federal e de Ribeirão Preto. Logo no início de seu mandato o projeto Bolsa Escola foi levado à Câmara e aprovado em 1997, similar ao Programa do Distrito Federal.

Em São José dos Campos-SP, a Lei Municipal para a criação do programa foi aprovada na gestão da prefeita Ângela Guadagnin, do PT, em 1996. O Programa de Garantia de Renda Mínima Familiar priorizaria famílias com crianças desnutridas até três anos de idade, completando a renda de um salário mínimo por pessoa. O benefício seria reduzido à metade depois de seis meses se as famílias não adotassem medidas para aumentarem sua renda. Ao ser implementado, em 1997, pelo prefeito Emanuel, do PSDB, este buscou inspiração na experiência de Campinas. O programa passou a ser denominado de Garantia de Renda Mínima e Geração de Emprego e Renda, ampliando o atendimento para famílias com adolescentes, vinculando à frequência escolar e reduzindo a complementação de renda para meio salário mínimo *per capita*.

O programa Bolsa-Escola de Betim-MG foi implantado em 1997 pelo então prefeito Jesus Mário Lima, do PT. A iniciativa havia sido de um vereador do PMDB, Joaquim Gino. Segundo entrevista com técnica atual do programa, realizada em dezembro de 2002, tratava-se, inicialmente, de um programa de distribuição de cestas básicas para famílias de baixa renda. Na gestão posterior, quando assumiu o atual prefeito, Carlaile de Jesus Pedrosa do PSDB, foi aprovada uma lei municipal que introduziu o programa Bolsa-Escola. Posteriormente, foi implantado o programa federal (cartão bolsa-escola). O município conta atualmente com dois programas: o municipal e o federal.

O Programa Banco Escolar, de Goiânia, foi criado pela lei nº 7.691, de origem na Câmara Municipal, sancionada pelo prefeito Nion Albernaz, do PSDB, no final de 1997. Antes de sua implantação, o prefeito visitou Campinas para conhecer melhor o trabalho desenvolvido por eles. Embora a estrutura do programa seja a mesma de Campinas, foram utilizados alguns critérios técnicos do Distrito Federal, como o cadastramento das famílias e a seleção por pontuação.

O Programa em Goiânia trabalhava de forma bastante integrada com o Banco do Povo, o que permitia reduzir o prazo de desligamento de algumas famílias que foram beneficiadas pelo crédito. Houve também um processo de implementação de cooperativas populares (alternativa de trabalho conjunto) e foram estabelecidos diversos convênios com universidades.

A idéia de implantar o Programa de Renda Mínima em Presidente Prudente-SP surgiu de um debate que membros da prefeitura, inclusive o prefeito Mauro Bragatto, do PSDB, tiveram com o Senador Suplicy e o ex-prefeito de Ribeirão Preto, Antonio Palocci. Também foi inspirada na experiência de Campinas. A preocupação principal do prefeito era a questão social: a cidade tinha uma renda *per capita* abaixo da renda média do Estado de São Paulo e era palco de grandes conflitos de terra. A partir de discussões, o programa foi implantado em 1997, sob responsabilidade da Secretaria Municipal Assistência Social. (CONFERÊNCIA, 1998: 76)

Em Piracicaba-SP, o Programa Cesta Básica/Vale Escola foi instituído através da Lei Municipal 4.238, em 1997, pelo prefeito do PSDB. Em 1995, havia sido apresentado um projeto de lei instituindo o programa de renda mínima, por iniciativa da vereadora Esther Sylvestre da Rocha, do PT, que pagaria uma complementação mensal de 30% da diferença entre os rendimentos da família e o limite de R\$ 200 *per capita*, sendo necessário comprovar frequência escolar. No formato instituído em Piracicaba, a família podia escolher entre receber uma cesta básica de alimentos ou um vale-escola em dinheiro. O benefício concedido é de R\$ 15 por criança, até no máximo três filhos⁴².

O Programa de Renda Mínima de Chapecó-SC começou a ser pensado em 1997 na gestão de José Fritsh, do PT. Para sua elaboração, foram estudadas as experiências já implantadas até aquele

⁴² Não há registro quanto à referência do Programa de Piracicaba: se Campinas, Distrito Federal ou outro. Vale notar, no entanto, que os valores entregues às famílias são as mesmas do programa federal instituído pela lei 9533, de dezembro de 1997 e regulamentado no ano seguinte.

momento como a de Campinas, Distrito Federal e Vitória. Após a elaboração da proposta, o executivo a encaminhou para a Câmara dos Vereadores, onde obteve aprovação. O benefício R\$ 205 era concedido por um ano a famílias que residissem no município há mais de cinco anos, tivessem renda *per capita* inferior a meio salário mínimo e se encontrassem em situação de vulnerabilidade. Os beneficiários tinham prioridade de atendimento nas demais políticas, principalmente das secretarias de Habitação, Criança e Adolescente e Emprego e Renda.

O Programa de Renda Mínima em Limeira-SP foi proposto pelo vereador Luiz Carlos Pierre, do PT, em 1995, e sancionado pelo prefeito Jurandir Paixão, do PMDB, em 1997. Como o programa não constava no orçamento do município só foi implantado em 1998 pelo prefeito eleito Pedro Teodoro, do PSDB. O programa estava sob a coordenação do Centro de Promoção Social Municipal, uma autarquia, e atendia pessoas de baixa renda que residissem no município há pelo menos dois anos e que tivessem crianças em idade escolar. O benefício pago era equivalente a 30% do que faltava para a renda familiar chegar a R\$ 300. O valor máximo concedido era de R\$ 90.

Em Natal-RN, em 1995, o então prefeito pelo PSDB, Aldo Tinoco, esteve em Campinas para conhecer o Programa de Renda Mínima (ALVES, 1999 e LESBAUPIN, 1996), mas não há registro de sua implementação. Em 1996, em campanha para prefeitura, Vilma de Faria, do PFL, fez um estudo no município para a verificar a viabilidade de se implantar um programa de renda mínima vinculado à educação. Após a sua posse, em 1997, foi aprovada uma lei municipal que criou o programa Tributo à Criança. Eram atendidas crianças de 6 a 15 anos em situação de risco pessoal e social, encaminhadas por instituições de assistência como Fundac e SOS Criança e pelas escolas municipais. O benefício era concedido às famílias de acordo com o número de filhos: R\$ 50 para uma criança, R\$ 75 para duas e R\$ 100 para três.

Mundo Novo-MS foi a primeira cidade de porte pequeno a adotar o programa. Segundo a prefeita Dorcelina Folador, do PT, o programa foi copiado do Governo do Distrito Federal, o Bolsa-Escola, e adaptado à realidade de Mundo Novo:

é uma cidadezinha localizada na fronteira com o Paraguai – fronteira seca [...] Temos inúmeras mulheres chamadas de mães viúvas de maridos vivos, porque, na verdade, as mulheres da nossa fronteira residem no Brasil enquanto seus maridos e os filhos que já atingiram a idade de sete ou oito anos vão para o Paraguai em busca de emprego e de uma renda familiar melhor. Instituímos a bolsa-escola em Mundo Novo pensando nos meninos de rua e nessas crianças “brasiguaias”, os filhos de nossas mulheres que vivem num país vizinho, separados de suas mães, de suas famílias, de nossa Nação (FOLADOR citada em CONFERÊNCIA, 1998: 80).

Como a prefeita não tinha maioria na Câmara, em vez de oficializar o programa de bolsa-escola ou renda mínima, em 1997 incluiu no Orçamento Geral do Município um item denominado “recursos para ajuda a estudantes”. As famílias que tinham todos os seus filhos de 7 a 14 anos na escola recebiam R\$ 84 por mês. As crianças que estavam no programa ficavam meio período na sala de aula, e meio período em aulas de marcenaria, informática, trabalhos artesanais, música, dança, coral e uma banda.

Em Recife-PE, o programa Bolsa-Escola foi implantado em 1997, seguindo o modelo do Distrito Federal:

Posso dizer que o nosso programa foi clonado do implantado no Distrito Federal. [...] O prefeito Roberto Magalhães – para que vocês vejam que isso não depende de conotação político partidária – do PFL, depois de eleito, mas antes de assumir o cargo, procurou o Governador Cristóvam Buarque. Eu mesma, quando fui escolhida como Secretária de Educação, também aqui estive. Recebemos todas as informações com a melhor boa vontade dos que atuam na Secretaria de Educação do Distrito Federal (CANTARELLI citada em CONFERÊNCIA, 1998: 87).

Antes da implantação, o programa foi discutido também com o Conselho da Criança e do Adolescente. Foram priorizadas as regiões da cidade que tinha o maior índice de evasão.

Alguns dos programas implementados em 1997 já entravam em conflito com propostas anteriores, muitas vezes feitas por vereadores ou prefeitos de campos opostos. Esta situação levou à mudança de nome dos programas e, muitas vezes, também a uma mudança de desenho. Programas de começavam inspirados no Renda Mínima de Campinas, buscando atender bolsões de pobreza, passavam a garantir a frequência escolar, como o programa do Distrito Federal, como ocorreu em Natal. Em outros, programas assistencialistas, como a distribuição de cesta básica era substituída pelo pagamento de uma renda mínima, como era o caso em Betim, ou ao contrário, uma renda mínima passou a ser substituída por uma cesta básica, como ocorreu em Piracicaba. Ou, ainda, constata-se a mudança do público priorizado, como ocorreu em São José dos Campos.

Com todas as mudanças, os programas implementados em 1997 ainda perseguiram uma variedade de interesses: efetivar o acesso à educação e reduzir os índices de evasão escolar; superar a desnutrição infantil; substituir políticas assistencialistas; reduzir os conflitos de terra; superar a situação de vulnerabilidade das famílias priorizando seu atendimento em outros programas da prefeitura; e, ainda, trazer de volta para o município as crianças que migravam em busca de trabalho e sustento de suas famílias.

Todas estas experiências e a variedade dos partidos que aderiam à proposta chamavam a atenção para a potencialidade de um programa que garantisse uma renda mínima às famílias mais pobres do País. Suplicy seguia divulgando a proposta, incentivando o debate e insistindo, junto à Câmara, quanto à aprovação de seu projeto. As iniciativas municipais e os estudos realizados em torno delas não só alimentavam a implementação em outros locais, como uma política pública viável e necessária, como alimentava a discussão do legislativo federal.

Aprovação de Lei Federal

O Projeto de Lei de Suplicy, que instituiu o Programa de Garantia de Renda Mínima continuava em tramitação na Câmara. O relator da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, o deputado Germano Rigotto (PMDB-RS) tinha dado um parecer favorável, sugerindo uma junção do critério da renda individual à renda familiar, mas sem limitar a participação de cidadãos que não tivessem vínculo familiar. A implantação seria gradativa, não por faixas de idade, mas de acordo com a renda *per capita* dos estados da federação, a começar pelos mais pobres. A implantação ocorreria em convênio com estados e municípios. Vários deputados, como Augusto Viveiros (PFL-RN), Roberto Brant (PSDB-MG) e José Fortunati (PT-RS) haviam pedido vista do parecer de Rigotto em agosto de 1996 para dialogarem com o Executivo e encontrarem um formato que pudesse ser compatível com a disponibilidade de recursos e a definição de prioridades. Até maio de 1998 os deputados não haviam se manifestado (SUPLICY, 1996).

Com o sucesso dos Programas de Renda Mínima implementados e sua visibilidade, vários outros projetos de lei de âmbito nacional foram apresentados, entre 1995 e 1997 propondo que se instituíssem projeto de renda mínima associados à educação. Os projetos foram propostos tanto por deputados federais – Pedro Wilson (PT-GO), Nelson Marchezan (PSDB, RS), Chico Vigilante (PT-DF), Zaire Rezende (PMDB-MG), Fernando Ferro (PT-PE) – como por senadores – Ney Suassuna (PMDB-PB), Renan Calheiros (PMDB-AL) e José Roberto Arruda (PSDB-DF) (FONSECA, 2001).

Em novembro de 1996, foi aprovada pela Câmara a solicitação de urgência para votar o substitutivo do deputado Osvaldo Biolchi (PTB-RS), relator do Projeto de Lei nº 667/95, da autoria do deputado Nelson Marchezan. Ao projeto de Marchezan, foram apensados os Projetos de Lei de Pedro Wilson e Chico Vigilante. Em dezembro de 1996, o Projeto de Lei nº 667/95 foi aprovado na Câmara. Este projeto de lei dava autorização ao Governo Federal para conceder apoio financeiro aos municípios que instituíssem programas de renda mínima associados a ações socioeducativas.

O projeto aprovado na Câmara foi encaminhado para o Senado, onde recebeu o número 89/96. A ele foram anexados os projetos de lei propostos por Suassuna, Calheiros e Arruda. O relator da Comissão de Assuntos Sociais⁴³, Senador Lúcio Alcântara (PSDB-CE) apresentou um substitutivo que foi aprovado pelas duas casas e sancionado pelo Presidente da República em 10 de dezembro de 1997, tornando-se a Lei nº 9533.

Por esta Lei nº 9533, o Governo Federal poderia conceder apoio financeiro a municípios que desenvolvessem programas de renda mínima vinculados à educação. A contribuição financeira da União equivaleria a 50% dos custos totais do programa e poderia ser usado para pagamento das transferências monetárias às famílias. Apenas 4% poderiam ser utilizados em despesas administrativas. Para receberem este apoio financeiro do *Governo Federal*, os municípios deveriam ter renda *per capita* e a receita corrente *per capita* abaixo da respectiva média estadual. A lei previa uma implantação gradativa do programa, por um período de cinco anos com a incorporação a cada ano de 20% dos municípios elegíveis, em ordem inversa à sua renda *per capita* (AMARAL e RAMOS, 1999: 15).

Fonseca (2001) analisa o que ocorreu no momento da aprovação da Lei no. 9533, com estas características: “Acompanhando o debate e lendo o material produzido é possível afirmar que não se tratava de uma questão de convencimento pela força persuasiva dos argumentos, mas de uma posição fechada por parte da base governista. Aquele formato era o máximo que o *Governo Federal* autorizava e o projeto foi aprovado nas duas Casas” (FONSECA, 2001: 113).

A crítica a esta legislação era que nem os municípios pobres poderiam participar, porque não teriam como entrar com 50% dos recursos necessários; nem tampouco os municípios ricos que já tinham seu programa de renda mínima poderiam receber apoio do *Governo Federal*. Além dos critérios de inclusão dos municípios, a lei também definia critérios básicos de seleção das famílias: renda *per capita* inferior a meio salário mínimo; filhos ou dependentes menores de 14 anos, matriculados e freqüentando escola ou programas de educação especial. E, por fim, foram detectadas incongruências técnicas no cálculo do valor a ser pago para cada família: R\$ 15 vezes o número de dependentes entre 0 e 14 anos, menos a metade da renda familiar *per capita*. Considerando uma família monoparental, com um filho menor de 14 anos, que tivesse a renda de meio salário mínimo (à época R\$ 68), não poderia participar do Programa e, em tese, teria que “devolver” R\$ 2.

A lei foi regulamentada apenas em junho de 1998, “quando foi manchete nos grandes jornais. Era época da campanha à Presidência da República e travou-se uma enorme polêmica acerca da paternidade da proposta de renda mínima no Brasil” (FONSECA, 2001: 113).

Caccia Bava (1998) também associa a aprovação do Renda Mínima à campanha eleitoral:

Estes projetos se inspiraram na iniciativa do Senador Eduardo Suplicy, no projeto de lei “Programa de Garantia de Renda Mínima”, aprovado por unanimidade pelo Senado em 1991 e obstaculizado pelo *Governo Federal* até o final do ano passado [1997], quando o Executivo apresenta, por intermédio dos deputados Nelson Marchezan (PSDB) e Osvaldo Biolchi (PTB), um substitutivo. [...] O projeto substitutivo de lei [...] é sancionado pelo Presidente da República em 10 de dezembro de 1997. Coincidência ou não, este é o momento em que a crise do desemprego e a instabilidade do Plano Real refletem-se nas pesquisas de opinião e colocam o presidente-candidato em seu pior momento de prestígio frente ao conjunto dos brasileiros (CACCIA BAVA, 1998: 116).

⁴³ É interessante notar que o debate principal em torno da proposta deixa de ser a Comissão de Finanças e Tributação e passa a ser a Comissão de Assuntos Sociais, de forma similar ao que ocorreu no debate sobre o Renda Mínima internamente ao PT.

Conferência Internacional

Uma vez que já havia sido aprovada a lei federal, proposta por Nelson Marchezan, da base governista, e o programa estava regulamentado, parecia que a missão de Suplicy havia terminado. Mas isto não foi bem assim. Como vimos, outros tentaram se apropriar do projeto de Renda Mínima para ganhar dividendos políticos. Em 1998, Suplicy era candidato à reeleição para o Senado e o PT lançava Lula como candidato à Presidência da República, em oposição a Fernando Henrique Cardoso.

Um dos elementos utilizados por Suplicy para manter o debate em torno de sua proposta de 1991, foi incitar o debate em relação aos critérios do projeto aprovado, que deixavam de fora praticamente todos os municípios que haviam sido os pioneiros em implantar programas de Renda Mínima ou Bolsa-Escola. Todos estes prefeitos tinham interesse em continuar a discussão no cenário federal para tentar uma revisão desta lei, de modo que permitisse a inclusão dos municípios que já empenhavam uma parte de suas receitas em programas de renda mínima, mesmo sem apoio dos níveis mais abrangentes de governo.

Para realizar este debate, os limites da Lei aprovada, e garantir o seu mérito quanto à introdução no Brasil da proposta de uma política pública de Garantia de Renda Mínima, Suplicy organizou uma Conferência Internacional de avaliação de experiências de Renda Mínima implementadas em vários municípios brasileiros e as experiências de outros países. Durante a discussão, houve várias manifestações reconhecendo a importância do trabalho de Suplicy e dos gestores que pioneiramente implementaram o Renda Mínima no Brasil, em detrimento da legislação aprovada em dezembro de 1997.

Para organização da Conferência Internacional sobre Renda Mínima – discussões e experiências, o Gabinete do Senador Eduardo Suplicy contou com a colaboração do Grupo Interparlamentar Americano sobre População e Desenvolvimento (GPI), presidido por Marta Suplicy; pela Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal e pela Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados. Teve a colaboração do Fundo de População das Nações Unidas; da Rede Européia da Renda Básica (BIEN); e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) que, ao longo dos anos 90, havia feito várias pesquisas sobre a viabilidade dos programas de renda mínima.

Logo na abertura da Conferência, ao presidir a sessão de abertura, o deputado Michel Temer (PMDB-SP), presidente da Câmara dos Deputados, diluiu o papel de Suplicy enquanto formulador da primeira proposta de renda mínima no Brasil:

Tenho notícia, e todos temos, de vários projetos que foram aplicados no Brasil. O projeto do Distrito Federal, capitaneado pelo eminente Governador Cristóvam Buarque com sucesso absoluto, o projeto do falecido Prefeito de Campinas, José Roberto Magalhães Teixeira, de igual maneira com grande sucesso, foram projetos operativos, aplaudidos pela população.

Aqui, o Congresso Nacional teve uma presença marcante nessa atuação. Sem dúvida alguma, tendo sido levantada a tese por vários parlamentares, entre eles o Senador Suplicy, que é um dos organizadores desse evento, que está sentado ao lado de outro grande produtor de um projeto já sancionado e em aplicação, que é o Deputado Nelson Marchezan. Tomaria a liberdade de também mencionar os projetos dos Deputados Germano Rigotto, José Fortunati, Pedro Wilson, Chico Vigilante, Marinha Raupp, Waldomiro Fioravante, Haroldo Sabóia, Zaire Rezende que, ao lado desses companheiros que já foram mencionados têm batalhado intensamente pela idéia da implantação em definitivo – não para aplicação isolada, muitas vezes por vontade do chefe do Executivo local, [...] mas para que haja uma implantação obrigatória que, de resto, já está produzindo efeitos, em face do projeto já sancionado do Deputado Nelson Marchezan (TEMER citado em CONFERÊNCIA, 1998: 18).

Depois dessa fala de Temer, diminuindo o papel de Suplicy, a palavra foi passada a Cristóvam Buarque, que, ao saudar os participantes da Conferência e o Presidente da Câmara, acrescenta:

Mas quero fazer uma saudação especial ao nobre Senador Eduardo Suplicy que há 10 anos quando muitos imaginavam que essa idéia de renda mínima era uma loucura completa teve nele a obsessão – palavra até fraca para expressar a mania de lutar pela idéia de uma renda mínima que fosse assegurada a cada brasileiro” (CONFERÊNCIA, 1998: 19)

Quando Germano Rigotto assumiu a presidência da mesa da Conferência, ao chamar Eduardo Suplicy para a coordenação do debate que se seguiria, afirmou:

O Senador Suplicy foi, na verdade, o primeiro no Congresso brasileiro a apresentar um programa de garantia de renda mínima. Além dele, tem projetos de sua autoria já aprovados nesse sentido, o Deputado Nelson Marchezan, a quem também convido a fazer parte da mesa.

Então, como forma de homenagem àquele congressista que iniciou um grande debate nacional, convidamos o Senador Eduardo Suplicy a coordenar o próximo painel (RIGOTTO citado em CONFERÊNCIA, 1998: 36).

