



Nº 21

**“CARACTERIZACIÓN DE PROPUESTAS Y EXPERIENCIAS
DE RENTA MÍNIMA EN BRASIL”**

Lic. Silvia Fernández Soto

Buenos Aires, Marzo de 1998

INDICE

PRESENTACIÓN	1
1. LA PROBLEMÁTICA SOBRE RENTA MÍNIMA EN BRASIL.....	3
1.1. CANTIDAD DE PROPUESTAS DE RENTA MÍNIMA Y ÁMBITOS DE IMPLEMENTACIÓN.....	4
1.2. PROPUESTA PIONERA DE ALCANCE NACIONAL DEL SENADOR SUPPLY: EL PROGRAMA DE GARANTÍA DE RENTA MÍNIMA.....	6
1.3. SISTEMATIZACIÓN DE LAS PRINCIPALES PROPUESTAS EN LA LEGISLATURA NACIONAL	10
2. PROGRAMAS DE RENTA MÍNIMA EN IMPLEMENTACIÓN.	11
2.1. EXPERIENCIA A NIVEL ESTADUAL	11
2.1.1. Programa de Bolsa Familiar para la Educación y Programa Poupança Escola, Distrito Federal.....	11
2.2. EXPERIENCIAS A NIVEL MUNICIPAL.....	13
2.2.1. Programa de Garantía de Renta Familiar Mínima -PGRFM- de Campinas, San Pablo.....	13
2.2.2. Programa Bolsa-Escola en Belo Horizonte, Sao Paulo	17
2.2.3. Programa Familia Ciudadana, Vitória, Espírito Santo.	19
2.2.4. Programa de Garantía de Renta Mínima Familiar, Riberão Preto, San Pablo.	19
3. CUADRO SÍNTESIS SOBRE LAS EXPERIENCIAS DE RENTA MÍNIMA EN BRASIL.....	20
4. CONSIDERACIONES FINALES:	27
5. BIBLIOGRAFÍA:.....	29

PRESENTACIÓN

Al igual que en otros países latinoamericanos, en las décadas de 1980 y 1990 se observa en Brasil la profundización de las desigualdades sociales, lo cual se refleja en los principales indicadores. En relación a la incidencia de la pobreza urbana en el país, creció significativamente entre los años 1980 y 1990. Para esta última fecha la pobreza urbana alcanzaba el 39% de la población, 9 puntos sobre el porcentaje de 1979, y 5 puntos por encima del valor registrado en 1987. (CEPAL, 1994)

En los dos primeros años de la década del '90, el PB por habitante se redujo un 3%; el desempleo abierto aumentó, y en 1992 la tasa de inflación anual continuaba siendo muy elevada (410%) (CEPAL, 1994). Hasta julio de 1994 la tasa de inflación mensual registra valores muy altos (más del 40%); entre 1985 y 1994, la tasa media anual alcanza el 913,0%, constituyendo el segundo valor más alto en el mundo, detrás de Nicaragua. (Anuario Estadístico Clarín, 1997-1998). La aplicación del Plan Real, durante el último año de gobierno de Itamar Franco (1992-1994), con el objeto de estabilizar la moneda, logra reducir el índice de inflación mensual. Fernando Henrique Cardoso, el entonces Ministro de Economía, asume la presidencia de la República en enero de 1995; la tasa de inflación para junio del mismo año fue de 1,2%, siendo la tasa acumulada anual de 14,9% (Suplicy, E. y Buarque, C.: 1996, 2). Sin embargo, la estabilización alcanzada a partir de la implementación del Plan Real no se combinó, según constatan los datos disponibles, con una disminución de la pobreza, una mejora en oportunidades de empleo y en distribución del ingreso.

Las tasas de crecimiento del PIB de 1994 y 1995 fueron de 6,0% y 4,1%, respectivamente. La proyección para 1996 indica una tasa de crecimiento del PIB del 2,6%. La tasa media de desempleo anual, en seis principales áreas metropolitanas, fue de 5,1% en 1994, 4,7% en 1995, y 5,6% en 1996. (Suplicy, E. y Buarque, C.: 1996, 2).

En relación a la distribución del ingreso, se observa un retroceso significativo con respecto a la situación de comienzos de la década del '80, tanto en zonas urbanas como rurales, implicando un aumento del nivel de la desigualdad. (CEPAL, 1994). Para 1995, el 48,2% del total del ingreso es apropiado por el 10% más rico de la población, mientras que el 40% más pobre de la población se apropia solamente del 8,9% (Suplicy, E. y Buarque, C.: 1996, 1).

El desempleo, el aumento de la desigualdad y el empobrecimiento junto con la ausencia de políticas sociales progresivas, conforman un escenario social altamente conflictivo. Es en este contexto que a principios de la década del noventa se discuten diferentes proyectos de desarrollo para Brasil, algunos de los cuales señalan como metas primordiales la eliminación de la pobreza absoluta y la reducción de las disparidades en la distribución de la renta, introduciendo para tal fin entre otros instrumentos

gubernamentales, programas de garantía de renta mínima o renta ciudadana. Surge así, en principio, una propuesta de Garantía de Renta Mínima de alcance nacional (1991), y posteriormente varias propuestas regionales y/o locales. Varios municipios, a lo largo de estos años, adoptan y construyen programas de complementación de la renta familiar focalizados principalmente en los grupos pobres.

Es así que el tema de Renta Mínima en Brasil pasa a integrar una agenda de debate nacional a inicios de la década de 1990, municipalizándose progresivamente hacia mediados de la misma en concordancia con transformaciones en los formatos institucionales del sistema de políticas sociales del país, proceso caracterizado por la restricción de programas implementados desde la esfera nacional, incremento de los procesos de descentralización de esos programas y florecimiento de alternativas de “combate a la pobreza” en un contexto de empobrecimiento generalizado.

Este trabajo constituye un esfuerzo de reconstrucción de las líneas centrales del debate sobre Renta Mínima en Brasil y un mapeo sobre las experiencias implementadas en estados y municipios a lo largo de la década del 90. Se encuentra estructurado de la siguiente manera:

En el punto 1 se realiza una caracterización de la problemática sobre Renta Mínima en Brasil, exponiendo, en principio, los términos generales de la situación actual del tema a partir de la identificación de la cantidad de propuestas y el ámbito de implementación que propone cada una de ellas.

Luego se ha considerado oportuno caracterizar la propuesta del Senador Eduardo Suplicy, del año 1991, sobre la institucionalización del Programa General de Renta Mínima, el cual consideramos que inicia el debate sobre la problemática en el país. Y, posteriormente, se realiza un esfuerzo de sistematización de la dinámica actual del debate en la legislatura nacional, identificando un proceso de corrimiento en relación a las líneas esenciales de la propuesta original del Senador Suplicy, conjuntamente con un proceso de municipalización respecto a la implementación de programas de Renta Mínima.

En el punto 2 se caracterizan los programas que efectivamente han sido implementados, separando la exposición entre, por un lado, aquellos que tienen un alcance jurisdiccional “estadual”, y los que, por otro lado, se han planteado con un alcance “municipal”. Si bien en la bibliografía consultada se encuentran caracterizadas diferentes propuestas de programas de renta mínima, en esta sección se tomó la decisión de descartar aquellas que hasta el momento no presentan ningún grado de implementación; es de destacar que éstas guardan características similares a los casos analizados.

Finalmente, se presenta un cuadro-síntesis de las experiencias implementadas en las distintas jurisdicciones, a lo cual se agrega la propuesta original, de alcance nacional, realizada por el Senador Suplicy, a fin de considerar las diferencias y similitudes de los distintos programas de Renta Mínima en una forma de más fácil lectura. Por último, se desarrollan las consideraciones finales que pueden extraerse del análisis realizado.

1. LA PROBLEMÁTICA SOBRE RENTA MÍNIMA EN BRASIL.

El concepto de Renta Mínima hace referencia a una transferencia monetaria desde el Estado a los individuos o a las familias, otorgada condicional o incondicionalmente, complementando o substituyendo otros programas sociales, con el objeto de garantizar un nivel mínimo de satisfacción de las necesidades básicas.

A partir de esta concepción general se registran una gran diversidad de experiencias y de perspectivas frente al tema, lo cual se verifica en las variadas denominaciones de los programas: renta mínima, garantía de renta mínima, garantía de renta mínima familiar, renta mínima “complementar”, renta mínima “substitutiva”, renta mínima de inserción, dividendo social, dividendo nacional, renta mínima universal, renta básica, renta ciudadana, renta social, etc.

La temática de la renta mínima, comprendida, como se expresó anteriormente, como una transferencia monetaria a los individuos o a las familias, empieza a ocupar un lugar en la agenda pública brasileña a partir de la aprobación por parte del Senado Federal del proyecto de ley presentado por el Senador Eduardo Suplicy del Partido de los Trabajadores de Sao Paulo en 1991, proponiendo la institucionalización del Programa de Garantía de Renta Mínima -PGRM- de alcance nacional.

Esta discusión es retomada y fortificada principalmente en el ámbito municipal, básicamente a partir de 1994 y, más intensamente en 1995, cuando significativos municipios adoptan programas del tipo de “renta mínima”.

