

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 596

PROGRAMAS DE GARANTIA DE RENDA MÍNIMA: PERSPECTIVAS BRASILEIRAS

Lena Lavinás**

Rio de Janeiro, outubro de 1998

* Esse artigo é parte da pesquisa intitulada *Desenvolvimento de uma Metodologia de Avaliação dos Programas de Renda Mínima*, que vem sendo desenvolvida na DIPES/IPEA em parceria com os técnicos Sonia Rocha, Ricardo Varsano e o professor João Sabóia do IE da UFRJ, no âmbito de um convênio Finep/UFRJ/IPEA. Conta ainda com o apoio do Ildes/Fundação Friedrich Ebert e da Fundação Ford, no projeto *Implantação de Programas de Renda Mínima - uma orientação aos municípios*, coordenado pelo IPEA. Agradecemos os comentários críticos de Ricardo Varsano, Sonia Rocha e Francisco Oliveira e a colaboração de Octávio Tourinho da DIPES/IPEA, na montagem das simulações. Agradecemos ainda a participação dos assistentes de pesquisa e estagiários Rodrigo Paiva, Mariana Bittar, Renata Araújo, Marcelo Rubens, Márcio Duarte e Daniele Manão

** Da Diretoria de Pesquisa do IPEA e da UFRJ.



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 – EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS: ALGUNS EXEMPLOS.....	2
2.1 – Países Europeus com Tradição de <i>Welfare</i>	2
2.2 – Países Latino-Americanos: Um Novo Instrumento no Combate à Pobreza?	7
2.3 – Em Síntese.....	11
3 – AS EXPERIÊNCIAS DESCENTRALIZADAS NO BRASIL.....	12
3.1 – Critérios de Seleção do Público-Alvo e Contrapartidas.....	14
3.2 – Valor do Benefício e Tempo de Permanência no Programa.....	17
3.3 – Coordenação Administrativa, Formato e Acompanhamento dos Programas.....	19
3.4 – Escala, Custo do Programa e Participação Orçamentária.....	21
3.5 – Paralelo Programas Nacionais/Internacionais	22
4 – LIMITES À ADOÇÃO DE PGRM PELOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS	23
5 – CONCLUSÃO	33
ANEXO.....	35
BIBLIOGRAFIA	37

RESUMO

Este artigo tem por finalidade discutir a natureza e a viabilidade dos programas de renda mínima ora em curso em alguns municípios brasileiros comparando tais iniciativas com experiências internacionais, algumas de longa data e outras ainda em fase experimental. São apresentados sumariamente os casos alemão e francês, incluindo também exemplos latino-americanos (casos argentino e mexicano). Para ilustrar as experiências nacionais, descrevemos três estudos de caso: Brasília, Belo Horizonte e o Família Cidadã de Vitória. Por fim, com base em simulações, questionam-se as reais possibilidades de os municípios brasileiros na sua grande maioria, implementarem programas afins. A conclusão mais geral é a imperiosa necessidade de se constituir um programa nacional, co-financiado pelas três esferas de governo, onde a participação dos governos federal e estadual deve ser diretamente proporcional ao número de pobres no município e inversamente proporcional à sua capacidade fiscal.

ABSTRACT

This article discusses some of the international experience with basic income programs, and uses it as a benchmark in evaluating the adoption of these programs by some Brazilian municipalities. Specifically, we review the justification, describe the nature and discuss the implementation of these programs in Germany France, Latin America (exemplified by the cases of Argentina and Mexico), and in Brazil, which is addressed through the study of three case studies: the cities of Brasilia, Belo Horizonte and Vitoria. We also present simulations designed to evaluate the feasibility of implementing a national program of this sort, which show that the vast majority of Brazilian municipalities do not have the fiscal capacity to finance it alone. We conclude that it is urgent that a national basic income program be implemented in Brazil, and that it would have to be co-financed by the three spheres of Government. To achieve this objective we argue that the municipalities should themselves be responsible for the operation of such programs, and that the volume of supplemental funding by the Federal and State Governments should be directly proportional to the number of poor and inversely proportional to fiscal capacity of the municipalities.