Depois da apresentação de experiências de parlamentos da Argentina, Espanha, Venezuela, México, Portugal, ao chegar a vez do Brasil, Suplicy passou a palavra ao deputado Nelson Marchezan, do PSDB. Marchezan, num primeiro momento registrou que Suplicy “é no País o grande autor do Imposto de Renda Negativo Global. Coube a V. Exa. levantar essa bandeira; a mim coube a bandeira da educação” (MARCHEZAN citado em CONFERÊNCIA, 1998: 51). Marchezan seguiu contando como teve, nos anos 70, no Rio Grande do Sul, a idéia da bolsa-escola, mesmo sem dar este nome ao seu programa. E afirmou ter sido sua a idéia de que fosse um programa de iniciativa municipal e que estabelecesse um vínculo exclusivo com a educação. Na seqüência, Marchezan comentou que, na véspera, havia ficado sabendo que o primeiro a falar de renda mínima no Brasil, antes mesmo de Suplicy e de Buarque, havia sido o prefeito de Campinas, José Roberto Magalhães Teixeira, também do PSDB.

A tentativa de Marchezan de se apropriar politicamente do programa de renda mínima, enaltecendo Magalhães Teixeira e o PSDB, às custas de diminuir o esforço realizado por Suplicy e Buarque, não surtiu muito efeito ao longo da Conferência.

Quando Suplicy começou a apresentação sobre o projeto de lei aprovado no Senado em 1991, em primeiro lugar, deu o crédito a Antonio Maria da Silveira, por ter sido ele o primeiro a propor um imposto de renda negativo no Brasil. Depois, respondendo à provocação de Marchezan, comentou que

Ainda ontem o Ministro Paulo Renato de Souza, ao divulgar a cartilha e a regulamentação da lei sancionada pelo Presidente Fernando Henrique, procurou dizer que, se fosse realizado um exame de DNA de qual a primeira proposta de renda mínima associada à educação, constatar-se ia que teria sido o Prefeito José Roberto Magalhães Teixeira. Toda vez que se especula sobre qual a origem, ou primeiro precursor, ou a primeira pessoa que propôs esta idéia, a minha preocupação tem sido sempre algo semelhante àquilo que aprendi com aqueles que, em 1986, na Europa, fundaram a Rede Européia da Renda Básica, The Basic Income European Network, cujo presidente é o Professor Guy Standing [que havia sido um dos primeiros a falar na Conferência] e que tem como seu secretário-geral o Professor Van Parijs, da Universidade Católica de Louvain (CONFERÊNCIA, 1998: 55).

E, dando uma aula de quem realmente conhece as origens da proposta, relatou as origens da idéia de Renda Mínima, que remontavam a Aristóteles, a Marx, a Morus e tantos outros que sempre são citados quando Suplicy busca fundamentar a importância de um Programa de Garantia de Renda Mínima. Depois disso, acrescentou:

Então, se o Ministro Paulo Renato de Souza quiser saber, fazendo o teste do DNA, qual foi o primeiro que fez uma proposta de renda mínima, então foi Juan Luís Bruges, que, em 1526, escreveu *De Subvencione Pauperum*, ao prefeito da cidade de Bruges, propondo que instituisse uma renda mínima. É possível que tenha havido outros, mas isso foi uma das coisas que eu aprendi ao estudar e pesquisar a respeito (SUPLICY citado em CONFERÊNCIA, 1998).

Além de remeter à importância de se conhecer profundamente a proposta de renda mínima fora do Brasil, Suplicy reafirma a sua trajetória pessoal que dá consistência à proposta de um projeto de lei de Renda Mínima apresentado ao Senado, em 1991, desde seus estudos de Teoria Econômica no final dos anos 60, passando por sua amizade com Antonio Maria da Silveira, sua inserção numa rede internacional, suas conversas com economistas do PT, e chegando à formulação de uma proposta de política pública⁴⁴:

Eleito em 1990, comecei a elaborar e a trazer para o PT, em todas as reuniões do Diretório e da Bancada, a proposta. Chamei o Antonio Maria da Silveira para escrevermos a proposta e apresentei-a em 1991. Foi também, em 1991, numa reunião em Belo Horizonte, do Governo Paralelo do Lula, coordenado pelo economista Walter Barelli, que apresentei a proposta. Basicamente, ela é a seguinte: toda pessoa de 25 anos ou mais, que não tenha renda de R\$ 270, passaria a ter direito a um imposto de renda negativo, equivalente a 30% da diferença entre R\$ 270 e sua renda, podendo o executivo elevar a alíquota de 30% para 50%. Propus que a implantação do programa começaria pelos mais velhos e mais pobres. Na nova versão, em diálogo com o Deputado Germano Rigotto, resolvemos começar pelos estados mais pobres para, depois, chegar aos mais ricos.

Diante das experiências positivas e levando em conta essa idéia que surgiu mais amadurecida na reunião de Belo Horizonte, José Márcio Camargo sugeriu – e Antonio Maria da Silveira estava presente – iniciar o Projeto de Renda Mínima pela família em vez de pelas pessoas.

Estão aqui João Sabóia e Ana Lúcia Sabóia, economista e socióloga eminentes, grandes amigos que contribuíram muito na elaboração da idéia. Lembro-me de diálogo que tivemos na residência deles no Rio de Janeiro, quando perguntei-lhes se achavam melhor ser por família ou por pessoa. Ponderei que por família tinha algumas vantagens. Mas, às vezes, o chefe da família é o homem, outras vezes é a mulher, e outras vezes não estão em total concordância sobre quem é o chefe. Para que houvesse maior independência, seria melhor fazer por pessoa. A partir desse diálogo, resolvemos fazer por pessoa. Há vantagens e desvantagens de ser por família. Por mim está bem se for por família. Se o Deputado Germano Rigotto quiser alterar para família, não faço objeção. Poderíamos ter um formato do tipo: benefício igual a 50% da diferença entre R\$ 65 – que é o limite, meio salário mínimo – vezes o número de pessoas na família, menos a renda familiar.

Para finalizar, quero ressaltar um ponto que avaliamos como importante, que o professor Guy Standing aqui mencionou: qual a maneira de evitar a armadilha da pobreza e a armadilha do desemprego? Será o exame de todas as propostas, como Bolsa Escola, renda fixa, a proposta sancionada pelo Governo, ou os diversos desenhos que cada Município está instituindo, que permitirá a avaliação (CONFERÊNCIA, 1998: 58).

Mais do que a retórica reunião de pessoas que defendem a renda mínima, a Conferência foi uma reunião concreta de defensores da proposta, que reconheceram o mérito de Suplicy enquanto o grande batalhador pela aprovação de um Programa de Garantia de Renda Mínima. Depois da falas de Temer, Buarque, Rigotto, Marchezan e do próprio Suplicy, sucederam-se as falas de representantes dos municípios que, ainda antes da Lei nº 9533 haviam implementado experiências de renda mínima ou bolsa-escola. Todos eles, ressaltaram que haviam se baseado nas experiências concretas de Campinas, Distrito Federal, Ribeirão Preto, ou ainda nas experiências de outros municípios, sendo que todas estas experiências se inspiraram nas idéias de Suplicy, e cabia a ele o mérito de ter introduzido no Brasil a proposta de uma política pública de garantia de renda mínima e batalhado pela sua aprovação (CONFERÊNCIA, 1998).

No próximo capítulo, analisaremos esta disseminação do Programa de Garantia de Renda Mínima no Brasil, de 1991 a 1997, à luz do modelo proposto por Latour (2000).

⁴⁴ Embora possa ser um pouco cansativo ler várias vezes qual era a proposta de Suplicy, é importante mostrar as repetições, uma vez que não estamos discutindo o mérito ou as fundamentações do Programa de Renda Mínima, mas o trabalho de Suplicy para garantir a disseminação da proposta.

4

Análise da disseminação do Programa de Renda Mínima à luz do modelo de translação

Neste capítulo, analisaremos a disseminação do Programa de Garantia de Renda Mínima no Brasil à luz do modelo de translação descrito por Latour (2000) e que apresentamos anteriormente nesta dissertação.

Analisaremos os passos de Suplicy, desde o momento em que propôs ao Senado o Projeto de Lei que instituía o “programa de garantia de renda mínima”, em 1991, até ser sancionada Lei Federal instituindo um programa de renda mínima em âmbito nacional, em 1997. Num primeiro momento, em vez de olharmos para o Programa de Garantia de Renda Mínima como uma caixa-preta⁴⁵, buscaremos as transformações pelas quais passa a proposta de Suplicy até ser considerada uma caixa-preta. Procuraremos também identificar algumas das translações realizadas na disseminação desta experiência. E, por fim, identificaremos o responsável por esta disseminação e as redes nas quais estava inserido.

O que acontece quando Suplicy faz uma afirmação

Segundo Latour (2000) para abriremos uma caixa-preta, podemos seguir os passos de alguém que elabora uma sentença, que faz uma afirmação, e ver o que acontece depois. Sigamos os passos de Suplicy.

Em 1991, o Senador Eduardo Suplicy afirma, por meio da proposição de um projeto de lei, que *um Programa de Garantia de Renda Mínima poderia erradicar a pobreza ao distribuir renda e, num segundo momento, permitir a retomada do crescimento econômico pelo aumento da demanda de bens de consumo populares.*

A disseminação de uma afirmação, segundo Latour (2000), não depende de suas características intrínsecas, mas do uso que outros fizerem desta afirmação: pode ser ignorada por todos; pode ser aceita por alguns; pode ser questionada. Para que a afirmação não seja completamente ignorada, é importante conectá-la a afirmações anteriores que sejam consideradas indiscutíveis pelos interlocutores e, se for o caso, arregimentar “amigos” que possam dar peso ao que se está afirmando. Ao apresentar ao Senado Federal seu projeto de lei, em sua justificativa, Suplicy amarra à sua afirmação uma afirmação mais antiga, já consolidada na Constituição: a de que é objetivo da nação erradicar a pobreza. E apresenta alguns “amigos” que já defenderam, antes dele, programas de renda mínima – dois economistas brasileiros, Silveira e Singer, e dois economistas norte-americanos, laureados com o Nobel, Friedman e Galbraith.

Neste momento, podemos notar que a “bola” que Suplicy está querendo passar de mão em mão, o Programa de Garantia de Renda Mínima, já havia sido lançada em campo, vários anos antes, em

⁴⁵ Segundo Latour (2000) caixa-preta é uma afirmação aceita como fato, ou seja, que está fora do centro das controvérsias.

1975, por Silveira, mas ninguém a pegara para jogar. Quando Suplicy “pega a bola”, transforma-a: de um mecanismo de injeção de dinheiro na economia para uma política de erradicação da pobreza. Esta transformação não ignora as formas passadas da bola, mas amplia seus limites. Se, antes, a proposição de um imposto de renda negativo no Brasil respondia às preocupações dos liberais de como injetar dinheiro na economia com a menor interferência possível do Estado e sem gerar inflação, agora, a proposição responde também aos humanitários, cujo foco principal, num cenário de pobreza cada vez maior, era a distribuição de renda.

Apresentar “amigos arregimentados” nem sempre é suficiente para despertar a atenção dos interlocutores. Na sessão do Senado em que Suplicy apresenta e defende o Programa de Renda Mínima, também faz um exercício de retórica que, segundo Latour (2000) é a arte de convencer os outros para que aceitem nossa afirmação como algo indiscutível e não como uma simples opinião. Em seu exercício de retórica, Suplicy antecipa algumas questões que poderiam surgir a respeito de seu projeto e que estavam presentes no cenário nacional desde o final dos anos 80: se o renda mínima seria melhor que as políticas sociais tradicionais; se não provocaria inflação, como poderia ocorrer com um aumento do salário mínimo; se o poder público poderia controlar o impacto de um excesso de demanda; se a implantação em âmbito federal mitigaria os fluxos migratórios; se o cálculo do benefício não desincentivaria a busca por trabalho; se não seria difícil gerenciar o programa.

Além do exercício de retórica de Suplicy que os senadores ouviam, eles também não ignoravam a centralidade do tema da distribuição de renda naquele momento da história do País, aliado aos problemas da inflação e da dívida externa. Segundo Camargo (1991), a preocupação com a má distribuição de renda, à qual estavam associados os elevados níveis de pobreza de uma parte significativa da população, estava presente em diferentes grupos sociais – empresários, sindicalistas, partidos políticos, lideranças populares, etc. – que propunham a adoção de políticas públicas que reduzissem as desigualdades e a incidência da pobreza no Brasil.

Os senadores tampouco ignoravam que Suplicy era o primeiro Senador eleito pelo Partido dos Trabalhadores, cujos objetivos principais eram maior igualdade e erradicação da pobreza e que havia crescido muito nas eleições municipais de 1988 e especialmente nas eleições presidenciais de 1989. Também o tema central da campanha de Suplicy para o Senado, depois de ter conquistado visibilidade na mídia em decorrência de suas ações contra a corrupção na Câmara dos Vereadores de São Paulo, havia sido a distribuição de renda e a erradicação da pobreza. O cenário nacional e os atributos políticos de Suplicy também eram argumentos para os senadores não ignorarem sua afirmação.

A afirmação de Suplicy não foi considerada inquestionável pelos outros senadores: “Naquele momento, a proposta parecia traduzir, em projeto de lei, uma idéia que tinha, tanto para o contexto brasileiro quanto para o debate mundial sobre a proteção social, caráter um tanto utópico” (LOBATO, 1998). Mesmo aqueles que encamparam como princípio as teses implícitas na proposta de Suplicy, levantaram questões relativas à sua operacionalidade e a eventuais impactos negativos do programa. Algumas preocupações então formuladas foram: um programa com estas características não viria acelerar ainda mais o processo inflacionário? De onde saíam os recursos? Quanto custaria? Não haveria um estímulo à vagabundagem? Como fazer para gerenciar algo tão complexo? E o que fazer com outras políticas sociais que já existiam?

Nas palavras de Latour (2000), esta é uma parte da lista de desafios que o “nosso herói (no caso o Programa de Garantia de Renda Mínima) terá que vencer”, até ser aceito pelo Senado como uma alternativa viável na gestão pública brasileira para erradicação da pobreza. Além destes desafios, surgiram outros. Até este momento, da apresentação da proposta no Senado, não surgira ainda o questionamento quanto à capacidade de um programa de garantia de renda mínima erradicar a pobreza.

Encontrar interlocutores que nos questionem é muito melhor do que ser ignorado. Mas quando os interlocutores nos apresentam muitos questionamentos, é preciso sair à cata de recursos para dar

conta de fundamentar nossas opiniões (Latour, 2000). As respostas aos questionamentos, segundo Latour (2000), vão “amarrando” a afirmação de maneira que ela possa dar resposta a todos os contendores. Estas respostas, ou argumentos, são os elos de uma afirmação. Quanto mais resistentes forem os argumentos em resposta aos questionamentos contrários, mais fortes são os elos da afirmação. Quando não resistem aos argumentos contrários, são elos frágeis. Para fortalecer os elos é necessário juntar muitos recursos.

Uma das formas de Suplicy fortalecer os elos de sua afirmação foi um debate intenso promovido entre abril e outubro de 1991 em torno da proposta de implantação de um Programa de Garantia de Renda Mínima. Vários economistas se interessaram pela proposição de Suplicy, gerando um grande número de artigos publicados em diversos meios de comunicação. Os artigos tanto reforçavam as afirmações de Suplicy como apresentavam argumentos que respondiam a algumas das objeções feitas ao Programa, especialmente quanto à viabilidade da proposta e quanto ao seu caráter não-inflacionário, apresentadas pelos senadores na sessão do dia 17 de abril, durante a exposição de justificativa da proposta de se instituir um Programa de Garantia de Renda Mínima.

Em outubro de 1991, por sugestão do Senador Maurício Correa, do PDT, relator da Comissão de Finanças e Tributação, que estava analisando a proposta de Renda Mínima, Suplicy apresentou um substitutivo incorporando algumas alterações que foram sugeridas no debate externo ao Senado, ao longo de seis meses, e também respondendo às questões que lhe foram apresentadas na sessão do Senado em 17 de abril. O Programa de Garantia de Renda Mínima já estava no jogo, já passava de mão em mão e era alterado coletivamente. As mudanças propostas pelo substitutivo em relação ao projeto inicial podem ser vistas no quadro a seguir.

Quadro 2: Mudanças na proposta de Programa de Renda Mínima entre abril e outubro de 1991

	Proposta de abril de 1991	Proposta de outubro de 1991
Para não desincentivar o trabalho	O pagamento do benefício seria equivalente a 50% entre o patamar mínimo estabelecido e o rendimento da pessoa.	O pagamento do benefício seria equivalente a 30% entre o patamar mínimo estabelecido e o rendimento da pessoa.
Para garantir a viabilidade da implantação	Pagamento do benefício seria feito a todos os indivíduos maiores de 25 anos residentes no Brasil e cujos rendimentos estivessem abaixo de um determinado patamar.	Num primeiro ano, o benefício seria pago todos os indivíduos maiores de 60 anos, cujo rendimento estivesse abaixo de um determinado patamar e, em oito anos, chegar-se-ia à cobertura total.
	Seriam realizadas parcerias pelo Governo Federal com Empresa dos Correios e Telégrafos e a rede bancária.	Haveria parcerias também com Estados e Municípios.
	O programa teria dotação orçamentária própria.	Para financiar o programa, o Governo Federal cortaria o financiamento de outros programas que tivessem se mostrado ineficientes
	O Governo Federal instituiria programas para ampliar a oferta de bens de consumo populares	O Governo Federal não instituiria estes programas.

Em dezembro de 1991, este substitutivo foi apresentado por Suplicy e Correa (relator da Comissão de Finanças e Tributação) na plenária do Senado. Embora tenha sido aprovado por unanimidade, podemos constatar que várias objeções foram apresentadas. Segundo Latour (2000), eram contendores que não tinham ficado satisfeitos com os recursos arregimentados para fundamentar a

afirmação. Dentre estas objeções, destacam-se a ausência de um estudo econômico-financeiro e estatístico que definisse o custo de implantação do Programa, sua falta de aplicabilidade e o incentivo que daria à vagabundagem.

Suplicy apresentou respostas a todos estes argumentos, buscando fortalecer os elos de sua afirmação. Mas a uma objeção feita pelo Senador Espiridião Amin, de que o Programa de Renda Mínima não tinha maturidade para ser implantado, a resposta de Suplicy foi a explicitação dos interesses político-eleitorais em torno da aprovação ou não do Programa de Renda Mínima: Suplicy sugeriu que Amin, por ser do mesmo partido que Maluf, não queria aprovar o projeto para não dar vantagens ao PT na disputa pela prefeitura de São Paulo, no ano seguinte⁴⁶.

Além da lista de desafios explícitos que o Programa de Garantia de Renda Mínima teria que vencer – todas as objeções colocadas desde a primeira vez que Suplicy apresentou a proposta – havia também interesses não explícitos. Embora na sessão do Senado de 16 de dezembro de 1991 nenhum Senador tivesse votado contra o Programa de Garantia de Renda Mínima – nenhum deles gostaria de associar sua imagem à de um político que não quer distribuir renda, que não quer erradicar a pobreza, especialmente às vésperas de eleições nos municípios – praticamente todos os senadores que fizeram objeções abstiveram-se de votar.

A aprovação por unanimidade não significava que os contendores estivessem satisfeitos e considerassem a afirmação de Suplicy inquestionável, mas significava que, por meio da aprovação de uma proposta que obtivera tanta visibilidade e era tão marcadamente preocupada com os mais pobres, buscava-se redimir a péssima imagem dos políticos que vigorava junto ao eleitorado. Em outras palavras, é como se os senadores quisessem “pegar uma carona” na imagem idônea de Suplicy. A fala do Senador Pedro Simon, do PMDB-RS, no dia seguinte à aprovação do projeto de lei que instituía o Programa de Garantia de Renda Mínima, é bastante elucidativa em relação a isto:

Reconheço que quando V. Exa. dessa tribuna, leu o projeto pela primeira vez eu estava aqui neste lugar, pensei: esse homem está doido. Claro que o projeto era uma maravilha, mas eu não encontrava condições materiais para sua execução. [...] Depois fomos aprofundando o estudo e fomos vendo que aquela “maluquice” tinha um sentido muito sério, muito profundo e de muito conteúdo. [...] Ontem foi o dia de V. Exa., mas foi também o dia do Senado (SIMON citado em SUPPLICY, 1992: 147).

A aprovação no Senado ampliou a visibilidade da proposta e dos desafios que o Programa de Garantia de Renda Mínima parecia não conseguir vencer. Estes desafios referiam-se, especialmente: aos custos do programa em relação ao PIB; dúvidas quanto à possibilidade de a implantação do Programa gerar crescimento econômico sem gerar inflação; a viabilidade da sua implantação. Os argumentos trazidos para o debate por Suplicy e outros economistas não tinham força suficiente para convencer os contendores. Se não fossem apresentados novos argumentos, que fortalecessem os elos da afirmação, o diálogo em relação à proposta de renda mínima poderia ser interrompido ali, interrompendo também a sua disseminação, uma vez que ninguém mais aceitaria a oferta de pegar em mãos a afirmação de Suplicy.

No final de dezembro de 1991, Camargo (citado em SUPPLICY, 1992) agrega um novo elemento ao debate em torno da afirmação de Suplicy. Camargo considera o Programa de Garantia de Renda Mínima fundamental para a distribuição da renda, mas questiona a potencialidade do Programa de interromper a pobreza que se perpetuava através de gerações. Segundo ele, associado à uma renda mínima seria preciso garantir a escolarização das crianças para que pudessem, no futuro, estar capacitadas como cidadãos e entrar no mercado de trabalho como mão-de-obra mais qualificada e,

⁴⁶ Como vimos no capítulo anterior, Maluf havia sido derrotado pelo PT nas eleições de 1988 e voltaria a disputar a prefeitura de São Paulo nas eleições de 1992, concorrendo com Suplicy, candidato pelo PT.

portanto, melhor remunerada. Camargo lança a proposta de se vincular o pagamento de uma renda mínima à frequência escolar.