Se entiende que este proceso de municipalización que sufrió el debate de Renta Mínima en Brasil se enmarca en un contexto de retracción del patrón institucional estructurado desde el ámbito nacional, del incremento del debate y de los procesos de descentralización de los programas sociales, tanto en su instancia planificadora como en la gestión de los mismos, y del aumento de la preocupación en las agendas públicas por el diseño de las propuestas alternativas para atenuar el proceso de empobrecimiento generalizado en el país desde la década de 1980.

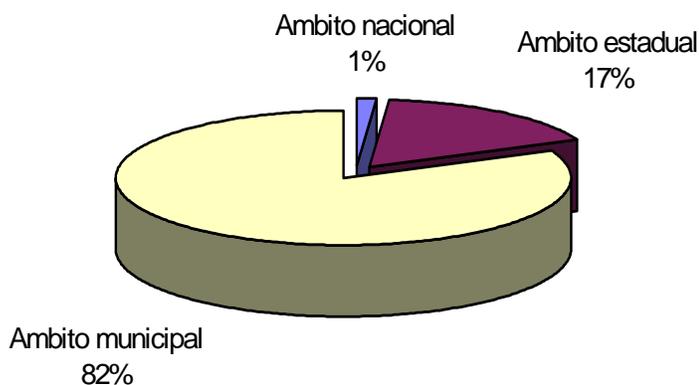
A continuación y con el objeto de tener una visión global de la situación de la temática en la actualidad se presenta la cantidad de propuestas existentes identificadas en Brasil hasta mediados de 1996, distribuidas de acuerdo al ámbito previsto para su implementación.

1.1. Cantidad de propuestas de Renta Mínima y ámbitos de implementación.

En un estudio desarrollado por el Núcleo de Seguridad y Asistencia Social de la PUC/SP, se detectaron, hasta mayo de 1996, 76 propuestas de Renta Mínima en el país, correspondiendo una al ámbito nacional, 13 estatales y 62 municipales. En términos relativos, la distribución se puede ver en el siguiente gráfico:

Gráfico N° 1

Distribución de los proyectos de renta mínima, por jurisdicciones. Brasil, mayo de 1996.



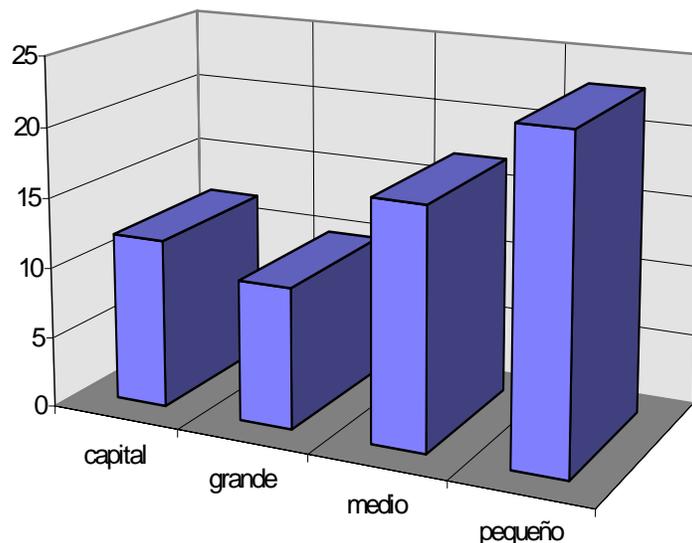
Fuente: Núcleo de Seguridade e Assistência Social-PUC/SP.

Como observamos en el gráfico, el 82% de los proyectos de Renta Mínima presentados en diferentes instancias parlamentarias, corresponden al ámbito municipal, expresando de esta manera la importancia creciente que fue adquiriendo este ámbito en relación a la elaboración e implementación de este tipo de propuestas.

En relación a las propuestas de renta mínima presentadas en la jurisdicción municipal, atendiendo al tamaño de los municipios se observa una importante participación de los municipios de más de 100 mil habitantes, clasificados como de tamaño medio, grande y capitales.

Gráfico N° 2

Distribución de los programas de renta mínima de acuerdo con el tamaño de los municipios. Brasil, mayo de 1996.



pequeño: 20 a 100 mil hab.
 medio: 100 a 300 mil hab.
 grande: más de 300 mil hab.

Fuente: Núcleo de Seguridade e Assistência Social-PUC/SP.

El conjunto de estos datos expresa el abanico de situaciones que se despliegan en la realidad brasileña en lo que respecta a Renta Mínima: la ley Suplicy de 1991 de alcance Nacional con aprobación del Senado Federal y hasta el momento (1996)¹ en tratamiento en la Cámara de Diputados; experiencias de implementación de más de un año en Campinas y el Distrito Federal; otras experiencias más recientes, como la de los municipios de Riberão Preto, Vitória y Belo Horizonte; y múltiples propuestas definidas por parlamentarios y gobernantes de distintas jurisdicciones municipales y estatales.

¹ La documentación analizada llega hasta el año 1996, sin que se tenga información respecto a lo sucedido con el tratamiento del proyecto en años posteriores.

El proceso de crecimiento de propuestas de renta mínima en Brasil, desde el proyecto pionero de 1991 hasta 1996, sufre modificaciones sustanciales, tanto en lo que respecta al alcance geográfico como los objetivos y características que estructuran a cada uno de ellas (criterios de elegibilidad, beneficios, fuentes de financiamiento, duración, etc.).

En la revisión crítica de las propuestas de renta mínima en Brasil, se considera necesario caracterizar, en primer lugar, la propuesta pionera de alcance nacional, y luego las distintas propuestas que se presentan también en la legislatura nacional, con el fin de observar la dinámica parlamentaria posterior sobre el tema.

1.2. Propuesta pionera de alcance nacional del Senador Suplicy: el Programa de Garantía de Renta Mínima.

El Programa de Garantía de Renta Mínima elaborado por el Senador Eduardo Matarazo Suplicy, fue presentado al Senado en 1991, obteniendo la aprobación de todos los partidos². El proyecto encuentra su justificación en el Art. 3 de la Constitución brasileña de 1988, que contempla en el inciso 1, “construir una sociedad libre, justa y solidaria”; en el inc. 2, “garantizar el desarrollo nacional”; en el inc. 3, “erradicar la pobreza, la marginalidad, y reducir las desigualdades sociales y regionales”; y en el inc. 4, “promover el bien de todos sin preconceptos de raza, sexo, color, edad, y cualquier otra forma de discriminación”. El otorgamiento de un beneficio en forma de renta mínima se constituye así en un mecanismo direccionado a cumplimentar los propósitos constitucionales señalados, garantizando la satisfacción de necesidades básicas.

En términos teóricos, la referencia que se puede encontrar en el documento analizado, es abundante y variada, pero surge en su articulado con bastante claridad la concepción de Renta Mínima en la idea de un Impuesto Negativo a los Ingresos o Impuesto de Renta Negativo -IRN- lo cual le da una fuerte carga de distributividad.

El proyecto de Ley de la Cámara N° 2 561, de 1992, establece que se beneficiará, “en la forma de un impuesto negativo”, a todas las personas mayores de 25 años con ingresos mensuales inferiores a 45 000 mil cruzeiros (que para noviembre de 1995 son 210 reales, aproximadamente) (Art. 1º).

² Lavinias y Varsano (s/f) hacen referencia a la existencia de una segunda versión del proyecto donde se vincula el otorgamiento del beneficio a la escolaridad de los niños menores de 14 años. Si bien no hemos tenido acceso a esta nueva versión, hacemos notar que cambiaría substancialmente el alcance y características del proyecto.

El impuesto de renta negativo consiste en la complementación de los rendimientos brutos del beneficiario en valor equivalente al treinta por ciento de la diferencia³ entre los rendimientos de la persona y el límite establecido en el artículo 1. (Art. 2º)

El PGRM contempla un proceso de implementación gradual, tomando como criterio la edad: empezando con los mayores de 60 años en 1995, hasta llegar a los mayores de 25 años en el 2002⁴. (Art. 3º)

En el proyecto de ley claramente se establece que en la medida que el PGRM fuese implementado se irán desactivando entidades de política social compensatoria (art. 9)⁵.

En el documento analizado (Suplicy, E.: 1995) aparece un PGRM alternativo, que se menciona como PGRM 2, el cual establece diferencias en la implementación del beneficio. Según esta propuesta, el beneficio sería efectivizado de la siguiente forma:

- Individuo con renta mensual = cero: el beneficio es de 20 reales.
- Individuo con renta <100 reales, se le entregan 20 reales más (+) el 40 % de su renta personal.
- Individuo con renta >100 y < 150 reales: el beneficio es de 60 reales.
- Individuo con renta >150 reales: el beneficio es de 60 reales menos (-) el 40% del monto que pase su renta del límite de 150 reales.