1 - INTRODUÇÃO

As experiências com programas de garantia de renda mínima (PGRM) surgem nos países desenvolvidos, neste século, à medida que se vai consolidando o Estado de bem-estar. A idéia, já formulada por pensadores liberais desde o século XVIII, era criar uma rede de proteção social para as populações mais pobres, através de uma transferência de renda complementar. Muitos países europeus (Dinamarca, Alemanha, entre outros) já nos anos 30-40 passam a adotar políticas com este perfil redistributivo. No presente, a União Européia e a OCDE preconizam a adesão dos países membros aos programas de renda mínima, embora tal decisão seja do âmbito da soberania nacional. Daí a grande diversidade de formatos de PGRMs que existem hoje. Guardam, no entanto, traços comuns entre si [ver Lavinás e Varsano (1997)].

A renda mínima é uma transferência de renda monetária direta do governo a indivíduos ou famílias que carecem do mínimo vital. *Grosso modo*, o montante da renda mínima constitui-se no diferencial entre a soma de todas as rendas de uma família e o valor mínimo necessário à sobrevivência, teto esse estipulado em função da composição demográfica da família, isto é, número de crianças, de inativos ou idosos, e das condições de vida no país. Calcula-se o valor da renda a ser transferida em caráter cumulativo. Assim, o valor pago a um adulto sozinho é o valor de referência a partir do qual calcula-se a fração que será paga aos demais membros da família. Este valor é, portanto, inferior àquele que deve receber uma família de dois adultos sem filhos, que por sua vez é também inferior ao que será pago a uma família composta por dois adultos e um dependente, e assim sucessivamente. Não existe um valor preestabelecido por família, apenas um piso, individual.

Quanto às condições de entrada no sistema, restringem-se quase sempre ao déficit de renda, implicando a transparência na declaração do valor da renda real e do patrimônio de cada requerente. Já no universo das contrapartidas, observa-se uma gradação que vai da incondicionalidade até a quase obrigatoriedade, feita aos adultos ativos e desempregados, em aceitar qualquer trabalho oferecido pelo sistema público de emprego. Esses programas são todos universais, como assinalado anteriormente, restritos apenas à população carente.

A forma de participação financeira e gerencial das instâncias subnacionais varia de um país para outro. Em alguns, a contribuição do governo central ou federal é majoritária (Holanda) ou integral (Inglaterra, Luxemburgo, Irlanda). Há também aqueles, como a Bélgica e a Dinamarca, onde tal co-participação financeira é repartida igualmente. Na Alemanha, a lei é federal, mas cabe aos municípios sua aplicação e seu financiamento. Já na França, a transferência é, em si, atribuição do governo central, com participação complementar dos departamentos responsáveis pelo financiamento e implementação dos programas de inserção profissional.

Qual o grau de semelhança entre as experiências internacionais consolidadas, algumas de longa data, e as iniciativas recentes de alguns municípios ou do

Distrito Federal no Brasil? Bolsa-escola ou renda mínima, o que mais se adequa à nossa realidade social? Para tentar responder a essas questões, vamos apresentar duas experiências que ilustram os modelos de PGRM adotados na Europa — França e Alemanha. Em paralelo, introduzimos uma apresentação do Progesa, em curso no México, e as propostas em discussão na Argentina. Uma delas encontra-se ainda na forma de projeto de lei: é o Fundo para a Renda Cidadã da Infância (Fincini), que se aparenta a uma política universalista de apoio às crianças e adolescentes (trata-se de uma prestação social às famílias que não discrimina nem positiva nem negativamente nenhum grupo social e que, portanto, não focaliza os pobres). No entanto, também na Argentina surgem iniciativas provinciais em favor da adoção de um programa de renda mínima apenas para as camadas desfavorecidas da população.

Em seguida, vamos sistematizar alguns programas nacionais em execução em três cidades brasileiras, caracterizando-os segundo critérios de contrapartidas, elegibilidade etc. Nossa intenção é identificar a existência de um perfil próprio dos programas nacionais e discutir seu alcance como instrumento de combate à pobreza, notadamente numa conjuntura em que já existe vontade do governo federal em apoiar tais iniciativas municipais, uma vez que foi aprovada (e regulamentada) a Lei 9.533, de 10 de dezembro de 1997, que o autoriza a cofinanciar em até 50%, com recursos orçamentários, os programas de renda mínima instituídos em parte dos municípios brasileiros.

Finalmente, apoiando-nos em dados da Secretaria do Tesouro Nacional e do Censo Demográfico do IBGE, ambos para 1991, apresentamos simulações que avaliam o grau de autonomia dos municípios brasileiros para levar adiante programas de transferência de renda às famílias pobres.

