

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 534

**PROGRAMAS DE GARANTIA DE RENDA
MÍNIMA E AÇÃO COORDENADA DE
COMBATE À POBREZA ***

Lena Lavinas **
Ricardo Varsano ***

Rio de Janeiro, dezembro de 1997

* Este artigo deriva-se dos esforços iniciais de uma pesquisa de maior porte em que se pretende, em uma parte, avaliar programas de garantia de renda mínima em execução em algumas localidades do território nacional e, em outra, verificar as condições existentes para a instituição de programas mais amplos de combate à pobreza, do gênero aqui proposto, em que é necessária a coordenação dos esforços dos três níveis de governo. Os autores do presente artigo, responsáveis pela segunda das partes mencionadas, beneficiaram-se das discussões de que participaram com Sonia Rocha e João Saboia, responsáveis pela primeira parte da pesquisa, e do apoio dos assistentes de pesquisa Manoel Magina, Marcelo Rubens, Eduardo Garcia e Marcelo Nicoll. A pesquisa conta com o apoio financeiro da Finep e sua fase inicial realizou-se com o apoio do Ildes/Fundação Friedrich Ebert e do IPEA.

** Do IPPUR/UFRJ, cedida à Diretoria de Pesquisa do IPEA.

*** Da Diretoria de Pesquisa do IPEA.



O IPEA é uma fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, cujas finalidades são: auxiliar o ministro na elaboração e no acompanhamento da política econômica e prover atividades de pesquisa econômica aplicada nas áreas fiscal, financeira, externa e de desenvolvimento setorial.

Presidente

Fernando Rezende

Diretoria

Claudio Monteiro Considera

Luís Fernando Tironi

Gustavo Maia Gomes

Mariano de Matos Macedo

Luiz Antonio de Souza Cordeiro

Murilo Lôbo

TEXTO PARA DISCUSSÃO tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos direta ou indiretamente pelo IPEA, bem como trabalhos considerados de relevância para disseminação pelo Instituto, para informar profissionais especializados e colher sugestões.

ISSN 1415-4765

SERVIÇO EDITORIAL

Rio de Janeiro – RJ

Av. Presidente Antônio Carlos, 51 – 14º andar – CEP 20020-010

Telefax: (021) 220-5533

E-mail: editrj@ipea.gov.br

Brasília – DF

SBS Q. 1 Bl. J, Ed. BNDES – 10º andar – CEP 70076-900

Telefax: (061) 315-5314

E-mail: editbsb@ipea.gov.br

© IPEA, 1998

É permitida a reprodução deste texto, desde que obrigatoriamente citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são rigorosamente proibidas.

SUMÁRIO

RESUMO

ABSTRACT

1 - INTRODUÇÃO	1
2 - RENDA MÍNIMA GARANTIDA: ELEMENTOS DO DEBATE INTERNACIONAL	3
3 - OS PROGRAMAS DE GARANTIA DE RENDA MÍNIMA EM DISCUSSÃO NO BRASIL	8
4 - UMA AVALIAÇÃO DA CONCEPÇÃO E DAS LIMITAÇÕES DO PGRM	11
4.1 - Questões Relacionadas à Concepção	11
4.2 - As Limitações do PGRM como Instrumento de Combate à Pobreza	17
5 - O PGRM COMO INSTRUMENTO CENTRAL DE UMA POLÍTICA DE COMBATE À POBREZA	19
6 - UMA PROPOSTA DE POLÍTICA COORDENADA DE COMBATE À POBREZA	21
7 - LINHAS GERAIS DE UMA METODOLOGIA PARA EMBASAMENTO DO PAC E DO PGRM	24
7.1 - Definição das Ações Relevantes	26
7.2 - Avaliação da Capacidade de Resposta	28
7.3 - Avaliação do Gasto Social e da sua Eficácia	30
8 - NOTA FINAL: PAC E EQUILÍBRIO ORÇAMENTÁRIO	34
BIBLIOGRAFIA	36

RESUMO

A partir de uma descrição dos programas de garantia de renda mínima adotados em países europeus e nos Estados Unidos, os autores apresentam uma discussão das modalidades em implementação no Brasil e propõem uma concepção bastante específica de PGRM. Além de ser um programa nacional, com cobertura universal, deve ter participação das três esferas de governo — federal, estadual e municipal —, com financiamento do governo federal diretamente proporcional ao número de pobres na unidade local e inversamente proporcional à capacidade fiscal desta. Apesar de destacar-se como um instrumento eficiente de redistribuição de renda, o PGRM mostra-se, entretanto, incapaz de erradicar por si só a pobreza, pois não consegue curtocircuitar o círculo vicioso da sua reprodução. Para tanto, seria necessário manter por tempo indefinido as transferências, à espera de que o crescimento econômico resolvesse o problema. Sua maior virtude é poder vir a ser um elemento de reestruturação do conjunto das políticas sociais no Brasil, jogando papel inovador no aumento da eficácia, eficiência e efetividade do gasto social. Propõe-se uma política coordenada de combate à pobreza — Programa de Ação Coordenada de Combate à Pobreza (PAC) — de que participariam os três níveis de governo, com execução descentralizada e tendo como instrumento organizador o PGRM.

Palavras-chave: renda mínima; combate à pobreza; política social; distribuição de renda.

ABSTRACT

In this paper we review the basic income programs (MIP) which have been adopted in Europe and the US, discuss several pilot projects implemented in Brazil, and propose a specific configuration for its adoption at a national level in Brazil. We argue that it should be universal, have national coverage, be financed by the federal government but its implementation should involve the other spheres of government. The volume of funds transferred to the local governments should be proportional to the number of poor in the local unit, and inversely proportional to its fiscal base. Although we believe that the basic income is an effective instrument for income redistribution, it is incapable to eliminate poverty because it does not manage to avoid its reproduction. That would require the indefinite maintenance of the transfers, in the expectation that the economic growth would solve the problem. It has however the great virtue of being a catalyst for the restructuring of the social policies of Brazil, requiring the increase in efficacy, efficiency and effectiveness of the social expenditures. This policy, which is proposed is to be called “Programa de Ação Coordenada de Combate à Pobreza (PAC)”, would therefore be executed in a decentralized manner.

Key words: minimum income, eradication of poverty, social policies, income redistribution.

1 - INTRODUÇÃO

A despeito de dados recentes registrarem considerável melhoria na distribuição de renda e nas condições de vida dos pobres em decorrência da redução da inflação que se seguiu ao Plano Real, a pobreza continua a ser um dos principais problemas — senão o principal — que o país tem a enfrentar. Há razões, de natureza ética e humanitária, mais que suficientes para que se sustente a necessidade de atribuir prioridade às ações governamentais que visem reverter o quadro brasileiro de profunda desigualdade social.

A compreensão de que a cidadania não pode conviver com a exclusão e que, para isso, é indispensável retomar a solidariedade como princípio fundamental de coesão social¹ permeia, aliás, o debate político contemporâneo em todas as democracias ocidentais, premidas pelo aumento do desemprego e da precariedade e pela inadequação dos seus sistemas de proteção social para garantir uma cobertura equânime e de qualidade a todos os cidadãos. Nelas, também, o combate à pobreza ganha centralidade, pois apesar do aumento do gasto social esta persiste e alastra-se.

A estes argumentos, inquestionáveis, somam-se ainda as conseqüências macroeconômicas da pobreza, que se manifestam como restrições ao potencial de crescimento do país: tamanho do mercado consumidor insuficiente para a obtenção de escalas de produção que permitam a redução de custos e, conseqüentemente, o aumento da própria quantidade demandada internamente e da competitividade de nossos produtos no mercado externo; baixa produtividade e qualidade inerentes ao trabalhador pobre, que limita a qualidade dos bens e serviços produzidos, prejudicando, outra vez, a competitividade; e menor capacidade de gerar poupança internamente, restringindo o investimento e, portanto, o potencial de crescimento do país.

Claramente, estamos em um círculo vicioso. A pobreza limita o crescimento possível, o que restringe a receita do governo e, conseqüentemente, a disponibilidade de recursos para financiar o esforço de combate à pobreza. Faz-se necessário quebrá-lo. Contudo, pouco se fez até aqui no Brasil para atacar o problema. Não obstante os três níveis de governo destinarem parcela significativa de seus recursos a atividades da área social, jamais existiu no país um esforço sistemático de combate à pobreza.

Desde o início da década de 90, entretanto, debate-se intensamente no Brasil uma forma sistemática de combate à pobreza — a proposta de garantir um mínimo de renda para os indivíduos (ou famílias). Um projeto de lei, de 1991, que propõe a instituição de um Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM) foi aprovado

¹ O princípio de solidariedade é definido como a maximização da posição dos mais desvantajados na sociedade [ver Harribey (1996)]. Um dos autores referenciais no debate sobre a centralidade do princípio de solidariedade na reformulação das políticas sociais é Parijs (1991 e 1995).

pelo Senado e encontra-se atualmente em tramitação na Câmara dos Deputados.² Isso deu origem a diversas sugestões afins e a um grande número de projetos de lei estaduais e municipais, vários deles já aprovados. Alguns PGRMs já estão sendo executados em municípios e no Distrito Federal.³

Experiências semelhantes e bastante diversas encontram-se em curso em outros países — grande parte da Europa Ocidental e nos Estados Unidos e Canadá —, propiciando elementos para uma análise mais detalhada e em parte crítica do alcance, modalidades e eficácia dos PGRMs, cuja formulação passa hoje pelo crivo do debate social. Multiplicam-se as denominações — renda mínima incondicional, renda de subsistência, benefício universal —, reflexo da necessária redefinição do conteúdo de uma política que parece reunir mais do que todas as outras, na atualidade, condições para enfrentar o desafio de desarmar o estopim da pobreza.

O objetivo deste trabalho consiste precisamente em retrazar o percurso recente de implementação desses programas em alguns países europeus e no Brasil, de modo a avançar na formulação de um programa de renda mínima garantida inscrito no âmbito de uma política de ação coordenada de combate à pobreza ampla e eficiente, sem o que dificilmente se poderá vencer o círculo vicioso de sua reprodução.

Deste modo, a Seção 2 sistematiza as clivagens que polarizam a discussão na Europa sobre os PGRMs e apresenta um breve relato dos resultados obtidos até agora com tais programas. A Seção 3 descreve sumariamente os PGRMs em exame no Brasil e lista seus objetivos. A Seção 4 avalia a concepção dos PGRMs, concluindo que, a despeito da inegável capacidade que têm de redistribuir renda, tais programas são, por si sós, insuficientes para erradicar a pobreza, a menos que se pretendesse manter por tempo indefinido as transferências, à espera de que o crescimento econômico resolvesse o problema. Por outro lado, como argumenta a Seção 5, as características do PGRM são propícias à sua utilização como instrumento central de uma política de combate à pobreza, realizada mediante esforço conjunto e coordenado dos três níveis de governo. Na Seção 6, propõe-se uma política coordenada de combate à pobreza de que participariam os três níveis de governo, com execução descentralizada e tendo como instrumento organizador o PGRM. A promoção de um Programa de Ação Coordenada de Combate à Pobreza (PAC), como o aqui proposto, exige um trabalho preparatório de grande porte. As linhas gerais deste esforço prévio são apresentadas na Seção 7. Finalmente, a Seção 8 sintetiza nossas considerações finais.

² Projeto de lei da Câmara nº 2.561, de 1992, instituindo o programa de garantia de renda mínima e dando outras providências.

³ O Relatório da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, de autoria do deputado Germano Rigotto, cita 81 projetos, dos quais oito já aprovados e sancionados, estando seis deles em execução.

2 - RENDA MÍNIMA GARANTIDA: ELEMENTOS DO DEBATE INTERNACIONAL

No pós-guerra, reacende-se⁴ na Inglaterra⁵ e nos Estados Unidos [ver Friedman (1972)] o debate sobre a oportunidade de se garantir uma renda mínima às famílias desassistidas, vivendo abaixo da linha da pobreza, muito embora alguns países precursores já tivessem implantado programas afins (Dinamarca, 1933). Paulatinamente, surgem experiências localizadas e até mesmo nacionais (Inglaterra, 1948; Alemanha, 1961; Holanda, 1963), até que a fórmula se generaliza a grande número dos países membros da União Européia (Bélgica em 1974, Irlanda em 1977, Luxemburgo em 1986 e França em 1988; a Carta Social adotada, à exceção da Inglaterra, em 1989, preconiza a extensão da renda mínima garantida (RMG) a todos os países membros) e da OCDE.

As modalidades de adoção de um programa de renda mínima garantida são as mais variadas de um país para outro, quer seja do ponto de vista das restrições à população alvo, através das condições de acesso (idade, tempo de residência, contrapartidas explícitas, como procura de trabalho, ou não), quer se fale em termos de montante do benefício e da sua fórmula de cálculo, do tipo de cobertura (individual ou familiar), do prazo de recebimento do benefício (ilimitado na maioria dos casos, podendo também não ultrapassar seis meses), da forma de financiamento (integralmente coberto pelo Estado ou parcial/globalmente financiado pelos municípios ou outras esferas subnacionais); ou ainda do seu perfil exclusivo ou complementar a outras prestações sociais.