Esta alternativa, el PGRM 2 que menciona la fuente, se realiza a fin de estimular la formalización del trabajo y evitar la subdeclaración del rendimiento, pues mayor el salario, hasta el límite fijado (en este caso R\$ 100,00), mayor el valor del beneficio. De ahí se establece una franja de beneficio máximo (siguiendo el ejemplo R\$150,00), para después disminuir gradualmente. Para un mayor entendimiento véase el gráfico ilustrativo, donde se representan la dinámica seguida por ambas propuestas.

³ En el artículo 4 se faculta al Ejecutivo, de acuerdo a los fondos disponibles, a elevar el beneficio hasta un máximo del 50 % de la diferencia entre los ingresos de la persona y el mínimo establecido.

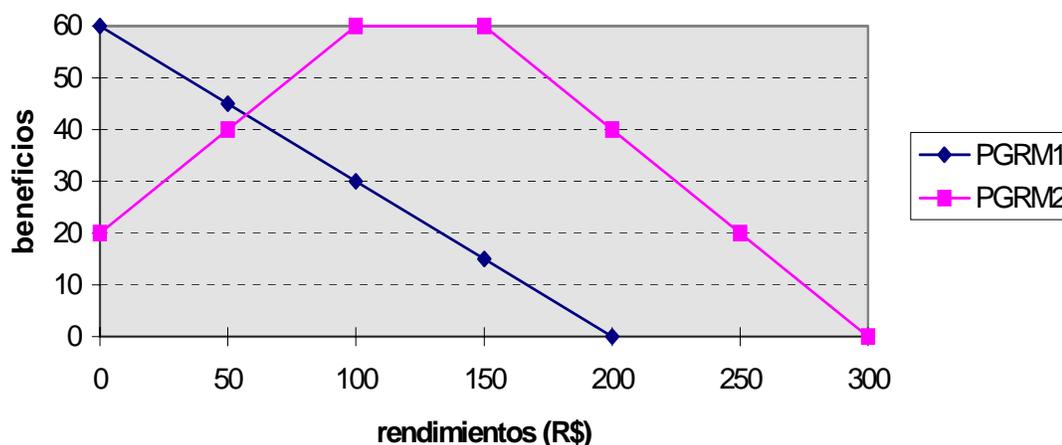
⁴ Las fechas previstas de avance del programa son las planificadas originariamente al momento de aprobación en el Senado Federal del Proyecto de Ley, las cuales debido a los tiempos parlamentarios de tratamiento del Programa en Diputados han quedado desactualizadas.

⁵ Si bien es clara la intencionalidad de sustitución de programas y entidades básicamente asistenciales, no aparece en el Proyecto la voluntad de substituir acciones gubernamentales básicas como salud, educación y saneamiento. (Silva e Silva, M.: 1996, 76)

El Art. 10 del Proyecto de Ley establece que el costo de financiamiento del PGRM no deberá pasar del 3,5% del PIB. Según los cálculos realizados por el autor del proyecto, el costo del PGRM rondará en los valores señalados anteriormente, mientras que si se consideran las sugerencias realizadas al proyecto original (PGRM 2), el costo de financiamiento será aproximadamente del 2,4% del PIB.

Gráfico N° 3

Beneficios a otorgar según PGRM1 y PGRM2



Fuente: Suplicy: 1995, 17.

En el debate desplegado en la sociedad brasileña sobre la institución de un Programa de Renta Mínima se han formulado críticas y problemas así como ventajas de la implementación del mismo. En lo que sigue se mencionan las más relevantes según el material consultado.

En relación a las críticas, Silva e Silva (1996, 77-78) menciona las siguientes cuestiones:

- desestímulo al trabajo
- posibilidad de falsear la información declarada por las personas sobre sus rendimientos e ingresos
- dificultades en la administración

- posibilidades de corrupción
- costo elevado del programa
- desmovilización de las luchas sociales para la búsqueda de mejora de las condiciones de vida
- fomento a la informalización de la economía

En relación a esas desventajas se contraponen las siguientes ventajas o beneficios:

- una renta monetaria de base individual, se constituye en la sociedad brasileña en un importante dispositivo de distribución de la renta y de combate a la pobreza (Suplicy, E.: 1992; Silva e Silva: 1996, 77)
- El beneficio otorgado no es de un monto tan elevado que genere desestímulo al trabajo
- permite además la no aceptación de condiciones extremas de explotación y humillación a los trabajadores
- otorga libertad de opción al beneficiario de elegir como gastar el dinero recibido
- genera la reducción de la burocracia debido a la simplificación del sistema administrativo, lo cual permite mayor control y disminución de la corrupción
- además, prevé el control de las declaraciones de los beneficiarios y contempla sanciones para el fraude en las mismas
- el alcance Nacional del Programa contribuye a la radicación del hombre en su lugar de origen, evitando los procesos migratorios internos y los costos que acarrea.

A continuación se realiza un esfuerzo de sistematización de la dinámica actual del debate en la legislatura nacional, en el cual se pueden identificar tanto un proceso de corrimiento en relación a las líneas esenciales de la propuesta original del Senador Suplicy, conjuntamente con un proceso de municipalización en la implementación de programas de Renta Mínima.

1.3. Sistematización de las principales propuestas en la legislatura nacional

El Proyecto de Ley de la Cámara N° 89 de 1996 es autoría del diputado Nelson Marchesan (PSDB/RS), y fue aprobado en diciembre de 1996. El proyecto autoriza al Gobierno Federal a conceder apoyo financiero al Distrito Federal y a los municipios que implementaren programas de renta mínima asociados a acciones socio-educativas⁶.

Los municipios que recibieran la ayuda deben poseer una renta tributaria por habitante inferior a la media del Estado correspondiente, y la renta familiar por habitante debe ser inferior a la renta media familiar por habitante del Estado.

Los beneficiarios serían las familias con niños hasta 14 años de edad inclusive, con frecuencia escolar comprobada. El beneficio a otorgar a cada familia se calcula mediante la siguiente ecuación:

$(R\$ 15,00 \times \text{número de hijos entre 0 y 14 años}) - (0,5 \times \text{valor de la renta familiar per capita})$

Una vez aprobado en la Cámara de Diputados, el proyecto fue encaminado al Senado Federal, en donde se lo ha tratado conjuntamente con otras propuestas de senadores: la de Ney Suassuna (PMDB/PB), proyecto de ley 236/95, que establecía que las familias con renta inferior a tres salarios mínimos e hijos en primero o segundo grado de las escuelas públicas, recibirían un salario escolar equivalente al 30% del salario mínimo vigente en el país; la del senador José Roberto Arruda (PSDB/DF), proyecto de ley N° 84/96, que proponía que las familias residentes en municipios con población inferior a 50 mil habitantes y con hijos matriculados en escuelas de primer grado recibirían una bolsa de estudio de un valor de medio salario mínimo; y el del senador Renan Calheiros (PMDB/AL), proyecto de ley N° 201/96, que concedería un beneficio equivalente a un salario mínimo a las familias con hijos o dependientes menores en edad escolar, con una renta familiar menor a dos salarios mínimos.

El tratamiento dado al tema en el Senado Federal ha dado como resultado una propuesta sustituta. En primer lugar, la fórmula por la cual se calcula el monto del beneficio a otorgar a las familias se ha modificado, quedando de la siguiente manera: $0,4 (R\$ 60,00 \times \text{Número de miembros de la familia} - \text{renta familiar})$;

⁶ En realidad el proyecto es el resultado de tres propuestas: la del mencionado Nelson Marchesan, Proyecto de Ley N° 667/95, la del diputado Pedro Wilson (PT/GO), Proyecto de Ley N° 818/95, y la del diputado Chico Vigilante (PT/DF), Proyecto de Ley N° 926/95.

En el articulado se aclara expresamente que el apoyo financiero del Gobierno Federal a las familias con renta familiar igual a 0 (cero) tendrá un límite máximo de R\$ 20,00, lo cual no se contemplaba en el proyecto original que aprobó la Cámara de Diputados. Además, se prevé una incorporación gradual de los municipios: en el primer año, el apoyo será otorgado a los municipios con renta familiar por habitante inferior a la renta media familiar por habitante del Estado correspondiente, en un equivalente al 12,5% del total de municipios existentes en cada Estado del país; en el segundo año se incorporarán los próximos 12,5% de municipios cuyo nivel de renta familiar por habitante sea superior a los contemplados en el primer año, y así sucesivamente, hasta que en el octavo año de implementación en el programa se incluyan todos los municipios, es decir, se prevé que el programa abarque al conjunto de la nación.

A partir del noveno año de implementación, serán beneficiarias todas las familias de dos miembros o más que tengan una renta familiar mensual per capita menor o igual a R\$ 60,00. Se incorporan también, las familias que cumplan este requisito de renta y no tengan hijos.

Respecto al aporte del Gobierno Federal, en este caso se trata de una participación diferenciada, inversamente proporcional a la renta familiar per capita del municipio, cuando en el primer proyecto (89/96) se trataba del 50% del valor total de los programas municipales. Las estimaciones realizadas en base a la posibilidad de implementación de cada uno de los proyectos, establecen que la participación financiera anual de la Unión alcanza los R\$ 132 millones en el caso del primer proyecto (89/96), y a los R\$ 212,5 millones en el proyecto sustituto.