É interessante notarmos que desde meados dos anos 80, diversos economistas do PT, dentre os quais Camargo, Singer, Buarque e o próprio Suplicy, já debatiam entre si a proposta de um Programa de Garantia de Renda Mínima e o pesquisavam profundamente. Não havia concordância quanto ao melhor formato a ser dado ao Programa para que efetivamente erradicasse a pobreza. Dois aspectos eram centrais no debate: se o cálculo da renda deveria ser individual ou familiar; se o pagamento do benefício deveria estar vinculado à frequência escolar. Estes debates não haviam avançado até 1990 a ponto de consolidar um desenho de programa de renda mínima do PT.

Suplicy, ao se eleger Senador, optou por apresentar a sua proposta considerando a renda individual para o pagamento da renda mínima e não a vinculando à educação, como se interrompesse um diálogo que estava se processando internamente ao PT. Estes dois elos viriam a se mostrar frágeis, levando Suplicy a repensar a sua afirmação de uma renda individual sem qualquer contrapartida.

Depois de aprovada no Senado a proposta de uma renda mínima, Camargo trouxe para o debate, em final de dezembro de 1991, a necessidade de se vincular a distribuição de renda à política educacional para a superação da pobreza, retomando o antigo debate.

A afirmação feita por Camargo, e por outros que concordaram com Camargo (GONÇALVES em SUP LIC Y, 1992), levaram a proposta inicial de Suplicy a uma grande inflexão. Como Camargo não era contrário à proposta de Suplicy, esta inflexão, ao agregar um novo critério à proposta de garantia de renda mínima, fortaleceu dois elos que estavam frágeis:

- a) a dúvida quanto à capacidade de o programa de renda mínima, sem outras políticas sociais agregadas, erradicar a pobreza. Neste caso, o vínculo à educação é uma política social agregada, visando à erradicação da pobreza de uma geração para outra; e
- b) a outra dúvida era quanto à possibilidade de incentivar a vadiagem ao se pagar um benefício sem a exigência de uma contrapartida. Vínculo com a educação tornava-se a contrapartida exigida.

Segundo Latour (2000) na medida em que as afirmações que se seguem à afirmação de Suplicy incorporam tacitamente a importância de um programa de renda mínima, ou seja, ratificam-no, e a partir dele buscam construir novos elementos (no caso, um programa de renda mínima vinculado à educação), a afirmação de Suplicy vai saindo do centro das controvérsias e tornando-se, aos poucos, um fato⁴⁷.

Com tantas mudanças, como ficou a proposta de Suplicy? (Veja o Quadro 3 na próxima página.)

Ao tomarem a proposição de um Programa de Renda Mínima em suas mãos, estes “amigos arregimentados” questionam alguns argumentos que sustentam a afirmação, e constatam que são frágeis, propondo alterar o formato do Programa para fortalecer seus elos: em vez de começar pelos mais idosos, começar-se-á pelos indivíduos que tenham filhos em idade escolar; em vez de ser um direito de todos, passa-se a exigir como contrapartida a frequência escolar dos filhos.

Ainda que a proposição, nesta nova formulação, conseguisse um número maior de aliados, a afirmação ainda não estava completamente fora das controvérsias, ainda não era um fato: a operacionalidade e a viabilidade de um programa de renda mínima eram ainda muito questionados.

Simulações realizadas por Cury (1994) mostravam que seria possível implementar o Programa de Renda Mínima com uma parcela de 3% a 4% do PIB e que isto poderia provocar um crescimento

⁴⁷ O tema da renda familiar *versus* uma renda individual não havia sido trazida, ainda, para o debate público. Sabemos de sua existência por meio dos comentários de Suplicy em relação do debate com Singer, internamente ao PT, e pelo debate com João e Ana Lúcia Sabóia.

de cerca de 8% do PIB, em decorrência do aumento do consumo e da produção de bens populares. Os estudos de Almeida e Camargo (1994) buscavam comparar o impacto sobre a superação da pobreza por meio do crescimento do capital humano decorrente de três tipos diferentes de políticas: melhora do sistema educacional; pagamento de subsídio às famílias para manterem as crianças na escola; e transferência de renda para as famílias, concluindo que a melhor alternativa seria o subsídio escolar.

Quadro 3: Mudanças na proposta de Programa de Renda Mínima entre abril e outubro de 1991 e com as proposições de Camargo

	Proposta de abril de 1991	Proposta de outubro de 1991	Proposta incluindo as proposições de Camargo
Para não desincentivar o trabalho	O pagamento do benefício seria equivalente a 50% entre o patamar mínimo estabelecido e o rendimento da pessoa.	O pagamento do benefício seria equivalente a 30% entre o patamar mínimo estabelecido e o rendimento da pessoa.	O pagamento do benefício seria equivalente a 30% entre o patamar mínimo estabelecido e o rendimento da pessoa.
Para incentivar a freqüência escolar			As crianças deveriam estar matriculadas e freqüentando a escola.
Para garantir a viabilidade da implantação	Pagamento do benefício seria feito a todos os indivíduos maiores de 25 anos residentes no Brasil e cujos rendimentos estivessem abaixo de um determinado patamar.	Num primeiro ano, o benefício seria pago todos os indivíduos maiores de 60 anos , cujo rendimento estivesse abaixo de um determinado patamar e, em oito anos, chegar-se-ia à cobertura total.	Num primeiro ano, o benefício seria pago a todos indivíduos que tivessem crianças em idade escolar e cujo rendimento estivesse abaixo de um determinado patamar.
	Seriam realizadas parcerias pelo Governo Federal com Empresa dos Correios e Telégrafos e a rede bancária.	Haveria parcerias também com Estados e Municípios.	Haveria parcerias também com Estados e Municípios.
	O programa teria dotação orçamentária própria.	Para financiar o programa, o Governo Federal cortaria o financiamento de outros programas que tivessem se mostrado ineficientes	Para financiar o programa, o Governo Federal cortaria o financiamento de outros programas que tivessem se mostrado ineficientes
	O Governo Federal instituiria programas para ampliar a oferta de bens de consumo populares	O Governo Federal não instituiria estes programas.	O Governo Federal não instituiria estes programas.

Todos estes debates, no entanto, em que pesasse a seriedade das simulações e dos estudos, não ia muito além de exercícios de retórica. Comparando com a história de Diesel descrita por Latour (2000), era como se houvesse um belo projeto bidimensional, mas não um protótipo em funcionamento.

Foi quando, em 1995, simultaneamente, a Prefeitura de Campinas-SP e o Governo do Distrito Federal implementaram as primeiras experiências. José Roberto Magalhães Teixeira, do PSDB, instituiu o Programa de Garantia de Renda Mínima Familiar para atender as famílias indigentes que

antes eram atendidas com o “sopão”. E Cristóvam Buarque, do PT, implantou um complemento de renda para as famílias que não tinham o suficiente para que suas crianças frequentassem a escola.

Estas primeiras implementações de Programas de Garantia de Renda Mínima podem ser compreendidas como a construção do primeiro protótipo, como ocorreu no processo do motor de Diesel (LATOURE, 2000): houve um momento em que várias pessoas se convenceram das teorias de Diesel que estavam no papel e transformaram o projeto bidimensional num protótipo em funcionamento. O mesmo ocorreu com o Programa de Garantia de Renda Mínima: a partir das inúmeras discussões, tanto internas ao PT, quanto no espaço público, houve um momento em que duas pessoas, dois gestores, de Campinas e do Distrito Federal, acreditaram no projeto e o puseram em funcionamento.

Menos de um ano depois, também em Ribeirão Preto o projeto começava a ser implementado. Com a implementação concreta do Programa de Garantia de Renda Mínima, pôde-se dar uma resposta aos que questionavam sua viabilidade. Para fortalecer esta resposta, instituições idôneas como a Unicamp e a UnB passaram a acompanhar os programas recém-implantados e os resultados que lentamente emergiam:

as críticas ao projeto original do Senador Suplicy estavam mais centradas nos problemas vinculados à sua implementação que nos seus méritos intrínsecos. Porém, no transcurso dos anos 90, iniciativas locais de programas de renda mínima (das quais foram pioneiras as experiências do Distrito Federal e de Campinas) começaram a ser operacionalizadas, o que permitiu concluir que esses problemas ou eram falsos ou eram administráveis. Dessa forma, as críticas a esse tipo de política perderam a sustentabilidade, o que as converte em reais alternativas de política (LOBATO, 1998: 15).

Com os diagnósticos favoráveis, a afirmação de Suplicy – a proposta de um Programa de Garantia de Renda Mínima – passou a ser utilizado por muitos como um fato, algo que, segundo Latour (2000), está fora do centro das controvérsias.

É interessante notar que, nos lugares onde foi implementado concretamente, o critério de seleção foi a renda familiar e não a renda individual. A partir das avaliações que mostravam ser a renda familiar um critério melhor que a renda individual, o próprio Suplicy incorporou-a, sugerindo, em 1998 ao deputado Germano Rigotto (PMDB-RS), relator na Câmara dos Deputados do projeto de lei que propunha a instituição de um Programa de Garantia de Renda Mínima: “Por mim está bem se for por família. Se o Deputado Germano Rigotto quiser alterar para família, não faço objeção” (SUPLICY em CONFERÊNCIA, 1998: 58).

O formato do Programa de Garantia de Renda Mínima com estas características – famílias com crianças em idade escolar, cuja renda *per capita* estivesse abaixo de um determinado patamar, receberiam uma complementação de renda e, em contrapartida, todas as crianças e adolescentes deveriam estar matriculadas e frequentando a escola – passou a ser aceito por vários gestores como um fato, algo que sai do centro das controvérsias, uma caixa-preta, nas palavras de Latour (2000).

Em vários municípios, ainda na gestão 93-96, passaram a ser instituídos programas de renda mínima familiar associadas às oportunidades de educação, ou Bolsa Escola (SUPLICY, 2002: 131): Ribeirão Preto (PT), Salvador (PSDB), Vitória (PSDB), Belo Horizonte (PT), Franca (Sindicato dos Sapateiros), Jundiá (PSDB), Santos (PT), Boa Vista (PSDB), Osasco (PDT). Nas gestões que assumiram em 1997, mais algumas prefeituras implantaram programas similares: Belém (PT), Betim (PT), Catanduva (PT), São José dos Campos (PSDB), Goiânia (PSDB), Presidente Prudente (PSDB), Piracicaba (PSDB), Chapecó (PT), Limeira (PMDB), Mundo Novo (PT), Natal (PSDB), Recife (PFL).

Isto não quer dizer que quem tomar o fato – Programa de Garantia de Renda Mínima – nas mãos, terá que aceitar todos os argumentos que o levaram a ser considerado um fato. Todo o tempo os argumentos podem ser testados novamente, todas as caixas-pretas podem ser abertas. Enquanto resistirem aos testes, isto significa que os elos são fortes. Se os argumentos não resistirem aos testes, significa que elos eram frágeis, ou ficaram frágeis diante de novos argumentos. Para que uma afirmação seja considerada um fato e se dissemine, o construtor de fatos deve garantir todo o tempo que os elos continuem fortes, do contrário as pessoas não “pegam nas mãos” a afirmação.

Fechada a caixa preta

Fechada a caixa-preta, corremos a tentação de acreditar que, a partir deste momento, o modelo difusionista explicaria melhor o que se passa. Neste caso, a explicação do modelo difusionista (ROGERS, 1995) seria que, com o êxito das experiências do Distrito Federal e de Campinas, o Programa de Garantia de Renda Mínima teria simplesmente fluído para outros municípios, onde não tivesse encontrado resistência por parte dos adotantes. Onde não foi implantado é porque os prefeitos e vereadores não haviam tido a capacidade de compreender o quanto o Programa de Garantia de Renda Mínima era bom.

Latour (2000), ao descrever o processo da construção do motor de Diesel, chama a atenção para o fato de que, por mais fechada que pareça a caixa-preta, já não necessitando de engenheiros e técnicos a acompanhar cada motor que esteja em funcionamento mundo afora, a adoção da caixa-preta, no caso o motor de Diesel, depende sempre de se alistar um novo usuário. Por mais consolidada e fechada que pareça a caixa-preta, por mais fortes que pareçam os elos que a amarram a outros fatos e objetos, quando não houver mais ninguém interessado, seu uso cessará, por mais que tenha tido sucesso em algum outro momento. Os novos alistados, por sua vez, podem questionar os elos, verificar o quanto são fortes. A disseminação depende sempre do alistamento de novas pessoas e da garantia de que os elos fortes resistirão.

Ou seja, não é porque o Programa de Renda Mínima consegue se colocar como um fato, uma afirmação que sai do centro das controvérsias, que sua difusão ocorrerá por inércia. É preciso todo o tempo conseguir novos aliados, convencê-los de que os elos são fortes, que os argumentos resistem aos contendores, e que a adoção da inovação, permitirá que cheguem mais perto de seus objetivos. Sem este convencimento de novos aliados, a idéia se perde, cai no esquecimento, as pessoas vão fazer outras coisas, a disseminação é interrompida.

Suplicy, enquanto o construtor de fatos, não se acomodou: com Buarque e Magalhães Teixeira, participou de inúmeros debates em câmaras municipais, assembleias legislativas e outras instituições, para que mais e mais municípios e estados adotassem o Programa de Garantia de Renda Mínima ou Bolsa-Escola (SUPLICY, 2002).

Cada município que implementou o Programa já tinha uma questão posta, e os gestores já haviam definido um objetivo a alcançar. Ao tomarem conhecimento da proposta de Suplicy, cujos elos foram fortalecidos com os resultados alcançados com a implementação em Campinas e no Distrito Federal, os gestores destes municípios⁴⁸ (Ribeirão Preto, Vitória, Salvador, Osasco, Santos, Jundiaí e Boa Vista) aderiram à proposta por terem se convencido de que esta seria uma boa alternativa para alcançarem seus objetivos: naquele momento, o Programa de Garantia de Renda Mínima era o melhor caminho.

⁴⁸ No caso de Belo Horizonte e Franca, no momento da implantação, não foram os gestores que consideraram o Programa de Garantia de Renda Mínima, mas organizações não-governamentais empenhadas na erradicação do trabalho infantil. De todo modo, é bem possível estabelecer uma analogia entre os gestores municipais e as lideranças destas organizações.

Em Ribeirão Preto, por exemplo, Palocci, do PT, considerava a existência de crianças desnutridas ou em situação de rua como um problema⁴⁹. Para ele, o Programa de Garantia de Renda Mínima era uma possível solução, apoiando-se, como vimos, na experiência do Distrito Federal.

Em Vitória, Hartung, do PSDB, buscava reinserir socialmente crianças e adolescentes que se encontravam em situação de risco. Para isto adotou o Programa de Renda Mínima similar à experiências de Campinas.

Em Salvador, Lídice da Mata, do PSDB, queria superar as ações assistencialistas típicas de governos clientelistas. Os indicadores sociais alarmantes foram o detonador da adoção do Programa de Garantia de Renda Mínima, similar ao programa de Campinas.

Em Santos, Capistrano, do PT, implementou o Renda Mínima para diminuir o abandono e a repetência na rede de educação municipal.

Em Boa Vista, o foco do Programa implementado por Jucá, do PSDB, eram as crianças, de 4 a 6 anos, que estavam na pré-escola da rede de ensino municipal, buscando abranger a faixa etária em que a crianças é vulnerável à desnutrição. O apoio à família seguiria até a 4ª série do primeiro grau (atualmente, 4ª série do ensino fundamental).

Em Jundiaí, cidade muito próxima de Campinas, havia uma outra abordagem: a de que a miséria era gerada pela falta de capacitação dos adultos para o mercado de trabalho. O propósito do Programa, implantado por Benassi, do PSDB, era capacitar as pessoas para que, posteriormente, pudessem prescindir do benefício pago pela prefeitura.

E assim, em cada um dos municípios que adotaram o Programa de Garantia de Renda Mínima, podemos constatar a pré-existência de um problema, um objetivo a ser alcançado pela gestão pública ou por outras organizações locais. O Programa era o caminho para alcançar o objetivo de tirar as crianças da rua, diminuir a evasão escolar, melhorar a nutrição, melhorar os indicadores sociais ou capacitar profissionalmente os adultos. Todos os municípios, com exceção de Jundiaí, optam por considerar a família como unidade básica de cálculo da renda e pagamento do benefício, priorizam as crianças e adolescentes até 14 anos e vinculam o pagamento do benefício à frequência escolar.

A implantação das duas primeiras experiências concretas permitiu fortalecer os elos da proposta inicial de Suplicy, ou seja, deram argumentos no sentido da viabilidade do Programa. Os argumentos podem ser identificados em dois grandes grupos: um grupo que foi na direção de considerar viável o Programa de Renda Mínima na escolarização de crianças e adolescentes, como foi a experiência do Distrito Federal; e um outro grupo, que foi na direção de considerar o Programa viável na melhoria dos indicadores sociais em regiões muito miseráveis do município, como foi o caso de Campinas.

A partir destas duas experiências, podemos notar que, a depender da afiliação político-partidária do gestor que implementa o Programa, o elo da educação ou o elo da assistência social teve maior peso. Para os gestores filiados ao PT, a experiência do Distrito Federal, mostrando a viabilidade de um Programa de Renda Mínima voltado para a escolarização é que foi considerada referência. Para os gestores filiados ao PSDB, a experiência de Campinas, melhorando os indicadores sociais com a implantação do Programa de Renda Mínima em regiões muito miseráveis da cidade é que foi considerada referência⁵⁰.

⁴⁹ O debate em torno da aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente havia chamado a atenção da sociedade para a situação da infância no Brasil e da necessidade de encontrar políticas públicas que transformassem a realidade de exclusão.

⁵⁰ Ao mesmo tempo, até meados dos anos 90, PT e PSDB eram partidos muito próximos, constatando-se a existência de vários municípios nos quais estavam no poder coligações PT-PSDB.

Alguns momentos, como a campanha para eleição de prefeitos e vereadores, em 1996, por permitirem debates mais amplos em torno de questões públicas, foram também momentos propícios de diálogo para alistar novas pessoas que tomassem em suas mãos o Programa de Renda Mínima, colaborando com a sua disseminação. Pelos registros referentes à inspiração que teria levado prefeitos a implementarem o Programa, notamos que vários se informaram sobre o Programa de Renda Mínima ou Bolsa-Escola, durante a campanha de 1996, através dos meios de comunicação ou em contato pessoal com Suplicy e alguns prefeitos que haviam implementado o Programa. E, ao se elegerem, implantaram-no logo no começo da gestão, em 1997.

Latour (2000) chama de translação a este movimento que permite alistar pessoas para que participem da disseminação de um fato ou objeto.

Alguns exemplos de translações realizadas

Como vimos, para que a disseminação ocorra, todo o tempo é preciso alistar novas pessoas para que sejam condutoras da afirmação, neste caso, o Programa de Garantia de Renda Mínima. Para que as pessoas sejam alistadas, e participem da disseminação, os elos, os argumentos que dão sustentação às nossas afirmações e as tornam indiscutíveis, têm que ser fortes, mas isto não basta. É preciso que as pessoas constatem que, seguindo pelo caminho proposto, alcançarão seus objetivos, atingirão seus interesses.

Ao processo de convencer as pessoas de que nossa afirmação permitirá a elas alcançarem seus objetivos, Latour chama de translação, como vimos no Capítulo 2. Na disseminação do Programa de Renda Mínima no Brasil podemos constatar vários dos movimentos de translação, descritos por Latour, realizados por Suplicy, enquanto o construtor de fatos do Programa de Garantia de Renda Mínima.

Segundo Latour, a translação mais simples para levar outras pessoas a aderirem à nossa afirmação, levando-a adiante e participando de sua construção, é, contraditoriamente, deixar-se alistar pelos outros, é *convencê-las de que nós queremos o mesmo que elas*.

Pode-se constatar um movimento de translação deste tipo realizado por Suplicy na apresentação do projeto de lei que instituía o Programa de Garantia de Renda Mínima, na plenária do Senado, em abril de 1991. Em seu pronunciamento de justificativa da apresentação do projeto de lei de Garantia de Renda Mínima, Suplicy afirmou que esta proposta iria ao encontro do artigo 3º, inciso III, da Constituição da República Federativa do Brasil: “Quero lembrar que foi o Senador José Paulo Bisol um dos que lutaram muito para que houvesse a inserção deste artigo 3º no sentido de se erradicar a pobreza como um objetivo fundamental de nosso país.” (SUPLICY, 1992: 29)

É como se Suplicy, em vez de dizer “sigam-me!”, tivesse dito “se vocês querem erradicar a pobreza, peguem esta proposta de um programa de garantia de renda mínima e alcancem seus objetivos”. A justificativa, baseada no artigo 3º da Constituição, buscava alistar várias pessoas que no cenário nacional estavam envolvidas em propostas que visavam à erradicação da miséria. Ainda era recente a memória da luta pela inclusão da garantia de direitos sociais na Constituição de 1988, e como vimos, havia uma série de relatórios e análises mostrando que a pobreza aumentava, apesar da ligeira retomada do crescimento da economia.

No debate de dezembro deste mesmo ano, Bisol, alistado por ter sido convencido de que para alcançar seu objetivo de erradicar a pobreza seria preciso redistribuir renda por meio do Programa de Renda Mínima, fez um pronunciamento de defesa tão empolgante, que se mostrou decisivo para garantir a aprovação no Senado (SUPLICY, 1992). Pode-se compreender este pronunciamento como uma “carona” que Bisol, indo em direção ao seu objetivo de erradicar a pobreza, tivesse dado à proposta de Suplicy.

