

# Disseminação de inovações em gestão local<sup>1</sup>

Veronika Paulics – pesquisadora do Pólis – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais e mestre em Administração Pública e Governo pela FGV-EAESP.

*Este artigo busca compreender como se dá o processo de disseminação de experiências inovadoras de gestão pública. Foram consideradas inovadoras as experiências de políticas públicas que surgiram no Brasil, especialmente nos anos 80, a partir do processo de redemocratização. Há estudos que buscam compreender estas experiências inovadoras sob várias dimensões e perspectivas; não havendo, no entanto, análises da disseminação destas experiências.*

*Para estudar a disseminação, foi escolhido 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 num primeiro momento sem incentivo do Governo Federal.*

*Para compreender o processo de disseminação é utilizado o modelo de translação proposto por Bruno Latour. Segundo este autor, 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 é transformada por cada jogador que a pega. Neste modelo, para que a disseminação ocorra, a cada momento novas pessoas devem ser convencidas de que aquela inovação permitirá a elas alcançarem seus objetivos.*

*Para verificar se este modelo é capaz também de descrever a disseminação de uma experiência de política pública, analisa-se 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 sobre o tema.*

*Conclui-se que o modelo de translação de Latour pode também iluminar e explicar o processo de disseminação de uma experiência inovadora em gestão pública.*

## 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 – 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

---

<sup>1</sup> Este texto é baseado em minha dissertação de mestrado em Administração Pública e Governo pela EAESP-FGV. Foi elaborado para apresentação no XXV Congresso da LASA, em Las Vegas, Nevada, EUA, em outubro de 2004.

administração de empresas, especialmente no que diz respeito ao desenvolvimento de novos produtos e sua difusão.

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 geográficas<sup>2</sup>.

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) critica 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.

Ao fazermos o levantamento da disseminação do Programa de Garantia de Renda Mínima no Brasil, em documentos publicados sobre o tema (SUPLICY, diversos), bancos de experiências de diversas organizações e entrevistas com os gestores onde houve a implementação de Programas de Renda Mínima (ou Bolsa-Escola), constatamos que o modelo difusionista não era suficiente para explicar o processo. 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).

---

<sup>2</sup> 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>

Tampouco 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 município<sup>3</sup>, ele tinha variações em relação à proposição de Suplicy.

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 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.

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, também, a disseminação de outras experiências de gestão pública.

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.

## O modelo de translação

O processo de disseminação, de acordo com modelo de translação (LATOURE, 2000), 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 aliados, 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, no nosso caso, uma inovação.

Para disseminar as caixas-pretas, ou inovações, 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. Nesta variedade de comportamentos, há duas maneiras de se 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.

---

<sup>3</sup> 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 Jundiá. 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.

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, segundo Latour (2000) 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.

Para verificar se o modelo de translação pode explicar a disseminação de uma experiência inovadora em gestão pública, fizemos um levantamento da disseminação do Programa de Garantia de Renda Mínima no Brasil<sup>4</sup>. A seguir, analisaremos este Programa à luz do modelo de translação descrito por Latour (2000).

Analisaremos os passos de Eduardo Suplicy, desde o momento em que propôs ao Senado o Projeto de Lei que instituiu 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-preta, 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 abrir 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 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

---

<sup>4</sup> O levantamento da disseminação do Programa de Renda Mínima e o modelo de translação descrito por Latour estão desenvolvidos em Paulics (2003).

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 sairiam 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, surgiriam 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.

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 seguinte<sup>5</sup>.

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, 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.

---

<sup>5</sup> 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.

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 SUPLYCY, 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 fato<sup>6</sup>.

Com tantas mudanças, como ficou a proposta de Suplicy?

Ao tomarem a proposição de um Programa de Renda Mínima em suas mãos, estes “amigos arregimentados” questionam alguns argumentos que sustentam a afirmação, e constataam 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 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.

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 (LATOUR, 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

---

<sup>6</sup> 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.

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 freqüentando 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 municípios<sup>7</sup> (Ribeirão Preto, Vitória, Salvador, Osasco, Santos, Jundiá 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.