2. PROGRAMAS DE RENTA MÍNIMA EN IMPLEMENTACIÓN.

2.1. Experiencia a nivel estadual.

2.1.1. Programa de Bolsa Familiar para la Educación y Programa Poupança Escola, Distrito Federal.

El Programa Bolsa Familiar para la Educación fue una de las primeras medidas del gobierno de Cristovam Buarque (PT). Su gestión se realiza a través de la Secretaría de Educación del Distrito Federal. Se trata de un programa enfocado a la cuestión educacional de los niños pobres, intentando garantizar el acceso a la educación a todos los niños. Se parte de la idea de que si hay niños que no van a la escuela es "porque tienen que trabajar, o porque sus familias, prisioneras de la pobreza, no le dan importancia a la educación, y la sociedad puede atraerlos a la escuela pagándoles un salario". Por lo tanto, pretende "garantizar una escolaridad universal para toda la sociedad" (Gobierno de Brasilia: 1995; cit. en Silva e Silva: 1996, 84)

Las condiciones de ingreso al Programa son las siguientes:

- todos los hijos de entre 7 y 14 años deben estar matriculados en la escuela pública;
- la familia debe residir en el DF más de cinco años consecutivos;
- tener una renta familiar per capita hasta medio salario mínimo; en la práctica, el límite de la renta familiar se aumentó hasta 0,7 S.M., es decir, 70 reales.
- comprobar la inscripción en los Programas de Empleo y Renta de la Secretaría de Trabajo del Distrito Federal en el caso que haya desempleados o autónomos en la familia.

El beneficio del Programa consiste en un salario mínimo por familia. El salario mínimo en mayo de 1995 llegó a 100 reales.

La duración prevista del auxilio financiero es de 12 (doce) meses, pudiendo ser renovado por igual período. El auxilio es suspendido si hay más de dos faltas mensuales sin justificación a la escuela pública por parte de los niños de las familias beneficiadas. Sumado este requisito a que la inscripción en el Programa se realiza en las propias escuelas donde estudian los niños, y que la gestión del mismo está a cargo de la Secretaría de Educación, se corrobora el perfil educacional del Programa. (Sabóia y Rocha: s/f, 2).

La estrategia de implementación del Programa fue gradual, iniciándose en la ciudad de Paranoá en mayo de 1995⁷; la última región del Distrito Federal donde se implementó el programa fue en Samambaia, en marzo de 1996. El proceso de implementación del Programa en cada ciudad es desarrollado a través de la siguiente dinámica: divulgación, inscripción, selección, control de frecuencia a la escuela y pago del beneficio. Desde marzo de 1995 hasta marzo de 1996 la cantidad de familias afectadas al programa alcanzó la cifra de 14 786, lo que corresponde a 28 672 alumnos becarios entre 7 y 14 años. El costo total del Programa, en su primer año de funcionamiento, se mantuvo abajo del 1% de presupuesto del Distrito Federal. La previsión de inicio de 1996 indicaba que serían 27 000 familias las afectadas al final de ese año. Es importante tener en cuenta que el número de pobres fue estimado en 278 mil en setiembre de 1995 (renta familiar per capita inferior a 62 reales). Además, las familias pobres con niños entre 7 y 14 años representaban poco más del 54% de las familias pobres en el DF en setiembre de 1995.

En forma complementaria, en julio de 1995 se creó el Programa Poupança-Escola, con el objetivo de reducir la repitencia y la evasión escolar. El poupança Escola garantiza a los alumnos participantes de la Bolsa Escola un depósito anual del valor de un salario mínimo en libreta de ahorro, en el Banco de Brasil, pudiendo sacar partes en determinados períodos si cumple con éxitos determinados requisitos

⁷ **Paranoá** fue la primera región incorporada al Programa. La evaluación de su primer año de implementación se encuentra en Sabóia y Rocha (s/f.). Estos autores analizan el funcionamiento del mismo después de un año de su implementación, en abril/mayo de 1996, al momento de analizar solicitudes de nuevas familias a incorporar, y observar los datos de las familias ya incorporadas a fin de establecer su continuidad o no en el programa. En el primer año habían sido seleccionadas 1 815 familias; la selección de 1996 pasó a beneficiar a 2 627 familias, un incremento del 44,7%. Entre las familias participantes en 1995, continuaron 1 712, siendo incorporadas 1 542 familias nuevas. La tasa de permanencia fue de 85%.

educacionales y el saldo al finalizar el segundo grado⁸. Es eliminado de este programa el alumno que fuera reprobado por dos veces consecutivas. En 1995, debido el elevado índice de aprobación, 9652 alumnos, representando el 80% de los beneficiarios del Programa Bolsa Escola fueron contemplados con el Poupança.

2.2. Experiencias a nivel municipal.

2.2.1. Programa de Garantía de Renta Familiar Mínima -PGRFM- de Campinas, San Pablo.

El PGRMF desarrollado en la ciudad de Campinas desde marzo de 1995 por la Ley N° 8.261 consiste en una complementación monetaria, diferencial, destinada a familias con niños y adolescentes entre cero (0) y catorce (14) años⁹ en situación de riesgo¹⁰; residentes en el municipio hasta por lo menos dos años de la fecha de publicación de la ley¹¹, con renta familiar mensual per capita inferior a R\$ 35,00.

El Programa establece algunos criterios que priorizan el ingreso de determinados núcleos familiares: familias con niños desnutridos¹², familias con niños y adolescentes en la calle, familias atendidas por el “Sopão”¹³. Esta priorización de atención a las familias que presentan situaciones de mayor riesgo biológico-social, implica un importante esfuerzo técnico de focalización.

El valor del beneficio a recibir se calcula de la siguiente manera: se suman exclusivamente los rendimientos de los padres o responsables¹⁴ y se divide el resultado por el número de niños y adolescentes en la franja establecida y sus responsables. Si el resultado de esa suma y división es inferior a R\$ 35,00, la familia recibe la diferencia. El beneficio per-capita final debe ser igual a 35 R\$.

Con respecto al funcionamiento del PGRFM, el mismo contempla la articulación de instancias descentralizadas e instancias centralizadas. La ejecución es descentralizada en cada Secretaría de Acción Regional, mientras que los procedimientos y criterios de selección, el control y acompañamiento,

⁸ El alumno podrá sacar la mitad del saldo al concluir con éxito la 4ª serie del 1º Grado, otra mitad al concluir la 8ª serie de 1º Grado y el total del saldo puede ser retirado cuando concluye 2º Grado.

⁹ En la Ley se excluye del límite de edad a las personas portadoras de deficiencias.

¹⁰ “A criança de até catorze anos de idade que, de acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente, não esteja sendo atendida, nos seus direitos, pelas políticas sociais básicas, no que tange à sua integridade física, moral ou social” Artículo 2º de la Ley del 6/1/1995 que instituye el Programa de Garantía de renta Familiar Mínima para Familias con Hijos en Situación de Riesgo, citado en NEPP:1996, 14.

¹¹ La fecha de publicación de la Ley es del 6-1-95.

¹² La certificación del estado de desnutrición de los niños es realizada por la red municipal de salud de la ciudad de Campinas.

¹³ Programa implementado desde inicio de la década del '90 que consiste en la distribución gratuita de sopas a las familias pobres.

¹⁴ No se computan en el cálculo de la renta familiar los rendimientos de los mayores de 14 años en relación de parentesco, como tampoco los residentes en el mismo domicilio y participando de la misma unidad de consumo sin lazos parentales.

son unificados y coordinados por la Secretaría Municipal de la Familia, Niñez, Adolescencia y Acción Social, la cual tiene la responsabilidad de la articulación general de las acciones referidas al Programa. El pago del subsidio monetario mensual a las familias seleccionadas calculado de acuerdo con la renta y la composición de cada familia, es realizado por las agencias del Banco de Brasil y las de la Caja Económica Federal, a través de cheques nominativos que son entregados a las familias en reuniones socio-educativas mensuales.

El diseño del Programa contempla el cumplimiento obligatorio por parte de las familias beneficiarias de la asistencia a las actividades de los grupos socio-educativos y de los niños a la escuela pública y al puesto de salud. La sujeción de la transferencia monetaria a estas condiciones pretende producir los siguientes impactos:

- garantizar la formación educativa de los niños y adolescentes de las familias pobres “de forma de asegurarles algunos instrumentos que ayuden a romper con el círculo de reproducción de la pobreza” (Prefeitura Municipal de Campinas, 1995, 4; cit. en NEPP: 1996, 14) Con ese objetivo, además de la transferencia monetaria, pretende garantizar la concurrencia de las familias beneficiarias a otros programas sociales (salud y educación).
- “Mejorar el estado nutricional de los niños y adolescentes”
- “Oportunizar la permanencia de los niños en la escuela”
- “Retirar los niños de las calles”
- “Mejorar las condiciones generales de vida de las familias”
- “Oportunizar mayor integración familiar y participación en la comunidad” (Silva e Silva: 1996, 80)

En cuanto al financiamiento, el programa es provisto por recursos fiscales de la Prefeitura Municipal de Campinas, disponiendo según lo establecido por la legislación hasta el 1% del Presupuesto Anual Corriente del Municipio¹⁵.