Há, no entanto, pontos em comum a todos eles [ver Euzéby (1991, Cap.III)]: **a)** ser universal, destinando-se a todos que se encontram em situação de necessidade, decorrente de insuficiência de renda; **b)** ser um direito subjetivo, isto é atribuído com base numa demanda feita pelo próprio interessado; **c)** ser um direito condicional, pois implica o respeito a certas prerrogativas e, em alguns casos, contrapartidas, como estar disponível para exercer um trabalho; e **d)** ser um direito subsidiário, ou seja, ter seu valor modulado pelo montante das demais prestações sociais e pela renda, seja ela individual ou familiar.

⁴ Além da já conhecida referência à experiência de Speenhamland, na Inglaterra, que teve lugar ao final do século XVIII, onde se propunha um auxílio aos artesãos rurais e urbanos empobrecidos pela revolução industrial, é Thomas Paine — liberal inglês, autor de **A Justiça Agrária Oposta à Lei e aos Privilégios Agrários** — quem mais influencia, no presente, a reflexão sobre o sentido e a finalidade dos programas de renda mínima. Ele sugere a criação de um benefício a ser distribuído incondicionalmente a todo indivíduo por ocasião dos seus 21 anos, como indenização de um direito natural por ter sido expropriado da terra, e anualmente à população com idade superior a 50 anos para assegurar sua subsistência.

⁵ Ver, a este respeito, Rhys-Williams (1949), que inspirou Friedman a propor o imposto negativo. Sua formulação, cujo traço consistia em vincular tal benefício à disponibilidade de aceitar um posto de trabalho vago, foi superada pelo projeto de criação de um amplo sistema social de proteção, feito por Lord Beveridge.

Segundo Euzéby (1991, p.47) a característica básica compartilhada por todos os programas existentes na Europa é ser a RMG uma renda complementar, que vem fortalecer os mecanismos de solidariedade e de assistência no interior do atual sistema de proteção social, uma “espécie de rede última de proteção” que impediria maior evasão em direção à pobreza. Por isso mesmo, é praxe que se considere o conjunto de recursos disponíveis ao alcance de uma família. Em geral, somam-se todos os rendimentos de uma família, sejam eles oriundos do trabalho, rendas pessoais e/ou benefícios sociais, como auxílio moradia.⁶ O valor da renda mínima a ser pago constitui-se no diferencial entre tal soma e o teto estipulado para cada família em função da sua composição demográfica (número de crianças menores, inativos e idosos, peso dos ocupados).⁷

Atualmente, a concepção relativamente unânime quanto ao papel da RMG no conjunto das políticas sociais vem sendo questionada pelas mudanças em curso no mundo do trabalho. Duas questões ampliam e trazem novo vigor a esse debate: **a)** a percepção de que o emprego formal e protegido, vinculado a um determinado tipo de sistema de seguridade, é privilégio de um contingente pouco numeroso e decrescente da população ativa, em razão da flexibilização dos postos de trabalho e da sua supressão; e **b)** a constatação de que altas taxas de desemprego são um dado estrutural a exigir medidas radicais para sua solução, como a redução do tempo de trabalho para todos e, conseqüentemente, a instituição de novas formas de distribuição do trabalho [ver Lipietz (1996)].

Sinteticamente, três posições estruturam a polêmica.

Uma delas defende a incondicionalidade de uma renda de subsistência, também denominada benefício universal ou renda de cidadania.⁸ Trata-se de estabelecer um valor mínimo de renda ao alcance de todo indivíduo, sem que lhe seja exigida nenhuma contrapartida como, por exemplo, a obrigatoriedade de aceitar este ou

⁶ Na Alemanha e na França, o governo subsidia, mediante a concessão de um auxílio monetário, a moradia das famílias carentes. Esse benefício é computado à parte e considerado no cálculo que estabelece o valor da RMG. Nesses dois países, o auxílio-moradia tem custo total superior ao da dotação fiscal destinada à RMG. No caso francês, o Estado gasta anualmente 80 bilhões de francos com auxílio moradia, contra 25 bilhões pagos sob a forma de **revenu minimum d'insertion** (RMI). Além disso, em ambos os países garante-se assistência médica integral gratuita aos beneficiários da RMG, sem contribuição compulsória.

⁷ Tomemos, mais uma vez como ilustração, o caso francês: para cada membro da família — chefe, cônjuge, filho — é definido um valor percentual relativo ao teto máximo de 2.400 F (aproximadamente US\$ 410), calculado como benefício-base de uma pessoa adulta sozinha sem renda. Ao cônjuge cabe, em princípio, valor equivalente a 50% do teto individual (ou do valor atribuído ao chefe) e a cada criança, 40%. O valor médio do benefício atribuído a cada família é de 1.925 F (US\$ 330). Na Alemanha, o valor médio do auxílio subsistência é de 1.090 DM mensais por família de quatro membros (ou aproximadamente US\$ 640). O valor teto a ser pago ao chefe da família varia regionalmente entre 480 e 540 DM (entre US\$ 280 e US\$ 320), cada dependente sendo contemplado numa escala regressiva, tal como ocorre na França.

⁸ Caillé (1996), na sua introdução ao número especial da revista dedicado à renda mínima, identifica autores e correntes de opinião no interior desse debate. São aproximadamente 30 artigos sobre o tema.

aquele trabalho em troca do auxílio. Esta posição possui uma vertente intitulada “incondicionalidade forte”, propondo uma renda de subsistência para todos, sem distinção nem pressupostos condicionantes, e outra dita “incondicionalidade débil”, que prevê um imposto negativo apenas para aqueles que não dispõem do mínimo para viver dignamente. Ambas procuram contrapor-se à generalização do **workfare**.⁹ Em outras palavras, a perda de centralidade do trabalho nas sociedades pós-industriais leva a uma dissociação entre benefício e atividade, base do sistema de proteção social implementado ao longo do século XX. Aqueles que permanecem integrados, via trabalho, ao antigo sistema de proteção beneficiam-se de direitos sociais negados àqueles que foram destituídos da sua capacidade de trabalho, já não mais adequada. É a ociosidade involuntária. Por questões éticas e de justiça, cabe assegurar a todos os cidadãos “condições materiais mínimas de liberdade”.¹⁰

Uma segunda posição refuta essa visão utópica e sobretudo arriscada que admite a vigência de uma sociedade onde inexistiria o direito ao trabalho para todos, ou seja, uma sociedade de desiguais, pois **a priori** o trabalho se tornaria um privilégio, saindo do campo dos direitos universais. Deste ponto de vista, adotar uma RMG incondicional equivaleria a uma capitulação, podendo até mesmo acelerar o processo de informalização do mercado de trabalho e da sociedade em geral, com efeitos bastante negativos sobre o déficit público. O argumento essencial desta linha de raciocínio reside na ameaça de que a RMG, por ser incondicional, venha a se tornar um fator de degradação do trabalho, servindo à redução dos salários e dos direitos que lhe são constitutivos, estendendo, portanto, o assistencialismo. No parecer de Castel,¹¹ tal opção pode conduzir a um paradoxo, pois o trabalhador desempregado, que não for também beneficiário de uma renda mínima, tende a ser preterido no mercado de trabalho por outro que reúna essas duas características e aceite, assim, um nível de remuneração menor.

⁹ Aznar (1996), atribui a Mead (1992), a idéia de que os pobres, por terem interiorizado barreiras comportamentais, dificilmente deixarão de ser passivos para buscar soluções que resolvam suas dificuldades econômicas. Seu comportamento teria, por assim dizer, se tornado patológico, como já fora afirmado por Oscar Lewis. Cabe, então, ao Estado forçá-los a operar tal mudança, através da obrigatoriedade, para os que forem aptos ao exercício de um trabalho, contrapartida básica para o recebimento de qualquer tipo de auxílio social. Esse condicionamento estabeleceria uma ponte entre políticas sociais e mercado de trabalho. Como é citado por Aznar (p. 294), “o **workfare** significa que todos os beneficiários aptos ao trabalho terão a obrigação de empreender alguma coisa com vistas a se qualificarem para trabalhar, ou a procurarem ativamente um emprego ou ainda a aceitarem uma função que lhes seja proposta. Caso contrário, são forçados a aceitar um emprego público em troca do auxílio social”. Por último cabe salientar, que o governo holandês, por ocasião da reforma das condições de atribuição da renda mínima garantida em 1995, considerou a possibilidade de que os municípios que assim o desejarem impusessem a todo cidadão contemplado por auxílio social a obrigatoriedade de participar de programas de utilidade social (obras em locais de culto, manutenção de praças e jardins, apoio moral a doentes hospitalizados sem família). Na Inglaterra, isso já é praxe: a reforma do Income Support de 1996 excluiu do rol dos beneficiários toda pessoa considerada apta ao trabalho.

¹⁰ Prevalece de um ponto de vista conceitual a idéia de que a doação, gratuita e unilateral, deve ser um elemento fundador, logo, estruturante das relações sociais (**op. cit.**, p.4).

¹¹ Ver a este respeito o debate sobre a renda mínima incondicional com Castel (1996, p.174-187).

Neste caso, a RMG funcionaria como um pré-salário básico, estimulando os empregadores a contratar preferencialmente uma certa categoria de trabalhador precário (subcategoria, de fato), indiretamente remunerada pelo Estado. Uma segunda consequência nefasta e indireta seria a supressão de um salário mínimo estabelecido por lei e, hoje, referencial na definição das condições mínimas de vida de um trabalhador. Outro elemento não menos importante a discriminar posições deste segundo grupo diz respeito à manutenção do vínculo entre RMG e inserção profissional, sem o que se estaria optando pelo assistencialismo e fomentando uma ruptura definitiva do tripé trabalho-proteção-identidade social.

Resumindo, a permanência e aprimoramento dos programas de renda mínima garantida, considerados centrais na estruturação da política social, não passam, nesta segunda concepção, nem pela imposição da incondicionalidade, nem tampouco pela supressão de contrapartidas que, embora contratuais, respeitam a liberdade individual. Neste caso, a contrapartida é vista como um mecanismo de incitação/estímulo ao trabalho, portanto, valorizante, e não propriamente como constrangimento. Trata-se, assim, de um direito e não de uma obrigação, o que implica que seja proposta e não imposta com base na aplicação de sanções para aqueles que a recusarem.¹²

Uma terceira colocação insiste nas limitações da RMG como política de combate à pobreza e ao aumento da desigualdade. Defende a ampliação da proteção social indispensável em bases mais solidárias e universais, não subordinadas ao exercício de uma atividade formal que implica automaticamente adesão a um sistema de contribuição. O argumento é que a universalização do direito à saúde, habitação, aposentadoria e outros direitos sociais mínimos deve prevalecer propiciando uma reforma substantiva da previdência, de modo a implantar um sistema não excludente. Como afirma Euzéby (1996, p.284): “[em lugar de] uma justiça comutativa, apoiada no aporte produtivo de cada um, passaríamos a uma justiça redistributiva, assentada nas necessidades. (...) O objetivo não é tanto redistribuir mais, porém redistribuir melhor e adequar a forma de financiamento à natureza dos benefícios sociais”. Isso supõe evidentemente repensar o trabalho e sua inserção. Trata-se, pois, de um ponto de vista igualmente comprometido com o perfil integrativo, ainda que problemático e insuficiente, da renda mínima garantida.

Outras clivagens atravessam as posições anteriormente retratadas, como a possibilidade ou não de a RMG ser cumulativa e complementar, adicionando-se, portanto, a um conjunto diferenciado de benefícios monetários, ou tão-somente substitutiva, levando à eliminação de todos os demais benefícios sociais que se sobrepõem infinitamente. A primeira mantém-se amplamente majoritária nas experiências conhecidas. Do mesmo modo, há desacordo sobre a unidade a ser contemplada, se a família ou a pessoa, predominando cada vez mais a idéia de que tal aporte de renda deve ser individualizado. Até porque as transformações nos

¹² Em alguns países, como na Holanda, por exemplo, tais sanções podem levar a uma redução do valor do benefício ou à sua supressão temporária.

arranjos familiares impedem a definição de uma norma, sugerindo uma grande variedade delas.

Embora seja a RMG, de modo geral, uma política nacional, com idênticas características e pressupostos em nível do Estado-nação, observa-se a existência de modelos distintos de co-participação entre as esferas de governo no que tange ao seu financiamento. Em alguns países, como Inglaterra, Irlanda e Luxemburgo, o Estado financia integralmente tal auxílio. Em outros, sua contribuição é majoritária, mas não exclusiva: é o caso da Holanda, onde 70% do financiamento vêm do governo central e 30% dos municípios. Há também situações em que é possível uma repartição mais igualitária de tal financiamento, tal como ocorre na Bélgica, hoje uma federação, e na Dinamarca. Nesses países, o Estado e as instâncias subnacionais dividem ao meio tal atribuição. Na Alemanha, como reza a tradição federativa, a lei é federal, mas cabe aos municípios aplicá-la e financiá-la localmente em consonância com o princípio de subsidiariedade, preceito constitucional. Isso vale para a RMG. No presente momento, dadas as dificuldades crescentes dos níveis subnacionais em fazer frente ao aumento das despesas sociais, estuda-se a possibilidade de um financiamento misto com a participação do governo federal e dos municípios, à imagem do que já ocorre no caso das políticas de emprego, onde ambos co-financiam programas específicos. Já na França, cabe ao Estado honrar o pagamento dos benefícios e à administração territorial descentralizada (departamentos) promover as ações ditas de inserção profissional, social e econômica, que pressupõem a assinatura de um contrato entre gestores do programa e requerentes. As coletividades locais devem, assim, investir em programas de capacitação e políticas ativas de emprego o equivalente a 20% do total dos benefícios pagos pelo governo central à população carente contemplada com RMG. A Espanha destaca-se por escapar à regra dominante: apresenta mecanismos regionais em grande número e formatos (17) voltados à proteção dos mais desfavorecidos, sem assemelharem-se completamente ao RMG.

