JUSTIFICATIVA - PL 0107/2023

O Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima Municipal, o PGRFM foi apresentado na Câmara Municipal de São Paulo na forma de Projeto de Lei sob número 467 em 1995, pelo então vereador Arselino Tatto (PT). No que diz respeito à forma, o projeto inicialmente previa beneficiar as famílias residentes no município há mais de 02 anos, cuja renda bruta mensal fosse inferior a três salários mínimos e que tivessem filhos e/ou dependentes com idade de 07 à 14 anos matriculados em escolas.

O projeto inicial consistia na complementação mensal do rendimento familiar em valor equivalente a 30% da diferença entre o rendimento e o limite de 3 salários mínimos. A aferição do critério de renda, bem como a inscrição e renovação no programa, se dava anualmente na ocasião do período de matrículas escolares. O projeto também previa a interrupção do benefício se atingido o limite de renda estipulado ou o se dependente tivesse frequência escolar inferior a 90% da presença.

Para segunda votação, o autor apresentou um substitutivo ampliando a faixa etária de 07 à 14 anos para 0 à 14 anos e aumentando a complementação de 30% para 33%. O substitutivo também acrescentou a possibilidade do Executivo elevar esta alíquota para 66% e celebrar convênios com quaisquer entidades de direito público e privado, visando o acompanhamento, execução, avaliação e fiscalização do programa, em função da disponibilidade de recursos e experiência a ser acumulada. O projeto foi aprovado em segunda votação em 1995 e encaminhado à sanção.

O então prefeito Paulo Maluf (PP), interpôs veto total ao projeto em outubro do mesmo ano com a justificativa de que, entre outras, apesar de meritória, o projeto revela-se contrário ao interesse público por ser “inoportuno e inconveniente” (SPLegis, 1995).

O projeto do PGRFM fica então arquivado, somente retornando à pauta em 1998, quando tem 16 de abril tem o veto rejeitado mediante voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara e permanece em pauta até votação final, que acaba por derrubar o veto do Executivo, sendo promulgada em 15 de maio de 1998, sob número de Lei 12.651.

Somente em 2001 a Lei 12.651/98 é regulamentada, através do Decreto 40.400 de 5 de abril, pela Prefeita Marta Suplicy (PT). É interessante notar que em seus considerandos percebe-se uma inversão das prioridades da lei. Enquanto no projeto inicial é estabelecido como três grandes metas a) assegurar a entrada e permanência das crianças de 0 à 14 anos na escola, b)garantia de renda mínima às famílias mais pobres e c)desenvolver a economia do município, nesta ordem; o Decreto tem como primeiro ponto considerado o seguinte texto:

“Considerando a situação de penúria em que vivem milhares de famílias do nosso município, em virtude de inadequada distribuição de renda, agravada pelo desemprego, que atinge drasticamente grande número de crianças e adolescentes em fase de formação física e intelectual (...)” (São Paulo, 2001)

Desta forma, a distribuição de renda aparece como ponto prioritário, além de acrescentar que o programa também tem como propósito promover o ingresso e a permanência escolar, evidenciando a ideia de prioridade secundária da meta. Ao longo do processo, nota-se que, apesar do assunto da lei ser a transferência de renda, é a primeira vez que se fala no termo distribuição de renda. Ademais, frente às prerrogativas de que o projeto seria “inconstitucional e contrário ao interesse público por ser inoportuno e inconveniente”, expostas pelo prefeito anterior, de forma a interferir na organização e atribuições administrativas do Executivo, o decreto

evoca também pela primeira vez, a Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS [1] , que legitima o PGRFM, uma vez que ele somente estaria criando um novo programa a ser integrado às políticas assistenciais já existentes, aproveitando-se de sua estrutura.

Em 21 de dezembro de 2001, é decretada a Lei 13.244, de autoria do executivo (PL 516/01), autorizando o executivo a celebrar Termo de Adesão ao recém criado Programa Nacional de Renda Mínima, mais conhecido como Bolsa Escola, objetivando a participação financeira da União no PGRFM. Vale lembrar que tal adesão é de extrema relevância, uma vez que, até então, o PGRFM era o único PTR do município.

Com a adesão ao Bolsa Escola, o programa sofreu mudanças significativas, alteradas pela Lei 13.265 de 02 de janeiro de 2002, de autoria do Executivo, que dá nova redação à lei de 1998. A renda mínima para aferição da situação de pobreza passa de 3 salários mínimos familiares para 1/2 salário mínimo per capita. A existência de pessoas em idade escolar passa a ser critério, e a idade é ampliada para 16 anos, enquanto a frequência cai de mínimo 90% para 85%.

Com relação ao controle social, a partir do Decreto 46.302/2005, delega-se à Comissão de Apoio e Controle Social do PGRFM o controle social do PBF, competindo-lhe as atribuições previstas no Decreto Federal 5.209/2004.