“El PGRFM viene siendo calificado como pionero e innovador, en el ámbito de las políticas sociales en Brasil, por objetivar el ofrecimiento de una complementación monetaria de renta a familias en situación de extrema pobreza, de modo de permitirles atender las necesidades básicas de sus miembros, al mismo tiempo en que articula una renta monetaria con las políticas sociales básicas de educación y salud.” (Silva e Silva: 1996, 79)

Según trabajos de evaluación¹⁶ que se vienen desarrollando desde la implementación del programa en el municipio de Campinas, se constata que el PGRFM emerge en un contexto local de profundo deterioro de las condiciones de vida de la población, en concordancia con el escenario a nivel nacional.

¹⁵ Para el año 1995, la previsión de Rentas Estatales para el Programa estaba inicialmente estimada en R\$ 2,8 millones.

El municipio de Campinas de 664 mil habitantes es una capital regional que opera como polo de atracción de migrantes. A fines de la década del 80, principios del 90 se manifiestan claramente las alteraciones en el ritmo de crecimiento económico de la Región. Como síntomas de la recesión, crece el desempleo, cierran importantes establecimientos industriales, decrece la producción agrícola, y se deterioran las condiciones de vida de la población. ((Baeninger e Maia: 1992, en NEPP: 1996, 12)

Según un informe de la Prefectura Municipal de Campinas de 1993 varios indicadores ilustran este proceso de deterioro y crecimiento de la pobreza en el municipio desde los años 80. Por ejemplo: la población favelada crece a un ritmo elevado 5,84% a.a., y duplica en 1991 el valor registrado en 1980 (67.474 y 36.155 respectivamente). Para 1994 son clasificados como miserables el 7,4% de la población y como pobres¹⁷ el 37, 9 %. La distribución de la renta que ya era desigual, aumento aún más en ese mismo año, el 5% de las familias más ricas recibe una renta per-capita 36 veces mayor que la de los 5% más pobre. (NEPP: 1996, 12)

En este contexto, gana centralidad en la agenda política municipal la cuestión de la pobreza y para mediados de la década del 90 las autoridades municipales¹⁸ instituyen el PGRFM, evaluando que la transferencia monetaria a familias pobres es una opción eficiente de combate a la pobreza, al mismo tiempo de garantizar el acceso a otros programas sociales¹⁹.

Según el estudio del NEPP (1996) ya mencionado, una caracterización de la población beneficiaria del Programa evidencia que la mayoría de las familias incluidas son monoparentales representando el 53% del universo total, mientras que el 47% restante son biparentales. Al mismo tiempo de la mayoría de las familias monoparentales el jefe son mujeres. Además del predominio femenino, el grupo de solicitantes y responsables es predominantemente joven, concentrándose principalmente en la franja etárea comprendida entre 25 y 39 años. (NEPP: 1996, 33)

En relación a la renta familiar, tomando el conjunto de las familias beneficiadas en diciembre de 1995, se verifica que el 42,5% tienen renta cero, con renta familiar hasta un salario mínimo 23%, seguidas por el contingente de 17,5% de familias con renta variando entre R\$ 70,00 y R\$ 100,00. Por último, el 27, 6% de las familias disponían de una renta ubicada entre R\$100,00 y R\$200,00. (NEPP: 1996, 42)

Con respecto a la situación ocupacional de los miembros adultos de las familias, según la información disponible se registra un alto índice de desocupación (del total de mujeres, 44% afirmaron al ingresar al programa estar desempleadas, contra 36, 5% de los hombres) como de empleos precarios y de baja calificación.

¹⁶ El Núcleo de Estudios de Políticas Públicas de la Universidad de Campinas (NEPP/UNICAMP), viene desarrollando bajo la coordinación general de la Profesora Dra. Sonia Draibe un proyecto de investigación desde la implementación del PGRFM, con el título "Acomphanamento e Avaliação do Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima da Prefeitura Municipal de Campinas. Relatório parcial."

¹⁷ Se incluye dentro de la población pobre a las personas cuya renta familiar per capita no garantiza lo necesario para cubrir los gastos básicos de la canasta de bienes y servicios.(NEPP: 1996, 12)

¹⁸ Se implementa el PGRFM en 1995 siendo el tercer año de la segunda administración de Magalhães Teixeira.

¹⁹ Véase el documento del NEPP para tener una referencia más completa sobre la etapa decisoria inicial. NEPP: 1996, 21-22.

Según los responsables del Programa se vienen verificando dos efectos positivos: la disminución de la subnutrición y de la permanencia de los niños en la calle.

Esta información referida a la renta de las familias beneficiarias muestra un grado bastante acentuado de focalización en familias sin renta o ubicadas en una franja de muy bajos ingresos. Además es necesario resaltar la peor situación de las familias monoparentales en comparación con las biparentales.

A través de una muestra de las familias beneficiarias del PGRFM el NEPP a través de un estudio domiciliario, presenta información sobre la implementación del Programa y recolecta opiniones de la población beneficiaria.

A partir de este estudio, se verificó que en la utilización del beneficio del Programa priorizan en primer lugar el gasto en alimentos (41%), siguiendo posteriormente el gasto en vestimenta y calzado. (NEPP: 1996, 105) Estas informaciones sobre la utilización de la transferencia monetaria en la cobertura de necesidades básicas e inmediatas señalan el carácter emergencial del Programa de Renta Mínima dirigido a las familias trabajadoras pobres de la ciudad.

En cuanto al uso futuro del beneficio, las familias expresan las siguientes jerarquías: el 35,5% en la compra de muebles y equipamientos, el 30% en la manutención de la familia, el 20,6% en vivienda y el 6% en equipamiento de trabajo. Estos datos marcan la preocupación predominante sobre la reproducción inmediata de los núcleos familiares.

Indagadas sobre cambios en la vida de las familias a partir de la participación en el Programa, el 73% de los entrevistados señala ha mejorado la vida de la familia o ayudado para que tuviesen mejores condiciones de vida, refiriéndose principalmente a la situación de los niños: salida de la calle, abandono de las drogas, frecuencia a la escuela y posibilidad de comprar equipamiento escolar (ropa, calzado, útiles), mejor alimentación. También señalan como importante las mejoras en las condiciones habitacionales. (NEPP: 1996, 82)

En cuanto al egreso del Programa, muchos de los entrevistados declaran no haber elaborado planes en tal sentido (27%), lo cual se debe al corto período de vigencia del programa asociado a la continuidad de la precariedad en las condiciones de vida de las familias y también la débil vinculación con el mercado de trabajo en lo que respecta a la generación de ingresos. Otras familias pretenden procurar empleo o comenzar a trabajar (15,5%), otras señalan que invertirán en equipos de trabajo para tener un ingreso independiente (11,5%); un porcentaje igual al anterior dice que buscará auxilios similares al ofrecido por el Programa; otro porcentaje similar señala que no hará nada.

Por último, es necesario señalar algunas constataciones relevantes que arroja el estudio citado:

- en la selección de las familias beneficiarias, las rentas declaradas son asumidas como verdaderas y no son acompañadas por el Programa posibles alteraciones en las rentas iniciales;
- no se ha verificado la existencia de lista de espera, o sea, la demanda que se sitúa en los criterios establecidos ha sido atendida

- no se registran cambios efectivos y duraderos en las condiciones de vida de las familias, al mismo tiempo que no se registran estímulos del Programa para que las familias busquen nuevas fuentes de generación de rentas, verificándose sólo algunas iniciativas personales de inversión.
- fue destacada la relevancia del funcionamiento de los grupos socio-educativos, como mecanismo sistemático de acompañamiento de las familias;
- en cuanto a la focalización del Programa, se constató que el 42,3% de las familias tenían renta cero, beneficiándose con el 56% de los recursos y que la renta media de las familias, en su entrada al Programa, era de cerca de R\$ 53,57 y la renta per capita de R\$ 11,40, pasando la renta familiar media a R\$ 162,90 y la renta per capita media a R\$ 34,66. El valor medio del beneficio fue de R\$ 109,00.
- en cuanto a los impactos, no fue evaluado el impacto en la educación, salud y renta (aún siendo éstos los aspectos más relevantes del Programa), registrándose, por lo tanto, una fragilidad en el sistema de acompañamiento de las familias, a través de los equipamientos públicos municipales y estatales.

2.2.2. Programa Bolsa-Escola en Belo Horizonte, Sao Paulo

El municipio de Belo Horizonte crea el Programa Bolsa-Escola por Ley Municipal del 5/7/1996. El principal objetivo del Programa es “garantizar la admisión y permanencia en la escuela pública de los niños entre 7 y 14 años”, siendo la mayor preocupación “la formación escolar y la inserción futura en el mercado de trabajo de los niños y adolescentes”.

El financiamiento del Programa se realiza a través de los recursos: del presupuesto municipal. Para el año 1997 se prevé el 0,38% del mismo, lo cual se estima que significaría la atención de alrededor de dos mil familias.