Quanto à gestão administrativa e execução dos programas, ambas são em regra geral responsabilidade das chamadas coletividades locais, isto é, dos municípios e esferas subnacionais equivalentes.

Nos Estados Unidos, o debate ganha contornos distintos com uma cisão cada vez mais profunda entre defensores e críticos dos programas de **welfare**, programas esses que em pouco se assemelham às experiências europeias de RMG (o **social security** lá corresponde a um sistema de aposentadoria por contribuição, não existindo cobertura médica universal, senão o **Medicaid** para idosos). O embate se dá sobre o **quantum** de responsabilidade que cabe aos pobres por serem incapazes de romper com o círculo vicioso da pobreza.

O programa mais contestado é o Aid for Families with Dependent Children (AFDC) que, embora antigo (1935), vem sendo regularmente objeto de ajustes.

Segundo Anspach,¹³ a direita quer suprimir o AFDC “por considerar que ele destrói a energia e a determinação dos beneficiários, além de tornar inútil o esforço dos contribuintes; e a esquerda, porque além de o montante do benefício ser insuficiente, há um conjunto de regras ridículas que privam os beneficiários de segurança e auto-estima. Em outras palavras, a direita critica o **welfare** por privilegiar os assistidos, enquanto a esquerda o critica por estigmatizá-los”.

O AFDC é financiado entre 50% e 75% pelo governo federal, mas tem sua gestão entregue aos estados, que dispõem de relativa liberdade para administrá-lo, sob regras federais. Além desse benefício, há os **food stamps**, programas de distribuição de tíquetes alimentação, também de cobertura nacional. Há ainda políticas assistencialistas locais, cujos resultados são de pouca ou nenhuma expressão. Mesmo assim, dentre as propostas de reforma do AFDC, uma delas prevê sua supressão como direito (**entitlement**) e a adoção de transferências (**block grants**) aos estados para que eles mesmos formulem e executem suas políticas de **welfare**, dispensando-os do pagamento do salário mínimo aos beneficiários inscritos em programas de trabalho e autorizando-os a definir o tamanho do programa em função das suas restrições orçamentárias. Outras propostas de reforma do AFDC, mais amenas e menos polêmicas, vêm sendo igualmente discutidas, tendo como eixo evitar que a assistência acabe por se transformar num mecanismo de desestímulo ao trabalho.

3 - OS PROGRAMAS DE GARANTIA DE RENDA MÍNIMA EM DISCUSSÃO NO BRASIL

O projeto de lei federal mencionado na introdução, de autoria do senador Eduardo Suplicy, estabelece que todas as pessoas residentes no país, maiores de 25 anos e que auferirem rendimentos brutos mensais inferiores a R\$ 45.000,00 (em valores de abril de 1991, que seriam atualizados), teriam seus rendimentos complementados, mediante uma transferência cujo valor equivaleria a 30% da diferença entre sua renda e aquele limite. O PGRM seria implantado gradualmente, abrangendo inicialmente os maiores de 60 anos e sendo a faixa etária coberta ampliada anualmente até que atingisse toda sua população alvo no 8º ano de execução. O projeto prevê, complementarmente, a instituição de programas de treinamento de mão-de-obra e que visem à ampliação da oferta de serviços e bens de consumo populares, bem como à progressiva desativação de entidades de política social compensatória de modo que os recursos a elas destinados transformem-se em fonte de financiamento do PGRM.

¹³ Num artigo bastante polêmico e interessante, Anspach (1996, p.37-82) descreve detalhadamente os termos desse debate nos Estados Unidos hoje, contestando com base em inúmeras obras o mito de que políticas assistencialistas são a razão da dependência e da reprodução dos pobres. Quanto ao AFDC, destinava-se inicialmente às famílias monoparentais femininas (sem o tradicional chefe da família), passou a integrar em 1962 famílias compostas pelo pai e pela mãe à condição que o pai estivesse desempregado e desde 1994 cobre famílias pobres sem cláusula de exclusão relativa à situação do pai. Estimava-se que, em 1994, 5 milhões de famílias fossem cobertas mensalmente pelo **welfare**, isto é, 10 milhões de crianças, 4 milhões de mulheres e somente 500 mil homens.

Os primeiros PGRMs implementados em nível local, como os de Brasília e Campinas, têm características distintas do projeto de lei que ora tramita na Câmara dos Deputados.

Eles mostram, por um lado, preocupação com a diminuição gradual da desigualdade de oportunidades, através da ampliação do capital humano dos mais pobres e, portanto, de sua capacidade futura de geração autônoma de renda. Nesse sentido, os programas são direcionados a famílias com crianças e adolescentes menores de 14 anos e condicionam a complementação monetária à frequência das crianças à escola e, alguns deles, também a postos de saúde e/ou participação dos adultos em cursos de treinamento e capacitação profissional.¹⁴ De fato, a menos que a garantia de renda mínima seja conjugada a programas que visem ao desenvolvimento pessoal dos membros das famílias participantes, é grande o risco de que, ao final do prazo estabelecido para a concessão da complementação de renda, a família retorne à situação anterior a seu ingresso no programa.¹⁵ Nesse caso, o PGRM se assemelharia a um mero programa assistencial temporário, o que não é seu objetivo.

Por outro lado, os PGRMs que estão sendo implementados restringem suas populações alvo de três modos: primeiro, pela já mencionada habilitação apenas das famílias com crianças; segundo, por exigir do participante tempo mínimo de residência na unidade subnacional que o institui; e, terceiro, porque dificilmente a capacidade financeira das unidades com baixo nível de renda e grande proporção de pobres — aquelas em que a existência do PGRM seria ainda mais relevante —

¹⁴ Estes programas baseiam-se em proposta formulada por José Marcio Camargo, que considera insuficiente para o combate à pobreza a mera concessão de complementação de renda. Esta melhoraria as condições de vida dos pobres sem, no entanto, garantir melhores condições futuras de geração autônoma de renda, necessária para evitar a reprodução intertemporal da pobreza. Uma versão mais recente da proposta do senador Suplicy também vincula o benefício à escolaridade das crianças menores de 14 anos.

¹⁵ Esse é, aliás, um dos argumentos presentes no discurso do partido republicano norte-americano que, nos últimos dois anos, impôs uma inflexão à política de **welfare**, reduzindo drasticamente o volume das transferências sociais e o número de famílias e pessoas beneficiadas. Segundo os republicanos, desde a implementação mais generalizada do **welfare** nos Estados Unidos, o que remonta aos anos 50/60, o número de pessoas assistidas pelos programas de **food stamps**, **aid for single mothers** etc. só faz aumentar a cada ano, agravando o déficit público. A conclusão — apressada — seria de que o auxílio social alimenta o parasitismo, senão já teria levado os pobres a saírem da pobreza; se não saem é porque não querem.

será suficiente para adotá-lo.¹⁶

Quanto à última dessas restrições, um projeto de lei recente (nº 86, de 1996), de autoria do deputado Nelson Marchezan, já aprovado na Câmara dos Deputados, prevê a concessão de apoio financeiro por parte do governo federal a municípios e ao Distrito Federal sob a condição de estarem implementando programas de renda mínima ligados a ações socioeducativas. Os beneficiários potenciais seriam famílias com crianças de até 14 anos, com frequência escolar comprovada. O apoio financeiro proposto, além de ser de pequeno valor,¹⁷ não se estenderia à população carente de todo e qualquer município, mas apenas daqueles com receita tributária **per capita** e renda familiar **per capita** inferiores à média estadual. Os demais municípios seriam responsáveis não apenas pela implementação e execução, como também pelo financiamento do PGRM que se dispusessem a implantar.

O PGRM fortalece a cidadania por lidar com a questão da exclusão social e por pretender substituir políticas sociais compensatórias que ensejam práticas clientelistas. Por aproximar Estado e cidadão, ele estimula o controle social das políticas públicas e pode se constituir em preciosa fonte de informação para a formulação da política social do governo. Por reinserir no mercado a parcela da população que sofria exclusão em face da insuficiência de renda, ele provê um estímulo à atividade econômica, particularmente aos setores produtores de bens e serviços com elevado peso no orçamento das famílias com baixo nível de renda. Por aquinhoar a parcela pobre da população com um complemento de renda, sendo seu custo financiado pela receita geral, para a qual todos contribuem, o PGRM é distributivo.¹⁸

O programa é também um instrumento de combate à pobreza na medida em que a complementação de renda melhora as condições de vida dos pobres. Embora a garantia de renda também melhore as condições de busca de oportunidades de auferir renda, o potencial do indivíduo para tal não se altera automaticamente com o programa e a própria garantia pode afetar sua escolha entre lazer e trabalho,

¹⁶ Cabe registrar que, também na França, as primeiras iniciativas de RMG de caráter local — portanto, anteriores a 1988, quando foi instituído por lei o RMI nacional — implicavam um grande número de restrições aos beneficiários potenciais. Alguns municípios estabeleceram um limite etário, de modo a privilegiar a população idosa. Depois foram incluídos outros grupos sociais, como as famílias monoparentais e as pessoas sozinhas, sem amparo familiar (caso de Besançon). O tempo de residência, que variava de um lugar para outro, também foi acionado como fator seletivo, para excluir estrangeiros e migrantes. Em algumas cidades, apenas os desempregados podiam receber a RMG. O prazo de permanência no programa foi outro elemento restritivo — seis meses em Clichy, por exemplo, contra dois anos em Belfort. Houve, porém, municípios que jamais impuseram restrições ao público alvo do programa [ver Euzéby (1991)].

¹⁷ O apoio financeiro, por família participante, seria calculado da seguinte forma: (R\$15,00 x número de filhos até 14 anos) - (0,5 x valor da renda familiar **per capita**). Note-se que a fórmula pode gerar valores negativos.

¹⁸ A progressividade do programa poderia ser ampliada se seu financiamento proviesse de alguma contribuição compulsória especificamente vinculada ao programa a que estivessem sujeitos apenas os mais ricos. Tal perfil inexistente, nos países que o adotaram até agora.

reduzindo sua oferta do último. É para ampliar o efeito de longo prazo do programa que as versões implantadas em alguns municípios brasileiros vinculam a concessão do benefício à frequência das crianças à escola, retirando-as das ruas e/ou do trabalho precoce e ampliando sua capacidade futura de geração de renda, o que reduz a probabilidade de reprodução da pobreza entre gerações. Esta é uma característica dos PGRMs nacionais que difere fundamentalmente do espírito dos programas de renda mínima europeus onde o eixo central da proposta é resgatar vínculos com a atividade econômica via inserção produtiva no mercado de trabalho.

Em síntese, pode-se atribuir aos PGRMs os seguintes objetivos:

- a) fortalecer a cidadania, evitando a exclusão social ou reinserindo o indivíduo já excluído e rompendo com práticas clientelistas e assistencialistas;
- b) proporcionar condições dignas de vida à população carente, garantindo o consumo necessário à sua sobrevivência;
- c) dotar a população pobre de melhores condições de obtenção autônoma de renda; e
- d) possibilitar a dispensa do trabalho infantil, visando eliminar a transmissão da pobreza entre gerações.

A implementação de um PGRM pode trazer, adicionalmente, os seguintes benefícios:

- a) ampliação da atividade econômica via expansão do consumo; e
- b) promoção de uma nova institucionalidade para as políticas sociais que estimule formas de controle social.

4 - UMA AVALIAÇÃO DA CONCEPÇÃO E DAS LIMITAÇÕES DO PGRM

As descrições anteriores das propostas ora debatidas ou em execução — no Brasil e em outros países — e dos objetivos do PGRM permitem que se discutam algumas questões importantes relacionadas à sua concepção e que se percebam algumas de suas limitações como instrumento de combate à pobreza.

4.1 - Questões Relacionadas à Concepção

A primeira questão importante é a escolha da unidade promotora do PGRM. O que é mais adequado: o PGRM nacional, como proposto no projeto que deu início

à discussão do tema no Brasil, ou um conjunto de PGRMs subnacionais,¹⁹ de iniciativa municipal no mais das vezes, como os que vêm sendo implementados? A teoria existente sobre federalismo fiscal sugere que unidades subnacionais de governo devem exercer atividades públicas do ramo da alocação enquanto os demais ramos, estabilização e distribuição, devem ser atribuídos ao governo central. Em particular, no caso da distribuição e, mais especificamente, do PGRM, a ação não-coordenada de unidades subnacionais cria, em geral, estímulos a migração e problemas de equidade horizontal [ver Oates (1972, Cap. 1)].