A partir de 2006, é incluída importante alteração no PGRFM, com a Lei 14.255, proposta pelo Prefeito Kassab (PFL). Entre os objetivos elencados na lei estão assegurar melhores condições de vida do grupo familiar por meio do benefício pecuniário, promoção do acesso à rede socioassistencial do território, estímulo à frequência escolar e fortalecimento dos vínculos familiares e convivência comunitária, respectivamente. Entretanto, as novas condicionalidades e forma de cálculo de benefício demonstram sentido diverso e um caráter complementar, expressamente enunciado.

O critério de renda passa a ser a renda per capita de até R$175,00. Considerando o salário mínimo vigente à época, de R$350,00, o valor representava 1/2 salário mínimo, tal como a lei anterior dispunha. Entretanto, ao desatrelar o critério de renda do valor do salário mínimo e fixar um valor, acabava por não incorporar os reajustes, que leva à defasagem ao longo do tempo. A tabela abaixo com dados obtidos através de Lei de Acesso à Informação com dados retirados a partir das folhas de pagamento do PGRFM e corrigidos pelo IGPM demonstram como o valor médio dos benefícios vem diminuindo ao longo do tempo, apresentando em 2018 valor médio menor que a metade do valor do benefício de 2012.

Outra alteração importante do programa diz respeito ao cálculo do valor do benefício, que passa a vigorar com a concessão de benefício de até R$140,00 para famílias com apenas um dependente; R$170,00 para famílias com dois dependentes e até R$200,00 para famílias com três dependentes ou mais. Os descontos de valores recebidos concomitantemente de outros programas federais e estaduais permanecem, entretanto, adiciona-se ao texto que isto se dá devido ao caráter complementar do programa. Ademais, também é expresso o caráter temporário do “apoio financeiro”, a ser concedido por 24 meses e prorrogáveis mediante avaliação dos resultados.

Apesar do texto conter a possibilidade dos valores serem majorados a qualquer tempo pelo Executivo, o valor foi ficando defasado ao longo do tempo sem que isto ocorresse, uma vez que não se tratava de uma obrigatoriedade do Executivo, mas um ato discricionário. Tal lei foi regulamentada pelo Decreto 50.153 de 2008, com notável alteração no cálculo do benefício, que passa a ter fator multiplicador de 0,3670, o menor de todo o período, e estabelecendo o valor mínimo de R$28,00 do benefício, após os descontos.

A partir de dados obtidos via Lei de Acesso à Informação - LAI à Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, com a finalidade de detalhar a situação do PGRFMM no município e resgatar seu histórico, chegou-se a uma série de dados relevantes para a avaliação e propostas de aprimoramento do Programa.

Conforme respostas, o cadastramento dos beneficiários se dá por meio do Banco de Dados do Cidadão - BDC, diferindo da utilizada pelo extinto PBF, o CadÚnico, de forma que há duas diferentes bases de dados de cadastro para serem geridas, além da necessidade de duplo cadastro para os beneficiários receberem o benefício municipal e o federal, que opera em outra base. Apesar de constar no Plano de Metas de 2017-2020 a integração entre as bases de dados,

conforme informações da SMADS em 2019, tal integração ainda não havia ocorrido. Tal fato pode explicar a falta de transparência ativa dos dados relativos ao PGRFM.

Até 2018, data contida nas respostas, a renda per capita do PGRFM era de até R$175,00, enquanto a do PBF era de R$178,00, portanto, já ultrapassando o limite superior do primeiro e não sendo mais complementar, mas apenas residual. O gráfico abaixo apresenta a evolução histórica da quantidade de beneficiários do PGRFM até 2018:

Como é possível notar, a quantidade de beneficiários do PGRFM apresenta uma tendência decrescente, com uma diminuição mais drástica a partir de 2014. Com um adendo para os anos de 2005 e 2006, que apresentam número mais baixos e que, conforme justificativa da SMADS à LAI, no período de Maio/2005 a Julho/2006 não existe o histórico de pagamentos. Tal diminuição explica também a diminuição dos valores pagos, principalmente a partir de 2014.

Em termos de custos do contrato de manutenção e gestão com a instituição bancária, o mesmo se dava por R$ 2.101.286,00 em 2018, ao passo que cada cartão emitido custava R$ 7,00, e o valor unitário por crédito efetuado era de R$ 9,50. Ao questionar à SMADS sobre o motivo do orçamento previsto para 2019 não atingir o montante previsto no PPA para o PGRFM, a SMADS esclareceu que na época de construção do PPA, segundo semestre de 2017, optou-se por manter os valores consagrados na Lei Orçamentária mas que, ao verificarem que a execução não acompanhava o valor orçado, procedeu-se com a realocação do valor em dotações mais próximas da realidade, conforme apresentado na tabela a seguir.