La implementación del Programa en el municipio se ha planificado en forma gradual, y por regiones. Esto se debe a que el universo de pobres, o de familias carenciadas en el municipio de Belo Horizonte es bastante grande, y ya que los recursos destinados al programa son insuficientes para la erradicación total de la pobreza en el primer año de funcionamiento del mismo [1997], se optó por implementar gradualmente el auxilio, siendo las regiones de Barreiro y de Leste las elegidas. La primera es la región más carenciada del municipio, y la segunda se encuentra en la media municipal.

Con respecto a los criterios de admisión que contempla el Programa, son los siguientes:

- familias con hijos entre 7 y 14 años
- inscriptos en la escuela pública; si no lo están deben hacerlo para poder inscribirse en el programa.
- más de 5 años de residencia en el municipio.

- renta mensual per capita igual o inferior a 59,8 reales. (65,64 UFIRs x R\$ 0,9108)²⁰
- comprobación obligatoria en el Sistema Nacional de Empleo y en el “Balcão da Profissão”, en el caso de los adultos desempleados.
- prestar toda la información que se le requerirá en forma constante.

El Programa contempla la suspensión del beneficio cuando la asistencia de los niños a la escuela sea inferior al 90% mensual, y en caso de fraude en la información declarada por la familia.

Al igual que en otras experiencias, por ejemplo el Programa implementado en el Distrito Federal, el beneficio está vinculado principalmente a la mujer: la madre es considerada prioritaria como receptora del beneficio.

El valor del beneficio fue fijado en 131,97 UFIRs (120,19 reales) por familia asistida, independiente del número de hijos con edad inferior a 14 años; el beneficio es concedido por un año lectivo, y es prorrogable si persisten las condiciones que dieron origen a la incorporación de la familia al Programa.

Las familias beneficiarias deben tener en cuenta la asistencia de sus hijos y dependientes a la escuela, y participar en reuniones periódicas de acompañamiento y evaluación del programa siempre que sea convocada.

El programa tiene total independencia respecto a las instancias superior de gobierno, como el federal o el estadual, ya que los recursos materiales y humanos son cedidos por la prefectura municipal, sin contar con apoyo externo. Esto se vincula con la tendencia descentralizadora, fiscal y administrativa, en Brasil.

Con respecto al perfil de las familias que fueron seleccionadas se constata, según los datos disponibles, un muy bajo nivel de renta media per capita: 23 reales; además, el 37,25% de los niños sufren de desnutrición; el 8,1% de los niños de edad escolar no concurre a la escuela; y aproximadamente el 36% de los solicitantes están en el mercado informal, y más del 30% (31% en Leste y 36% en Barreiro) se encuentran desempleados.

Es importante destacar el alto grado de focalización que posee el Programa, pasando por un proceso de selectividad que contempla las etapas de inscripción, clasificación y selección. En su primer año de implementación hubo 7 560 familias inscriptas, de las cuales 4 130 de ellas fueron clasificadas como aptas para recibir el beneficio, y el resto fue desclasificado. Finalmente se seleccionaron 400 familias, a las cuales les corresponde durante un año el beneficio de 120 reales, a partir de septiembre de 1997. Es decir, se les otorga el beneficio al 5,29% del total de familias inscriptas.

Esta información constata la naturaleza emergencial del Programa, dirigido a la población de extrema pobreza, utilizando múltiples criterios de selección.

²⁰ El valor del UFIR en julio de 1997 es de R\$ 0,9108.

2.2.3. Programa Familia Ciudadana, Vitória, Espírito Santo.

El programa Familia Ciudadana, implementado por la Prefectura Municipal de Vitória en marzo de 1996, garantiza un apoyo financiero a las familias que cumplan las siguientes condiciones:

- renta familiar mensual per capita no superior a los R\$ 40,10;
- familias con hijos y dependientes hasta 14 años matriculados en la escuela pública;
- 2 (dos) años como mínimo de residencia en el municipio de Vitória.

Es interesante destacar que los adultos de las familias seleccionadas deben asistir a cursos de formación profesional en la Fábrica-Escuela de Alimentos de la prefectura de Vitória. Esto se debe a que las principales solicitantes del auxilio económico son mujeres, y en la fábrica aprenden a ser cocineras, ayudantes de cocina, etc.

El financiamiento del Programa está a cargo enteramente del Municipio, reservándose, por ley municipal, el 1,5% del presupuesto del mismo.

El Programa se implementó en marzo de 1996 como un plan piloto para poder evaluar su viabilidad, con el fin de atender progresivamente al conjunto de las familias necesitadas del municipio²¹. En agosto de 1997, después de un año y medio de implementación, atendía sólo a 166 familias. Fueron 392 el total de niños entre 7 y 13 años atendidos en este tiempo, de los cuales el 95,16% frecuentaban regularmente la escuela²².

2.2.4. Programa de Garantía de Renta Mínima Familiar, Riberão Preto, San Pablo.

Este programa fue implementado en diciembre de 1995, y prevé un apoyo financiero a las familias que cumplan las siguientes condiciones:

- renta familiar mensual inferior a R\$ 140 o renta per capita mensual hasta R\$35
- residencia no menor a 5 años en el Municipio
- tener hijos menores de 14 años en situación de riesgo

²¹ Según la Secretaría de Acción Social de Vitória habría 2 300 familias pobres en el Municipio. Según datos elaborados por una metodología más precisa, la cifra oficial de la pobreza estaría subvalorada, alcanzando aproximadamente a 33 899 personas el número real de pobres en el Municipio. Esta subvaloración profundiza aún más el carácter poco abarcativo del Programa implementado hasta el momento.

²² El Programa adolece de una serie de deficiencias, por ejemplo el no control de la frecuencia escolar (principal prerrequisito del Programa), y la selección poco rigurosa de las familiar a incorporar. Es de destacar que estas irregularidades en la implementación ocurren aún con un número reducido de familias incorporadas al Programa.

La exigencia fundamental para la permanencia en el programa es mantener a los hijos matriculados en la escuela pública y con una asistencia regular. Se desprende de esta exigencia de funcionamiento que el objetivo básico del programa es estimular el retorno de los niños de la calle a la escuela.

El programa comenzó atendiendo 121 familias, y para abril de 1996 atendía 765 familias. Respecto al total de familias del municipio (130 mil), esta cobertura llega al 0,58%; si tenemos en cuenta las familias en extrema pobreza, el porcentaje de cobertura del programa es del 9,56%.

Es interesante tener en cuenta que se consideró como catastro inicial las familias que recibían por parte del municipio una canasta de víveres básica mensual, la cual fue sustituida por una complementación monetaria que oscila entre R\$40 y R\$100, dependiendo el monto otorgado de la renta de la familia y de las características de la misma.

Según datos municipales, después de 5 meses de funcionamiento del programa, los niños en la calle han disminuido de 127 a 26.

3. CUADRO SÍNTESIS SOBRE LAS EXPERIENCIAS DE RENTA MÍNIMA EN BRASIL.

En el siguiente cuadro se sistematizan los elementos principales que caracterizan a las distintas experiencias de implementación de programas de Renta Mínima en las diversas jurisdicciones; el mismo se completa con la propuesta original, de alcance nacional, realizada por el Senador Suplicy. Creemos que del cuadro se accede más fácilmente a las diferencias y similitudes de los distintos programas de Renta Mínima en Brasil.

Autor/ Programa/ Ley N°	Ambito	Objetivos	Financiamiento	Beneficiarios:	Criterios de elegibilidad			Exigencia de permanencia		Monto del Beneficio	Duración del beneficio	Actual situación del programa; cobertura
				Indiv. o Familia	Nivel de renta	Tiempo de residencia en el ámbito	Edad del beneficiario y/o N° y edad de los hijos	Hijos en escuela pública ³	Otros			
Senador Eduardo Suplicy ¹ . Programa de garantía de renta mínima PT/SP Proyecto de Ley N° 80/91	Nacional	1.Garantizar una RM a los adultos que no disponen de rendimientos suficientes para atender sus necesidades básicas 2.Compatibilizar la eficiencia de la economía de mercado con la radicación de la pobreza y la disminución de las desigualdades sociales 3.Contener flujos migratorios	Dotación presupuestaria específica consignada en el presupuesto nacional de aprox. 3% del PBI	Indiv.	Inferior a 210 reales (alrededor de 2 salarios mínimos	no considera	Ser mayor de 25 años	No considera	No considera	30% de la diferencia entre el rendimiento del individuo y el límite mínimo fijado por la ley.	Ilimitada	Aprobado por el Senado; sin resolución en Diputados.