2 - EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS: ALGUNS EXEMPLOS

2.1 - Países Europeus com Tradição de *Welfare*

2.1.1 - A renda de subsistência alemã

Na Alemanha, a renda de subsistência existe desde 1957, tendo sido concebida como um complemento monetário para suprir as necessidades do dia-a-dia. Trata-se de um auxílio subjetivo — isto é, solicitado por aqueles que, considerando-se pobres, pretendem recebê-lo —, cuja duração é por tempo ilimitado. Há no entanto, uma restrição ao seu público-alvo, uma vez que imigrantes ilegais, ainda que pobres e residentes no país, não podem requerê-lo. Um critério que reduz o número potencial de beneficiários no interior das fronteiras dos Estados nacionais, mas que pode vir a mudar à medida que se consolide a Europa social.

Outro elemento dissuasivo na solicitação deste auxílio, e que tem contribuído para o não crescimento de sua demanda, apesar de estar aumentando o desemprego, é o fato de todo requerente ser obrigado não apenas a declarar seus rendimentos

monetários, mas a informar minuciosamente a posse de bens e o conjunto do seu patrimônio. Todo indivíduo com patrimônio superior a DM 2.500, excetuando-se o valor da residência, é automaticamente eliminado. Quanto à moradia, se seu valor patrimonial for elevado e seu proprietário uma pessoa idosa sem liquidez, em situação de carência, ela terá direito a receber em vida uma renda de subsistência, que será, após seu falecimento, restituída ao Estado com a realização do patrimônio. As exigências de transparência são tantas e o controle tão rigoroso, que muitos requerentes potenciais retraem-se por inibição.

Outra característica original do programa alemão é a consideração do princípio de subsidiariedade,¹ que obriga os filhos a assegurarem condições mínimas de vida aos pais, caso estes se encontrem em situação material crítica. Isso significa que ao requererem uma renda de subsistência ao Estado, as pessoas idosas deverão identificar seus filhos, que serão consultados sobre a possibilidade de serem os primeiros a ajudar os pais. Em caso de total impossibilidade, então o Estado assumirá sozinho o ônus e garantirá a transferência.

Em 1996, 2,5 milhões² de alemães beneficiários do programa recebiam um auxílio mensal cujo valor teto é de DM 530 por adulto,³ podendo variar em até DM 40 entre as regiões. O governo federal estima em quase 4 milhões o número de requerentes potenciais, represado pelo rigor do controle para cessão do benefício. Com base nesse montante, calcula-se regressivamente o benefício que cabe individualmente a cada membro da família (proporcionalmente em relação ao valor recebido pelo chefe, que vai de 90% para o cônjuge a 50% para cada filho). Uma família-padrão, constituída por dois adultos e duas crianças, pode receber como valor até DM 1.090 por mês, incluindo-se aí a renda de subsistência, o auxílio moradia⁴ e alocação familiar para dependentes.⁵ Mas o valor médio situa-se em DM 800/mês. Tolera-se que uma família obtenha outras rendas até 320 DM por mês, sem que isso as obrigue a sair do sistema. É uma forma de incentivar a busca de alternativas à sobrevivência, reduzindo a subdeclaração.

¹ A Lei Fundamental de 1949, ou seja a Constituição alemã, define como princípio de subsidiariedade a capacidade das regiões em legislar em tudo aquilo que não seja de competência dos órgãos nacionais, e não o contrário. Este princípio remonta à tradição descentralizada do povo alemão, anterior à criação do Estado-nação. Ele é também aplicado no que diz respeito às responsabilidades do cidadão. O princípio de proximidade implica que cabe à família a primeira atenção ao indivíduo, sucedida pela comunidade, pelo poder público local e, só então, pelo governo federal. A intervenção deste só se justifica na ausência ou na inadimplência de um dos níveis anteriores. A leitura de um texto importante do sociólogo alemão Georg Simmel, de 1908, intitulado *Les Pauvres* (Paris: PUF, 1998), informa que já à época da Prússia esboçou-se uma lei dos pobres (1842), efetivada em 1871, que atribuía aos familiares dos carentes, se não pobres, a primeira obrigação de assistência no plano alimentar. Cabia ao Estado apenas assegurar a realização e a execução desta lei, o que explica sua permanência na Lei Fundamental do Estado alemão.