Como é possível notar a partir da análise das mudanças na legislação e avaliação do PGRFM, o programa que iniciou-se como uma resposta municipal frente à ausência de políticas federais e que tinha por objetivos a garantia de renda e a permanência de crianças na escola, com a instituição e ampliação do PBF passa a ser um programa complementar. Devido aos seus valores terem sido desatrelados do salário mínimo, com o aumento deste o projeto foi ficando cada vez mais defasado, somente complementando renda de um número cada vez menor de pessoas. Da mesma forma, sua base de dados, anterior ao do PBF, até o início de 2019 não havia sido integrada ao CadÚnico, dificultando avaliações.

Com a pandemia de COVID-19, o tema da Renda Básica, que nunca deixou de ser discutido, ganhou força na agenda ao redor do mundo. Nos mais diversos países, a nível nacional e local, têm-se discutido a importância de políticas públicas que auxiliem ou assegurem renda às pessoas fora do mercado de trabalho. No Brasil, importante passo foi dado a nível nacional com o Auxílio Emergencial. No entanto, quando se trata de São Paulo, a realidade do município traz à tona a necessidade de aprofundar esse debate.

Com custo de vida mais elevado frente a outras capitais, tendo como principal componente dos gastos das famílias Alimentação e Habitação (DIEESE, 2020) e com muita desigualdade, que aumentou durante a Pandemia, a cidade apresenta sozinha grande percentual dos beneficiários do Auxílio Emergencial, sendo um dos principais grupos componentes pessoas já beneficiadas pelo PBF, reforçando a necessidade de Programas de Transferência de Renda mesmo em períodos de normalidade.

Não obstante, desde 2016 estava em tramitação na Câmara Municipal o Projeto de Lei 620/2016, de autoria do Prefeito Fernando Haddad (PT), que propunha a instituição de uma Renda Básica de Cidadania e do Fundo Municipal da Renda Básica. A partir da Pandemia de Covid-19, diversas propostas de auxílios pecuniários foram elaboradas. Entre elas, destaca-se o PL 207/2020, de minha autoria e que dispunha sobre o Programa Renda Básica Emergencial Municipal, a ser pago por três meses ou enquanto perdurasse o estado de calamidade pública. A justificativa trazia os objetivos de assegurar às famílias em situação de vulnerabilidade o direito à segurança alimentar e nutricional, o direito à renda e o direito de escolha dos bens necessários.

O benefício consistia em complementação de renda mensal no valor mínimo de R$100,00 por indivíduo do grupo familiar, atendendo prioritariamente os beneficiários do PBF, trabalhadores ambulantes do comércio informal, bem como seus dependentes, podendo estender-se para os demais cadastrados no Cadastro Único do Governo Federal. O texto do PL 207 foi aprovado com alterações em 27 de outubro, no entanto, como substitutivo apresentado pelo Governo ao PL 620/16, que era de autoria do Executivo, e promulgada como Lei sob número 17.504.

Apesar de ter sido aprovada em outubro e sancionada em novembro, além de prever o pagamento mensal de três parcelas, o Executivo efetuou os pagamentos em uma única parcela

no mês de dezembro. Em 2021, a Renda Básica Emergencial foi prorrogada por mais três meses, a partir de março, beneficiando cerca de 500 mil famílias (São Paulo, 2021).

Dessa forma, a Renda Básica Emergencial aprovada na cidade, apesar de extremamente relevante, acabou por findar a tramitação de uma proposta de Renda Básica permanente para a cidade.

Apesar do PGRFMM ainda constar como um programa subsidiário aos demais na garantia de renda, algumas particularidades da cidade devem ser levadas em consideração, principalmente as que dizem respeito aos custos de vida elevados, que afetam diretamente o poder de compra dos beneficiários, para a defesa de uma política municipal que, ao menos, de cabo a essa desigualdade regional, temos ainda que considerar o Decreto 11.150/2022, que estabelece o mínimo existencial em 25% do salário mínimo vigente.

Dessa forma, a Renda Básica de Cidadania apresenta algumas vantagens em relação ao PGRFM: a) fácil compreensão pelos beneficiários; b)elimina-se os procedimentos burocráticos complexos de comprovação de renda; c)elimina-se a chamada armadilha da pobreza ou do desemprego, situação em que os beneficiários não buscam outra fonte de renda fixa para não perderem os benefícios, sujeitando-se a trabalhos piores e com maior informalidade; d)maior dignidade e liberdade real da pessoa humana, sendo esta considerada a maior vantagem da RBC. Por esta razão, apresento o presente projeto, para que esta Casa volte a discutir a garantia de renda na cidade de São Paulo sob a perspectiva da garantia de direitos.

Este texto não substitui o publicado na Edição Extra do Diário Oficial da Cidade em 22/03/2023, p. 2

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site www.saopaulo.sp.leg.br.