Autor/ Programa/ Ley N°	Ambito	Objetivos	Financiamiento	Beneficiarios:	Criterios de elegibilidad			Exigencia de permanencia		Monto del Beneficio	Duración del beneficio	Actual situación del programa; cobertura
				Indiv. o Familia	Nivel de renta	Tiempo de residencia en el ámbito	Edad del beneficiario y/o N° y edad de los hijos	Hijos en escuela pública ³	Otros			
Gob. Cristóvan Buarque Programa de Bolsa Familiar para la Educación PT/SP	Distrito Federal	Desarrollar acciones educativas, políticas, sociales, humanas y de integración familiar: a) conceder bolsa familiar para la educación; b) matricular y mantener en la escuela a los niños carentes; c) atender niños carentes y en precaria situación familiar; d) mejorar las condiciones de vida de las familias atendidas.	Dotación presupuestaria del Distrito Federal del 1% del presupuesto, con posible colaboración de la Unión y eventuales donaciones.	Familia	Hasta a ½ salario mínimo per capita	Más de 5 años	Tener hijos entre 7 y 14 años	Si, con frecuencia no inferior al 90% en aulas (*)	Inscripción de los padres desempleados en el SINE	1 salario mínimo por familia	12 meses, pudiendo renovarse por igual período.	En implementación a partir de mayo de 1995 Cobertura: a abril de 1996, fueron atendidas 14786 familias correspondiendo 28 672 niños entre 7 y 14 años.
Diputado José Baiôco (PT) Programa de Garantía de Renta Mínima para familias carentes con hijos en situación de riesgo. Ley del Estado N° 5292, del 12/96.	Estado. Espiritu Santo	No especifica	Presupuesto del Estado, sin especificar el monto.	Familia	Hasta a ½ salario mínimo per capita	Más de 2 años y seis meses	Tener hijos menores de 14 años en situación de riesgo	No especifica	No especifica	Surge de la fórmula: (rendimiento familiar) menos (N° de miembros de la familia x ½ salario mínimo)	No especifica	Ley aprobada por la legislatura estadual en diciembre de 1996, pero en agosto de 1997 no se encontraba aún reglamentada.

Autor/ Programa/ Ley N°	Ambito	Objetivos	Financiamiento	Beneficiarios:	Criterios de elegibilidad			Exigencia de permanencia		Monto del Beneficio	Duración del beneficio	Actual situación del programa; cobertura
				Indiv. o Familia	Nivel de renta	Tiempo de residencia en el ámbito	Edad del beneficiario y/o N° y edad de los hijos	Hijos en escuela pública ³	Otros			
Intendente Magalhaes Teixeira PSDB-SP Programa de Garantía de Renta Familiar Mínima. Ley N°82656/1/95 DecretoReglam. N° 11741	Municipal Campinas (Sao Paulo)	1. Mejorar el estado nutricional de los niños; 2) mejorar las condiciones de vida generales de la familia; 3) facilitar la permanencia de los niños en la escuela; 4) retirar los niños de la calle; 5) propiciar una mejor integración familiar y participación en la comunidad.	1% del Presupuesto municipal (3 millones de reales), buscando complementación de empresas, entidades y gobierno estadual y federal.	Familia	Renta familiar mensual per-cápita mensual inferior a R\$35,00	Por lo menos 2 años.	Tener hijos menores de 14 años en situación de riesgo	Hijos a partir de los 7 años en la escuela pública (*)	Asistir a reuniones socioeducativas mensuales. Llevar a los hijos a las salas de salud. Asegurar la no permanencia de los chicos en la calle.	Complementación mensual en dinero, de la renta familiar per-cápita hasta alcanzar los R\$35,00	12 meses, pudiendo renovarse por igual período	En implementación desde marzo de 1995. Cobertura: a marzo de 1996 se atendieron 2 477 familias
Prefeitura Municipal de Vitoria, coord. por la Sec. de Acción Social, dirigida por la Dra. Carmen Masoco Programa Familia Ciudadana. Ley Municipal N° 4301/96	Municipal Vitoria (Espíritu Santo)	a) Fortalecer la organización familiar; b) garantizar el desarrollo social y profesional de los padres y responsables; c) organizar el presupuesto familiar; d) garantizar el derecho a la educación; e) garantizar una renta familiar mínima para el desarrollo autónomo de la familia.	1,5% de los recursos propios del municipio; convenio con la sec. de Acción Social del Gobierno Federal por el monto de 300 mil reales.	Familia	Renta familiar mensual per capita hasta R\$40,10	Por lo menos 2 años	Hijos hasta 14 años	Hijos hasta 14 años en la escuela pública (*)	Los adultos de la familia deben asistir a cursos de formación profesional	Valor promedio: R\$ 176	Sin especificar	Implementado como programa piloto en marzo de 1996; en agosto de 1997 alcanzaba a 166 familias de las 2300 familias necesitadas del municipio (7,2%)

Autor/ Programa/ Ley N°	Ambito	Objetivos	Financiamiento	Beneficiarios:	Criterios de elegibilidad			Exigencia de permanencia		Monto del Beneficio	Duración del beneficio	Actual situación del programa; cobertura
				Indiv. o Familia	Nivel de renta	Tiempo de residencia en el ámbito	Edad del beneficiario y/o N° y edad de los hijos	Hijos en escuela pública ³	Otros			
Consejal Roggerio Correia y Betinho Duarte (PT) Programa Bolsa Escola. Ley Municipal N° 7135(5/7/96)	Municipal Belo Horizonte (Minas Gerais)	Garantizar la admisión y permanencia en la escuela pública de niños entre 7 y 14 años. Se agrega luego la atención también de niños menores de 7 años matriculados en centros de educación infantil propios o conveniados con la prefectura de Belo Horizonte (según decreto N° 9140/12-3-97, art. 1, inc. 1)	Recursos provenientes del Presupuesto municipal. Para el año 1997 la previsión es del 0,38% del presupuesto.	Familia	Renta familiar mensual per capita hasta R\$59,8	Por lo menos 5 años	Hijos hasta 14 años matriculados en escuelas públicas o en centros de educación infantil municipales	Hijos hasta 14 años inscriptos en la escuela pública, asistencia mayor al 90% mensual.	- Comprobación obligatoria en el Sistema Nacional de Empleo y en el "Balcão da Profissão" en el caso de adultos desempleados. -Prestar toda información que se requiera. -Participar en reuniones periódicas de acompañamiento y evaluación del programa.	El valor del beneficio fue fijado en R\$120,19 por familia asistida, independiente del número de hijos con edad inferior a 14 años	12 meses, prorrogable si persisten las condiciones que dieron origen a la incorporación de la familia al programa.	En implementación. En principio se seleccionaron 400 familias, las cuales empezaron a percibir el beneficio en septiembre de 1997. Este grupo de familias representa el 5,29% del total de familias demandantes.

Autor/ Programa/ Ley N°	Ambito	Objetivos	Financiamiento	Beneficiarios:	Criterios de elegibilidad			Exigencia de permanencia		Monto del Beneficio	Duración del beneficio	Actual situación del programa; cobertura
				Indiv. o Familia	Nivel de renta	Tiempo de residencia en el ámbito	Edad del beneficiario y/o N° y edad de los hijos	Hijos en escuela pública ³	Otros			
Consejala Joana Leal García (PT) Program de garantía de renta mínima familiar	Municipal Riberão Preto (SP)	Estimular el retorno de los niños de la calle a la escuela.	1% del Presupuesto Municipal	Familia	Renta familiar mensual inferior a R\$140 ó renta familiar per capita hasta R\$35.	Por lo menos 5 años	Hijos hasta 14 años	Mantener los hijos matriculados en escuelas públicas y asistiendo a las aulas regularmente.	No específica	Complementación mensual de la renta familiar per capita hasta cubrir R\$35	Sin especificar	En ejecución desde diciembre de 1995, habiendo sido atendidas 765 familias hasta abril de 1996.
Intendente Lídice Da Mata (PSDB/BA) Programa de garantía de renta familiar mínima (continúa) Ley N° 5030, de 1995; reglamentado con Decreto N°11141/95.	Municipal Salvador (BA)	1.Fortalecer políticas sociales esenciales concentrando en la política de educación. 2.Estimular la permanencia de niños en la escuela; 3.Articular el (continúa) combate miseria con la reducción del analfabetismo, el acceso a la asistencia médica y la absorción del ciudadano en el mercado de trabajo.	Hasta el 0,02% de los recursos corrientes municipales, pudiendo ser incrementado por la captación de (continúa) otros recursos de órganos y entidades gubernamentales y no gubernamentales	Familia	Renta familiar mensual inferior a R\$100 ó renta familiar (continúa) per capita hasta R\$25.	Por lo menos 2 años	Hijos menores de 14 años en situación de riesgo	Comprobar matrícula y frecuencia mensual del 95% de los niños a la escuela.	1.Catarse en los plazos fijados; 2. Concurrir a los puesto de salud; 3. Participar del programa de empleo y renta del municipio; (continúa), 4. Participar de las actividades socioculturales mensualmente.	Complementación mensual de la renta familiar per capita hasta cubrir R\$25	12 meses, prorrogable hasta 24 meses a criterio del comité consultivo	A pesar de la reglamentación en octubre de 1995, el programa no había sido iniciado en abril de 1996.