² Número que pode chegar no ano a 3,1 milhões em razão das flutuações (entradas e saídas).

³ A paridade DM/dólar em novembro de 1997 é de 1,76.

⁴ Que chega a um patamar máximo de 600 DM/mês.

⁵ 210 DM/mês para crianças e jovens adultos até os 28 anos, caso estejam cursando a universidade.

Qual o perfil do requerente? Desempregados⁶ e pessoas com pouca escolaridade na sua maioria. Um dado interessante é o aumento recente da participação de jovens igualmente afetados pela redução estrutural da oferta de emprego. Estudos revelam que 80% dos beneficiários deste programa renovam-se a cada cinco anos, sendo o estoque permanente de 20%, constituído sobretudo por idosos com pouca ou nenhuma aposentadoria. Os adultos aptos ao trabalho devem inscrever-se nas secretarias municipais, que monitoram a oferta de vagas no mercado de trabalho. Espera-se que aceitem empregos temporários ou mesmo precários quando lhes forem diretamente oferecidos. É assim que crescem as possibilidades de realização de tarefas comunitárias, de iniciativa dos municípios para os beneficiários da renda de subsistência. Seus níveis de remuneração são bastante inferiores aos preços do mercado.⁷

O gasto total com renda de subsistência na Alemanha somou DM 19 bilhões em 1996. Outros auxílios sociais pontuais custam aproximadamente DM 26 bilhões/ano. O gasto social em 1996 alcançou a cifra de 1,1 trilhão de marcos, o que representa exatamente 1/3 do PIB alemão daquele ano. No presente momento, o custo da renda de subsistência é integralmente assumido pelos municípios, embora se trate de uma lei federal, que deve obrigatoriamente ser aplicada em todo o país. No entanto, em face do aumento do gasto social decorrente da crescente precarização das relações de trabalho e do desemprego, bem como do envelhecimento da população,⁸ está em debate o co-financiamento da renda de subsistência em partes iguais entre governo federal e municípios. Há também outros níveis não menos importantes de colaboração entre municípios, estados (*länder*) e governo federal (*Kaiser*) para evitar superposição e acúmulo de benefícios. O arcabouço do programa é imposto nacionalmente pelo governo federal, mas cada município escolhe seu método de cadastramento, seleção, controle e monitoramento. Esse padrão é local,⁹ reflexo das relações entre o município e seus cidadãos.

2.1.2 - A Renda Mínima de Inserção (RMI) francesa

Na França, o programa adotado desde 1989 — Renda Mínima de Inserção — busca sobretudo incentivar a reinserção profissional, social e econômica da

⁶ Em 1996, 1/3 dos desempregados recebiam renda de subsistência. Isso se explica pelas mudanças introduzidas no seguro-desemprego, cujo valor mensal foi reduzido de 75% para 65% do último salário e cujo tempo de permanência neste sistema não pode ultrapassar um ano. Aqueles que não conseguem se recolocar e permanecem sem meios de obtenção de renda caem no programa da subsistência.

⁷ Vale a pena ilustrar tal afirmação com o valor horário da remuneração de atividades pouco qualificadas, comparando-as ao valor daquelas ditas comunitárias. Uma faxineira declarada ganha por hora de trabalho 23 DM, uma faxineira não declarada recebe 15 DM, enquanto a hora de trabalho paga aos beneficiários do programa de renda mínima situa-se em torno de 3 DM.

⁸ Em 1993 foi criado um novo tributo que permite ao governo federal financiar metade do gasto em saúde e assistência social com pessoas idosas.

⁹ É ainda Simmel quem nos lembra (*op.cit*) que o referido padrão local resulta do fato de o pobre pertencer a uma comunidade pela compreensão de que antes de se tornar pobre ele ou as gerações que o precederam contribuíram para a riqueza da comunidade, ou de sua expressão territorial, o município.

população carente. Volta-se, portanto, para a população em idade ativa pouco ou mal-integrada de um ponto de vista profissional. Aos olhos de Paugam (1993), trata-se de uma política focada nos grupos vulneráveis frente à desqualificação social decorrente das mudanças recentes no mercado de trabalho. O programa é nacional, a transferência de renda sendo assegurada pelo governo central, com uma contrapartida explícita dos departamentos que devem investir o equivalente a 20% do total dos benefícios concedidos pelo Estado em políticas locais de inserção profissional e capacitação para essa população-alvo. Esse viés parcialmente descentralizado parece bem-sucedido no caso francês (país de forte tradição centralista), cabendo às instâncias locais a gestão e execução do programa compensatório (as políticas universais são de competência do governo central).