Sendo os municípios unidades pequenas e muito abertas, é necessário admitir como hipótese da análise a existência de mobilidade tanto dos fatores de produção como dos indivíduos entre jurisdições. Neste contexto — considerado, por exemplo, em um dos modelos básicos da teoria de federalismo fiscal, o de Tiebout [ver Tiebout (1956)], dois fatores importantes na escolha do local de residência ou de produção são o conjunto de bens e serviços públicos oferecidos pela localidade e o resíduo fiscal, ou seja, a diferença entre o valor atribuído pelo indivíduo aos benefícios que recebe em virtude da ação governamental e o dos tributos por ele pagos.

Quando uma unidade subnacional implementa com recursos próprios um PGRM, seu financiamento necessariamente provém ou de um aumento da carga tributária incidente sobre seus residentes ou de uma redução das suas demais despesas.²⁰ Assim, o PGRM redistribui renda dos demais residentes para os participantes do programa, o que aumenta o resíduo fiscal destes e reduz o dos demais residentes. Há, portanto, um estímulo a que pobres residentes em outras localidades onde não exista o PGRM (ou onde seu benefício seja menor) migrem para a unidade promotora do programa. É para evitar a importação de pobreza — que aumenta não só o custo do PGRM como o gasto público em geral — que os programas dos municípios restringem a habilitação aos que neles já residem por algum tempo.

Por outro lado, se a intensidade do programa for grande o suficiente para contrabalançar outros incentivos que afetam a escolha do local de residência ou de produção, os contribuintes que financiam o PGRM tenderão a abandonar a unidade promotora, implicando maior tributação (ou menor quantidade de serviços) para os que ficam, o que aumenta o estímulo à alteração de residência. Trata-se de um processo auto-sustentado de empobrecimento da unidade. A exportação de base tributária em consequência da migração dos não-pobres é um problema cuja solução não está ao alcance do governo local.

¹⁹ Na França, por exemplo, iniciativas locais bastante diversas precederam a lei de 1988 de âmbito nacional, conforme já mencionamos.

²⁰ O recurso a endividamento para financiar transferências equivale a um aumento da carga tributária futura. Mesmo admitindo que o PGRM tenha o efeito de aumentar o movimento econômico — e, portanto, a arrecadação futura — cabe notar que, sendo os municípios unidades pequenas e muito abertas, parte substancial do aumento beneficiará outras jurisdições.

O condicionamento da habilitação ao PGRM a um tempo mínimo de residência — principalmente se o período exigido for longo — resolve o problema de atração de pobreza ao custo de excluir uma parcela da população pobre dos benefícios do programa. Esta parcela compõe-se não só daqueles que não satisfazem a condição como dos que, mesmo satisfazendo-a, não são capazes de comprovar o tempo de residência mediante apresentação de documento hábil, o que é certamente um fato comum entre os mais pobres, carentes até de documentos de identificação. Agrava-se, portanto, um problema de equidade horizontal que já existia em virtude da implementação do PGRM em apenas algumas localidades.

Evidentemente, a equidade horizontal não seria ferida e o problema de importação de pobreza não existiria se todas as unidades locais do país implementassem PGRMs com características semelhantes — mas não necessariamente idênticos, posto que diferenças espaciais precisam ser respeitadas. Cabe, portanto, uma primeira conclusão normativa importante: idealmente, o PGRM deve ser um programa nacional.

Um programa nacional exige a participação do governo central como entidade normativa. Nada impede que a execução dos PGRMs fique, de fato, a cargo dos governos locais. Quanto ao financiamento, argumentos também relacionados à questão de equidade horizontal sustentam a tese de que o governo federal deve ter participação financeira nos programas.

Abstraindo-se das diferenças espaciais e dos custos de administração, e admitindo temporariamente, apenas para simplificar o argumento, que o custo médio por pessoa atendida pelo PGRM seja idêntico em todas as localidades, o custo total em cada uma dependeria unicamente do seu número de pobres. Considerando duas localidades com iguais capacidades fiscais e populações, o esforço fiscal requerido de cada residente para financiar o PGRM é maior naquela que tiver maior número de pobres. Em outras palavras, considerados dois municípios em idênticas condições fiscais, o financiamento de iguais PGRMs reduziria desigualmente o resíduo fiscal de seus residentes não pobres, criando iniquidade e estimulando a migração em direção à área com maior resíduo fiscal. Além disso, para municípios com baixa capacidade fiscal e alta proporção de pobres na população é praticamente impossível financiar autonomamente um PGRM.

Deixando de lado a hipótese de custos médios idênticos, não apenas o número de pobres mas também o grau de pobreza de cada localidade, medido de alguma forma, afetariam o resíduo fiscal. Assim sendo, transferências intergovernamentais com o intuito de mitigar a iniquidade horizontal deveriam levar em conta, além da capacidade fiscal e da proporção de pobres na população, o grau de pobreza da localidade.²¹

²¹ A medida de grau de pobreza relevante para o critério que fosse estabelecido para as transferências depende do objetivo do PGRM, o que reforça a proposição de atribuir competência normativa ao governo central. Suponha-se, por exemplo, que, definida uma linha de pobreza adequada à localidade, o objetivo seja prover aos pobres complementação de renda suficiente para que atinjam a mencionada linha. Neste caso, o grau de pobreza da localidade poderia ser medido

Outra questão importante é a cobertura do PGRM, tanto do ponto de vista geográfico como do demográfico. Evidentemente, considerações de equidade levam à conclusão de que a cobertura de programas deste tipo deve ser universal. Não faz sentido discriminar pobres de áreas ricas de pobres de áreas pobres e só atender aos primeiros, embora se deva exigir esforço fiscal maior das localidades onde há maior capacidade contributiva, implicando maior participação dos governos locais de áreas ricas no financiamento de um conjunto mais amplo de políticas sociais. Também não faz sentido, do ponto de vista de equidade, limitar a participação no PGRM a uma parcela dos pobres, como fazem os programas existentes, que excluem famílias sem crianças. Contudo, restrições orçamentárias precisam ser respeitadas, o que pode exigir exclusões (ou garantia de renda inferior à desejável). Se estas são inevitáveis, privilegiar as crianças e os adultos jovens propicia maior retorno esperado para o investimento social do que a proposta que ora tramita no Congresso Nacional, em que os adultos e, nos primeiros anos, apenas os mais idosos seriam atendidos. Até porque a população pobre com idade superior a 70 anos, sem cobertura previdenciária, dispõe hoje de uma renda mensal vitalícia, da ordem de um salário mínimo, que funciona de fato como renda mínima.²²

Outro ponto em debate, a progressiva desativação de entidades de política social compensatória,²³ tem pouco significado prático na atualidade. São poucas e de pequena importância tais entidades,²⁴ além de voltarem-se para finalidades outras que não estritamente o combate à pobreza. Por outro lado, os governos locais servem-se destas ações em parceria, mediante convênios com entidades de assistência social,²⁵ para dar cobertura no atendimento a segmentos da população em estado de vulnerabilidade social.

A dificuldade financeira por que passam, já há muito tempo, os três níveis de governo do Brasil é, provavelmente, o maior empecilho à implementação do PGRM. Atualmente, são poucos os que não reconhecem méritos na proposta. Mas, quase sempre, é feita a ressalva de que, nas atuais condições das finanças

pela soma das distâncias entre a renda de cada família pobre e aquela linha. Dado qualquer outro objetivo do PGRM, é sempre possível estabelecer uma “massa de pobreza” a ser por ele compensada na localidade, que seria, no caso geral, a medida relevante de seu grau de pobreza.

²² Além dos idosos, pessoas inválidas de qualquer idade também recebem tal benefício. Segundo o **Anuário Estatístico da Previdência Social**, em 1995, as despesas com renda mensal vitalícia somavam R\$ 1,6 bilhão, ou seja, 5,13% do total dos benefícios pagos pela Previdência, atingindo 1,3 milhão de pessoas num universo de 16,5 milhões.

²³ Pensamos avaliar o gasto realizado com o salário-família de forma a refletir sobre como agregá-lo a um fundo para programas de garantia de renda mínima. Porém, desconhece-se hoje no Brasil o valor de tais despesas.

²⁴ Cabe lembrar que o projeto de lei em pauta foi apresentado em 1991, anteriormente, portanto, à extinção da Legião Brasileira de Assistência (LBA).

²⁵ Convênios firmados com base em critérios e prioridades estabelecidos conjuntamente e sob fiscalização dos governos locais.

públicas, é impossível reservar recursos suficientes para assegurar a implantação do programa.

Isto faz crer que, havendo verdadeiramente vontade política para promover PGRMs, a melhor forma de satisfazê-la é a conjugação de esforços das três esferas de governo. Dificilmente qualquer dos níveis de governo disporá, isoladamente, dos recursos necessários para a implementação de um PGRM universal, como desejável; e muito menos para desenvolver, adicionalmente, outras ações sociais que, como se argumenta adiante, são indispensáveis complementos do PGRM caso se desejem não apenas um programa de redistribuição de renda, que precisa durar o tempo necessário para que o processo de desenvolvimento econômico elimine a pobreza, mas um conjunto de instrumentos que vise a sua erradicação no país ao longo de um prazo preestabelecido.

Vale dizer, avalia-se aqui que enveredamos por um caminho errado: de um lado, uma proposta de PGRM abrangente financiado exclusivamente pelo governo federal esbarra em argumentos, praticamente irrefutáveis, de insuficiência de recursos; de outro, um número ainda crescente de municípios aspira promover PGRMs locais cuja cobertura é, em geral, restrita — em alguns casos não podem ser considerados mais que experiências — e que, cessado o surto inicial, têm pouca chance de se manter e de se reproduzir em outras localidades, mormente naquelas em que a parcela pobre da população é grande. Aparentemente, o melhor caminho para a viabilização no país de um PGRM abrangente é o da cooperação entre as três esferas de governo, com base numa divisão de tarefas, competências e custos.

Deve-se reconhecer, contudo, que este não é um caminho fácil de se trilhar quando se deseja um PGRM universal. Os entes federados são autônomos, o que implica que a obrigatoriedade de participação só pode ser imposta por determinação da Constituição, que precisaria ser emendada. Isto requereria o voto favorável de 3/5 dos parlamentares em cada uma das Casas do Congresso Nacional, em dois turnos de votação. Ultrapassada esta fase, seria necessária a elaboração de lei complementar que especificasse as características do PGRM e os critérios que definiriam a participação das unidades de governo, cuja aprovação requereria o voto favorável de metade mais um dos deputados e dos senadores. Trata-se de processo político longo e com forte conteúdo técnico, que envolve divisão de ônus e, conseqüentemente, requer intensa negociação.

Uma alternativa seria iniciar um processo de convencimento e negociação em que a União lançasse a proposta do PGRM e buscasse a parceria dos governos subnacionais mediante adesão voluntária ao programa, seja via co-financiamento do benefício direto, seja no desenvolvimento de um conjunto de ações indispensáveis à luta contra a pobreza. Esse processo, inerentemente complexo em face do grande número de atores que dele participariam, tem sua condução ainda mais dificultada pelo fato de que, sendo desejada a universalidade do programa, o

PGRM adquire, para efeito de negociação, característica de bem público,²⁶ o que estimula os negociadores a se comportarem como **free-riders**. Sabedores da importância atribuída à universalidade do programa e, portanto, de que sua exclusão do programa não é desejável, cada um dos governos subnacionais poderia simular desinteresse na adesão, com a expectativa de que o PGRM — e as ações que lhe são complementares — seja implantado no território de sua unidade sem que precise participar do financiamento de seu custo (ou minimizando sua participação). Se um grande número de participantes da negociação agir como **free-rider**, inviabiliza-se o acordo para implementação do PGRM.

Uma terceira alternativa, certamente inferior quanto ao objetivo de abrangência geográfica, mas de mais fácil implementação é a União se dispor a iniciar a implantação dos PGRMs nas localidades onde os governos subnacionais aceitarem aderir assumindo responsabilidades específicas e participando do custeio de tais iniciativas. Nesta alternativa, o governo federal poderia determinar as características dos programas que se disporia a apoiar e fixar os critérios de sua participação financeira.

A segunda destas alternativas deve ser privilegiada somente se houver uma avaliação de que o apelo político da implementação de um PGRM em seu território seja suficiente para evitar que um governo subnacional adote uma postura de **free-rider**. Se esta não for a avaliação, a conjugação da primeira com a terceira das alternativas apresentadas parece ser um caminho interessante. Neste caso, seria possível a implantação quase imediata de PGRMs nas unidades interessadas em adotá-lo, aguardando-se o decurso do processo legislativo descrito para universalizá-lo.