Notas:

- ¹. El Proyecto presentado por el Senador Eduardo Suplicy fue modificado en el transcurso del camino parlamentario, existiendo un programa alternativo, que hemos comentado como PGRM 2, el cual no modifica las características esenciales del original, sólo discrimina los montos del beneficio de acuerdo a la renta del individuo. Por lo tanto, no se considera necesario incluirlo en la tabla.
- ². En el trabajo de Aldaíza Sposati, en la página 61, se muestra una tabla con las características de cada uno de los programas de renta mínima; el proyecto de Suplicy se presenta con los aportes del Diputado Germano Rigotto, y surgen criterios (como tener hijos de hasta 14 años y que frecuenten la escuela pública) no contemplados en ninguno de los dos proyectos que hemos comentado basados en la publicación del mismo Senador Suplicy. No lo incluimos en la tabla porque sólo aparecen referencias al mismo en el trabajo mencionado de Sposati sin el desarrollo suficiente de sus características.
- ³. En esta columna, en los programas en los cuales aparece un asterisco (*) significa que este criterio, además de constituir una exigencia de permanencia en los programas, es al mismo tiempo un criterio de elegibilidad para la admisión de las familias a los mismos.

4. CONSIDERACIONES FINALES:

Según lo desarrollado a lo largo del trabajo se pueden distinguir dos caminos con respecto a como se a desarrollado efectivamente el debate sobre renta mínima en Brasil: el primero hace referencia a lo anunciado en el proyecto pionero de 1991 del Senador Suplicy, y el segundo se constituye de acuerdo con lo se está planificando e implementando en el ámbito municipal. Esta segunda opción se ha visto reforzada por el proceso de municipalización al cual ha derivado la discusión en la legislatura nacional (ver punto 1.3)

Los programas de Renta Mínima en curso en el ámbito municipal se diferencian substancialmente del proyecto original del Senador Suplicy, que como hemos visto se basa en la idea de impuesto negativo a los ingresos; es de alcance nacional, está dirigido a todas las personas mayores de 25 años y prevé un proceso de sustitución de otros programas y políticas sociales, sobre todo las de carácter asistencial. Si bien este proyecto es el que da comienzo al debate en la sociedad brasileña, los programas implementados posteriormente no rescatan ninguno de estos elementos estructuradores de la propuesta.²³

La dinámica parlamentaria posterior sobre el tratamiento de la problemática de Renta Mínima en Brasil, ha privilegiado la discusión de proyectos de ley que contemplen la creación de programas de naturaleza focalizada a nivel local; promoviendo y respaldando jurídica y presupuestariamente a nivel nacional este tipo de iniciativas. Este eje adoptado, rescataría las experiencias dadas a nivel municipal y propondría respetando esta sub-unidad un respaldo a nivel nacional.

El significativo encaminamiento de los Programas de Renta Mínima a través de la acción municipal, se vincula con el proceso de descentralización desarrollado en el país durante la década del '80 e intensificado después de la Constitución de 1988, lo cual implicó el traspaso para las instancias gubernamentales menores, junto con un volumen de recursos, actividades y responsabilidades antes direccionadas por el gobierno nacional, principalmente aquellas relacionadas a la asistencia social, educación y salud. (Lavinás y Varsano: s/f).

Otro aspecto central que se vincula con las iniciativas de Renta Mínima a nivel municipal, es el agravamiento de las condiciones de vida de la población desde la década del 80, la precarización laboral, el aumento del desempleo y subempleo, el incremento de la pobreza y de las desigualdades sociales,

²³ El programa de garantía de renta mínima de Suplicy explícitamente se enmarca en la idea de un impuesto negativo a los ingresos, propuesta desarrollada por M. Friedman. Sin embargo, es de destacar la insistencia en una renta personal y no familiar. Según Lo Vuolo (1995:33), la mayoría de las propuestas de Impuesto Negativo a los Ingresos tienen como unidad de base a la familia.

ensanchando la brecha de distribución de la renta entre los sectores ricos y pobres. Este contexto de empobrecimiento general (junto con la ampliación de recursos municipales) generó la posibilidad que la cuestión de la pobreza ganara peso en las agendas públicas municipales, diseñando estrategias gubernamentales de superación de la misma. Es así como los PRM (con las características específicas que asumen en cada municipio) se constituyen en mecanismos de transferencia monetaria familiar dirigidos a los sectores pobres de la ciudad, con el objeto de garantizar un nivel “mínimo” de ingreso, capaz de satisfacer las necesidades básicas de los beneficiarios, coordinando acciones con otros programas sociales básicos (como educación y salud). La vinculación entre concesión del beneficio y la frecuencia a la escuela y el puesto de salud, se realiza con el objetivo de retirar al los niños de la calle y/o del trabajo infantil; intentando de esta forma ampliar la capacidad futura de los mismos en cuanto a la generación de renta, intentando de esta forma superar la trampa de la pobreza.

Cada propuesta en implementación, como cada proyecto aún en debate, guardan especificidades, pero se pueden visualizar claramente algunos aspectos comunes:

- los programas en general se direccionan a familias pobres (con bajo o nulo nivel de ingreso mensual);
- las familias deben estar compuestas por niños y adolescentes menores de 14 años, básicamente focalizan la atención a los niños y adolescentes comprendidos entre la franja de 7 a 14 años y que se encuentren en situación de riesgo biológico y/o social;
- se les exige como contrapartida la frecuencia regular de los niños a la escuela pública y a los puestos de salud con el objeto de mantener un control permanente del estado general de los mismos; en algunos casos a los adultos se les exige participar de las actividades socio-culturales realizadas mensualmente.
- Tiempo mínimo de residencia en la ciudad de la familia para poder ser incluidos en el programa. Los proyectos oscilan entre 1 (uno) y 10 (diez) años, encontrándose la mayor franja de los mismos en la franja comprendida entre 2 (dos) y cinco (cinco) años.
- El beneficio consiste en una complementación de la renta familiar, considerándose en algunos casos el número de integrantes de la familia y en otros no.
- La duración del beneficio es como mínimo de 12 meses, con posibilidad de ser prorrogable.

Al respecto, podemos señalar que los programas de renta mínima implementados desde mediados de la década del '90 en Brasil conforman básicamente una multiplicidad (aún desconectadas entre sí) de estrategias municipales focalizadas de combate a la pobreza, de carácter complementario y no substitutivo de otros programas y políticas sociales²⁴.

5. BIBLIOGRAFÍA:

Anuario Estadístico Clarín, 1996-1997, 1997-1998, Buenos Aires, Argentina.

CEPAL: 1994. *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile.

Draibe, Sônia: 1995. "Políticas sociales y programas de combate a la pobreza en Brasil", en Raczyński, Dagmar (editor) *Estrategias para combatir la pobreza en América Latina: programas, instituciones y recursos*, CIEPLAN, BID, Santiago, Chile.

Draibe, Sônia: 1996. "Imposto negativo e alocação universal", en Seminário Internacional Renda Mínima e Exclusão, en *Programas de Estudos Pós-graduados em Serviço Social, Nº 5*, Núcleo de Seguridade e Assistência Social, PUC/SP, São Paulo.

Lavinas, Lena y Varsano, Ricardo: s/f. *Programas de Garantia de Renda Mínima e ação coordenada de combate à pobreza*. Mimeo.

Lo Vuolo, Rubén (comp.):1995. *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*, CIEPP/Miño y Dávila, Buenos Aires.

NEPP: 1996 *Acompanhamento e avaliação da implementação do Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima da Prefeitura Municipal de Campinas*. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas - Universidade Estadual de Campinas.

²⁴ Como se ha visto en el análisis de las diferentes experiencias municipales, los programas de Renta Mínima no persiguen una intencionalidad de substitución de otros programas sociales, por el contrario se articulan con otras políticas sectoriales (educación y salud) con el objeto de reforzar las oportunidades de acceso de los beneficiarios -básicamente niños y adolescentes- a los programas sociales existentes.

Saboia João y Rocha Sonia: s/f. *Programas de Renda Mínima. Linhas gerais de uma metodologia de avaliação a partir do estudo do Programa Bolsa Familiar para a Educação no Distrito Federal tendo como referência a experiência pioneira do Paranoá*. Mimeo.

Silva e Silva, Maria Ozanira: 1996. *Crise da sociedade salarial e renda mínima: nova forma de política social?*, Caderno de Pesquisa N° 29, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas - Universidade Estadual de Campinas.

Sposati, Aldaíza: 1996. “Sobre os programas brasileiros de garantia de renda mínima”, en Seminário Internacional Renda Mínima e Exclusão, en *Programas de Estudos Pós-graduados em Serviço Social, N° 5*, Núcleo de Seguridade e Assistência Social, PUC/SP, São Paulo.

Suplicy, Eduardo y Buarque, Cristovam: 1996. “A guaranteed minimum income to eradicate poverty and help poor children go to school instead of being forced to work. The brazilian debate and experience”, presentado en *6th Basic Income European Network (BIEN) International Congress*, Viena, September 12-14.

Suplicy, Eduardo: 1995. *Programa de Garantia de Renda Mínima*, Brasília.

Documentos:

- “Considerações sobre o Projeto do Renda Mínima - Deputado Nelson Marchesan”.
- “Parecer Relatora Emília Fernandes - Programas de Garantia de renda Mínima” (incluye el proyecto de ley N° 89/96, aprobado por la Camara, y el proyecto sustituto elaborado por el Senado)
- “Programa Bolsa-Escola em Belo Horizonte”
- “Relatório referente ao Seminario sobre Renda Mínima - Vitória (ES)”