Dados da Comissão Interministerial da Renda Mínima de Inserção que coordena o programa, sob orientação direta do Primeiro Ministro, indicam que um pouco mais de um milhão de pessoas¹⁰ (1997) é beneficiada por esse programa a cada ano, o que implica um gasto anual da ordem de 4,6 bilhões de dólares.¹¹ A RMI alcança 3% da população da França metropolitana e 15% da população dos departamentos de ultramar. Estima-se que a cobertura deste programa é bastante abrangente *vis-à-vis* seu público-alvo, uma vez que desde final de 1993 as taxas de incremento de novos beneficiários têm sido decrescentes. Porém, tal qual na Alemanha, mudanças na política de seguro-desemprego (valor das indenizações e tempo de cobertura) levaram, no caso francês, a um aumento significativo do número de beneficiários da RMI entre 1992 e 1993. Jovens com idade inferior a 25 anos, todavia, não podem requerer a RMI, nem tampouco usufruir de nenhuma outra política social compensatória em moldes semelhantes. Não por acaso, trata-se do grupo social que vem acumulando mais desvantagens (inclusive altas taxas de desemprego) e se destacando por registrar redução da sua renda nos últimos 10 anos.¹² Três grandes grupos [Paugam (1993)] delineiam o perfil-tipo do beneficiário desta prestação social: os grupos marginalizados (em geral, homens adultos solteiros, sem apoio familiar); os assistidos socialmente (mulheres chefes de família pobres); e os fragilizados (mais sensíveis ao desemprego,¹³ à instabilidade social).

O valor máximo pago mensalmente a um beneficiário gira em torno de US\$ 400,¹⁴ sob a condição de que ele não receba outra prestação social importante que é o

¹⁰ Sendo 10% destes natos nos DOM-TOM (Departamentos e Territórios de Ultramar), a França não-metropolitana.

¹¹ Renda Transferida (23 bilhões de FF em 1996) + Investimento em Programas Locais de Inserção (20%).

¹² Apesar da globalização, que aumentou o grau de exclusão social, os demais grupos etários ativos estariam obtendo ganhos reais em termos de renda, graças sobretudo à amplitude das políticas públicas redistributivas.

¹³ É bom lembrar que apenas um em cada dois desempregados recebe seguro-desemprego, o que sobrecarrega o RMI.

¹⁴ Esse valor é relativamente mais baixo no caso da população não-metropolitana (1.922,39 FF contra 2.402,99 FF). No montante fixado em 1997, 2.400 FF, está incluído o RMI propriamente dito, da ordem de 2.100 FF, além dos 288 FF de auxílio moradia.

auxílio moradia,¹⁵ Se isso acontece, o valor-teto estipulado para um adulto cai para US\$ 330, aproximadamente. Como no caso alemão, é contemplado individualmente cada membro da família, recebendo o cônjuge o equivalente a 50% do auxílio do primeiro adulto, com acréscimos de 30% por criança até o quarto filho. Os demais recebem quantias fixas *per capita* da ordem de US\$ 150.¹⁶ Isso faz com que uma família composta por dois adultos e três crianças com insuficiência de renda receba aproximadamente US\$ 1 mil por mês (o equivalente a um salário mínimo ou US\$ 250 por membro da família).

Todo indivíduo contemplado pelo programa de renda mínima passa também a receber auxílio-moradia e cobertura integral de saúde através do sistema público, à custa do seu departamento, mesmo que nunca tenha sido contribuinte.

Embora todo beneficiário deva participar obrigatoriamente dos contratos de inserção, o que significa colocar-se à disposição do governo municipal com vistas à obtenção de um emprego ou à realização de algum curso de treinamento e capacitação, somente metade da população da RMI teve a oportunidade de assinar, de fato, tal termo de compromisso. Trata-se de um contrato entre o requerente da RMI e o serviço social da prefeitura, a quem cabe acolher, julgar e dar resposta às demandas de auxílio e inserção profissional.