Em síntese, conclui-se que, idealmente, deve-se atentar para os seguintes pontos quando da concepção de um PGRM no Brasil:

- o PGRM deve ser um programa nacional com cobertura universal;
- se restrições orçamentárias exigirem exclusões nas etapas iniciais de sua implementação, famílias com crianças e adultos jovens devem ser privilegiados;
- o governo central deve participar do PGRM como entidade normativa e como financiador ou co-financiador do programa, devendo a execução ficar a cargo dos governos locais; a melhor forma de viabilizar o PGRM é a conjugação de esforços das três esferas de governo;

²⁶ Define-se bem público como aquele para o qual é impossível ou indesejável excluir de seu consumo qualquer agente econômico. Em virtude desta característica, o agente não revela sua preferência por este tipo de bem. Ele sabe que, sendo insignificante sua participação individual na cobertura do custo total de provisão do bem, a decisão de produzi-lo não será afetada caso se negue a contribuir; e que, uma vez disponível o bem, ele não será excluído de seu consumo. Este comportamento (**free-rider**) impede que se fixe um preço para o bem público no mercado, obrigando seu financiamento por meio de impostos. A negociação de que trata o parágrafo é uma situação análoga a esta, sendo baixa a probabilidade de haver acordo sobre a divisão do ônus e, portanto, de que o processo leve à implementação do PGRM. Para um tratamento deste problema, ver Buchanan (1968, Cap.5).

- como co-financiador do programa, a participação do governo federal deve relacionar-se diretamente à proporção de pobres na população da unidade local e à sua “massa de pobreza”,²⁷ e inversamente à sua capacidade fiscal;
- a progressiva desativação de entidades de política social compensatória e a alocação dos seus recursos ao financiamento do PGRM têm pouco significado prático na atualidade;
- a desejável instituição de um PGRM que cubra todo o território nacional e seja fruto da cooperação entre as três esferas de governo exige que se emende a Constituição ou que se promova ampla e difícil negociação de que participem todos os entes federados; o primeiro caminho parece ser o mais fácil e não impede que a União apóie desde já iniciativas de governos subnacionais no sentido de executar PGRMs locais.

4.2 - As Limitações do PGRM como Instrumento de Combate à Pobreza

Nos debates até aqui realizados sobre o PGRM, há concordância quanto ao seu potencial como instrumento de redistribuição de renda. O que se discute é seu formato mais adequado a esta função [ver Urani (1996)]; seu custo e a capacidade do governo de financiá-lo; sua administração e, principalmente, controle; e outros aspectos que não serão aqui tratados.²⁸ A preocupação desta seção é com a contribuição que o PGRM pode dar no contexto de uma política de erradicação da pobreza.

O PGRM é claramente um instrumento insuficiente para esta finalidade. Parte de suas limitações é implicitamente admitida pelos próprios autores dos projetos de lei que ora tramitam no Congresso Nacional, nas Assembléias Legislativas e nas Câmaras de Vereadores. Todos propõem alguma ação governamental adicional — instituição de programas de treinamento de mão-de-obra, no caso do projeto que tramita na Câmara dos Deputados — ou contrapartida a ser satisfeita pelos participantes — frequência à escola e a postos de saúde e participação em cursos de treinamento e capacitação profissional, no caso dos projetos subnacionais —, que pressupõe a disponibilidade desses serviços públicos.

A complementação de renda assegurada pelo PGRM satisfaz parcialmente o segundo dos objetivos mencionados na Seção 2 — proporcionar condições dignas de vida à população carente, garantindo o consumo necessário à sua sobrevivência. Mas, condições dignas de vida incluem a disponibilidade de um conjunto de bens públicos, tais como segurança pública e defesa civil, e de bens privados usualmente providos pelo setor público como, por exemplo, assistência médica e ensino. No primeiro caso, a provisão pública dos bens é indispensável; e, no segundo, embora os bens estejam disponíveis no mercado, participantes de um PGRM não têm recursos suficientes para adquiri-los. Assim sendo, ação pública

²⁷ Ver nota nº 21.

²⁸ Uma coletânea de artigos versando sobre inúmeros aspectos do PGRM é encontrada em Suplicy (1992).

complementar ao PGRM é necessária em ambos os casos para assegurar a plena consecução do mencionado objetivo.

Como argumentado anteriormente, a menos que o PGRM seja complementado por outras ações sociais do governo visando ampliar o potencial de geração autônoma de renda do participante, é alta a probabilidade de que, ao final de sua participação, ele retorne à situação de pobreza em que se encontrava anteriormente. Isto significa não só um fracasso do programa como também a possibilidade de exclusão social definitiva. Daí ser imprescindível que os PGRMs tenham como finalidade fortalecer mecanismos e práticas de inserção socioeconômica, assegurando a transição da condição de assistido para a de trabalhador.²⁹

A alternativa de assegurar continuidade ilimitada à participação do indivíduo no PGRM enquanto sua renda permanecer abaixo do patamar máximo estabelecido para habilitação é indesejável por pelo menos dois motivos: primeiro, a garantia perene de renda mínima tende a desestimular a busca de renda autônoma, não sendo desejável aplicá-la senão aos idosos; e, segundo, ela não é recomendável em um país onde são muitas e dispendiosas as ações que o governo precisa implementar em apoio ao desenvolvimento, são extremamente escassos, em vista delas, os recursos disponíveis para o setor público e é grande o número de pobres a ser atendido. Além disso, se adotado um modelo de PGRM como os propostos para as unidades subnacionais, a cessação do benefício é automática quando as crianças atingem a idade limite estabelecida para habilitação das famílias. Logo, deve-se estipular um tempo máximo de permanência nos PGRMs, mesmo que localmente possam ser revistos critérios de participação caso a caso, redefinindo tal limite.

Em vista disto, argumenta-se aqui que, no Brasil, diferentemente de países com maior nível de renda que adotaram PGRMs, o objetivo de assegurar condições de vida dignas, não obstante sua relevância intrínseca, deve, para efeito de formulação da política social, se subordinar ao objetivo maior de ampliar o potencial de geração autônoma de renda do cidadão pobre. O primeiro é complemento indispensável do segundo, posto que condições indignas comprometem a capacidade de geração de renda. Mas, isoladamente, é pouco mais que um paliativo, que aplaca a dor da pobreza (e da consciência da elite) enquanto se espera que o processo de desenvolvimento econômico resolva o problema.

²⁹ Existindo ainda hoje no Brasil um benefício assistencial de caráter universal, como o salário família, cujo valor é de fato irrisório para cada dependente, poder-se-ia, ao invés de defender a criação de um PGRM, tão-somente revalorizar tal auxílio na proporção inversa à renda familiar, condicionando-o à escolaridade obrigatória das crianças. A nosso ver, a proposta do PGRM precisa ser mais ampla e, por isso mesmo, os objetivos de inserção devem considerar o conjunto dos membros da família, não se tornando concorrentes e excludentes. Em conseqüência, devem ser extensivos simultaneamente à formação das novas gerações e à capacitação dos adultos, com vistas à sua autonomia econômica.

Considerados os objetivos apresentados na Seção 3 e os argumentos dos parágrafos anteriores, conclui-se que o sucesso de um PGRM está associado à disponibilidade de um conjunto de serviços essenciais ao desenvolvimento do ser humano, cuja provisão, com cobertura e qualidade satisfatórias, compete ao setor público providenciar. Cabe, portanto, averiguar a capacidade do governo de — contando, inclusive, com a cooperação de entidades do setor privado — promover a oferta desses serviços, com a cobertura e a qualidade adequadas, observado que o PGRM compete com eles por recursos orçamentários. Eles são, de fato, o vetor que pode assegurar equidade entre todos os cidadãos, para além dos diferenciais de renda, que tendem, num país como o Brasil, a se reduzir muito lentamente.

Reforça-se também a conclusão de que o PGRM tem baixa probabilidade de sucesso enquanto instrumento de combate à pobreza caso não seja fruto da cooperação entre os três níveis de governo. Nenhum deles, nem mesmo a União, seria capaz de, isoladamente, prover o mencionado conjunto de serviços essenciais que precisa estar à disposição da população atendida pelo PGRM.

5 - O PGRM COMO INSTRUMENTO CENTRAL DE UMA POLÍTICA DE COMBATE À POBREZA

A avaliação das limitações do PGRM, se considerada isoladamente, condenaria o programa a não existir em escala nacional. Se seu sucesso está condicionado à provisão de um conjunto de serviços com os quais compete por recursos, enquanto tais serviços podem ter um papel no combate à pobreza sem que o PGRM exista, faz sentido que, em presença de restrição orçamentária, o formulador de políticas sociais dê preferência à provisão dos serviços que à instituição do PGRM. Tal conclusão, no entanto, não leva em conta uma característica do PGRM que, se adequadamente explorada, pode promover radical melhoria na qualidade e eficiência do gasto social.

O PGRM aproxima o Estado do cidadão, ainda mais quando sua execução fica a cargo do município. No PGRM, até mesmo por questão relacionada a controle, o cidadão não pode significar para o Estado apenas um número de conta bancária onde é depositada uma mesada. É preciso acompanhamento próximo. Há a necessidade de cadastrá-lo, de verificar se as informações prestadas são verdadeiras, e, periodicamente, de assegurar que as condições de habilitação ao programa continuam a ser satisfeitas. Estas tarefas que, considerado o PGRM isoladamente, são apenas um ônus administrativo, podem ser transformadas em preciosa fonte de informação para a formulação e a avaliação das políticas sociais, revelando carências da população e, ao longo do tempo, o efetivo impacto das ações governamentais.

O PGRM é um benefício concedido pelo Estado a qualquer cidadão que satisfaça as condições de habilitação, não exigindo de parte deste, em princípio, qualquer

contraprestação de serviços.³⁰ Há espaço, portanto, para que se exija algum tipo de contrapartida, tal como vem acontecendo em alguns municípios, no que tange à obrigatoriedade da frequência à escola das crianças. Riscos existem, no entanto, de se instituírem, assim, práticas disciplinatórias, de caráter pretensamente civilizatório, por parte do Estado, sobremaneira se não houver definição prévia do que pode ser exigido compulsoriamente. O que nos parece mais adequado é exigir como única contrapartida obrigatória, no caso das crianças, sua frequência à escola — até porque é preceito constitucional a conclusão do primeiro grau completo, logo, um dever do cidadão — e, no caso dos adultos, participação em iniciativas voltadas para a sua pré-capacitação e reinserção ocupacional, que não sejam formas travestidas de emprego desqualificado; em síntese, contrapartidas voltadas exclusivamente para objetivos de formação, a serem propostas e implementadas pelos municípios. Visitas periódicas a postos de saúde e participação em ações de interesse da comunidade devem ser estimuladas como direitos de cidadania, mas não podem transformar-se em imposição, sujeita ou não a sanções.

Cabe ao Estado, numa concertação entre as três esferas de governo, oferecer tais serviços, priorizando, no atendimento, a população alvo do PGRM. Ao avaliar o conjunto das suas carências e debilidades, um município deve ser capaz — apoiado tecnicamente, se necessário for — de formular um quadro de prioridades, estabelecendo metas que incluam programas de formação e capacitação também abertos e adequados aos beneficiários do PGRM. Em outras palavras, deve-se estender aos indivíduos e/ou famílias contemplados pelos programas de combate à pobreza do tipo PGRM a cobertura social mínima indispensável à sua reintegração cidadã. Desta forma, estar-se-á induzindo o indivíduo não só a conhecer melhor, usar e beneficiar-se mais intensamente dos serviços providos pelo Estado, como a exigir qualidade dos mesmos. O controle social das ações governamentais e do gasto público se amplia.

Se o PGRM é, como se argumenta aqui, uma iniciativa conjunta dos três níveis de governo que precisa ser complementada com outras ações do setor público, ele amplia a necessidade de coordenação dos esforços e tem nisso efeito estruturante multiplicador.

O processo de descentralização, deflagrado ao longo dos anos 80 e intensificado após a Constituição de 1988, repassou para as instâncias subnacionais, juntamente

³⁰ Em alguns países europeus, como a França, onde os beneficiários do RMI estão sujeitos a uma série de mecanismos de acompanhamento social, visando notadamente a sua reinserção profissional, defende-se hoje um grau de controle menor e mais espaçado por parte do setor público, diante da ausência de resultados práticos e positivos desta vigilância. Uma flexibilidade maior, inclusive no domínio da variação da renda familiar e/ou individual, teria, segundo alguns especialistas, efeito social mais integrador já que o mal de que sofre a maioria dos beneficiários desse programa é o desemprego crônico. Na Alemanha, na Holanda e em outros países, pelo contrário, cada vez mais são exigidas contrapartidas do tipo **workfare**, com a obrigatoriedade de aceitação de qualquer atividade que seja proposta aos beneficiários da renda mínima garantida, ainda que sob níveis de remuneração inferiores aos do mercado. Qualquer recusa pode significar perda temporária do benefício ou sua redução.

com um volume maior de recursos, atividades antes da alçada do governo federal, principalmente relacionadas à assistência social, educação e saúde. Políticas públicas na área de habitação, abastecimento e saneamento básico vêm igualmente sendo elaboradas e geridas por estados e municípios.

Embora tenha aumentado significativamente o gasto público **per capita** nessas atividades nos anos recentes, desconhece-se se isto está se traduzindo numa maior efetividade do gasto. A falta de coordenação intergovernamental, reflexo da forma desordenada com que se tem processado a descentralização de encargos, é patente, por exemplo, nas chamadas crises da saúde e da educação. A existência de um PGRM nacional é no mínimo um bom motivo para que a tão reclamada organização definitiva da divisão de encargos entre as esferas de governo se materialize, reduzindo o custo da ação governamental e aumentando a concertação.