Também o Senador Maurício Correa, relator da Comissão de Assuntos Econômicos, declarou-se favorável ao Programa de Garantia de Renda Mínima por entender que estes permite erradicar a pobreza. E todo o seu trabalho como relator do projeto ratificou esta declaração: “Esse projeto é sublime. Nunca vi um igual na história do Poder Legislativo no Brasil. Fala-se, a todo instante, que se quer combater a desgraça, a fome, a miséria, e o que visa esse programa é exatamente diminuir a miséria. Não creio que alguém possa ser contra isso” (SUPLYCY, 1992: 90).

Mas nem todos se deixaram alistar pelo Programa de Garantia de Renda Mínima, embora tivessem por objetivo erradicar a pobreza. Fernando Henrique Cardoso, por exemplo, como líder do Senado pelo PSDB, concordou em aprovar o projeto de lei na medida em que ele permitiria um melhor uso para os recursos que já eram alocados pelo Estado em programas sociais, minimizando desta maneira a pobreza, mas não acreditava que só a racionalidade individual, sem o respaldo de outras políticas sociais, pudesse mudar a lógica da distribuição de renda e crescimento econômico. Fernando Henrique segue seu caminho, mas não dá “carona” ao projeto de Suplicy⁵¹.

Há também outras coisas em jogo no cenário político. Embora o interesse explícito de todos os senadores fosse a erradicação da pobreza, na verdade, na disputa pela hegemonia política, cada um queria seguir seu próprio caminho ou o caminho proposto por senadores do mesmo partido, para não fortalecer a oposição. Por exemplo, o Senador Espiridião Amin, do PDS-SC, declarou que seu objetivo era a erradicação da pobreza, mas não apoiava o projeto. Insinuou que Suplicy não estava apresentando um projeto que pudesse efetivamente ser implantado para erradicar a pobreza. Segundo Amin, o propósito de Suplicy era ganhar visibilidade às custas do projeto, às vésperas de eleições municipais, nas quais haveria uma disputa entre Maluf, do partido de Amin, e Suplicy, pela gestão do município de São Paulo.

Um outro exemplo deste tipo de translação, de “pegar carona”, pode ser constatado externamente ao Senado, quando a proposta de Suplicy é acolhida pelas pessoas que haviam se articulado em torno da Ação da Cidadania⁵².

Sem dúvida, [...] a campanha nacional da Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida [...] abriu campo para iniciativas como [...] a proposta de implantação dos programas de renda mínima (CACCIA BAVA, 1998: 117).

Além de buscar alistar os que queriam erradicar a pobreza, Suplicy, em sua justificativa ao projeto de lei que instituiu um Programa de Garantia de Renda Mínima, tanto no pronunciamento de abril, quanto no de dezembro de 1991, e nos debates nos meios de comunicação, buscou também “pegar uma carona” com os que tinham por objetivo acabar com a corrupção dos programas sociais; gerar crescimento econômico sem gerar inflação, promovendo a demanda por bens de consumo populares; e diminuir fluxos migratórios decorrentes do desemprego em algumas regiões do País.

Melhor do que “pegar carona” com os outros seria, segundo Latour (2000) se pessoas simplesmente seguissem Suplicy, e não insistissem em percorrer outros caminhos. Mas raramente isto ocorre. E não ocorreu com Suplicy.

As pessoas se dispõem a seguir outro caminho, segundo Latour (2000), se o caminho delas estiver bloqueado. Esta alternativa envolve uma negociação tensa e difícil porque significa convencer o que está com seu caminho bloqueado de que o seu caminho efetivamente está bloqueado e que o caminho do outro pode ser um atalho.

Um exemplo deste tipo de translação é a relação de Suplicy com um grupo de economistas que também queriam erradicar a pobreza, ou seja, tinham o mesmo objetivo de Suplicy, mas acreditavam que a distribuição de renda, em si, não alteraria o quadro de pobreza no Brasil

⁵¹ Depois de eleito, esta recusa em “dar carona” fica ainda mais clara, na medida em que o projeto de lei proposto por Suplicy e aprovado pelo Senado, foi obstaculizado pela base governista até 1997, quando foi aprovado o substitutivo de Marchezan, do PSDB.

⁵² Movimento liderado por Herbert de Souza, o Betinho

(CAMARGO em SUPLYCY, 1992). Para erradicar a pobreza, segundo eles seria mais importante investir na educação das crianças e adolescentes. Quando estas crianças e adolescentes crescessem, seriam adultos conscientes de seus direitos cidadãos e mão-de-obra mais qualificada para entrar no mercado de trabalho. Por esta via, da educação, seria possível erradicar a pobreza.

Ao propor o Programa de Garantia de Renda Mínima a este grupo, é como se Suplicy tivesse argumentado do seguinte modo: “você quer erradicar a pobreza e eu também quero. Você propõe que, para que a pobreza seja erradicada, todas as crianças frequentem a escola. Mas este caminho de vocês está bloqueado, uma vez que as crianças não frequentam a escola porque estão trabalhando. E elas estão trabalhando porque é a maneira que suas famílias encontraram para ter uma renda que permita a sobrevivência. Portanto, se você quer que as crianças frequentem a escola para que a pobreza seja erradicada, devem pagar uma renda às famílias. Com esta renda, as crianças não precisarão trabalhar e poderão frequentar a escola.”⁵³

Suplicy apresenta o Renda Mínima como um atalho aos que estão com seu caminho bloqueado. Com o avançar dos debates em torno do Renda Mínima, podemos constatar que esta mudança é incorporada no projeto de lei e nos argumentos em defesa do Programa. Em vez de se começar o pagamento de uma renda mínima pelos maiores de 60 anos, como está na proposta inicial, começar-se-ia o pagamento pelas famílias que tivessem crianças em idade escolar. Em 1994, por exemplo, na cartilha (SUPLYCY, 1994) em que são apresentadas as vantagens do Renda Mínima, esta lógica já está incluída.

Este desvio serviu para que Suplicy conseguisse avançar com a sua proposta, levando outros muitos a utilizarem sua afirmação, tornando-a um fato. E os que apostavam na educação, encontraram no Programa de Garantia de Renda Mínima um atalho para alcançarem seus objetivos. Para Cristóvam Buarque, do Distrito Federal, por exemplo, sem a idéia do Renda Mínima, dificilmente se teria chegado à proposta do Bolsa-Escola⁵⁴.

O outro problema, do ponto de vista da leitura da disseminação feita por Latour (2000), é que com este desvio, ao alistar as pessoas que apostavam em educação para superar a pobreza, Suplicy fortaleceu estas pessoas, dando a elas o argumento de que para fazer o que elas achavam interessante seria preciso garantir uma renda para as famílias com crianças em idade escolar. Por outro lado, na medida em que estas pessoas alcançassem o objetivo da escolarização, não necessariamente seguiriam defendendo um Programa de Garantia de Renda Mínima.

Um outro problema levantado por Latour (2000) é que, completado o desvio, fica difícil saber quem foi o autor da idéia. A depender dos interesses que se tenha, esta pode ser uma questão importante. No caso de políticos, cuja permanência em cargos públicos depende das opções de seu eleitorado, garantir a autoria de uma política pública que visa a erradicar a pobreza não é uma questão irrelevante.⁵⁵

O centro do modelo de translação, segundo Latour (2000) é dar diferentes interpretações aos interesses das pessoas, convencendo-as a mudarem de caminho, ainda que provisoriamente, de maneira que elas tomem em mãos a afirmação que se quer disseminar. Para garantir a disseminação do Renda Mínima, Suplicy remaneja interesses e objetivos, como se pode constatar em outras situações.

⁵³ Sempre é possível lermos a questão sob uma outra ótica: o grupo de economistas que defendia a escolarização para erradicar a pobreza pode ter convencido Suplicy de que o caminho da Renda Mínima estava bloqueado, a não ser que fosse pago como um benefício às pessoas que garantissem a frequência escolar de seus filhos.

⁵⁴ Sobre isto, ver comentários de Buarque na implementação do Bolsa-Escola no Distrito Federal, relatado no capítulo 3 desta dissertação.

⁵⁵ E esta associação entre Renda Mínima e Educação já teve muita disputa de paternidade. Talvez não tenha sido maior porque as duas pessoas reconhecidas publicamente como responsáveis pela implantação desta política no Brasil (Suplicy e Buarque) são do mesmo partido (PT). Jamais saberemos o que teria sido esta disputa caso Magalhães Teixeira, do PSDB estivesse vivo nas campanhas eleitorais de 1996.

Para garantir adesões à sua proposta, Suplicy deu uma nova interpretação aos objetivos dos sindicalistas, por exemplo. Os sindicatos dos trabalhadores estavam na luta por um salário mínimo maior. Suplicy argumentou que o que eles buscavam, efetivamente, era melhor qualidade de vida para os trabalhadores. Suplicy demonstrou que um salário mínimo maior afetaria a capacidade de gerar empregos da pequena empresa e das prefeituras. Em vez de melhorar, a qualidade de vida pioraria. A renda mínima não pressionaria os pequenos empregadores nem as prefeituras. Se o objetivo, portanto, era uma melhor qualidade de vida, a renda mínima era o melhor caminho: com sua implementação, melhoraria o índice de empregos que seriam gerados pelo aumento da demanda por bens de consumo populares; a melhora do índice de empregos, por sua vez, aumentaria a demanda das empresas por trabalhadores; aumentando a demanda por trabalhadores, os salários se elevariam⁵⁶.

No começo da translação, a melhora da qualidade de vida da população não estava necessariamente no horizonte dos sindicalistas, mais preocupados com a remuneração dos trabalhadores, mas a partir da translação realizada por Suplicy, a péssima qualidade de vida passa a ser um problema para os sindicalistas e o Programa de Renda Mínima apresenta-se como a solução.

Seria mais fácil, segundo Latour (2000), se, em vez de dar nova interpretação aos objetivos, tivessem sido criados novos objetivos.

A concentração de renda estava presente no debate público do final dos anos 80, bem com a luta pela universalização de direitos, com vários grupos que lutavam por uma coisa ou outra, ou por ambas. A formulação do projeto de lei que propõe um Programa de Garantia de Renda Mínima sob responsabilidade do poder público lança um novo objetivo, que jamais havia estado presente nas discussões: a universalização do direito a uma renda mínima, por meio de uma política pública. Em torno deste objetivo, Suplicy arregimentou e alistou pessoas, como prefeitos e eleitores. Estas pessoas arregimentadas passaram a procurar a melhor forma de alcançar o objetivo que tinham. Suplicy tinha a resposta: o Programa de Garantia de Renda Mínima.

Os objetivos de um grupo estão relacionados às coisas que o grupo faz. Quando não se consegue convencer um grupo para que tenha novos objetivos, pode-se criar novos grupos, segundo Latour. Um exemplo de criação de um novo grupo pode ser constatado no surgimento da Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e Pela Vida. Nos início dos anos 90, havia grupos que tinham diversos objetivos, mas estavam se voltando para a questão do combate à fome. Havia também muitas pessoas que nem estavam em grupos, nem estavam preocupadas com o combate à fome. Quando Betinho propõe uma Ação da Cidadania Contra a Fome, está, na verdade, propondo um novo objetivo antes não visualizado claramente. Além de criar um novo objetivo, criou um novo grupo: as pessoas que integravam os Comitês de Ação da Cidadania Contra a Fome, reunindo tanto as pessoas que já atuavam em outros grupos, como pessoas que jamais haviam se ligado a qualquer grupo.

Não nos parece que na disseminação do Programa de Garantia de Renda Mínima tenha havido a criação de um novo grupo, como ocorreu na Campanha Contra a Fome.

Uma outra tática que pode ser utilizada para que as pessoas, mesmo que não estejam com seu caminho bloqueado peguem nas mãos uma nova afirmação, é realizar uma série de pequenos desvios de forma que as pessoas não percebam que saíram de seu caminho e, muito menos que estão seguindo pelo caminho de outro. Estes pequenos desvios são várias pequenas translações (LATOIR, 2000).

Um exemplo desta tática nos é dado acompanhando o discurso do Senador Bisol, no plenário do Senado em 16 de dezembro de 1991, quando foi aprovado por unanimidade o projeto de lei de Suplicy, que instituiu o Programa de Garantia de Renda Mínima. Como vimos, Bisol foi uma das

⁵⁶ Isto não quer dizer que os trabalhadores brasileiros, ao concordar com uma renda mínima, deixassem de lutar por salários melhores.

primeiras pessoas a “pegar nas mãos” a proposta de Suplicy. E como veremos, teve um papel fundamental para disseminar esta proposta, buscando passá-la para a mão de outro.

Em seu discurso, primeiro, Bisol afirma que ninguém quer perder o “trem da história”. Segundo ele, o Senado não tem feito projetos que melhorem a vida das pessoas, que, por sua vez, estão cada vez mais miseráveis. O projeto apresentado por Suplicy representa o “trem da história”, uma vez que está na Constituição Federal, entre os fundamentos da nação, a erradicação da pobreza. Esta é a primeira translação.

Em seguida, Bisol afirma que quem não se compadece dos pobres é pobre de espírito. Quem se compadece, é utópico e é nobre, uma vez que quer “descer do consueto infeliz que transformou a administração desta pátria na coisa mais pustulenta e corrosiva que jamais nenhum de nós testemunhou igual. Conservar o quê? Cem milhões de pobres? Para a riqueza de quem?” (SUP LIC Y, 2002: 189 a 193). Esta é a segunda translação.

Quem é utópico, segundo o Senador, busca partilhar a felicidade com o povo. Quem busca a felicidade do povo tem um sentido na vida. Para buscar a felicidade do povo, é preciso garantir o artigo 3º da Constituição, pegar o trem da história, que é o projeto do Suplicy. Esta é a terceira translação.

Em resumo, seguindo o argumento de Bisol, quem não vota a favor do projeto de Suplicy, não quer a felicidade do povo, compactua com a corrupção que existe na administração do País, é pobre de espírito e, mais que tudo, vai contra a Constituição.

Embora a construção dos fatos seja coletiva e cada um seja tão necessário quanto qualquer outro para que o processo ocorra, na medida em que se aceite uma pessoa como a principal causa do trabalho coletivo, esta despertará o interesse de outras pessoas pelo resultado de suas afirmações, e seu caminho parecerá o melhor caminho. A isto Latour (2000) chama de “vencer as provas de atribuição”.

A disputa pelo DNA do renda mínima, deflagrada durante a Conferência Internacional sobre Experiências de Renda Mínima é um bom exemplo desta tática. Suplicy e renda mínima no Brasil estão diretamente associados. Suplicy é considerado o responsável por todos os programas que foram implementados depois.

Segundo Latour (2000), vencer as provas de atribuição é que permitirá ao construtor de fatos conseguir apoio para ampliar a disseminação de suas afirmações, com recrutamento de gente, possibilidade de se inserir em redes, e vencer novas provas de atribuição e assim sucessivamente.

Se considerarmos que a política pública brasileira está inserida num regime democrático representativo, vencer as provas de atribuição pode significar, analogamente, que isto lhe trará votos para que possa seguir onde está, propondo políticas e disseminando-as. Se Suplicy não tivesse a “paternidade sobre o renda mínima” reconhecida, talvez tivesse sido outro o resultado das eleições que o garantiram como Senador por mais oito anos. Não temos como realizar uma pesquisa para saber a influência que teve a implantação de um programa de renda mínima vinculado à imagem do presidente-candidato Fernando Henrique Cardoso, uma vez que foi em seu mandato que ocorreu a aprovação da lei e sua implementação. Tampouco será possível realizar um levantamento junto ao eleitorado de Suplicy para saber até que ponto o fato de ser o “pai do renda mínima” influenciou na decisão do voto.

Se o “reconhecimento de paternidade” tiver influenciado na decisão do eleitor, o “vencer as provas de atribuição” de Latour poderia ser entendido da seguinte maneira: como Suplicy (apesar da equipe que trabalhou com ele, como veremos novamente mais adiante) é considerado o responsável pela “invenção” do Renda Mínima, e o Renda Mínima permitiu minimizar a pobreza onde foi implantado, uma outra proposta de política pública de Suplicy poderá contar com o alistamento daqueles que o viram vencer esta prova de atribuição.

Independente de qual destas estratégias ou táticas de translação se escolha, sempre será preciso passar pela posição dos outros e ajudá-los a promoverem seus interesses. Depois de realizadas as translações, há uma inversão e, em vez de seguirmos os outros, os outros é que passam a nos seguir. Segundo Latour (2000) é possível construir uma caixa-preta com tantos elos fortes e tantos alistados, que ela se torna indispensável, todos têm que passar por ali. Mas é necessário arregimentar muitos recursos para isto.

No caso de uma proposta de política pública, uma das maneiras de torná-la indispensável seria obrigando determinada instância de governo a adotá-la. Por meio de uma Lei, por exemplo. Suplicy não conseguiu aprovar seu projeto de lei que obrigaria o *Governo Federal* a implementar o Programa de Renda Mínima. Suplicy tampouco conseguiu a aprovação de uma lei que obrigasse os municípios a implementarem Programas de Renda Mínima.

A Lei no. 9533, além de ser substancialmente distinta da proposta inicial de Suplicy, não é uma lei que obriga a implementação do Renda Mínima, mas é uma autorização ao Executivo Federal para apoiar programas municipais de garantia de renda mínima (FONSECA, 2001). Nenhum município é obrigado a adotar o programa, nem o Governo Federal é obrigado a nada.

Não é um ponto de passagem obrigatório: passa por ele quem quiser passar. Não é indispensável, como, por exemplo, a legislação do Fundef⁵⁷ tornou-se indispensável, uma vez que todo município é obrigado reter uma parcela de suas receitas, repassando esta parcela para um fundo nacional de apoio ao ensino fundamental.

Translações dentro do PT

Já vimos que Suplicy fez inúmeros movimentos para convencer diversos grupos e pessoas a adotarem e passarem adiante o Programa de Garantia de Renda Mínima, buscando sua disseminação. Inúmeros prefeitos e vereadores do PT, ao conhecerem a proposta, implementaram-na em seus municípios ou, pelo menos, apresentaram projetos de lei.

Isto não quer dizer que a rede interna do PT tenha sido distinta no que se refere ao processo de disseminação. Também dentro de um partido há diferentes interesses, diferentes objetivos. Ao buscar alistar as pessoas, é preciso mostrar que a afirmação tem elos fortes, está bem amarrada.

Em relação à adesão à proposta de Renda Mínima por parte dos integrantes do PT, Suplicy afirma: “Nem sempre foi fácil convencer, sobretudo os economistas do PT, bem como outros companheiros do partido, que a garantia de renda mínima era uma proposição que se compatibilizava inteiramente com os objetivos de maior igualdade e erradicação da pobreza defendidos pelo partido”(Suplicy, 2002: 127).

O Programa de Garantia de Renda Mínima só veio a se tornar efetivamente uma proposição do Partido dos Trabalhadores quando Suplicy foi eleito para o Senado, em 1990. Antes disso, um ou outro economista, dentre os quais Paul Singer, apoiava a idéia. Depois de eleito Senador⁵⁸, com uma campanha centrada na melhoria da distribuição de renda e no combate à pobreza, Suplicy conversou com Lula e a equipe do “Governo Paralelo”⁵⁹. José Gomes da Silva, coordenador da área de política agrícola do “Governo Paralelo”, classificou a proposta como um “ovo de Colombo”⁶⁰. Alguns deputados apoiaram o Senador e sua proposição de um programa de renda mínima.

⁵⁷ Lei 9424/1996 e Decreto 2264/1997. Sobre o Fundef e as obrigações que traz para os municípios, ver LACZYNSKI (2003).

⁵⁸ Suplicy teve uma votação expressiva como vereador em São Paulo. Ao assumir a Presidência da Câmara dos Vereadores, fez um trabalho sério contra a corrupção e pela moralização da máquina pública, e ganhou uma grande visibilidade nos meios de comunicação.

⁵⁹ Ver nota de rodapé da página 55.

⁶⁰ Em pesquisas do IPEA (LOBATO, 1998) podemos ver que justamente a área agrícola seria a grande beneficiada por um programa de renda mínima, tanto porque os rendimentos do pequeno agricultor eram muito baixos, quanto pelo aumentos da demanda por alimentos, melhorando o preço dos produtos agrícolas.

Mas apenas em 1991 a idéia teve uma adesão maior. Suplicy explica:

um importante desenvolvimento no debate ocorreu em 1991, quando, numa reunião de aproximadamente 50 economistas do PT, realizada em Belo Horizonte, José Márcio Camargo observou que seria interessante que o Programa de Garantia de Renda Mínima fosse definido por famílias que tivessem crianças em idade escolar, uma vez que um dos maiores problemas brasileiros era o número tão grande de crianças que, em virtude de seus pais não terem uma renda suficiente para sua sobrevivência, eram obrigadas a trabalhar precocemente (SUPLICY, 2002: 125).

As principais objeções feitas, internamente ao PT, à proposta de Suplicy diziam respeito principalmente à possível diminuição dos salários pagos aos trabalhadores a partir do momento em que fosse implantado o Programa de Renda Mínima.

Os argumentos de Suplicy procuravam responder a estas questões. A renda mínima, segundo ele, daria aos trabalhadores maior poder de barganha, na medida em que poderiam recusar ofertas de trabalho consideradas ultrajantes. Além disso, se, por causa do renda mínima, mais pessoas contratariam trabalhadores (pagando salários mais baixos), haveria um crescimento da demanda por trabalhadores no mercado de trabalho e pressão para os salários subirem.