Não há restrições quanto ao tempo de permanência no programa. A supressão é automática, mas não imediata, quando se obtêm condições consideradas mínimas de sobrevivência, isto é, uma renda monetária familiar superior a US\$ 1 mil (salário mínimo) ou um emprego. A regra vigente em 1997 estabelecia que o exercício de uma atividade remunerada por mais de 750 horas consecutivas¹⁷ implicaria desligamento do programa. Isso leva a que 1/3 dos beneficiários permaneça menos de um ano no sistema, usufruindo temporariamente dessa política de solidariedade, que funciona para muitos como uma espécie de “colete salva-vidas”. Somente 8% dos cadastrados lá estão desde o início do programa (1989) e podem ser considerados estruturalmente pobres.

No caso francês, um dos impactos mais visíveis da RMI parece residir na combinação (três tipos de auxílio integrados) mais efetiva das diversas formas sociais de exercício da solidariedade, notadamente no âmbito das políticas públicas. Muitos autores sublinham que, ao propor mecanismos de integração, ressocialização, reforço dos elos sociais e remobilização da rede pública social, mais azeitada porque intervindo de forma descentralizada, a RMI francesa tem contribuído para ampliar o espaço de participação social dos pobres, antes bem

¹⁵ Cabe registrar que o gasto anual com auxílio moradia na França é muito superior à dotação fiscal destinada ao RMI. São 80 bilhões de francos/ano (1996), contra 24,6 bilhões. O auxílio-moradia estende-se a 20% da população francesa e o RMI cobre 3% apenas na França metropolitana (e 15% nos DOM).

¹⁶ Equivalente em francos franceses a US\$ 961,19 (1997).

¹⁷ Isto é, quatro meses e meio com um emprego em tempo integral ou nove meses com um emprego em tempo parcial.

mais restrito na sociedade. Em outras palavras, a RMI parece ter estendido e consolidado formas e políticas inovadoras de enfrentamento da pobreza.

2.2 - Países Latino-Americanos: Um Novo Instrumento no Combate à Pobreza?

2.2.1 - O debate argentino: novos direitos para a infância ou focalização na pobreza?

Encontra-se em discussão na Argentina projeto de lei que prevê a criação de um Fundo de Renda Cidadã para a Infância (Fincini). Seu objetivo é o financiamento de um abono mensal (Incini ou Ingreso Ciudadano de la Niñez) de valor único, contemplando a totalidade de meninos e meninas argentinos até os 18 anos de idade. O projeto não prevê nenhum tipo de condicionalidade para obtenção de tal benefício, nem por parte das crianças, nem tampouco por parte das famílias. Em outras palavras, trata-se de um benefício universal, sem focalização ou corte por nível de renda, não implicando obrigatoriedade de frequência escolar ou contrapartidas impostas aos pais.¹⁸ Cabe salientar que na Argentina a escola obrigatória estende-se atualmente por nove anos, com cobertura quase completa (97% das crianças concluem o ensino básico). Daí não ter sido considerado essencial vincular-se no projeto de lei do Fincini concessão do benefício com obrigatoriedade de frequência à escola.

Paralelamente, ações voltadas para o combate à pobreza são formuladas em nível provincial, assemelhando-se a programas de transferência de renda às famílias carentes. Em Mendoza, por exemplo, deve ser implementado ainda em 1998 um programa piloto, atendendo inicialmente a 5 mil famílias dentre as 44 mil que, de alguma maneira, já são beneficiárias de outros programas sociais e, por isso mesmo, foram cadastradas¹⁹ pela Secretaria de Desenvolvimento Social. Esse é o universo de famílias pobres estimado na província de Mendoza. No começo, apenas cinco dos 18 municípios que constituem a província seriam contemplados com a experiência piloto. O projeto encontra-se em fase de elaboração e deverá

¹⁸ Existe na Argentina um programa de prestações familiares (*Asignaciones Familiares*), que consiste no pagamento mensal de um benefício (US\$ 50) aos trabalhadores assalariados, acrescido de um adicional anual por filho que frequente a escola. O problema é que este subsídio cobre aproximadamente apenas 45% das crianças, precisamente aquelas cujos pais encontram-se no mercado formal de trabalho. Estão, assim, excluídos os dependentes dos trabalhadores informais, assalariados não-registrados etc. O projeto para criação do Incini partiu justamente da filosofia deste programa já existente, estendendo-o, porém, a todos os jovens do país, sem distinção. Para isso, previa a incorporação de novos recursos orçamentários (equivalentes, numa primeira estimativa, a cerca de 1% do PIB).