Em suma, ainda que por si sós insuficientes para o combate à pobreza, as características do PGRM o qualificam para ocupar o lugar de instrumento central de uma ação coordenada visando à erradicação da pobreza no país. Além de informar a formulação e execução das demais ações, ele fornece meios para que se ampliem a eficácia e o controle social das atividades públicas.

Propõe-se, portanto, que se deixe de lado a idéia de que o PGRM é um substituto de outras políticas sociais compensatórias — que, em essência, significa dizer que complementando a renda do pobre o mercado se encarrega de resolver o problema da pobreza do país — e que se enfatize seu papel como organizador e instrumento central de uma política que vise não apenas à melhoria das condições de vida dos pobres mediante redistribuição de renda, mas à erradicação da pobreza no país em dado horizonte de tempo.

6 - UMA PROPOSTA DE POLÍTICA COORDENADA DE COMBATE À POBREZA

Os argumentos apresentados anteriormente sugerem que a melhor — e, talvez, a única — forma eficaz de combater a pobreza é a conjugação organizada de esforços das três esferas de governo. Defendeu-se também a tese de que o PGRM, além da função de redistribuir renda, pode cumprir o papel de organizador desse esforço conjunto. Esta seção descreve as linhas gerais do que se propõe ser um programa de ação coordenada (PAC).

A expressão “coordenação” é aqui utilizada em três diferentes sentidos. Primeiro, como na federação as ações necessárias ao combate à pobreza não estão concentradas na competência de um único nível de governo, sendo atribuição comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios,³¹ é imprescindível que exista coordenação intergovernamental das atividades do

³¹ O art. 23, inciso X, da Constituição reza que “ é competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos”.

programa (coordenação vertical). Segundo, são muitos os órgãos de cada esfera de governo que teriam que se envolver em um programa deste tipo, o que requer forte coordenação administrativo-financeira que deveria ser exercida pelo chefe do Executivo, diretamente ou por delegação³² que implicasse poder sobre a alocação de recursos orçamentários e sobre as ações definidas como pertencentes ao programa (coordenação horizontal). Terceiro, é necessária coordenação entre as fases do programa (formulação, execução e avaliação) de modo que cada uma seja concebida e posta em prática como fornecedora de insumos para as demais, sejam elas de competência do mesmo ou de outro órgão participante, inclusive os pertencentes às demais esferas de governo. É neste terceiro sentido que o PGRM tem um papel importante a cumprir, fornecendo informações para a formulação (e as reformulações) e para as avaliações, além de estimular (e permitir concretamente) o controle social da execução.

Dois tipos de ação incluir-se-iam em um PAC: as focalizadas no combate à pobreza e as que, embora gerais, têm impacto importante sobre as condições de vida e as oportunidades de geração de renda que se oferecem aos pobres. Este procedimento metodológico será utilizado na avaliação do gasto social adiante delineada.

Apresenta-se a seguir uma lista de ações governamentais que, tipicamente, constituiriam um PAC. Classificam-se as atividades do PAC em três grupos: ações de nível geral, de nível comunitário e de nível individual. Cabe notar que a lista que se segue não é exaustiva; por outro lado, pode não se aplicar integralmente a uma dada localidade. A determinação, em cada caso, de quais são as ações relevantes e da dosagem adequada de cada uma é questão a ser definida e aprovada localmente, questão esta contemplada na metodologia adiante apresentada e cuja solução é facilitada pela existência de um PGRM no local.

a) Ações no nível geral:

- priorizar o investimento nas atividades públicas consideradas essenciais ao aumento do bem-estar comum, cujos benefícios têm forte incidência sobre os mais pobres, quais sejam a ampliação e melhoria dos sistemas de saneamento e moradia, saúde, educação, segurança alimentar e transportes.

³² Na França, por exemplo, foi criada uma Delegação Interministerial da Renda Mínima de Inserção, ligada diretamente ao primeiro-ministro, reunindo representantes de vários ministérios, entre eles os do Trabalho, da Habitação, da Educação, do Interior e do Orçamento e Finanças. Tal delegação coordena, monitora e implementa a política de renda mínima. Em nível dos departamentos, responsáveis pela formulação e execução das políticas de inserção, criaram-se comitês com a presença de representantes dos prefeitos, vereadores, associações, empresariado local, Associação Nacional de Proteção ao Emprego (Anpe) e entidades de representação descentralizada do Ministério do Trabalho. Paugam (1995) faz uma análise do RMI e reconhece que esse formato institucional incentivou a ação concertada entre distintos atores, públicos e privados, instituindo parcerias bastante ativas e bem-sucedidas, assentadas na idéia de que a solidariedade deve ser uma combinação de propósitos e responsabilidades.

b) Ações no nível da comunidade:

- ampliar a rede de energia elétrica e, onde for o caso, o uso de fontes alternativas de energia;
- implementar um sistema de segurança pública que atenda às demandas específicas das localidades (postos e delegacias de polícia, policiamento ostensivo);
- assegurar a existência de um sistema de prevenção e combate a incêndios, inundações, deslizamentos etc.;
- dotar as comunidades de serviços básicos de saneamento (organização da disposição e coleta de lixo, abastecimento de água e redes de esgotos e águas pluviais), iluminação pública, educação (creches, pré-escola, 1º e 2º graus e programas de apoio ao educando) e atendimento médico (postos de saúde, emergências e paramédicos);
- promover a organização de serviços comunitários (centros comunitários);
- expandir a infra-estrutura viária e de comunicação (telefonia pública, pavimentação, calçamento, praças e parques, equipamentos públicos de esportes);
- ampliar os pontos de comercialização de alimentos, promovendo a concorrência; e
- estimular a criação de empregos de proximidade junto às áreas de moradia.

c) Ações no nível do indivíduo:

- regularizar a posse ou propriedade e a documentação pessoal;
- assegurar a existência de serviços de orientação jurídica;
- desenvolver programas de assistência à criança adolescente e de orientação às famílias;
- implementar campanhas educativas (saúde e higiene, nutrição, cidadania, vida comunitária etc.);
- financiar a aquisição de lotes e construção de moradias e melhoria das condições do domicílio (instalações sanitárias e eletrificação);
- financiar microempreendimentos e cooperativas para a população carente;
- implementar e manter um sistema de informação sobre a oferta de empregos e outras oportunidades de geração de renda;
- implantar e manter um programa de alfabetização e supletivo; e
- oferecer treinamento e pré-capacitação profissional adequados ao perfil da população e às oportunidades ao seu alcance.

A focalização necessária às ações aqui propostas requer que o controle da execução se estabeleça no nível local de governo, agregando a participação de entidades e representantes da sociedade civil e consolidando o processo de

descentralização político-administrativa. Isso torna o município o principal agente no comando das políticas sociais, com o apoio técnico e financeiro dos governos federal e estadual. Cabe, por isso, exigir dos governos municipais os compromissos de: **a)** utilizar o orçamento como instrumento de planejamento da ação governamental; e **b)** tornar transparente a execução financeira, mediante adequada prestação de contas, o que pode ser feito através do Sistema Integrado de Administração Fiscal Estadual e Municipal (Siafem) já disponível.

Os governos estaduais e o federal têm cinco diferentes papéis a cumprir neste tipo de intervenção:

- a)** agente normativo, definindo balizamentos para o PAC;
- b)** prestador de serviços de apoio técnico, assessorando a execução;
- c)** participante do financiamento, sendo conveniente, quando factível, a exigência de contrapartida municipal em valor diretamente relacionado à capacidade fiscal da unidade;
- d)** fornecedor de serviços públicos de suas respectivas competências; e
- e)** auditor externo, avaliando a execução do PAC e a gestão dos recursos municipais, e propondo correções de curso.

Observou-se anteriormente que o maior empecilho à implementação de um PGRM é a viabilidade de seu financiamento. Um PAC como o aqui proposto é certamente complexo quanto à implementação e o desembolso inicial requerido supera o de um PGRM. Mas, por aumentar a probabilidade de — e reduzir o tempo necessário para — o indivíduo sair do estado de pobreza, constitui-se em forma mais eficaz de combatê-la. Admitido que o objetivo é erradicar a pobreza, um PAC é capaz de atingi-lo em tempo bem menor que um PGRM. Conseqüentemente, seu custo global é, provavelmente, bem inferior ao desse instrumento. Ademais, muitas — provavelmente a grande maioria — das ações que constituem o PAC já estão sendo executadas por um ou mais dos níveis de governo. A questão é coordená-las — evitando a simultânea ocorrência de não atendimento a uma parcela da população, de um lado, e duplicidade de atendimento, com desperdício, de outro —, focalizá-las — priorizando o pobre e deixando para o mercado o atendimento aos que podem pagar — e reforçá-las onde necessário. Isto considerado, o desembolso inicial adicional necessário para realizar um PAC é bem menor do que pode parecer à primeira vista.

Em face da complexidade e magnitude de um PAC, seria utópico concebê-lo como um programa com ampla cobertura geográfica desde o seu início. É bem verdade que o combate à pobreza no país tem caráter urgente, mas o adodamento na realização de um programa desta envergadura teria como resultado quase certo um grande desperdício de recursos. A promoção de um PAC exige um trabalho preparatório de grande porte e a adoção de uma estratégia de implementação

gradual, iniciando-se o programa com experiências piloto, avaliando-se a execução e corrigindo-se suas deficiências para, só então, ampliar a abrangência. Ele deve começar nas regiões onde se verificam os índices de carência mais elevados do país e onde já existem PGRM em fase de implementação.

7 - LINHAS GERAIS DE UMA METODOLOGIA PARA EMBASAMENTO DO PAC E DO PGRM

O trabalho preparatório do PAC e do PGRM requer a obtenção de informações e a realização de pesquisas relacionadas aos seguintes temas:

- a) definição das ações relevantes do PAC em cada localidade, estimação dos seus custos e identificação do nível de governo apto a realizar cada uma delas; idem para a implantação do PGRM;³³
- b) avaliação da capacidade de resposta das unidades locais às demandas de um programa de combate à pobreza;
- c) avaliação do gasto social das unidades executoras do PAC e do PGRM; e
- d) definição da estrutura institucional adequada à implementação do PAC e do PGRM.

Nesta seção delinea-se a metodologia para tratamento dos três primeiros temas. O tratamento do último dos temas requer não uma metodologia, mas a realização de estudo que, conjugando a realidade brasileira à experiência de países em que há tradição de execução descentralizada das ações governamentais, desenhe a estrutura institucional desejada.

Dado que o PAC aqui proposto centra-se no PGRM, unidades que já executam tais programas e aquelas que estão prestes a implantá-los são candidatas naturais a participar de experiências piloto.

Nas localidades que já desenvolvem um PGRM, a avaliação da execução e dos resultados até aqui obtidos pelo programa constitui-se em preciosa fonte de informação para a concepção do PAC. Importa, por exemplo, estabelecer o grau de comprometimento de recursos orçamentários que um PGRM requer e, principalmente, o que ocorreu com os demais gastos sociais, particularmente com os especificamente voltados para o combate à pobreza, ao longo do programa. O PGRM, por aumentar o contato entre o Estado e a população pobre, bem como o nível de informação a respeito desta, explicita carências e, conseqüentemente, a demanda por gasto social, estimulando a oferta. Por outro lado, a competição por

³³ Embora intrinsecamente associados e interdependentes na sua formulação mais geral, cabe, de um ponto de vista metodológico, proceder a um acompanhamento distinto de cada uma dessas propostas, pois ensejam programas, projetos e atividades diferenciados.

recursos orçamentários — ou o sentimento do governo local de que, instituído o PGRM, ele está desobrigado de outros tipos de atendimento àquela parcela da população — pode impedir a oferta, com cobertura e qualidade adequadas, dos serviços essenciais ao bem-estar e à garantia da cidadania. O resultado líquido desses dois efeitos, importante para a definição da forma e intensidade de participação das unidades locais no PAC, é uma questão que só pode ser respondida mediante verificação empírica.

As localidades que estão prestes a iniciar um PGRM, por seu turno, oferecem a vantagem de ser possível conceber os instrumentos de controle e avaliação do programa de forma que permitam obter, desde seu início, as informações que melhor servem à formulação e ao acompanhamento dos resultados do PAC. Nestes casos, a própria metodologia para embasamento do PAC reveste-se de caráter didático ao servir, ao mesmo tempo, à definição e à avaliação do programa naquela localidade e como roteiro para a sua implantação em outras por ocasião da ampliação de sua cobertura. Além disso, ao tratar conjuntamente da implementação e da avaliação, torna-se um instrumento de avaliação contínua, concomitante à execução, fortalecendo os municípios no monitoramento de suas ações, notadamente aqueles mais carentes de competência administrativa. Assim, esta dinâmica pode contribuir indiretamente para aprimorar a gestão administrativa, estabelecendo princípios gerais de acompanhamento das políticas públicas e do gasto social, com base na maior transparência, qualidade e fidedignidade das contas públicas.

7.1 - Definição das Ações Relevantes

A primeira etapa do trabalho preparatório consiste em se proceder à delimitação da população alvo a ser beneficiada por um PGRM, bem como à determinação das carências que devem ser supridas através da formulação e implementação de um PAC. Tais procedimentos permitirão especificar o perfil e estabelecer o custo do PGRM localmente, bem como definir o conjunto de ações relevantes que constituirão o PAC, definindo a atribuição de cada nível de governo no atendimento das carências e serviços sociais e estimando o montante de seu custo e como comparti-lo.