Uma outra grande questão apresentada, e que foi incorporada ao debate mais amplo, colocava em dúvida a possibilidade de se erradicar a pobreza por meio da distribuição de renda. Alguns dos economistas só aceitariam um Programa de Renda Mínima se viesse associado às oportunidades de educação (SUPLICY, 2002).

Em 1994, com os argumentos trazidos pelas simulações de implantação do Renda Mínima, especialmente se viesse atrelado à educação, em seu Encontro Nacional, o PT “aprovou que o Programa de Governo de Lula como candidato à Presidência da República incluiria uma proposta de renda mínima, com o objetivo de erradicar a pobreza e promover a presença de todas as crianças na escola” (SUPLICY, 2002:127).

Este relato do próprio Suplicy e os desdobramentos havidos nas gestões petistas, primeiro do Distrito Federal, e em seguida de diversos municípios, mostra a translação de interesses que permitiu alistar os políticos e militantes do PT.

Na verdade, apenas o resultado alcançado pelas experiências concretas – desencadeando vários outros projetos no Congresso e dando visibilidade aos prefeitos que as implementaram – é que convenceram o PT a assumir o Programa de Garantia de Renda Mínima como uma proposta de política pública:

Em 1996, Luiz Inácio Lula da Silva, presidente nacional do PT (SUPLICY, 1996) afirma:

Os programas Bolsa Escola e de Renda Mínima adotados em Brasília, Ribeirão Preto e em algumas outras cidades são uma demonstração de que é possível, quando se tem disposição e vontade política, ajudar a solucionar os problemas das crianças carentes no Brasil. Além de funcionar como um incentivo às famílias, os estudantes do ensino básico substituem seu trabalho nos semáforos pelo banco escolar. Esse é um exemplo que pode ser aplicado em todas as regiões brasileiras, principalmente naquelas onde a mão-de-obra infantil “rouba” o emprego dos adultos, muitas vezes, o do chefe de família, a exemplo do que ocorre nas carvoarias e no corte da cana-de-açúcar.

É interessante notar nesta fala de Lula que ele “desvia” da implementação do Programa de Renda Mínima em Campinas. Isto pode ser decorrente do foco do Programa implantado por Magalhães Teixeira, buscando amenizar a miséria em “bolsões” de pobreza da cidade, e que não era defendido pelo PT, que o vinculava ao acesso à educação. Por outro lado, Magalhães Teixeira era do PSDB, e o material impresso seria veiculado num ano de campanha eleitoral e disputa política: Lula, como presidente do PT, o maior partido de oposição ao governo de FHC, do PSDB, não quis “dar carona” à experiência implementada pelo PSDB.

Na fala de Lula, também podemos perceber um enfoque bastante diferente daquele proposto por Suplicy, voltado para a garantia do direito à renda, e por Buarque, voltado para a garantia do direito à educação. Lula fala em ajudar a solucionar os problemas das crianças carentes e em evitar que a mão-de-obra infantil “roube” o emprego dos adultos.

Além da declaração do presidente do PT, Vicente Paulo da Silva, o presidente da CUT⁶¹ também “veste a camisa”:

O Senador Suplicy, com esse projeto e com sua insistência, demonstra, de maneira segura, o caminho mais correto para se fazer valer a riqueza para todos. Nós, trabalhadores, devemos ser os primeiros a defender e fazer valer esse tão importante projeto. O companheiro Suplicy está completamente afinado com o presente e com o futuro do nosso povo (SUPLICY, 1996).

Mas somente nos documentos de 1999 aparece claramente a determinação do PT de lutar por sua implementação:

O Partido dos Trabalhadores lutará para que o Brasil, infelizmente o último a abolir a escravidão no século XIX, se torne um dos primeiros países no século XXI a instituir o direito de todas as pessoas receberem uma renda suficiente para atender suas necessidades vitais, lhes assegurando o maior grau de liberdade possível, o direito de ter suas crianças estudando e se desenvolvendo, o direito inalienável de participarem da riqueza da nação, de receberem uma Renda de Cidadania⁶² (SUPLICY, 2002: 133)

Mesmo assumida oficialmente nos documentos do PT, nem todos os petistas que assumiram gestões municipais ou estaduais implementaram o Programa de Renda Mínima, ou alguma de suas variações. Os debates continuaram, e continuam, quanto à potencialidade de uma distribuição de renda nestes moldes erradicar a pobreza e não ser apenas uma política paliativa.

Aumenta a margem de negociação

Quando não há interesse em garantir as características de uma caixa-preta, como ocorre nas conversas das pessoas comuns, segundo Latour (2000), as afirmações passam pelas mãos de várias pessoas e são alteradas, adaptadas, transformadas sem o menor problema. O problema surge quando há interesses em jogo.

Como vimos em Latour (2000), quanto mais o construtor de fatos quiser garantir que as pessoas que utilizarem sua caixa-preta irão mantê-la do jeito como ele a construiu, mais fortes terão que ser os elos – as afirmações, testes, contra-testes, argumentos – às quais ela estiver amarrada. Para conseguir que várias pessoas peguem a caixa-preta em mãos e a passem adiante sem muitas alterações, muitos recursos terão que estar empenhados. Não é à toa, nos diz Latour (2000), que há tão poucos centros de construção do conhecimento.

Com tantos interesses em jogo e os inúmeros conflitos que surgiam a cada vez que Suplicy tentava alistar pessoas para que disseminassem a proposta de um Programa de Garantia de Renda Mínima, o número de recursos precisaria crescer proporcionalmente. Seria necessário que Suplicy acompanhasse a implementação do Programa em todos os municípios, registrando, avaliando e divulgando seus impactos; que aprofundasse as pesquisas sobre o Renda Mínima e seus aspectos econômicos, educacionais, e de assistência social; que ampliasse as áreas de pesquisa, enveredando

⁶¹ Central Única dos Trabalhadores, cuja formação está bastante ligada à formação do PT.

⁶² Depois de sancionada a Lei 9533/97, autorizando o Governo Federal a apoiar os municípios mais pobres de cada estado que já tivessem implantado programas de renda mínima vinculada a atividades socioeducativas, e depois a Lei 10.219/2001, autorizando o Governo Federal a apoiar todos os municípios (que não abordamos neste estudo), Suplicy deu por encerrada a sua briga pela implantação de um Programa de Garantia de Renda Mínima, e passou a brigar pela implantação de uma Renda de Cidadania, que seria uma renda básica paga a todos os brasileiros e não apenas aos mais pobres (SUPLICY, 2002). Não discutiremos a proposta de uma Renda de Cidadania.

pela psicologia, a saúde pública, o direito; ampliação da rede de contatos dentro do PT, junto aos gestores e formuladores de políticas públicas, junto aos centros de pesquisa afins ao tema, ONGs, articulações de classe, fóruns empresariais...

Assim, ao longo dos anos, desde o momento em que fez a primeira proposta de um Programa de Garantia de Renda Mínima, poderia “amarrar” a sua afirmação com elos muito mais fortes, e com estes elos mais fortes, poderia “amarrar” sua afirmação ao destino de muito mais pessoas. Desta forma, ao mesmo tempo em que a proposta passasse por muitas mãos, ela pouco se alteraria (LATOURE, 2000).

Não nos parece que Suplicy dispusesse de tantos recursos assim. E é como se tivesse havido uma espécie de disseminação “mista”, uma combinação das duas formas constatadas por Latour (2000): a dos cientistas e a das pessoas comuns.

Os cientistas empenhados num processo de disseminação de suas afirmações escolhem aumentar o controle e diminuir a margem de negociação, ou seja, diminuem a possibilidade de adaptação da caixa-preta, querem ser reconhecidos na atribuição dos créditos⁶³, e suas alegações novas abalam crenças mais antigas. Enfrentam, portanto, muitos embates e medições de força.

As pessoas comuns, segundo Latour, também fazem afirmações, como os cientistas, também “arregimentam amigos” para dar respaldo à sua afirmação, mas não estão preocupadas em receber os créditos pela afirmação, nem têm que apresentar um número descomunal de recursos para convencer outras pessoas, e suas afirmações novas não são muito diferentes das crenças mais antigas. É uma afirmação *mais mole*, isto é, seus elos não são fortes. As afirmações das pessoas comuns não enfrentam muitos embates.

Quando Suplicy propõe o Programa de Garantia de Renda Mínima, durante uns dois ou três anos, procura fortalecer os elos de sua afirmação, ao mesmo tempo em que busca alistar pessoas que a peguem nas mãos. Na medida em que o debate avança, embora não avance o processo de aprovação da Lei, os elos demonstrados parecem fortes e alguns gestores se dispõem a implementar a proposta.

Mas não vão implementá-la como queria Suplicy. Vão implementá-la de maneira que responda às necessidades e objetivos de suas localidades. Neste momento, Suplicy amplia a margem de negociação mas, ao mesmo tempo, busca garantir para si os créditos pelo Programa.

Por um lado, a proposta passou por inúmeras mudanças, desde o momento em que foi apresentada pela primeira vez, em abril de 1991, até a aprovação da Lei no. 9533 e cada um usou o Programa de Garantia de Renda Mínima para o que quis, com as características que bem entendeu. Isto é o que ocorre com a disseminação em redes que não oferecem resistência, que Latour (2000) denomina de “gente comum”.

Por outro lado, ao longo de todo o processo de disseminação, e especialmente com a regulamentação da Lei no. 9533, Suplicy faz questão de ser reconhecido como aquele que teve o mérito de introduzir a proposta de uma política pública de garantia de renda mínima no Brasil. E isto é o que ocorre na disseminação em redes que oferecem resistência, nas quais há disputa pela atribuição de créditos.

É como se, em algum momento ao longo do processo de disseminação, Suplicy deixasse de se importar em fortalecer todos os elos do seu projeto de garantia de renda mínima. Como vimos em Latour, “a maneira mais simples de disseminar uma afirmação é deixar uma margem de negociação para que cada um dos atores a transforme da maneira como achar mais adequada e a adapte às circunstâncias locais” (LATOURE, 2000: 341). Com a margem de negociação não há choques, não é preciso fortalecer os elos e cada um que adapta a afirmação sente-se autor da afirmação.

⁶³ O que lhes permitirá captar recursos para ampliar suas pesquisas.

Pode ser que, a partir da enorme resistência encontrada, Suplicy tenha optado por deixar que a proposta se disseminasse com grande margem de negociação, garantindo que, assim, aumentasse o número de pessoas interessadas na proposta. A afirmação é transformada, mas vai mais longe. Depois que a afirmação – a proposta de um programa de garantia de renda mínima – foi longe, Suplicy disputa os créditos para si e para seu partido, de forma que estes créditos possam se transformar em apoio nas eleições, especialmente em 1998.

Com isso, houve uma transformação muito grande da proposta. Suplicy propunha um direito garantido para todas as pessoas maiores de vinte e cinco anos, por tempo indeterminado e sem qualquer contrapartida. Em vários municípios vemos, além da vinculação à educação, determinação da faixa etária de 7 a 14 anos, vínculos familiares estabelecidos, tempo mínimo de residência no município, tempo máximo de participação no programa (em alguns lugares reduzido para um ano) e uma redução do benefício *per capita* a ser pago. Ao longo dos embates com os oponentes, os elos que não se fortaleceram geraram uma política mais adaptável aos comportamentos habituais dos políticos e dos gestores.

Embora tenha havido um empobrecimento da proposta, aumentou a sua disseminação. É como se Suplicy tivesse deixado cair a proposta por entre as malhas da rede da construção de políticas públicas e tivesse optado por disseminá-la pela lógica predominante entre as pessoas comuns.

O construtor de fatos e sua rede

Analisando todo o esforço desenvolvido para alistar pessoas para o Programa de Garantia de Renda Mínima, fortalecer elos que eram questionados pelos contendores (com simulações, pesquisas, implementação de experiências, avaliação dos resultados das experiências implementadas, etc.), disseminando a proposta, Suplicy parece se tornar um super-herói⁶⁴. Viajar, escrever, publicar, organizar seminários, acompanhar prefeituras, conversar dentro e fora do partido, fazer *lobby* junto ao Congresso, dar entrevistas, organizar coletâneas, orientar teses sobre o tema da renda mínima.

Só aí, já perdemos o fôlego. Para compreender este processo, precisamos voltar a Latour (2000) quando afirma que os “construtores de fatos” na verdade são grupos de pessoas, cada uma assumindo um tipo de função. A possibilidade de se arregimentar cada vez mais pessoas para fortalecer os elos de uma afirmação está associado à capacidade que se tem para convencer pessoas de que a afirmação em pauta será um desvio importante para que atinjam seus objetivos.

É porque Suplicy opta por estar num partido político que busca a erradicação da pobreza, por tentar convencer os eleitores e seus pares de partidos que a distribuição de renda é uma plataforma política importante naquele momento da história do Brasil, e por ter fortalecido os seus próprios elos enquanto alguém capaz de lutar pela ética e pela moralidade, que sai candidato ao senado e se elege.

Por estar no Senado, pode ter uma assessoria que permite desenvolver a proposta do projeto de lei e articular pessoas que desenvolvam argumentos e justificativas. Por ter esta assessoria pode apresentar um projeto de lei que é ouvido e encontra alguns interlocutores. Estes interlocutores que despontam levantam questões que precisam de novos argumentos e novas justificativas. A Comissão de Finanças e Tributação, sob a relatoria do Senador Mauricio Correa, de certa forma amplia a equipe de Suplicy, uma vez que também eles estão às voltas com o fortalecimento dos elos da proposta de um Programa de Garantia de Renda Mínima.

Enquanto o Senado não aprova o projeto de lei, novas pessoas são alistadas por Suplicy. Mas já sabemos que quem articula a elaboração dos textos para o debate público sobre o Programa de

⁶⁴ Devemos deixar registrado que em vários eventos e todas as publicações, Suplicy faz questão de elencar todos aqueles que participaram do processo, reconhecendo o trabalho e a contribuição de cada um.

Garantia de Renda Mínima e convence os líderes dos partidos no Senado é Silveira, que passou a integrar a equipe de assessoria de Suplicy.

Depois da aprovação no Senado, a equipe continua trabalhando. Alguns dos economistas arregimentados para o debate ampliam suas pesquisas tornando-se, de certa forma, extensões da figura pública conhecida por “Suplicy”.

Enquanto isso, Suplicy continua dando aulas, orientando e co-orientando teses, viajando, participando de debates, de reuniões e Congressos do PT e fora dele, conhece experiências concretas mundo afora, participa das plenárias de discussão e votação no Senado; visita Câmaras de Vereadores de centenas de municípios, conversa com prefeitos, deputados, articula grandes e pequenos empresários, intelectuais, donas de casa, comunidades religiosas, associações de moradores, movimentos populares, ONGs, organizações de cooperação bilateral, organizações de representação de classe.

Esta rotina nos lembra a rotina do cientista descrito por Latour:

Seguir um cientista pode se revelar um trabalho cansativo, obrigando o perseguidor a visitar muitos lugares do mundo e um número muito maior que o previsto de grupos da sociedade: autoridades de alto escalão, corporações, universidades, jornalistas, religiosos, outros cientistas, e assim por diante. Como poderíamos definir a maneira como o chefe fez pesquisa de 13 a 18 de março? Para responder esta pergunta, devemos considerar outro leigo dedicado que, durante a mesma semana, seguiu como sombra não o chefe, mas uma colaboradora sua. Ao contrário do chefe, ela não saiu do laboratório, ali ficou a semana toda, doze horas por dia junto à bancada ou no escritório [...]. Se atendeu a alguns telefonemas, estes foram do chefe ou de colegas empenhados na mesma tarefa em outras instituições, ou então de fornecedores (2000: 255).

Algumas considerações

A disseminação de uma proposta, uma afirmação ou um objeto ocorre no meio de conflitos de interesses distintos. Pessoas, grupos, organizações têm seus próprios objetivos e estão buscando caminhos para chegar até eles. Todos são multicondutores: quando tomam contato com alguma nova afirmação que precisa de sua ajuda para se disseminar, várias alternativas estão dadas: podem largar, transferir, defletir, modificar, ignorar, deturpar ou adotar a afirmação. Quando os multicondutores atuam como condutores, simplesmente transmitindo uma crença, sem demorar e sem deturpar, significa que os muitos elementos que acompanham as alegações vão ao encontro dos interesses dessas pessoas. Quando interrompem a disseminação é porque devem estar ligadas a outros interesses e contam com outros recursos.

Ao analisarmos a história do Programa de Garantia de Renda Mínima, podemos constatar que ele vai ao encontro de vários interesses presentes na sociedade brasileira naquele momento. E se dissemina. Ao se disseminar, avançando na rede, encontra contendores com interesses distintos daqueles de Suplicy, alguns, inclusive, contrários. Com estes interesses, há embates. Em algumas situações Suplicy saiu-se bem, fortaleceu os elos de sua afirmação. Em outras, para disseminar sua proposta, foi preciso enfraquecer elos, ampliar a margem de negociação.

Suplicy não foi o primeiro a propor uma renda mínima no Brasil. Antes dele, Silveira (1975) e Bacha e Unger (1978) haviam proposto uma renda mínima garantida por meio de um imposto de renda negativo. Mas estas afirmações, de se instituir um Imposto de Renda Negativo, independentemente de seu valor intrínseco, caíram no esquecimento, ou seja, ninguém “pegou a bola” nas mãos para jogar. Suplicy “pega a bola”, e a coloca em jogo, transformando-a.

Foi num cenário de inúmeros conflitos de interesses que Suplicy lançou a proposta de uma renda mínima. Para ser ouvido, para encontrar quem dialogasse com ele, precisou reunir afirmações mais

antigas que corroborassem sua proposta de Renda Mínima, apresentou pessoas renomadas que também defendiam propostas semelhantes à sua, fundamentou suas proposições com vários estudos. Para isto, contou com um grupo de assessores, pesquisadores, um centro que o apoiou enquanto ele, com tempo disponível, ia em busca de um número cada vez maior de aliados.

Por ter uma carreira política, a principal rede na qual pretendia avançar, enfrentando os interesses conflitantes, é a que está envolvida na formulação e implementação de políticas públicas. Os principais pontos desta rede correspondem a cargos executivos e legislativos. Junto aos que assumem estes cargos é que Suplicy realiza as principais translações, para garantir o alistamento de um número cada vez maior na disseminação de sua proposta.

Com a inflexão na proposta do Programa de Garantia de Renda Mínima, vinculando-o à educação de crianças e adolescentes, os elos do Programa demonstram ser fortes o suficiente para que dois gestores decidam tirar o projeto do papel.

A implementação das primeiras experiências concretas, provando a viabilidade da proposta, permite que Suplicy consiga aumentar o número de aliados, alistando pessoas cujos interesses poderiam ser atingidos seguindo o caminho do programa de renda mínima.

Ao crescer o número de aliados, aumenta também a pressão pela aprovação de uma lei federal:

É interessante observar como se processa a introdução do tema da renda mínima na agenda nacional e como seu conteúdo vai se transformando à medida que o governo se vê pressionado pela sociedade civil, por governos locais, pelo Senado que aprova o Programa de Garantia de Renda Mínima do Senador Suplicy por unanimidade, por iniciativas no Congresso para incorporá-lo e implementá-lo em nível nacional (CACCIA BAVA, 1998: 118).

Se, no começo, em 1991, Suplicy arregimenta três ou quatro “amigos” e faz vagas referências a experiências realizadas fora do Brasil; em 1997, ele tem centenas de “amigos arregimentados”, uma lei federal aprovada, cuja paternidade é reconhecida como sendo dele; centenas de municípios e diversos estados procurando implementar a política inspirada em sua proposta; e está inserida no debate político a importância de se garantir uma renda mínima que permita às famílias manterem seus filhos na escola. Mesmo que não tenha se mantido a proposição original ao longo da disseminação, levando-nos a supor que Suplicy tenha optado por ampliar a margem de negociação para facilitar a disseminação, está consolidada entre gestores, pesquisadores e eleitores a importância de se garantir uma renda mínima.

Por outro lado, toda esta arregimentação e consolidação de elos fracos em elos fortes não faz com que Suplicy se considere vitorioso: seu alvo está mais adiante, em parte retomando sua proposição original de 1990: em 2001, apresentou um novo projeto de lei ao Senado, a Renda de Cidadania. Ainda que em sua fundamentação tenha muita ligação com o Renda Mínima, agora mais conhecido por Bolsa-Escola, não é a mesma proposta de política pública. É outra proposta, a exigir uma nova “arregimentação de amigos”, o fortalecimento de outros novos elos, novas translações de interesses e a construção de outras redes para se disseminar.

Levando em conta que a imagem do Senador Eduardo Suplicy também se alterou ao longo dos anos: da imagem de um “louco utópico”, em 1991 (SUPLICY, 1992), para a de um homem público obstinado pela causa da erradicação da pobreza por meio da garantia de uma renda mínima para todos os brasileiros (LOBATO, 1998), provavelmente será um trabalho menos árduo “arregimentar amigos” e conquistar aliados. Mas esta já é uma outra história...

Considerações Finais

Nosso objetivo no início do trabalho era compreender como se dá o processo de disseminação de experiências inovadoras de gestão pública. Como vimos, estas experiências, que surgiram no Brasil especialmente nos anos 80, foram abordadas sob várias dimensões e perspectivas; não havendo, no entanto, análises da disseminação destas experiências.

Para estudar a disseminação, dentre as inúmeras experiências inovadoras, escolhemos o Programa de Garantia de Renda Mínima por ser uma política complexa que interfere em vários aspectos da gestão pública e por ter sido implementada em governos subnacionais, sem incentivo do Governo Federal.