¹⁹ De fato, a Secretaria de Desenvolvimento Social de Mendoza dispõe de uma base de dados muito detalhada sobre a situação das famílias que integram ao menos uma das atividades de cunho social de iniciativa local.

promover uma reestruturação do conjunto das atividades desenvolvidas pela secretaria no seu apoio à população de risco. O objetivo é integrar as distintas prestações sociais²⁰ num só benefício.

Na Argentina, como no Brasil, existem inúmeras políticas de combate à pobreza,²¹ mas esse quadro é hoje considerado excessivamente fragmentado, a exigir uma reconcentração de esforços e recursos em alguns programas de maior alavancagem e impacto. Para a oposição as políticas focalizadas foram marcadas pelo insucesso, o que justificaria a adoção de um programa que garantisse uma renda básica para todos ao custo estimado de US\$ 3 bilhões/ano.

A Secretaria de Desenvolvimento Social²² do governo federal reconhece a relevância de um programa de renda mínima, embora não concordando com o enfoque universalista e sim focalizado na pobreza. Segundo a secretaria, 19% dos domicílios urbanos vivem abaixo da linha de pobreza, isto é dispõem de uma renda familiar *per capita* inferior a US\$ 155 *per capita*/mês²³ (algo em torno de US\$ 500 familiar). Esse seria o público beneficiário do programa. Até o presente, há maior probabilidade de que seja fixado como valor do benefício para transferência direta às famílias a quantia de US\$ 120 ou US\$150 por mês, estabelecendo-se contrapartidas obrigatórias do tipo freqüência à pré-escola e ao secundário (nessas séries, a evasão escolar das crianças e jovens é muito alta entre as famílias pobres, apesar de a nova Constituição ter estabelecido a obrigatoriedade dessa formação) ou outras ligadas a aspectos nutricionais da infância. A título de ilustração, registramos que o salário mínimo argentino é de US\$ 240 (1998).

Já o Fincini estabelece a concessão mensal de um benefício monetário, cujo valor inicial seria fixado em US\$ 60 por criança. Esse montante se atualizaria semestralmente, conforme a variação do Índice de Preços ao Consumidor. Toda mulher grávida teria direito de receber o Incini já no âmbito da assistência pré-natal, a partir do quarto mês de gestação. No caso de menores deficientes, o valor do benefício deve dobrar (US\$ 120), sendo garantido em caráter vitalício. Esse benefício, nos moldes propostos, alcançaria 1/3 dos argentinos (população com idade abaixo de 18 anos), o equivalente a aproximadamente 12,5 milhões de pessoas. O custo financeiro estimado em pesos varia entre 7,5 bilhões (montante da transferência mensal no valor de US\$ 50) e 10,5 bilhões (alternativa de US\$

²⁰ Hoje, vários programas repassam de alguma maneira auxílios monetários à população carente, notadamente através dos programas municipais de emprego cujo público-alvo preferencial são as famílias pobres. Alguns oferecem 200 pesos mensais por contratos de até seis meses no máximo, na construção civil ou em atividades comunitárias. Há programas que distribuem víveres secos. A província de Mendoza estima seu gasto social anual em torno a 3,5 milhões de pesos.

²¹ O gasto social da esfera federal somou, em 1997, 2 bilhões de dólares. Não existe um dado oficial sobre o gasto social efetuado pelas províncias ou municípios. É bom salientar que 80% do gasto social estão descentralizados na Argentina (somente 20% ficam a cargo do governo federal).

²² Essa secretaria é diretamente ligada à Presidência da República e seu secretário tem *status* de ministro.

²³ Dados fornecidos em julho de 1998 pela Secretaria de Desenvolvimento Social da Presidência da Nação Argentina.

70/mês). A receita que deveria assegurar tais benefícios seria obtida com a supressão e substituição de alguns programas sociais, de perfil assistencialista, reorientando os recursos aí alocados para o Incini. Tal projeto de lei ainda não entrou em votação no Congresso argentino.