No tocante ao processo de seleção da população que se pretende atender e à focalização do programa, cabe:

- a)** definir a linha de pobreza mais apropriada para o município dentre as disponíveis e identificar o hiato de renda que segrega a população pobre; e
- b)** estimar a proporção de pobres (famílias e indivíduos) e as características demográficas e socioeconômicas desse estrato da população, a partir de informações estatísticas oriundas da PNAD (se o programa for estadual) ou do Censo Demográfico (indispensável para a formulação de programas a serem executados em nível local), agregando, caso necessário, informações de pesquisa

de campo que possam complementar o perfil da população alvo e a determinação das suas carências.

De posse destas informações será possível proceder a uma estimativa prévia do custo local do PGRM, cuja base de cálculo deve considerar: **a)** o valor do benefício estabelecido nacionalmente e o público potencial; **b)** o valor das ações implícitas à adoção de um PGRM, no campo da formação escolar de crianças e da pré-capacitação de adultos; **c)** o custo administrativo de constituição de uma comissão local do PGRM, comprometida com o acompanhamento e a avaliação permanente do programa; e **d)** o custo que compete a cada nível de governo em função das atribuições que lhes cabem no combate direto à erradicação da pobreza.

Aspectos importantes na caracterização da pobreza, tais como situação nutricional e grau de exclusão social, medido este pela vivência da cidadania, devem ser levantados por ocasião da elaboração posterior do cadastro dos beneficiários potenciais do programa (requerentes), de forma a orientar o conjunto de ações a ser desenvolvido no combate à pobreza. A concepção do questionário a ser utilizado por ocasião do cadastramento e o cuidado no seu preenchimento e na verificação das informações prestadas são importantes para assegurar a qualidade e suficiência das informações que subsidiarão a formulação do PAC. Estas informações são essenciais para os passos seguintes, que são:

a) estimar o grau de atendimento das carências locais. Para tal devem ser construídos indicadores de atendimento, computando, quanto à infra-estrutura, as reais condições de abastecimento com água potável, esgotamento sanitário, energia elétrica, iluminação pública, redes de águas pluviais e urbanização. Quanto aos equipamentos comunitários, há que se avaliar sua disponibilidade nas áreas da educação, saúde, segurança alimentar, transportes e segurança pública;

b) definir, a partir de manuais da literatura especializada nacional e internacional, de parâmetros nacionais e de entrevistas com técnicos e especialistas, padrões mínimos aceitáveis e padrões desejáveis de atendimento;

c) quantificados o grau de atendimento às carências existente e o padrão que se deseja atingir, estimar o custo da iniciativa (com o apoio de técnicos do setor público atuantes nas concessionárias e nas respectivas secretarias);³⁴

d) identificar quais serão as atribuições de cada nível de governo — União, estado e município — no atendimento dessas carências, e os custos que incorrerão, considerando as competências que lhes cabem usualmente, mas redefinindo-as diante da situação específica da instância local, com base nos desafios que se lhe colocam e no seu grau de autonomia financeira;

³⁴ Na medida em que se realizem análises visando à instituição de PGRMs e PACs locais, é possível formar um “banco de padrões” que acumule as informações, facilitando as análises futuras.

e) utilizar o orçamento como instrumento de planejamento para suprir tais carências, definindo metas anuais que permitam a elaboração de relatórios de acompanhamento físico-financeiro; e

f) constituir comissões responsáveis pelo monitoramento local do PAC, com base em critérios de representatividade que garantam ampla mobilização social e interação institucional entre os agentes chamados a intervir.

7.2 - Avaliação da Capacidade de Resposta

Estipulado o universo da população potencialmente beneficiária de um PGRM local, suas características e o custo das iniciativas a serem desenvolvidas em consonância com a distribuição do benefício, e definido o conjunto de ações que deve configurar um PAC (também em nível local), bem como seus custos de implantação e execução e as atribuições que competem em princípio a cada nível de governo, cabe averiguar a capacidade financeira e técnica das unidades subnacionais. O objetivo é inferir como estados e municípios podem responder às demandas de um programa de combate à pobreza mediante aumento do esforço fiscal e/ou reprogramação do gasto público, inclusive dos da própria área social, bem como mediante adequação da estrutura administrativa e/ou aquisição de capacitação técnica adicional.

Em relação à capacidade técnica, é necessário que se faça um diagnóstico da situação administrativa do município que executará o PAC, visando determinar o tipo de apoio de que a unidade carece. Não obstante a maior disponibilidade de recursos e a melhoria na qualidade da administração observadas após 1988, certamente serão encontradas situações de extrema precariedade administrativa, ainda mais nos municípios em que há grande incidência de pobreza. Mesmo naqueles em que existe alguma capacidade de execução, o planejamento e a avaliação das ações não são práticas usuais e, em muitos deles, o orçamento é mera peça contábil obrigatória, sem qualquer significado prático.

Independentemente da existência de um PAC, tal situação requer urgente correção, que dificilmente ocorrerá sem a participação, na forma de assistência técnica, dos níveis superiores de governo, até porque existem outras dificuldades de porte, como o nível insuficiente de formação do pessoal responsável nos municípios pela execução de programas e atividades sociais. Segundo a PNAD 95, aproximadamente 50% dos funcionários municipais não têm 1º grau completo e somente 10% concluíram o curso superior. Tomando-se como contraponto os funcionários do escalão federal, tais proporções mudam significativamente: 15% não completaram o 1º grau e perto de 30% dispõem de título universitário. Portanto, a assistência técnica vertical será um elemento-chave na implementação destes programas.

O PAC é, no mínimo, um bom pretexto para que se amplie a cooperação entre governos com o objetivo de difundir princípios gerais de acompanhamento das políticas públicas, com base no uso do orçamento como instrumento de planejamento, na transparência das contas públicas e na adequação de balanços físico-financeiros. Nesse sentido, o estímulo à adesão das unidades subnacionais ao Siafem ou, se a unidade preferir, ao uso de outro sistema com ele compatível asseguraria a melhoria da qualidade e fidedignidade dos dados, facilitando a coordenação intergovernamental e a organização do processo de descentralização que já vem ocorrendo de forma desordenada.

Com respeito à capacidade financeira, cabe determinar:

- a) a capacidade própria de financiamento, efetiva e potencial, da unidade; e
- b) o grau de comprometimento dos recursos disponíveis.

A receita líquida é tradicionalmente utilizada como uma medida da capacidade própria de financiamento que a unidade tem em dado ponto no tempo. Este agregado, obtido diretamente da contabilidade governamental, inclui somente aqueles itens da receita global que têm caráter permanente, ou seja, aqueles que independem de decisões **ad hoc** para existir e que se constituam em recurso disponível para a unidade. Vale dizer, excluem-se da receita total as receitas de operações de crédito, de transferências de capital, de alienação de bens e de amortização, no caso dos municípios. Em se tratando de estados ou da União há que se subtrair da receita total também as despesas com transferências intergovernamentais não-voluntárias.

A capacidade de financiamento que uma unidade efetivamente tem em dado ponto no tempo não pode ser confundida com o conceito de capacidade fiscal, de medição muito mais difícil. A capacidade fiscal exprime o montante de arrecadação que, potencialmente, pode ser extraído dos contribuintes de uma dada jurisdição. Esta depende da dimensão da base tributária, que é função das características econômicas da jurisdição e dos tipos de tributos que a legislação permite impor. A literatura internacional sobre capacidade fiscal é pouco satisfatória, na medida em que se constitui de modelos teóricos de pouca utilidade prática ou de modelos simples que estimam o potencial de uma unidade tomando como padrão de comparação a arrecadação média de um grupo de unidades com legislações tributárias semelhantes. A literatura brasileira a respeito praticamente inexistente. Contudo, um trabalho recente foge à descrição aqui feita, utilizando uma metodologia que de fato permite determinar o potencial de arrecadação, oferecendo um caminho promissor para futuros trabalhos [ver Reis e Blanco (1996)].

Obtida a capacidade fiscal da unidade, a comparação desta com a arrecadação efetiva permite obter uma medida de esforço fiscal. Nos casos em que a arrecadação efetiva não é próxima da potencial, há espaço para, via aumento do esforço fiscal, obter recursos adicionais que poderiam ser alocados ao PAC. Isto registrado e observado que não existem ainda medidas de esforço fiscal para os municípios brasileiros, o texto que se segue desconsidera a possibilidade de ampliação da arrecadação própria via aumento do esforço fiscal, tomando a receita líquida como o montante de recursos existente e buscando verificar que parcela deste é passível de redirecionamento para o PAC.

Do total da receita líquida, uma parcela está comprometida com gastos rígidos e outra com despesas em ações que se enquadram no PAC. O restante constitui recursos passíveis, em princípio, de redirecionamento para o PAC. Evidentemente, apenas uma fração desses recursos pode efetivamente ser alocada

ao programa. Esta fração depende da prioridade a ele atribuída **vis-à-vis** os demais encargos da unidade.

Idealmente, devem ser incluídos como gastos rígidos não relacionados ao PAC:

- a) despesas com encargos da dívida, observado que, no caso de dívida mobiliária, é usual a rolagem do principal, não devendo, por isso, ser computado como gasto rígido o montante das amortizações;
- b) gastos com pessoal inativo;
- c) gastos com pessoal ativo não envolvido em atividades englobadas no PAC;
- d) despesas de custeio necessárias para o funcionamento da administração; e
- e) receitas vinculadas a gastos específicos, observado que receitas de transferência de capital, usualmente vinculadas a investimentos específicos, já estão excluídas do conceito de receita líquida e que uma importante vinculação de receita municipal, à educação, está enquadrada no PAC.

Há, por certo, inúmeras dificuldades práticas — cujo grau depende do nível de agregação dos dados fiscais disponíveis e da existência ou não de acompanhamento físico das ações governamentais — tanto para determinar o montante dos gastos rígidos como o das despesas que já se efetuam em atividades e projetos incluídos no PAC. Assim, cabe ao analista, em cada caso, definir a melhor aproximação que pode ser obtida para tais montantes.

Deduzindo-se da receita líquida as despesas antes mencionadas, obtém-se a receita líquida não comprometida da unidade. Uma fração desta, cujo valor precisa ser determinado mediante decisão política que leve em conta as demais atribuições da unidade — e, se possível, seu grau de esforço fiscal —, constituiria a parcela de seus recursos a serem remanejados para o PAC (inclusive para o PGRM nele contido) que se somariam àqueles já direcionados para atividades e projetos em andamento que se incluem no programa. Definida a participação financeira da unidade no PAC e conhecido o custo total das atividades a serem por ela desenvolvidas no âmbito do programa, é trivial estabelecer o montante de transferências necessário para que o município possa cumprir seu papel e, conseqüentemente, o custo a ser incorrido pelos níveis superiores de governo em adição àqueles correspondentes a suas atividades incluídas no programa.

7.3 - Avaliação do Gasto Social e da sua Eficácia

A terceira vertente de avaliação a ser considerada diz respeito ao gasto social.

É freqüente e recorrente o uso de indicadores sobre gasto **per capita** por função (saúde e saneamento, habitação e urbanismo, educação e cultura, abastecimento

etc.). Eles continuam sendo pertinentes e devem integrar sistemas de acompanhamento físico das metas alcançadas pelo PAC, a serem elaborados com base em pesquisas domiciliares e no nível da comunidade, assegurando intertemporalidade. Entretanto, devem ser consideradas novas atribuições como aquelas ligadas ao desenvolvimento de atividades econômicas, do emprego e da geração de renda, muitas vezes diluídas numa função extremamente agregada, qual seja, a assistência social.³⁵ Trata-se, portanto, não só de desagregar funções relevantes para interpretação do gasto, muitas vezes não computadas de forma discriminada, como também assegurar na leitura do gasto a identificação dos subprogramas, projetos e atividades constitutivos da ação mais geral (função).³⁶

Paralelamente, levantamentos sistemáticos que permitam estimar, para além do gasto, como evolui o quadro sanitário local, o desempenho escolar, a melhoria das condições de moradia da população coberta pelo PGRM e sua acessibilidade ao sistema de transportes são indispensáveis.

Importa, porém, que se discrimine sempre em tais procedimentos o montante dos dispêndios com programas sociais de caráter mais geral (PAC geral), que atuam direta e indiretamente sobre a pobreza, daqueles que se focalizam **stricto sensu** no combate à pobreza (PAC restrito e PGRM). Os primeiros, embora repercutam positivamente sobre a redução da pobreza, dado seu caráter universalista, tendem a ser menos efetivos em relação a este objetivo do que políticas focalizadas, propriedade esta mostrada, por exemplo, pelo PGRM. Tal **démarche** permitirá estimar o **quantum** do gasto social que vem sendo direcionado, de fato, para a proteção e a ressocialização dos mais pobres, o que não é prática freqüente.