Num primeiro momento, acreditamos que o modelo de difusão poderia explicar o processo de disseminação das experiências inovadoras. Este modelo foi adotado principalmente nos anos 60, por agências de desenvolvimento empenhadas em transferência de tecnologia para países em desenvolvimento. Descrevemos o modelo de difusão a partir dos estudos de Rogers (1995), um de seus sistematizadores mais conceituados.

Uma das principais limitações que constatamos em relação ao modelo de difusão é o fato de ele não considerar os diferentes interesses presentes na sociedade, muitas vezes em conflito. Segundo o modelo de difusão, uma vez que se cria uma boa inovação – ou seja, que ofereça vantagem comparativa, que seja compatível com os valores anteriores, que seja simples, que possa ser implementada em etapas e os resultados sejam visíveis – e esta inovação é divulgada em meios de comunicação de massa e interpessoais, reduzem-se as incertezas a seu respeito e, aos poucos, todos tendem a adotá-la. A não adoção da inovação é explicada pela falta de intensidade na divulgação ou pelo fato de haver pessoas que, por suas limitações socioeconômicas, não compreendem a inovação e resistem a ela.

Apresentamos, em seguida, um outro modelo, que, no nosso entender, é capaz de dar conta da complexidade da disseminação de uma experiência inovadora: o modelo de translação, proposto por Latour (2000), a partir do acompanhamento do trabalho de cientistas e engenheiros envolvidos na construção do conhecimento.

Segundo Latour (2000), as inovações são construídas e disseminadas coletivamente. Como num jogo de bola em que, além de a bola ser passada de mão em mão, ela também fosse transformada por cada jogador que a pega. Neste modelo, para que a disseminação de uma afirmação, ou de um objeto, ocorra, a cada momento novas pessoas devem ser convencidas de que aquela afirmação, ou objeto, permitirá a elas alcançarem seus objetivos.

Para que as pessoas se convençam, é preciso que os elos desta afirmação, ou objeto, sejam fortes, resistam aos testes de contra-argumentadores. Para garantir elos fortes, por sua vez, é preciso ter acesso a recursos que permitam construir equipamentos e arremeter pessoas que desenvolvam as pesquisas.

Na medida em que os elos se mostram fortes e não há mais controvérsias sobre a afirmação, ou o objeto, ela se transforma numa caixa-preta, ou seja, algo a respeito do qual não é preciso saber nada, a não ser o que nela entra e o que dela sai.

Mesmo depois de transformada a afirmação numa caixa-preta, é preciso todo o tempo que novas pessoas sejam convencidas a pegar nas mãos esta caixa-preta, utilizando-a; do contrário, quando ninguém mais a pegar, sua disseminação será interrompida.

Ao movimento de convencer as pessoas de que a afirmação, ou objeto, que se quer disseminar será útil para seus interesses, Latour denomina “translação”, significando tanto tradução quanto movimento de deslocamento.

Como a disseminação envolve um grande número de ações, mesmo que se identifique uma única pessoa como sendo a responsável pelo processo, a disseminação é sempre uma ação coletiva.

Para compreendermos o modelo, apresentamos a disseminação do Programa de Garantia de Renda Mínima no Brasil, desde 1991, quando pela primeira vez foi proposto no Brasil como uma política pública, até 1997, quando foi sancionada a primeira lei federal referente a um programa de renda mínima. Optamos por seguir especialmente os passos do Senador Suplicy, autor do projeto de lei de 1991, propondo um Programa de Garantia de Renda Mínima. Entre 1991 e 1997, descrevemos os debates em torno da proposta de Suplicy e as experiências de renda mínima implementadas em âmbito subnacional.

Não era nosso objetivo avaliar o Programa de Garantia de Renda Mínima, tampouco seus impactos, resultados ou a pertinência de sua adoção. Nosso objetivo era, descrita a disseminação, analisá-la à luz do modelo de translação proposto por Latour.

Verificamos que houve um momento em que a proposta do Programa de Garantia de Renda Mínima era muito questionada e estava no centro das controvérsias, não era ainda uma caixa-preta. Aos poucos, especialmente com a implementação das primeiras experiências concretas, constatando-se sua viabilidade, lentamente o Programa de Renda Mínima foi vencendo os testes, mostrando que seus elos eram fortes e saindo do centro das controvérsias.

Analisamos também inúmeras translações realizadas por Suplicy para disseminar o Programa de Garantia de Renda Mínima, ou seja, para que novas pessoas pegassem o Programa em mãos e o utilizassem. Vimos que Suplicy não é uma pessoa isolada procurando disseminar uma política pública, mas que, por trás do nome *Suplicy*, há um grupo grande de pessoas pesquisando, captando novos recursos para fundamentar os argumentos utilizados pelo Senador no debate público, buscando superar os testes de força impostos à proposta.

Não conseguimos, em nossa análise, considerar todos os interesses e atores envolvidos no processo. Trouxemos alguns exemplos de translações realizadas que ratificam a possibilidade de lermos a disseminação do Programa de Renda Mínima à luz do modelo proposto por Latour. A compreensão da disseminação do Programa de Renda Mínima ajuda-nos a compreender a disseminação de outras políticas e programas de gestão pública.

Tampouco conseguimos aprofundar como se dá o processo que leva à identificação de uma única pessoa pelo resultado do trabalho coletivo. Terminada a nossa análise, acreditamos que este é um ponto que poderia ser objeto de uma pesquisa específica. Como o modelo de translação não é uma proposta de Latour de como se deve fazer a disseminação; mas a descrição de como se deve interpretá-la, para ocorrer a disseminação, não necessariamente deve haver um “inventor” ou um “construtor de fatos”. Esta reificação do inventor pode ser compreendida como necessária para a captação de novos recursos, mas obscurece o processo coletivo necessário para que a disseminação ocorra. Uma possibilidade de pesquisa seria descrever a disseminação de alguma experiência inovadora que não esteja associada a um “construtor de fatos” como o Programa de Renda Mínima está associado a Suplicy.

Como a construção do conhecimento é um processo coletivo e está numa rede intrincada de interesses, poderíamos começar um estudo de disseminação, considerando o modelo proposto por Latour, em qualquer ponto da rede – e não necessariamente do ponto em que está o Programa de Renda Mínima – e seguir a trajetória de algum outro “construtor de fatos” enquanto realiza as várias translações de interesses para que suas afirmações se disseminem no tempo e no espaço, e não necessariamente teríamos que seguir a trajetória de Suplicy. Poderíamos, por exemplo, partir do ponto da rede onde está o Bolsa-Escola, ou uma das experiências implementadas em algum dos

municípios. E como “construtor de fatos” a ser acompanhado, poderíamos ter eleito Cristóvam Buarque, Antonio Maria da Silveira, José Márcio Camargo, Samir Cury, ou ainda alguém que nem tenha aparecido na história.

Coloca-se como um desafio para os que estão envolvidos na disseminação de experiências inovadoras em gestão pública encontrar respostas de como superar a escassez de recursos – de todos os tipos, para fortalecer os elos das experiências que se busca disseminar, de maneira que resistam aos testes de força. Não acreditamos, por exemplo, que as propostas das agências e organismos de cooperação internacional simplesmente fluam para a nossa realidade. Segundo Latour (2000), podemos interpretar que estas propostas estejam com elos muito mais fortalecidos do que propostas de políticas públicas formuladas no Brasil e na América Latina, apesar dos inúmeros centros de produção de conhecimento que vêm se constituindo e se articulando em redes.

Talvez ainda não tenhamos identificado os recursos dos quais dispomos para fundamentar nossas afirmações e fortalecer seus elos, para que resistam aos testes de força. Um dos recursos fundamentais são as informações sobre os municípios, suas políticas e programas, ao longo do tempo e de diferentes gestões, e que ainda são tão escassas.

Referências bibliográficas

- ABRANCHES, Sérgio H., SANTOS, Wanderley G. COIMBRA, Marcos Antonio (1987). *Política Social e Combate à Pobreza*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.
- ABRUCIO, Fernando Luiz e COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. (1998) *Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer.
- ABRUCIO, Fernando Luiz e COUTO, Cláudio G. (1996). A redefinição do papel do Estado no âmbito local. Em: *São Paulo em Perspectiva*. v. 9 n. 3. São Paulo: Fundação SEADE.
- ABRUCIO, Fernando Luiz e SOARES, Márcia Miranda (2001). *Redes Federativas no Brasil: Cooperação intermunicipal no Grande ABC*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer.
- AFFONSO, Rui B. A. & SILVA, Pedro L. B. (1996). *Descentralização e Políticas Sociais*. São Paulo: FUNDAP.
- ALMEIDA, Heitor e CAMARGO, José Márcio. (1994) *Human capital investment and poverty*. Rio de Janeiro: Departamento de Economia. PUC/RJ. Texto para discussão no. 319.
- ALMEIDA, Maria Herminia T. (org). (1983). *Sociedade e Política no Brasil pós-64*. São Paulo: Brasiliense.
- ALVES, Márcio Moreira (1980). *A força do povo*. São Paulo: Brasiliense.
- ALVES, Márcio Moreira (1999) *Sábados Azuis: 75 histórias de um Brasil que dá certo*. Rio de Janeiro: Léo Christiano.
- AMARAL, Carlos e RAMOS, Silvia. (1999) Programas de Renda Mínima e Bolsa Escola – Panorama Atual e Perspectivas. Em: *Interface*, nº1, Julho. NAPP e Unicef.
- ARRETCHE, Marta (1999). Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. Em: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. v. 14. n. 40.
- ARRETCHE, Marta e RODRIGUEZ, Vicente (org.) (1998). *Descentralização das políticas sociais no Estado de São Paulo*. São Paulo: FAPESP/FUNDAP, IPEA.
- BALTAR, Ronaldo (2000) *Disseminação de inovações e práticas inovadoras em gestão pública subnacional*. São Paulo: FGV; Pólis; Cedec. Texto digitado.
- BARROS, Ricardo Paes de, MENDONÇA, Rosane Silva Pinto de e DUARTE, Renata Pacheco Nogueira. (1997) *Bem-estar, pobreza e desigualdade de renda: uma avaliação da evolução histórica e das disparidades regionais*. Rio de Janeiro: IPEA. Texto para discussão nº 454.
- BITTAR, Jorge (org.) (1992). *O modo petista de governar*. São Paulo: Teoria e Debate.
- BITTAR, Jorge e COELHO, Franklin (1993). *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro: Fase e Ippur.
- BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 05 de outubro de 1988 (1998). Obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antonio Luiz de Toledo Pinto e Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt. 18^a ed. (atualizada pela emenda constitucional nº 17 de 22 de novembro de 1997) São Paulo: Saraiva.
- BUARQUE, Cristovam (s/d). *A revolução das soluções simples*. Texto digitado.
- CACCIA BAVA, Silvio, SOUTO, Anna Luiza S e PAULICS, Veronika (1999). *Inovação em Administração Pública*. Texto digitado.
- CACCIA BAVA, Silvio. As ONG's e as políticas públicas na construção do estado democrático. Em: *Revista do Serviço Público*. ano 45. v. 118 n. 3. 1994.
- CACCIA-BAVA, Silvio (org.) (1998). *Programas de renda mínima no Brasil: impactos e potencialidades*. São Paulo: Pólis. Publicações Pólis, 30.
- CAMARGO, José Márcio. (1986) *Ajuste estrutural e distribuição da renda*. Rio de Janeiro: Departamento de Economia. PUC/RJ. Texto para discussão no. 136.
- CAMARGO, José Márcio e GIAMBIAGI, Fabio (org.) (1991) *Distribuição de Renda no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

- CAMAROTTI, Ilka e SPINK, Peter (2000). *Estratégias locais para redução da pobreza: construindo a cidadania*. São Paulo: Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas.
- CAMPINAS, Prefeitura Municipal (1996). *Construindo novos rumos para a administração pública*. Campinas.
- CARVALHO, Maria do Carmo A. A.(1998). *Eppur si muove – Os movimentos sociais e a construção da democracia no Brasil*. Campinas: Unicamp. (Dissertação, Mestrado, Ciências Políticas)
- CENTRO DE PARTICIPACION POPULAR. *Desarrollo Local, democracia y ciudadanía*. Montevideo: CCFD. 1996.
- CONFERÊNCIA Internacional (1998) *Renda Mínima – discussões e experiências*. Brasília: Senado Federal.
- COPE, Glenn Hahn. (1992) *Diffusion of innovations in the public sector/proceeding of a conference*. Texas: Lyndon B.Johnson School of Opublic Affair. The University of Texas at Austin.
- DANIEL, Celso (1996). Uma estratégia econômica para o Grande ABC. Em: *São Paulo em Perspectiva*. v. 9. n. 3.
- DINIZ, Eli (1995). Governabilidde, Democracia e Reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. Em: *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. v. 38. n. 3.
- DINIZ, Eli (1998). Globalização, ajuste e Reforma do Estado: um balanço da literatura recente. Em: *BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*. n45/1º semestre.
- DOWBOR, Ladislau (1994). Governabilidade e Descentralização. Em: *Revista do Serviço Público*. ano 45. v.118. n.1.
- DOWBOR, Ladislau (1998) *A reprodução social – propostas para uma gestão descentralizada*. São Paulo: Vozes.
- DOWBOR, Ladislau (1998). Da globalização ao poder local a nova hierarquia dos espaços. Em: *São Paulo em Perspectiva*. v. 9. n. 3.
- DRAIBE, Sonia (1993). As políticas sociais e o neoliberalismo. Em: *Revista USP*, n. 17, p. 86-101, mar/abr/mai.
- DRAIBE, Sonia e HENRIQUE, Wilnes (1988). “Welfare State”, crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional. Em: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. v. 3. n. 6.
- ECO, Umberto (1977). *Como se faz uma tese*. São Paulo: Editora Perspectiva.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta (1991). As três economias do Welfare State. Em: *Lua Nova*. n. 24.
- EVANS, Peter (1993). O Estado como problema e solução. Em: *Lua Nova*. n. 28-29.
- FARAH, Marta Ferreira Santos (1997). *Governo local e novas formas de provisão e gestão de serviços públicos no Brasil*. São Paulo: FGVSP. (Cadernos Gestão Pública e Cidadania. n. 4).
- FARAH, Marta Ferreira Santos (1998) Reforma de políticas sociais no Brasil: experiências recentes de governos subnacionais. *Revista de Administração*. v. 33 n. 1.
- FARAH, Marta Ferreira Santos (1998). Reforma de políticas sociais no Brasil: iniciativas recentes de governos estaduais e nacionais. Em: SEMINÁRIO INTERNACIONAL REESTRUTURAÇÃO E REFORMA DO ESTADO: BRASIL E AMÉRICA LATINA NO PROCESSO DE GLOBALIZAÇÃO. São Paulo, FEA-USP. Texto digitado.
- FARAH, Marta Ferreira Santos (no prelo). *Inovação e governo local no Brasil contemporâneo*. Texto digitado.
- FARAH, Marta Ferreira Santos e BARBOZA, Helio Batista. (2000) *Novas experiências de gestão pública e cidadania*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- FARAH, Marta Ferreira Santos e BARBOZA, Helio Batista. (orgs) (2001). *20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania*. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania.
- FARAH, Marta Ferreira Santos e SPINK, Peter. (1999) *Programa Gestão Pública e Cidadania*. Comentários sobre o processo de seleção de semifinalistas. Texto digitado.
- FERREIRA, Anna Luiza S.S., ALMEIDA, Marco Antonio e PETRUCCI, Vitor (1994). *Santos: o desafio de ser governo*. São Paulo: Instituto Pólis. (Publicações Pólis 18)

- FISHER, Tânia (org.) (1996). *Gestão Contemporânea: Cidades Estratégicas e organizações locais*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- FONSECA, Ana Maria Medeiros da. (2001) *Família e Política de Renda Mínima*. São Paulo: Cortez.
- FORD FOUNDATION. (1992). *Innovations in State and local government*. 1986 to 1991. A. Alfred Taubmann Center for State and Local Government. John F. Kennedy School of Government. Harvard University. Cambridge, Massachusetts.
- FORD FOUNDATION. (2000) *Improving Local Governance*. A Scrapbook of Awards Program. Cape Town. South Africa.
- FUJIWARA, Luís Mário. ALESSIO Nelson L. N. e FARAH, Marta F. S. (orgs) (1998). *20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania*. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania.
- FUJIWARA, Luís Mário. ALESSIO Nelson L. N. e FARAH, Marta F. S. (orgs) (1999). *20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania*. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania.
- FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. (1997) *Desafios do governo local – O modo petista de governar*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.
- FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA (1999). *O município no Século XXI – cenários e perspectivas*. São Paulo.
- FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – Cepam. UPDI. (1986) *Municípios em busca de soluções*. Boletim Recem. Ano 1. V. 1. São Paulo.
- FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – Cepam. UPDI. (1996) *Catálogo de Experiências Municipais: gestão 93-96*. São Paulo.
- FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – Cepam. UPDI. (1998) *Catálogo de Experiências Municipais: Municípios em busca de soluções*. São Paulo.
- FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – Cepam. UPDI. (2001) *Catálogo de Experiências Municipais: gestão 1997-2000*. São Paulo.
- GARCEZ, Cristiane (2000) Sistemas locais de inovação na economia do aprendizado: uma abordagem conceitual. Em: *Revista do BNDES*. v.7. n. 14.
- GONÇALVES, Maria Flora (org.) (1995). *O Novo Brasil Urbano*. Porto Alegre: Mercado Aberto.
- GUIDUCCI, Roberto. (1980) *A cidade dos cidadãos - um urbanismo para todos*. São Paulo: Brasiliense.
- LACZYNSKI, Patrícia. (2003). *FUNDEF: seus primeiros resultados no Estado de São Paulo*. São Paulo: FGV/Escola de Administração de Empresas de São Paulo. (Dissertação, Mestrado, Administração Pública).
- LATOUR, Bruno. (1994) *Jamais fomos modernos*. São Paulo: Editora 34.
- LATOUR, Bruno. (2000) *Ciência em ação*. São Paulo: Editora Unesp.
- LESBAUPIN, Ivo (org.) (1996) *Prefeituras do povo e para o povo*. São Paulo: Edições Loyola.
- LÍCIO, Elaine Cristina (2002). *A trajetória dos Programas de Renda Mínima e Bolsa Escola no Brasil: o impacto da variável federativa*. São Paulo: FGV/Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2002. (Dissertação, Mestrado, Administração Pública).
- LITTLEJOHN, Stephen (1978). *Fundamentos Teóricos da Comunicação Humana*. Rio de Janeiro. Editora Guanabara.
- LOBATO, Ana Lúcia Martins (org.). (1998) *Garantia de Renda Mínima: ensaios e propostas*. Brasília: IPEA.
- MAGALHÃES, Inês, BARRETO, Luiz e TREVAS, Vicente (org.) (1999). *Governo e Cidadania: Balanço e reflexões sobre o modo petista de governar*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.
- MARQUES, Eduardo (1997). Notas Críticas à Literatura sobre Estado, Políticas Estatais e Atores Políticos. Em: *BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*. n. 43.
- MARTINS, Maria Lúcia Refinetti. (2000). *Os desafios da gestão municipal democrática – Belém 1997 – 2000: desenhando a cidade do terceiro milênio*. São Paulo: Pólis.
- MELLO, José Marques (org.). (1976) *Comunicação, modernização e difusão de inovações*. Petrópolis: Vozes.

- MELO, Marcus Andre (1993). Municipalismo, Nation-Building e a Modernização do Estado no Brasil. Em: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. v. 8. n. 23.
- MELO, Marcus Andre (1996). Governance e Reforma do Estado: o paradigma agente x principal. Em: *Revista do Serviço Público*. v. 120. n. 1. ano 47.
- MELO, Marcus Andre (1996-2). Crise Federativa, guerra fiscal e “Hobbesianismo Municipal”: efeitos perversos da descentralização?. Em: *São Paulo em Perspectiva*. v. 10. n. 3.
- NAVARRO, Vicente (1993). Produção e Estado do Bem-Estar: o contexto político das reformas. Em: *Lua Nova*. n. 28-29.
- NOGUEIRA, Heloísa, SIMÕES JR, José Geraldo e ALMEIDA, Marco Antonio de (1992). *Experiências Inovadoras de Gestão Municipal*. São Paulo: Instituto Pólis. Publicações Pólis, 9.
- O’DONNELL, Guillermo (1997). Transição democrática e políticas sociais. Em: *Revista de Administração Pública*. v. 21. n. 4.
- PARTIDO DOS TRABALHADORES. (s/d) *A Questão de Renda Mínima no Brasil*. Texto digitado.
- PAULICS, Veronika. (org.) (2000). *125 Dicas – Idéias para a ação municipal*. São Paulo: Pólis.
- PEREIRA, Luis Carlos Bresser e SPINK, Peter (1998). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- PINHO, José Antonio e SANTANA, Mercejane (1999). *Inovação na gestão pública no Brasil: uma aproximação teórico-conceitual*. Texto digitado.
- PROGRAMA CIUDADANIA Y GESTION LOCAL (2001). *Espacios locales y desarrollo de la ciudadanía*. 30 innovaciones para construir democracia. Santiago, Chile: Centro de Analisis de Políticas Públicas – Universidad de Chile.
- PROGRAMA COMUNIDADE SOLIDÁRIA. (1997) *Programas de Renda Mínima – Resultados e Perspectivas*. Brasília: O Programa. (Texto-base elaborado por Ana Fonseca – NEPP/UNICAMP)
- PUTNAM, Robert D. (1996). *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- REIS, Bruno P. (1991). O Conceito de Classe Social e a Lógica da Ação Coletiva Em: *DADOS - Revista de Ciências Sociais*. v. 34.
- REZENDE, Flávio C. (1997). Descentralização, gastos públicos e preferências alocativas dos governos locais no Brasil (1980-1994). Em: *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. v. 40.
- RIBEIRO, José Hamilton. (1988) *O desafio de Campinas – as idéias novas, as práticas de uma gestão que abriu caminhos*. Campinas: JJJ Editorial.
- RIBEIRO, Luiz César Q. e SANTOS Jr., Osvaldo A. S. (orgs) (1994). *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana – o futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- RICO, Elizabeth de Melo e RAICHELIS, Raquel (org) (1999). *Gestão social – uma questão em debate*. São Paulo: Educ; IEE.
- ROCHA, Sônia. (2000) *Applying Minimum Income Programs in Brazil two case studies: Belém e Belo Horizonte*. Rio de Janeiro: IPEA. Texto para discussão no. 746.
- ROGERS, Everett. (1995, 1983, 1962) *Dissemination of innovation*. New York. Free Press.
- SANTOS JR, Orlando Alves dos. (2000) Programa Bolsa-Escola: educando para a cidadania. Em: Ilka Camarotti e Peter Spink (org.) *Parcerias e Pobreza – soluções locais na implementação de políticas sociais*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- SENNETT, Richard (1999). *A corrosão do caráter: conseqüências pessoais do trabalho no novo capitalismo*. Rio de Janeiro: Record.
- SILVA, Ivanete Amaral. (2000) Programa Bolsa Familiar para a Educação. Em: Marta Ferreira Santos Farah e Hélio Batista Barbosa. *Novas Experiências de Gestão Pública e Cidadania*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- SILVA, Maria Ozanira da Silva e. (1996) *Crise da Sociedade Salarial e Renda Mínima: nova forma de política social? Núcleo de Estudos de Políticas Públicas*. Caderno de Pesquisa nº 29. Campinas: Unicamp.
- SILVEIRA, Antonio Maria da. (1975) Redistribuição de Renda. Em: *Revista Brasileira de Economia*. 29(2): 3-15. abr/jun.