Em Ribeirão Preto, por exemplo, Palocci, do PT, considerava a existência de crianças desnutridas ou em situação de rua como um problema<sup>8</sup>. 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 Jundiá, 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 Jundiá, 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 referência<sup>9</sup>.

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

---

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> 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.

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 das afirmações, 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” (SUPLICY, 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 Suplicy<sup>10</sup>.

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

---

<sup>10</sup> 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.

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 Cidadania<sup>11</sup>.

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 institui 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 (CAMARGO em SUP LIC Y, 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.”<sup>12</sup>

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 (SUP LIC Y, 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-Escola.

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

<sup>11</sup> Movimento liderado por Herbert de Souza, o Betinho

<sup>12</sup> 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.

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.<sup>13</sup>

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.

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 elevariam<sup>14</sup>.

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 (LATOURE, 2000).

---

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> Isto não quer dizer que os trabalhadores brasileiros, ao concordar com uma renda mínima, deixassem de lutar por salários melhores.

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 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?” (SUPLICY, 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 Fundef<sup>15</sup> tornou-se indispensável, uma vez que todo município é obrigado a 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 Senador<sup>16</sup>, 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”<sup>17</sup>. José Gomes da Silva, coordenador da área de política agrícola do “Governo Paralelo”, classificou a proposta como um “ovo de Colombo”<sup>18</sup>. Alguns deputados apoiaram o Senador e sua proposição de um programa de renda mínima.

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

---

<sup>15</sup> Lei 9424/1996 e Decreto 2264/1997. Sobre o Fundef e as obrigações que traz para os municípios, ver LACZYNSKI (2003).

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> Ver nota de rodapé da página 55.

<sup>18</sup> 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 aumento da demanda por alimentos, melhorando o preço dos produtos agrícolas.

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 CUT<sup>19</sup> 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 Cidadania<sup>20</sup> (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, 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.

---

<sup>19</sup> Central Única dos Trabalhadores, cuja formação está bastante ligada à formação do PT.

<sup>20</sup> 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.

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 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 (LATOUR, 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): com elos fortes e com elos fracos.

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 créditos<sup>21</sup>, 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, aos 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” (LATOUR, 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.

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

---

<sup>21</sup> O que lhes permitirá captar recursos para ampliar suas pesquisas.



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-herói<sup>22</sup>. 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 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

---

<sup>22</sup> 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.

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).

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, em Campinas-SP, no Distrito Federal e em Ribeirão Preto-SP, 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.

## Conclusões

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 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, até 1997.

Elegemos um modelo, que, no nosso entender, seria 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 e disseminação 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.

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.

Em seguida, analisamos a disseminação do Programa de Garantia de Renda Mínima 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 qualquer uma das pessoas envolvidas no processo e não necessariamente Suplicy.

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 aqui 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.

## **Bibliografia**

CACCIA-BAVA, Silvio (org.) (1998). Programas de renda mínima no Brasil: impactos e potencialidades. São Paulo: Pólis. Publicações Pólis, 30.

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.

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.

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. Johd F. Kennedy School of Government. Harvard University. Cambridge, Massachusets.

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 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.

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.
- 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.
- MELO, José Marques (org.). (1976) Comunicação, modernização e difusão de inovações. Petrópolis: Vozes.
- NOGUEIRA, Heloísa, SIMÕES JR, José Geraldo e ALMEIDA, Marco Antonio de (1992). Experiências Inovadoras de Gestão Municipal. São Paulo: Instituto Pólis. Publicações Pólis, 9.
- PAULICS, Veronika. (org.) (2000). 125 Dicas – Idéias para a ação municipal. São Paulo: Pólis.
- PAULICS, Veronika. (2003) Disseminação do Programa de Garantia de Renda Mínima no Brasil (1991-1997). Dissertação de Mestrado. FGV/EAESP.
- ROGERS, Everett. (1995, 1983, 1962) Dissemination of innovation. New York. Free Press.
- 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.
- 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.
- 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.