Sendo factível definir a linha de pobreza mais apropriada para cada município e estimar a proporção de pobres, torna-se possível implementar tal metodologia. Esta, por sua vez, pode ser parcialmente adaptada às funções constitutivas do item dispêndios de estados e municípios vinculados ao Siafem.³⁷ Parcialmente, apenas, pois a forma como são contabilizadas algumas despesas, extremamente agregadas, dificulta um tratamento mais fino e aprimorado do gasto. É o caso, por exemplo, do gasto com pessoal, onde não se pode captar a proporção dos dispêndios com pessoal envolvido no ensino elementar ou seletivo — identificado como elemento de uma política ativa de combate à pobreza — no rol do gasto com ativos ligados

³⁵ Até porque são raras, de modo geral, as experiências municipais com Secretarias do Trabalho.

³⁶ Vale lembrar que os dados publicados pela Secretaria do Tesouro Nacional, construídos a partir dos balanços financeiros de estados e municípios, não permitem desagregar a despesa efetuada em cada projeto ou programa no interior de cada função. Há que estabelecer tal procedimento, como resultado preliminar importante da adoção de um PAC/PGRM. Logo, há dois níveis de desagregação necessários.

³⁷ Estudo de caso feito para o Distrito Federal evidenciou tal possibilidade. Infelizmente, por constarem apenas de tal sistema os Estados de Pernambuco e São Paulo e o município de Uberlândia, todos eles ainda sem experiência prévia com PGRMs, optamos por nos limitar à Brasília, que reunia sistema de acompanhamento físico-financeiro do gasto com implementação de uma variação do PGRM, a bolsa-escola.

à função ensino. Portanto, o PAC deve ser desagregado em três dimensões: PAC geral, PAC restrito e PGRM.

Esse princípio mais geral a nortear o sistema de acompanhamento físico-financeiro do PAC será específico a cada localidade, uma vez que, como apontado na Subseção 7.1, terão sido identificadas previamente as ações relevantes a serem desenvolvidas e os meios financeiros previstos para este fim, com base no orçamento. Conseqüentemente, não nos parece adequado estabelecer **a priori** um corpo de indicadores a ser aplicado e replicado. Isso vai depender da realidade de cada município, das suas prioridades e das condições de acompanhamento requeridas pelo PAC que ele será capaz de implementar. Certamente será bastante valioso incentivar entre municípios o conhecimento recíproco de cada experiência, os desafios e dificuldades enfrentados, e as soluções alcançadas. Esta socialização de informações deve ser um dos elementos-chave da coordenação vertical.

Entretanto, isto não é por si só suficiente para avaliar as transformações que se espera sejam decorrentes desse novo tipo de ação social, mais coordenada e adequada às verdadeiras necessidades da população carente, alvo central desta proposta. Parece-nos fundamental que sejam incorporados ao sistema de acompanhamento e avaliação do PAC não apenas indicadores relativos à despesa em subprojetos e subprogramas tradicionalmente estruturados por setor — só que, agora, interagindo dentro de um PAC —, mas sobretudo indicadores que expressem formas e grau de participação na vida econômica e social do público potencialmente beneficiário desta proposta, verdadeira medida da eficácia da política social. Se o que se pretende é reduzir a pobreza através de uma intervenção social qualitativamente nova, que prioriza o atendimento aos mais carentes, procurando fortalecer a cidadania e evitar a exclusão social, então torna-se indispensável agregar medidas que expressem como se processa tal integração e como se reforçam os laços sociais. Por outro lado, considerando-se necessária e pertinente a exigência de contrapartidas dos participantes do PGRM, iniciativas relativas à escolarização das crianças e à pré-qualificação dos adultos com vistas a uma autonomia econômica maior devem ter destaque na avaliação do gasto e na interpretação dos seus resultados.

Conclui-se desde logo ser oportuno dispor de três blocos de avaliação, relativos às três dimensões do PAC. São eles:

- a) dispêndios em programas sociais com impactos sobre a pobreza (PAC geral), relacionados a um conjunto de indicadores físicos construídos para este fim;
- b) dispêndios realizados com programas sociais focalizados no combate à pobreza (PAC restrito), relacionados a um conjunto de indicadores físicos elaborados para este fim; e

c) dispêndios com o PGRM e programas e atividades específicos,³⁸ inscritos no âmbito das contrapartidas e da ressocialização do público alvo do PGRM.

Com relação ao bloco de avaliação 1, tomando como pressuposto a idéia de que um PAC deve desenvolver ações em três níveis (geral, da comunidade e individual), contemplando, portanto, a provisão de um grande número de serviços bastante diversificados — que vão da manutenção e ampliação do sistema de saneamento, saúde, educação, segurança alimentar, transportes e segurança pública, até a promoção de serviços comunitários, desenvolvimento de programas de assistência à criança etc. —, torna-se indispensável considerar todas essas atribuições. São elas: educação; saúde; infra-estrutura; urbanização; segurança pública; abastecimento; assistência social; transporte; lazer/esporte; habitação e regularização fundiária; emprego e geração de renda, promoção e extensão rural; desenvolvimento integrado. O objetivo é medir a evolução da oferta, cobertura e qualidade desses serviços relacionando tais características ao quadro de evolução das carências e à participação da população alvo do PGRM. Tais meios devem possibilitar uma leitura sistemática dos efeitos das ações de caráter mais universal sobre o combate à pobreza, permitindo ajustes e aprimoramentos nos programas à medida em que se avança na sua execução.

Com relação ao bloco de avaliação 2, identificadas dentre as atribuições do governo aquelas que podem ou devem ter um impacto direto sobre a redução da pobreza, via programas e projetos específicos, deve-se proceder à sua classificação, caracterizando-se suas ações relevantes, a despesa e as metas que lhes são implícitas. Alguns exemplos a merecer destaque podem ser elencados, a título de ilustração, sem esquecer, no entanto, que sua identificação deve variar segundo a realidade da localidade em questão. No item educação, por exemplo, cabe privilegiar as atividades ligadas ao ensino primário e de primeiro grau, à erradicação do analfabetismo e ao ensino supletivo. Na saúde, o combate à mortalidade infantil, os cuidados com o estado nutricional das crianças, o atendimento pré e pós-natal das parturientes, e a sujeição a doenças infecciosas e epidemiológicas. Em termos de infra-estrutura, há que se aventar quais as alternativas de moradia digna para a população, com especial atenção para a população de rua e os sem teto, e acesso permanente e sem restrições a água potável, luz elétrica e algum tipo de esgotamento sanitário. Em matéria de abastecimento, o acesso a uma alimentação equilibrada, diversificada e regular deve ser computado. Quanto ao lazer: atividades de ressocialização desenvolvidas com jovens e adolescentes não podem ser esquecidas. Há que analisar também os programas de treinamento e capacitação de assistentes sociais envolvidos com programas de combate à pobreza.

³⁸ Vale relatar aqui que, para o ano de 1992, segundo dados da Secretaria do Tesouro Nacional, no universo dos municípios brasileiros, cerca de 363 somente realizaram gastos voltados para programas ligados à atividade econômica e à geração de renda. Já o gasto com educação e saúde é forçosamente de grande monta em todos os municípios brasileiros, já que se trata de um preceito constitucional.

Com relação ao bloco 3 de avaliação, três elementos devem ser considerados. Primeiramente, o custo do PGRM por unidade domiciliar. Em segundo, as despesas com aprimoramento da escolaridade e desempenho da população de 7-14 anos atendida pelo PGRM. Finalmente, as despesas com programas e projetos de treinamento e pré-qualificação de adultos (homens e mulheres), estágios em empregos de proximidade, e programas de geração de renda. Considerando-se, concomitantemente, o enfoque acerca da ressocialização da população pobre, trata-se menos de se elaborarem indicadores de gasto do que se forjarem indicadores de coesão social, participação social e cidadania. Eles devem computar o universo de iniciativas tomadas pelos beneficiários do PGRM com vistas à obtenção de recursos, emprego, maior formação, consumo de serviços sociais oferecidos pelo município no âmbito do PAC; procura de bem-estar da família; e participação na vida comunitária do bairro.

Criando-se em nível municipal uma instância institucional de articulação e coordenação das ações empreendidas pelos diferentes níveis de governo no âmbito de um PAC e de um PGRM, sugere-se que lhe seja igualmente atribuída a implementação e direção de um Sistema de Acompanhamento Físico-Financeiro para Avaliação do Gasto Social do PAC e do PGRM, sem o que será quase impossível cruzar as metas físicas com os dispêndios realizados, analisando rigorosamente os efeitos e custos dessas políticas de impacto sobre a pobreza.

Os quesitos para avaliação dos resultados do Programa de Ação Coordenada em nível local e do PGRM devem, portanto, considerar:

- a) eficiência, eficácia e efetividade do gasto social nas ações coordenadas, com base em indicadores de impacto previamente selecionados com o apoio de especialistas e estudiosos dos diferentes assuntos em pauta;
- b) impacto sobre a redução da pobreza; e
- c) grau de articulação das políticas sociais entre as três esferas de governo, evitando sobreposições, com comprometimento de recursos já escassos, e vácuos importantes.

8 - NOTA FINAL: PAC E EQUILÍBRIO ORÇAMENTÁRIO

Ao implantar um PAC, é preciso lembrar que políticas populistas de combate à pobreza, que geram gastos incompatíveis com o montante de recursos disponível para o governo, acabam sendo financiadas de forma inflacionária. A inflação aflige mais aos pobres, e a incerteza a ela associada, como mostra nossa própria experiência, inibe o investimento e o crescimento necessários à aceleração da redução da pobreza. O PAC, a despeito de ser um programa de grande porte e objetivos ambiciosos, tem que respeitar a restrição de recursos do governo e, por isso, sua implementação requer cuidadoso planejamento prévio que evite desperdícios e distribua adequadamente a carga de custos ao longo do tempo.

Não há forma de eliminar rapidamente um problema como o da pobreza que é tão antigo quanto o país. Por outro lado, se não for tomada a decisão política de conferir prioridade ao combate à pobreza — na prática e não apenas no discurso — e não se cuidar de adequar o setor público ao cumprimento desta missão, apenas se aguardando que o crescimento econômico resolva o problema, o processo de solução será mais lento que o potencialmente possível e muitas serão as gerações futuras que herdarão a carga de conviver com a pobreza. O desafio é, portanto, encontrar o melhor compromisso entre os objetivos de equilíbrio orçamentário e combate à pobreza, de forma a não mais comprometer o amanhã de milhões de indivíduos que têm sido injustamente penalizados pela inoperância da política social brasileira. É possível transformar radicalmente essa realidade com menos desperdício e esforços mais numerosos e melhor coordenados.

BIBLIOGRAFIA

- ANSPACH, M. R. L'archipel du welfare Américain. **La Revue du M.A.U.S.S.**, Paris, La Découverte, n.7, 1^o semestre 1996.
- AZNAR, G. Pour un revenu de vagabondage. **La Revue du M.A.U.S.S.**, Paris, La Découverte, n.7, p. 291-296, 1^o semestre 1996.
- BUCHANAN, J. **The demand and supply of public goods**. Cap. 5. Chicago: Rand McNally, 1968.
- CAILLÉ, A. Vers un revenu minimum inconditionnel? **La Revue du M.A.U.S.S.**, Paris, La Découverte, n.7, 1^o semestre 1996.
- CASTEL, R. Vers un revenu minimum inconditionnel? **La Revue du M.A.U.S.S.**, Paris, La Découverte, n.7, p. 174-187, 1^o semestre 1996.
- EUZÉBY, C. **Le revenu minimum garanti**. Paris, La Découverte, 1991 (Collection Repères).
- _____. Vers un revenu minimum inconditionnel? **La Revue du M.A.U.S.S.**, Paris, La Découverte, n.7, 1^o semestre 1996.
- FRIEDMAN, M. **Capitalism and freedom**. Chicago: University of Chicago Press, 1972.
- HARRIBÉY, J.-M. Théorie de la justice, revenu et citoyenneté. **La Revue du M.A.U.S.S.**, Paris, La Découverte, n.7, p. 188-198, 1^o semestre 1996.
- LIPIETZ, A. **La société en sablier**. Paris: Ed. La Découverte, 1996.
- MEAD, J. **New politics of poverty. The nonworking poor in America**. New York: Basic Book, 1992.
- OATES, E. W. **Fiscal federalism**. Cap. 1. New York: Harcourt Brace Jovanovich, Inc., 1972.
- PAINE, T. **A justiça agrária oposta à lei e aos privilégios agrários**. Paris, 1976.
- _____. **Qu'est-ce qu' une société juste?** Paris: Seuil, 1991 (Collection La Couleur des Idées).
- PARIJS, P. van. **Sauver la solidarité**. Paris: Cerf, 1995 (Collection Humanités).
- PAUGAM, S. **La pauvreté en France**. Paris, 1995.

REIS, E. J., BLANCO, F. A. Capacidade tributária dos estados brasileiros — 1970/90. **Economia Brasileira em Perspectiva** — 1996. Rio de Janeiro: IPEA, v. 1, p. 325-353, 1996.

RHYS-WILLIAMS, J. **Something to look forward to**. Londres: McDonald, 1949.

SUPLICY, E. M. (org.). **Programa de garantia de renda mínima**. Brasília: Senado Federal, 1992.

TIEBOUT, C. A pure theory of local expenditures. **Journal of Political Economy**, v.64, p.416-424, Oct. 1956.

URANI, A. **Renda mínima: uma avaliação das propostas em debate no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, jul. 1996 (Série Seminários, 06/96).