- SOARES, José Arlindo e CACCIA-BAVA, Silvio (org.) (1998) *Os desafios da gestão municipal democrática*. São Paulo: Cortez.
- SOUTO, Anna Luiza S., KAYANO, Jorge, ALMEIDA Marco Antonio e PETRUCCI, Vitor (1995). *Como reconhecer um bom governo*. São Paulo: Instituto Pólis. Publicações Pólis 21.
- SPINK, Peter, CACCIA BAVA, Silvio e PAULICS, Veronika (orgs.) (2002) *Novos contornos da gestão local: conceitos em construção*. São Paulo: Pólis; Programa Gestão Pública e Cidadania / FGV –EAESP.
- SPINK, Peter e CLEMENTE, Roberta (orgs) (1997). *20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania*. Rio de Janeiro. Editora FGV.
- SPINK, Peter, CLEMENTE, Roberta & KEPPKE, Rosane. (1999) Governo local: o mito da descentralização e as novas práticas de governança. Em: *Revista de Administração*. São Paulo v. 34, n. 1, p. 61-69, janeiro/março.
- SPINK, Peter, LACZYNSKI, Patrícia e AROUCA, Odelio (s/data) *A administração pública brasileira inovando a forma de governar: apresentação dos 728 programas inscritos no Ciclo de Premiação 2001*. Cadernos Gestão Pública e Cidadania – volume 21. GPC.
- SUPLICY, Eduardo M. (1992) *Programa de Garantia de Renda Mínima*. Brasília: Senado Federal.
- SUPLICY, Eduardo M. (1994) *Programa de Garantia de Renda Mínima*. Brasília: Senado Federal.
- SUPLICY, Eduardo M. (1996) *Programa de Garantia de Renda Mínima*. Brasília: Senado Federal.
- SUPLICY, Eduardo M. (2002) *Renda de Cidadania: a saída é pela porta*. São Paulo: Cortez. Editora Fundação Perseu Abramo
- SUPLICY, Eduardo M. e BUARQUE, Cristovam. (1996) Uma garantia de renda mínima para erradicar a pobreza e atrair crianças às escolas – o debate a experiência brasileiros. Em: 6º CONGRESSO INTERNACIONAL DA REDE EUROPÉIA DE RENDA BÁSICA (BIEN). Viena.
- SUPLICY, Eduardo M. e CURY, Samir (1994) A renda mínima garantida como uma proposta para remover a pobreza no Brasil. Em: *Revista de Economia Política*. n.14 . v.1.
- UNICEF (1996). Incremento da renda e políticas públicas - Oficina de trabalho. Brasília.
- VAZ, José Carlos (org.) (1996). *50 Dicas – idéias para a ação municipal*. São Paulo: Pólis.
- WILLIAMS, Melissa Nell. (1990) *Innovation in local governments: an analysis of process, people, and environment*. Austin: The University of Texas at Austin. (Professional report. Master of Public Affairs.)

Anexo

Fichamento dos Programas de Renda Mínima ou Bolsa-Escola implementados no Brasil entre 1991 e 1997⁶⁵.

Belém-PA

O Programa Bolsa Familiar para Educação, da Secretaria Municipal da Educação de Belém-PA, começou a ser elaborado no segundo turno das eleições municipais de 1996. O então candidato a prefeito pelo Partidos dos Trabalhadores, Edmilson Rodrigues, havia priorizado a área de educação em sua plataforma de trabalho.

Antes de tomar posse em 1997, o prefeito teve duas audiências com Cristóvam Buarque a fim de conhecer a experiência do Distrito Federal para implantar em seu município (com as devidas modificações). Além disso, promoveu inúmeros seminários com órgãos municipais para a discussão do projeto.

Durante a gestão Governo do Povo, o “Programa Bolsa Familiar para a Educação”, gerenciado pela Secretaria Municipal de Educação, foi o primeiro decreto (nº 29674) assinado pela Prefeitura Municipal de Belém. Como esta foi uma das prioridades da nova gestão e deveria ser rapidamente implantado, foram utilizados os parâmetros da experiência de Brasília. O programa é uma iniciativa interinstitucional, executando suas ações em parceria com várias secretarias da Prefeitura Municipal de Belém, além de contar com o apoio de colaboradores da sociedade civil organizada. Os recursos são provenientes do orçamento municipal.

Este tipo de execução justifica-se pelo fato de o Governo do Povo estar alicerçado em princípios que norteiam o planejamento, execução e gestão da máquina pública, como a democratização do Estado, a participação popular, a transformação da cultura da política local e a inversão de prioridades. Dentro da prioridade “Dar um Futuro às Crianças e Adolescentes”, o “Programa Bolsa Familiar para a Educação” representa, justamente, essa inversão de prioridades na perspectiva da Região Metropolitana de Belém.

O Programa garante uma bolsa escola por família, no valor de um salário mínimo, além do suporte de outros programas, projetos e campanhas desenvolvidas pela Prefeitura Municipal de Belém. O cidadão responsável pelas crianças e adolescentes assistidos, deve participar desses programas, projetos e campanhas, dos fóruns realizados pela prefeitura, da vida escolar de seus filhos, etc. A perspectiva inicial do projeto era atender 3.000 famílias por ano, mas devido à dificuldades, sua perspectiva caiu para 1.500 em 1998 e apenas 320 em 1999.

Para fazer parte do Programa, as famílias devem se enquadrar em alguns critérios: ter renda *per capita* de até ½ salário mínimo, morar no município há no mínimo três anos e possuir filhos de 4 a 14 anos, na escola. A duração da bolsa é de dois anos.

Uma característica que diferencia este programa é que ele inclui entre os beneficiários um grande número de crianças em situação de risco que estão sobre a custódia de Instituições de Assistência Social. Portanto, a seleção não é baseada apenas na situação das famílias, mas principalmente na situação das crianças.

O Programa estabeleceu diversas parcerias: Banco do Povo, Grupo de Mulheres Prostitutas, Grupo Espírita Lar de Maria, República do Pequeno Vendedor, Igreja Luterana, diversos colégios, entre outros.

Junto com o Programa de Renda Mínima são oferecidas diversas atividades para as crianças se desenvolverem como, por exemplo, Circo Escola, Mala do Livro, Projeto Contador de História, Moleque Pandeiro, entre outros.

Fontes de informação: Martins, 2000; Amaral e Ramos, 1999; Programa, 1997; Conferência, 1998; Lobato, 1998, Rocha, 2000; Suplicy, 1996

⁶⁵ Agradecemos a Francine Arouca pelo trabalho de levantamento de dados e checagem das informações junto às Prefeituras.

Belo Horizonte-MG

Em junho de 1996, a Associação Municipal de Assistência Social implantou o Programa de Criança, com bolsas concedidas pelo Unicef, com recursos da prefeitura, de setores do empresariado local e com recursos da própria entidade. Em 1994 essa associação realizou uma pesquisa com crianças e adolescentes que trabalhavam nas ruas do centro da cidade. Dessa forma, foram identificadas a moradia das crianças, suas famílias e a principal atividade que desempenhavam (venda de amendoim torrado). As informações contidas no cadastro foram úteis para o levantamento do grupo que seria o foco de ações do projeto iniciado pela prefeitura: Programa de Criança Brincar e Estudar.

O Programa de Criança tinha como objetivo contribuir para a erradicação do trabalho infantil por meio de medidas que viabilizassem o retorno ou ingresso das crianças e adolescentes (7 a 14 anos) na rede escolar. O programa esteve dirigido às famílias residentes em Belo Horizonte, com renda familiar *per capita* inferior a R\$ 50 e cujas crianças e adolescentes estivessem trabalhando nas ruas da cidade.

As famílias que atendiam a estes critérios e demonstrassem haver cumprido as regras acordadas – tirar as crianças do trabalho e garantir sua frequência escolar, participar das atividades desenvolvidas pelos técnicos do Programa e aplicar os recursos nas melhorias da qualidade de vida do grupo – passavam a ganhar uma bolsa-escola de R\$ 100. (Fonseca, 2001)

O programa foi encerrado em 1998, mas o município já contava com um programa governamental (Bolsa-Escola), sancionado em 1996 na gestão do prefeito Patrus Ananias (PT). O programa de BH se apoiou na experiência desenvolvida pela Associação Municipal de Assistência Social (AMAS) e na experiência do Distrito Federal.

No atual desenho do programa os critérios para a inserção das famílias são: possuir crianças entre sete e 14 anos e que estão matriculadas em escola pública (estadual ou municipal); residir no município há pelo menos cinco anos e possuir renda *per capita* inferior a R\$ 63,00 (em valores de 1998). O benefício concedido correspondia na época a R\$ 126,84. Até 1998 foram cadastradas 18.394 famílias e cerca de 4.500 foram atendidas.

O cadastro segue quanto à metodologia similar ao cadastro do programa do Distrito Federal. As famílias recebem um acompanhamento pedagógico familiar espelhado no Programa de Campinas. Há também um projeto de educação para adultos que visa à alfabetização e à profissionalização. Este é um dos setores mais fortes do Programa.

O programa procura integrar diversas políticas sociais do município (saúde e alimentação, por exemplo), além de contar com o apoio de organizações da sociedade civil. Está sob responsabilidade da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social.

“A concepção do programa é a de uma política de suporte à família para garantir a permanência da criança na escola, com valorização da escola como uma instituição necessária para garantir a inserção social e a cidadania. Para nós, o Programa Bolsa-Escola tem o caráter de política emancipatória”. (CONFERÊNCIA, 1998: 64)

Fontes de informação: Fonseca, 2001; Conferência, 1998, Lobato, 1998, Rocha, 2000; Suplicy, 1996; Amaral e Ramos, 1999; Programa, 1997.

Betim-MG

O programa Bolsa-Escola de Betim foi implantado em 1997 pelo então prefeito Jesus Mário Lima, do PT. Tratava-se, inicialmente, de um programa de distribuição de cestas básicas para famílias de baixa renda. Na gestão posterior, quando assumiu o atual prefeito, Carlaile de Jesus Pedrosa (PSDB), foi aprovada uma lei municipal que introduziu o programa Bolsa-Escola. Posteriormente, foi implantado o programa federal (cartão bolsa-escola). O município conta atualmente com dois programas: o municipal e o federal.

No programa municipal, ligado à Secretaria Municipal de Educação, a família recebe R\$ 45 por mês para serem gastos com produtos de higiene pessoal, limpeza e alimentação. Jovens e adultos são encaminhados para programas socioeducativos como, por exemplo, cursos de alfabetização (com duração de 6 meses), encaminhamento para cursos noturnos, empregos e cuidados com a saúde, visitas domiciliares, entre outros.

Fontes de informação: Lobato, 1998; Suplicy, 1996 e entrevista com Margareth Butori, da equipe do programa, em 18 de dezembro de 2002.

Boa Vista-RR

O Programa Bolsa Familiar para a Educação foi instituído por decreto do Executivo, da prefeita Maria Teresa Saenz Juca, do PSDB e regulamentado por portaria, em agosto de 1996. Os critérios para entrar no programa são morar há mais de um ano em Boa Vista (a prefeitura sabia que não corria o risco de fluxos migratórios); ter filhos até seis anos de idade que estejam na rede de ensino municipal; renda *per capita* menor ou igual a R\$ 50.

Todas as famílias recebem um salário mínimo de complementação. O cálculo da renda *per capita* é feita somando todos rendimentos e dividindo pelo número de membros.

A Secretaria Municipal de Educação envia às escolas (estaduais e municipais) a relação dos alunos cujas famílias são tendidas pelo Bolsa Escola. A direção das escolas envia de volta as informações relativas à frequência. Se a frequência de uma criança for inferior a 90%, o responsável pela família é chamado para uma conversa na escola onde a criança está matriculada. O responsável deve apresentar sua justificativa e a direção procura analisar a situação e chama a atenção para o compromisso assumido pela família junto ao programa.

Fontes de informação: Programa, 1997; Lobato, 1998; Suplicy, 1996 e www.boavista.rr.gov.br.

Campinas-SP

O Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima foi implantado em 1995, pelo prefeito José Roberto Magalhães Teixeira, do PSDB. O Programa foi criado pela lei nº 8.261, de 06/01/1995 e regulamentado pelo Decreto nº 11.471, de 03/03/1995.

A prefeitura aproveitou o cadastro dos programas de combate à desnutrição de atendimento a crianças de rua e de distribuição de um “sopão”, todos já existentes no município. O objetivo era substituir estes programas pelo pagamento de uma renda mínima. Foram aproveitados também certos procedimentos adotados nos programas anteriores como, por exemplo, o acompanhamento em grupos socioeducativos.

O Programa é dirigido a famílias em situação de extrema pobreza e que tenham em sua composição crianças e adolescentes. Os critérios de seleção das famílias são: ter filhos entre 0 e 14 anos, ou maiores, desde que sejam portadores de deficiências físicas ou mentais; residir no município há no mínimo dois anos da data da publicação da lei; auferir renda mensal inferior a R\$35,00 *per capita*; estar dispostas a atender as obrigações estabelecidas no Termo de Responsabilidade e Compromisso.

A prefeitura procura atingir seu público-alvo (crianças e adolescentes) por meio da família. Estas se comprometem em garantir a frequência das crianças na escola, o atendimento à saúde, além de participar de reuniões mensais.

Neste programa, a família que não consegue atingir o patamar de renda mínimo estabelecido recebe uma contribuição que alcance o valor estipulado. O benefício é concedido às famílias pelo período de um ano, podendo ser renovado.

Em seus primeiros três anos de funcionamento, o programa atendeu cerca de 2.600 famílias

O Programa está vinculado à Secretaria de Desenvolvimento e Ação Social e trabalha com as demais secretarias do município: Finanças, Saúde, Educação, além de ONGs e da Fumec (Fundação para alfetização de adultos). Uma das questões que o programa busca trabalhar bastante é a profissionalização e capacitação de adultos.

Também são realizadas reuniões mensais com as famílias sob a coordenação de psicólogo ou assistente social, sendo uma oportunidade para se discutir temas de interesse da família e problemas enfrentados no dia a dia.

Fontes de informação: Fonseca, 2001; Conferência, 1998; Lobato, 1998; Suplicy, 1996; Amaral e Ramos, 1999; Programa, 1997; Alves, 1999; Caccia-Bava, 1998; Campinas, 1996; Paulics, 2000; Silva, 1996 e www.campinas.sp.gov.br.

Catanduva-SP

Em sua campanha para prefeito da cidade, em 1996, Félix Sahão, do Partido dos Trabalhadores, procurou o Senador Eduardo Suplicy para obter informações a respeito do programa de Renda Mínima do Distrito Federal. Também entrou em contato com o então prefeito de Ribeirão Preto, Palocci. Logo no início de seu mandato o projeto Bolsa Escola foi levado à Câmara e aprovado em 1997.

O programa foi adaptado à cidade e surgiu como Bolsa-Escola, ligado à Secretaria Municipal de Educação. Todas as famílias que possuem filhos de sete a 14 anos e cuja renda não ultrapasse dois salários mínimos podem se inscrever no programa e recebe R\$50,00 mensais para o 1º filho e 20% desse valor para os demais, até no máximo R\$100,00 por família. O benefício é entregue de preferência às mães, que se reúnem em locais públicos onde são proferidas palestras de orientação (violência contra crianças, cidadania, questões de gênero).

O programa está atrelado a outros programas da prefeitura: educação de adultos, saúde, apoio psicológico. Em seu primeiro ano de funcionamento foram atendidas 1.000 famílias. Atualmente atende 1.500 alunos.

Ele também se vincula à Secretaria de Assistência Social. Alguns projetos foram criados para dar sustentação ao Bolsa-Escola, já que não é suficiente para tirar todas as crianças da rua. Entre eles: Projeto Recriar (realiza trabalho com crianças de rua) e o Movimento de Alfabetização de Adultos.

Fontes de informação: Conferência, 1998; Lobato, 1998; Suplicy, 1996; Amaral e Ramos, 1999 e entrevista com Ana Maria Homem Marino, coordenadora do Programa, em 19 de dezembro de 2002.

Chapecó-SC

O Programa começou a ser pensado em 1997 na gestão de José Fritsh (PT). Para sua elaboração, foram estudadas as experiências já implantadas até aquele momento como a de Campinas, Distrito Federal e Vitória. Após sua elaboração, o executivo encaminhou a proposta à Câmara dos Vereadores que a aprovou por lei municipal.

Atualmente são atendidas 213 famílias, número bastante reduzido em relação ao início do programa em que eram atendidas 600 famílias.

O benefício é concedido por um período de dois anos (1 ano e renovação) com um valor de R\$ 205. Os critérios para a aprovação do contrato são: residência no município há mais de cinco anos, renda *per capita* inferior a meio salário mínimo e situação de vulnerabilidade.

O Programa está vinculado a todas as políticas sociais do município (assistência social, educação geração de renda...). Os beneficiários desse programa têm prioridade de atendimento nas demais políticas, principalmente naquelas desenvolvidas pela Secretaria de Habitação (garantir acesso à moradia), pelo Dep. Criança e Adolescente e Dep. Emprego e Renda. O último, com o Programa Cidade Humanizada, já conta com três hortas comunitárias, três associações de panificação, uma de empregadas domésticas, uma de corte e costura, mulheres artesãs e catadores de papel.

Fontes de informação: www.chapeco.sc.gov.br e entrevista com Suzana Cora, da coordenação do programa, em 13 de janeiro de 2003.

Distrito Federal

O Programa Bolsa-Escola foi implantado pelo governador Cristovam Buarque, do PT, em 1995 na cidade de Paranoá e, gradativamente foi implantado nas demais cidades do DF, com prioridade para as mais pobres.

O Instrumento Legal que instituiu o Programa Bolsa – Escola - Renda Mínima em Brasília foi o Decreto do Executivo nº16.270, de 11/01/95. O Programa é executado por uma Secretaria Executiva própria, vinculada à Secretaria de Educação

Nos três primeiros anos de funcionamento se inscreveram 49.495 famílias, das quais foram atendidas 31.870.

Os Critérios de Elegibilidade das Famílias são: ter uma renda familiar *per capita* de até R\$ 65,00, ou seja, 0,5 salário mínimo. Também exige-se que as famílias residam no município há pelo menos 5 anos e que tenham filhos de 7 a 14 anos. O valor do benefício é de R\$ 130,00, sendo concedido num prazo de 24 meses, sem limite de renovação.

Em contrapartida, cabe aos beneficiários realizar a matrícula escolar dos filhos de 7 a 14 anos, fazendo com que atinjam uma frequência mínima de 90%, sendo proibido o trabalho para os filhos menores de 14 anos. Ao mesmo tempo, era realizado o cadastramento dos adultos desempregados em serviços de intermediação de emprego, seguido pela participação dos mesmos em cursos de alfabetização.

O processo de seleção das famílias segue 4 etapas: inscrição, entrevista com cada família, visita familiar e, de ano em ano, é feito um recadastramento para a atualização das informações. O auxílio é concedido por um prazo de doze meses, podendo ser renovado por mais um ano.

Como o programa também visa agregar ações, os serviços complementares envolvem desde assistência familiar e individual, passando pela realização de cursos de formação - requalificação profissional e intermediação de empregos, até alfabetização de adultos.

Um traço interessante do Programa é que ele determina que as mulheres sejam responsáveis pela família. O suposto é que a mãe zelará melhor pelo interesse da família.

Fontes de informação: Fonseca, 2001; Fonseca, 1997; Conferência, 1998, Lobato, 1998; Suplicy, 1996; Amaral e Ramos, 1999; Programa, 1997; Alves, 1999; Buarque, s/d; Caccia-Bava, 1998; Paulics, 2000; Spink e Clemente, 1997; Santos Jr, 2000; Silva, 1996

Franca-SP

O Programa Bolsa Educação, instituído pelo Sindicato dos Sapateiros de Franca com apoio do Unicef, em setembro de 1996, enfatizava o combate ao trabalho infantil, especialmente nas indústrias de calçado do município, que já era uma questão antiga. Com a mudança de gestão, em 1997, a prefeitura passou a coordenar o Programa, que está sob responsabilidade da Secretaria Municipal de Cidadania e Ação Social.

Dirige-se às famílias que residem nos quatro bairros com maior incidência de trabalho infantil, que tenham filhos de 7 a 14 anos e renda familiar *per capita* inferior a R\$ 50. O valor do benefício é fixo em R\$ 100.

Em contrapartida devem manter os filhos menores de 14 anos na escola. Os jovens são acompanhados no desempenho escolar e participam de atividades complementares em seus horários vagos.

Também são realizados cursos de capacitação para professores e educadores, e as famílias participam de programas e cursos de capacitação profissional e são incluídas no programa de assistência social da prefeitura.

Fontes de informação: Fonseca, 2001, Lobato, 1998 e entrevista com Maria de Fátima Carvalho, funcionária da Prefeitura Municipal, em 16 de dezembro de 2002.

Goiânia-GO

O Programa Banco Escolar baseou-se no Bolsa-Escola de Campinas. Antes de sua implantação o prefeito visitou o município para conhecer melhor o trabalho desenvolvido por eles. Foi então criado pela lei nº 7.691, de origem na Câmara Municipal, sancionada pelo prefeito Nion Albernaz, do PSDB, no final de 1997.

O programa é da Secretaria de Educação do Município. A estrutura do programa é a mesma da experiência de Campinas, com uma pequena diferença quanto ao valor da renda *per capita* a ser atingida (R\$ 40 em 1998).

Também foram utilizados alguns critérios técnicos do Distrito Federal, como o cadastramento das famílias e a seleção por pontuação.

Este Programa trabalha de forma bastante integrada com o Banco do Povo. Com esta experiência foi possível reduzir o prazo de desligamento de algumas famílias que foram beneficiadas pelo crédito. Atualmente, muitas delas estão com negócios em funcionamento e puderam ser substituídas por outras.

Há também um processo de implementação de cooperativas populares (alternativa de trabalho conjunto) e foram estabelecidos diversos convênios com universidades.

Fontes de informação: Conferência, 1998, Lobato, 1998; Amaral e Ramos, 1999.

Jundiaí-SP

Segundo os dados do NEPP, da Unicamp, em Jundiaí, o primeiro projeto de criação de um Programa de Renda Mínima foi de iniciativa do legislativo por meio do Projeto de Lei nº 6431 de 22/12/94, apresentado pelo vereador Antonio Augusto Giaretta (PPB). Esse projeto, que era bem semelhante ao de Campinas, acabou sendo substituído, não sem grandes discussões e debates, pelo apresentado pelo Prefeito André Benassi.”

O projeto implantado (Produção Associada com Garantia de Renda Mínima) foi criado por lei em maio 1996 e regulamentado por decreto em junho do mesmo ano. Seu objetivo é suplementar a renda das famílias ou dos indivíduos maiores de 21 anos em situação de extrema pobreza e, ao mesmo tempo, oferecer a um membro adulto dessas famílias, ou ao indivíduo beneficiário, a possibilidade de aprender um ofício para que possa, pelo trabalho, prescindir desse aporte de recursos. Podem estar no programa pessoas cuja renda familiar *per capita* seja inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo; renda individual igual ou menor que um salário mínimo e que resida em Jundiaí há mais de dois anos.

O valor máximo do benefício é de R\$ 165 e o cálculo tem a seguinte composição: R\$ 55 por adulto – inserido em uma das oficinas ou em um grupo de prestação de serviços e limitado a um adulto por família – e R\$ 27,5 por criança (até 12 anos) até quatro crianças por família. Os indivíduos pobres, e sem descendência, recebem R\$ 55. Assim, o valor do benefício é composto de uma parte fixa (R\$ 55) e de uma parte cujo montante é variável, porque depende do número de crianças. Como contrapartida, as crianças devem estar matriculadas e freqüentando a escola, uma das pessoas da família maior de 21 deve estar nas oficinas de trabalho e aprendizagem ou em grupos de prestação de serviços de apoio.

Controvérsias

Quanto à origem do Programa de Jundiaí, há controvérsias entre os relatórios de pesquisa da Unicamp (FONSECA, 2001) e as entrevistas realizadas em 2002. Segundo a entrevistada, em 1996, o vereador do PMDB Antônio Augusto Gearitta apresentou um projeto de lei para a aprovação de um programa de Renda Mínima.

Os membros da Secretaria Municipal de Integração Social acharam o projeto pouco adequado aos seus padrões já que não apresentava uma participação direta da população que deveria ser beneficiada. Ele apenas seguia os moldes do Programa de Renda Mínima do Senador Suplicy. A partir daí, a Secretaria começou a elaborar um novo programa. No período, aconteceram grandes discussões no município e mobilização da população no sentido de pressionar a Câmara dos Vereadores para a aprovação do Programa da secretaria.

Fontes de informação: Fonseca, 2001; Lobato, 1998; Suplicy, 1996; Amaral e Ramos, 1999; Programa, 1997, www.jundiai.sp.gov.br e entrevista com Célia Marques, da coordenação do Programa, no dia 16 de janeiro de 2003.

Limeira-SP

O Programa de Renda Mínima foi proposto pelo vereador Luiz Carlos Pierre (PT), em 1996, e sancionado pelo prefeito Jurandir Paixão (PMDB) em 1997. Como o programa não constava no orçamento do município só foi implantado em 1998 pelo prefeito eleito Pedro Teodoro (PSDB).

O programa está sob a coordenação do Centro de Promoção Social Municipal, uma autarquia, e atende pessoas de baixa renda que residam no município há pelo menos dois anos e que tenham crianças em idade escolar (de 7 a 14 anos).

O benefício pago é equivalente a 30% do que falta para a renda familiar chegar a R\$ 300. O valor máximo a ser concedido é de R\$ 90.

No primeiro ano de funcionamento foram atendidas 108 famílias, atualmente são atendidas 528. Essas famílias recebem acompanhamento de assistentes sociais que as encaminham para os outros serviços e políticas oferecidos pela Prefeitura. Além disso, são oferecidos cursos profissionalizantes e são realizados trabalhos individuais e grupais com elas.

Fontes de informação: www.limeira.sp.gov.br e entrevista com Ana Maria Sampaio, da equipe da prefeitura, em 16 de janeiro de 2003.

Mundo Novo-MS

Dorcelina Folador, do PT, prefeita de uma cidade de 17 mil habitantes, no Mato Grosso do Sul, implantou o Programa Bolsa-Escola similar ao do Governo do Distrito Federal. Mundo Novo está na fronteira com o Paraguai – fronteira seca – e há inúmeras mulheres chamadas “mães viúvas de maridos vivos”: elas residem no Brasil mas seus maridos e os filhos que já atingiram a idade de sete ou oito anos vão para o Paraguai em busca de emprego e de uma renda familiar melhor.

A Bolsa-Escola tinha por objetivo trazer de volta estas crianças.

Como a prefeita não tinha maioria na Câmara, em vez de oficializar o programa de Bolsa-Escola ou renda mínima, em 1997 incluiu no Orçamento Geral do Município um item denominado “recursos para ajuda a estudantes”. Em 1998, foram destinados 1,2% das receitas do município para a bolsa-escola.

As famílias que tenham todos os seus filhos de 7 a 14 anos na escola recebem R\$ 84 por mês. Além de ficarem meio período na sala de aula, no outro meio período ficam na patrulha mirim, uma entidade vinculada à prefeitura que acolhe meninos de rua e profissionaliza na área de marcenaria, em informática, trabalhos artesanais, música, dança, coral e uma banda. Ou seja, as crianças ficam o dia inteiro envolvidas em alguma atividade.

Em 1998 foram alcançadas 70 famílias, o que significa 240 crianças que foram tiradas da rua ou trazidas de volta do Paraguai.

Fontes de informação: Conferência, 1998; Amaral e Ramos, 1999..

Natal-RN

O programa Tributo à Criança foi elaborado durante a campanha da prefeita eleita em 1996 para a gestão 1997-2000, Vilma de Faria, do PFL (atual governadora do estado). Durante sua campanha foi feito um estudo no município para a verificar a viabilidade de se implantar uma experiência como esta. Após sua posse, foi aprovada uma lei municipal que criou o programa.

Inicialmente este era um programa autônomo, dirigido por uma autarquia. Com seu crescimento, ele também foi vinculado à Secretaria Municipal da Educação. Atualmente atende cerca de 3.460 famílias.

O Tributo à Criança trabalha com crianças de 6 a 15 anos em situação de risco pessoal e social que são encaminhadas por instituições de assistência como Fundac e SOS Criança e pelas escolas municipais.

O benefício concedido depende do número de filhos: R\$ 50 para uma criança, R\$ 75 para duas e R\$ 100 para três.

Estas informações, no entanto, contradizem um comentário de Magalhães Teixeira, prefeito de Campinas pelo PSDB, no seminário realizado pelo IBRADES em 1995: “Nós vimos alguns depoimentos interessantes, inclusive um deles foi presenciado pelo prefeito de Natal, que estava conosco fazendo uma visita a Campinas...” (Lesbaupin, 1996: 74)

E em 1996, Alves (Márcio Moreira Alves, Sábados Azuis p. 41 e 42) escreveu: “Brasília já começou um programa de renda mínima, que difere do de Campinas por distribuir quantias fixas, independentemente do tamanho das famílias. Há outros municípios como Londrina, Goiânia e Ribeirão Preto, que preparam os seus projetos. No entanto, como Campinas saiu na frente, é para lá que administradores do país inteiro dirigem as suas indagações e dúvidas. Aldo Tinoco, prefeito de Natal, do PSDB, esteve lá e pretende reproduzir o que viu”. (grifo nosso)

Fontes de informação: Alves, 1999; Lesbaupin, 1996 e entrevista com Ione Costa, em 15 de janeiro de 2003.

Osasco-SP

A lei foi publicada em 1996 e, mesmo com mudança de gestão, teve continuidade.

O programa estabelece como renda mínima básica R\$ 46,44, atendendo crianças de 0 a 14 anos, idosos acima de 65 anos e pessoas portadoras de deficiências ou enfermidades graves de qualquer natureza que estejam incapacitadas para o trabalho.

Para estar no programa, é exigida das crianças a frequência escolar. O programa Renda Mínima de Osasco busca entrelaçar as áreas de educação, saúde e de promoção social. Em 1998 eram atendidas 405 famílias, abrangendo 1166 pessoas menores de 14 anos.

Fontes de informação: Conferência, 1998; Lobato, 1998; Suplicy, 1996; Amaral e Ramos, 1999.

Piracicaba-SP

O programa Cesta Básica/Vale Escola foi instituído por através da Lei Municipal 4.238, em 1997, pelo prefeito do PSDB.

O programa está sob responsabilidade da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social.

A família escolhe se quer receber uma cesta básica de alimentos ou um vale-escola, em dinheiro. O benefício concedido é de R\$15,00 reais por criança, até no máximo três filhos. Os recursos financeiros para o projeto são consignados no orçamento municipal, não podendo ultrapassar o limite de 0,1% do valor.

O programa atende aproximadamente 2800 famílias (4.300 crianças).

Fontes de informação: Lobato, 1998; Amaral e Ramos, 1999; Programa, 1997; www.piracicaba.sp.gov.br e entrevista com Aracy Lovadini e Zélia Trezelin, em 18 de dezembro de 2002.

Presidente Prudente-SP

A idéia de implantar o Programa de Renda Mínima surgiu de um debate que membros da prefeitura, inclusive o prefeito Mauro Bragatto, do PSDB, tiveram com o Senador Suplicy e o ex-prefeito de Ribeirão Preto, Antonio Palocci. Também foi inspirada na experiência de Campinas. A partir de discussões, o programa foi implantado em 1997, sob responsabilidade da Secretaria Municipal Assistência Social.

A preocupação principal do prefeito era a questão social: a cidade tinha uma renda *per capita* abaixo da renda média do Estado de São Paulo e era palco de grandes conflitos de terra.

O programa atende aproximadamente 470 famílias com renda entre R\$ 50 e R\$ 130. Paralelo a esse projeto, a prefeitura também desenvolveu um bolsa-escola. O benefício concedido corresponde a 1/3 do salário mínimo e são atendidas 500 crianças. Os programas estão atrelados à outros projetos da prefeitura como acompanhamento escolar às crianças, cursos de dança, esporte, bolsas de estudo para adolescentes (língua estrangeira, informática), passe livre de ônibus para crianças, qualificação de mão de obra.

Fontes de informação: Conferência, 1998; Lobato, 1998; Amaral e Ramos, 1999 e entrevista com Jungla Maria Faria Martin, em 19 de dezembro de 2002.

Recife-PE

O programa Bolsa-Escola foi implantado em Recife em 1997 muito semelhante ao de Belo Horizonte e Belém, sendo que seguiram o modelo do Distrito Federal.

Posso dizer que o nosso programa foi clonado do implantado no Distrito Federal. [...] O prefeito Roberto Magalhães – para que vocês vejam que isso não depende de conotação político partidária – do PFL, depois de eleito, mas antes de assumir o cargo, procurou o Governador Cristóvam Buarque. Eu mesma, quando fui escolhida como Secretária de Educação, também aqui estive. Recebemos todas as informações com ao melhor boa-vontade dos que atuam na Secretaria de Educação do Distrito Federal. (Margarida Cantarelli, na CONFERÊNCIA, 1998: 87)

Antes da implantação, o programa, que visava a redução dos índices de evasão escolar, foi discutido também com o Conselho da Criança e do Adolescente. A implantação foi iniciada pelo distrito da cidade que tinha o maior índice de evasão. A partir da Bolsa-Escola, a escola passa a ser referência no bairro, nela são realizados cursos profissionalizantes, de saúde, educação à distância e outros.

Fontes de informação: Conferência, 1998; Amaral e Ramos, 1999.

Ribeirão Preto-SP

O Programa de Renda Mínima foi implantado a partir de uma iniciativa parlamentar. Diante de diversos programas que existiam na Câmara Municipal, o prefeito, Antonio Palocci, do PT, conseguiu um entendimento entre o Legislativo e o Executivo municipais para que fosse aprovado um projeto respeitando a necessidade global e os limites de recursos que o Município poderia dispor. Foi aprovado o projeto de autoria da vereadora Joana Leal, do PT, e a partir daí ele foi implantado.

O Programa está ligado à Secretaria da Cidadania e Desenvolvimento Social. É dirigido a famílias com renda inferior à dois salários mínimos e é considerado um programa de renda vinculado à educação. O complemento tem quatro valores fixos (que seriam reajustados conforme o salário mínimo). Os valores em 1998 eram de 40, 60, 70 e 100 reais. O valor recebido não é determinado de acordo com o número de crianças, mas por um conjunto de condições sociais que são levantadas.

O Programa foi completado posteriormente por um projeto implantado por um projeto por iniciativa do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente de Ribeirão Preto, apoiado pelo Governo. Esse projeto era dirigido a famílias substitutas, que fazem guarda de crianças vítimas de violência ou afastadas de suas famílias de origem. Em seu primeiro ano de funcionamento, 2.200 famílias foram atendidas.

Apesar de ter havido mudança na gestão seguinte (do PT para PSDB), o programa continuou. Ele foi ampliado, passando a incluir as crianças numa situação de risco maior, além de ter passado por alguma reestruturação.

Fontes de informação: Fonseca, 2001; Conferência, 1998, Lobato, 1998; Suplicy, 1996; Amaral e Ramos, 1999; Programa, 1997; Silva, 1996 e www.ribeiraopreto.sp.gov.br.

Salvador-BA

O Programa Renda Familiar Mínima foi iniciado em 1996, pela Prefeita Lídice da Matta, eleita pelo PSDB, a partir de análise dos bairros com indicadores sociais mais alarmantes, inspirada na experiência de Campinas. Segundo Silva (1996), "O Programa de Garantia de Renda Mínima Familiar é proposto pela Prefeitura de Salvador com base na situação alarmante de pobreza na cidade, segundo a prefeita Lídice da Mata, pretendendo superar as ações assistencialistas, típicas de governos clientelistas, num compromisso com o resgate da cidadania e a redução das desigualdades sociais na cidade."

Para operacionalizar o programa, contou com a colaboração de Comissões Locais já existentes: escolas municipais, centros de saúde e empresas educadoras da Fundação Cidade Mãe.

O Programa está sob responsabilidade da Secretaria Municipal de Ação Social. A seleção das famílias é feita pelas assistentes sociais nos centros de saúde e pelas diretoras das escolas. Para participar do programa as famílias devem ter renda *per capita* inferior a R\$ 35 e possuir crianças com menos de 14 anos.

Para calcular o benefício a ser recebido são somadas todas as rendas da família e o resultado é dividido pelo número de componentes. Se o resultado desse cálculo for inferior a R\$ 25 *per capita*, a família recebe a diferença.

Fontes de informação: Silva, 1996; Alves, 1999; Paulics, 2000; Silva, 1996; Lesbaupin, 1996; Lobato, 1998; Suplicy, 1996; Programa, 1997 e www.salvador.ba.gov.br.

Santos-SP

Apesar de haver várias referências ao programa implementado em Santos, não encontramos registros a respeito de seu funcionamento à época da implantação.

Fontes de informação: Suplicy, 1996; Lesbaupin, 1996; Amaral e Ramos, 1999; Programa, 1997.

São José dos Campos-SP

A Lei Municipal para a criação do programa foi aprovada na gestão da prefeita Dr. Ângela Guadagnin (PT) em 1996, porém, o Programa Renda Mínima só foi implantado em 1997 pelo prefeito Emanuel (PSDB).

O programa se inspirou na experiência de Campinas e foi adaptado para atender aos problemas do município, principalmente na área de saúde, vinculado, no entanto, à Secretaria Municipal do Desenvolvimento Social.

O programa é direcionado para famílias com renda *per capita* de um a meio salário mínimo. O benefício concedido é de um salário por família durante 12 meses, podendo ser renovado.

Trata-se de um programa bastante amplo, com vínculo com todos os programas sociais da prefeitura. A necessidade de cada família é analisada e, dessa forma, ela é encaminhada para aqueles que melhor atendem suas necessidades, como programas de saúde, geração de emprego e educação.

Atualmente são atendidas mil famílias por ano.

Fontes de informação: Lobato, 1998; Suplicy, 1996 e www.sjc.sp.gov.br.

Vitória-ES

Antes de implantar o Família Cidadã, a Prefeitura de Vitória já havia desenvolvido um programa de reinserção de crianças e adolescentes em situação de risco social e pessoal à escola e à família – Programa Cidadão Criança. Este programa permitiu um acompanhamento das famílias que, na maioria das vezes, não tinham condições de manter seus filhos em casa, nem na escola. Foi a partir desta constatação que foi criado o Programa Família Cidadã, utilizando o cadastro do programa de reinserção.

O Família Cidadã foi instituído por meio da Lei Municipal nº 4301/96 – Lei Dom João Batista Mota e Albuquerque, na gestão de Pauto Hartung, então no PSDB. Em março de 1996 iniciou-se a distribuição do benefício, sob responsabilidade da Secretaria de Ação Social do Município.

O Família Cidadã promove ações de apoio psicossocial e econômico às famílias de baixa renda (renda *per capita* inferior à R\$49,68). Para fazer parte do programa, as famílias devem cadastrar seus filhos menores de 16 anos no Programa Cidadão Criança e residir no município há pelo menos dois anos.

Fontes de informação: Lesbaupin, 1996; Programa, 1997; Alves, 1999; Lobato, 1998; Suplicy, 1996; Amaral e Ramos, 1999.

Outros municípios

Na literatura sobre os Programas de Renda Mínima no Brasil, encontramos algumas referências vagas sobre outras cidades que teriam adotado o Renda Mínima ou Bolsa-Escola antes da Lei no. 9533. No entanto, não encontramos maiores informações, ou encontramos informações que acenavam para implantações do Programa realizadas depois de 1998. E o caso das seguintes cidades:

Blumenau-SC: Há referências apenas em material do Programa Comunidade Solidária (Programa, 1997), dizendo que o programa estaria em implantação. Não encontramos mais informações.

Ferraz de Vasconcelos-SP: Há referências apenas em Lobato (1998).

Guaratinguetá-SP: Há referências à implantação do Programa em Lobato (1998), mas ao contarmos a prefeitura (Darcy Maria dos Santos, em 13 de janeiro de 2002) recebemos a informação de que o Programa foi implantado apenas depois da Lei no. 9533, ainda que com recursos próprios.

Ourinhos-SP: O programa foi implantado em 1998 (Amaral e Ramos, 1999; Conferência, 1998)

Paracatu-MG: O programa foi implantado em 1998 (Amaral e Ramos, 1999)

Porto Alegre-RS: O programa foi efetivamente implantado em 1998. (www.portoalegre.rs.gov.br e entrevista com Adriana Furtado, da equipe da prefeitura, em 20 de janeiro de 2003).

Presidente Bernardes-SP: O programa foi implantado em 1998 (Amaral e Ramos, 1999)

Santo Andre-SP: O programa foi implantado em 1998 (Amaral e Ramos, 1999)

São João da Boa Vista-SP: Há referências apenas em Lobato (1998).

São Luiz-MA: O programa foi implantado em 1998 (Amaral e Ramos, 1999)

Sertãozinho-SP: Há referências em Suplicy (1996), mas em Lobato (1998) há informações de que não teria sido implementado.