Como vemos, se o Fincini pouco avançou e sua discussão vem sendo protelada há quase dois anos, ganha terreno um outro projeto, este focalizado na população pobre. À idéia inicial e mais ambiciosa de criação de uma rede de proteção social para todos os cidadãos não-adultos, sob a forma de pagamento de uma renda cidadã, parece sobrevir outra que focaliza o atendimento, à população pobre. Se limitações fiscais levaram o Fincini, na sua primeira formulação, a restringir seu escopo, priorizando as gerações futuras em vez de contemplar toda a população como gostaria o Partido Radical, responsável pela proposta, novas limitações, desta vez no tocante ao público alvo potencial, parecem redefinir o debate. Em lugar de instituir mecanismos de combate à pobreza, ditados pelas realidades conjunturais (desemprego, subemprego), tal como tem feito, a Secretaria de Desenvolvimento Social do governo federal julga mais oportuno e adequado assegurar um direito, em caráter preventivo, a todas as famílias consideradas pobres com base numa estimativa calculada pela NBI (necessidades básicas insatisfeitas). O embate coloca, portanto, de um lado, uma proposta fundamentada na justificativa ideológica de implementação de um benefício incondicional e universal de assistência à infância e, de outro, uma variante focalizada no atendimento prioritário à população pobre.

2.2.2 - Progresas: a estratégia tridimensional mexicana

Também no México adotaram-se medidas de combate à pobreza crítica que, apesar de algumas semelhanças com a idéia de um PGRM, muito divergem, especialmente no que tange ao valor das transferências monetárias vigente muito baixos. Os benefícios pagos às famílias são de dois tipos: apoios educativos e apoios de suplementação alimentar, ambos implicando contrapartidas por parte dos beneficiários.

É o caso do Progresas,²⁴ um programa nacional de educação, saúde e alimentação, que visa melhorar as condições de vida das famílias pobres (28% da população, segundo fontes oficiais, predominantemente rural) através da concessão de bolsas de estudo mensais a alunos dos dois sexos freqüentando da terceira série do primário à terceira série do secundário. Trata-se de um auxílio monetário por criança, complementado por um conjunto de ações de apoio à família na área da saúde e da alimentação. Essas ações compreendem maior oferta de serviços sociais às famílias das crianças bolsistas e concessão de um benefício mensal também familiar para reforçar a acessibilidade alimentar, comprometida pelo déficit de renda. A essência do Progresas é formular “uma resposta integral na reversão das carências que afligem a população vivendo em uma situação de extrema

²⁴ Progresas, Programa de Educación, Salud y Alimentación, 67 páginas, governo federal, 1998. Limitamo-nos a apresentar nesse texto o escopo e as pretensões do programa, não dispondo de informações sobre seu andamento e execução.

pobreza”,²⁵ atendendo diferentemente as famílias e as crianças. O tripé escolhido foi atuar simultaneamente nas frentes da educação, saúde e alimentação.

Uma das particularidades desse programa, que teve início em 1997 e já alcança 1,9 milhão de famílias em todas as unidades federativas,²⁶ consiste em elevar o valor da bolsa-escola a cada nova série a ser cursada. Assim, o valor cresce gradativamente, saindo de um patamar de 60 pesos (7 dólares²⁷) mensais, chegando até 195 pesos (22.8 dólares) mensais. A finalidade é reduzir o risco de evasão escolar à medida que se avança no ensino obrigatório e que este passa a disputar o interesse do(a) jovem com outras atividades sem vínculo com educação. Outra particularidade do programa, que busca ser flexível o bastante para focalizar com êxito seu público-alvo, é o acréscimo no valor das bolsas de estudo em 20%-25% para as meninas matriculadas no secundário. Como a evasão escolar feminina atinge níveis bem mais alarmantes que a masculina, notadamente no secundário, por pressões decorrentes da divisão social e sexual do trabalho (que confere às meninas muito cedo centralidade no trabalho doméstico), o Progreso tenta, com esse diferencial positivo, incentivar sua permanência para além do ensino primário. No México, ao contrário do Brasil, o desempenho escolar das meninas é inferior ao dos meninos, por razões de discriminação sexista no seio das famílias.

Estimativas preliminares do governo mexicano afirmam que “o montante do bolsa-escola representa aportes que elevam, em média, a renda domiciliar em 15% acima da renda auferida pela família com o trabalho infantil”. A contrapartida exigida pelo bolsa-escola limita-se à frequência obrigatória dos bolsistas a 85% das aulas ao longo do ano letivo.

Além deste benefício monetário, é fornecido também aos bolsistas material escolar e/ou recursos para sua aquisição. No plano da saúde, articulam-se programas voltados para o atendimento materno-infantil, o combate à desnutrição infantil e a vigilância preventiva das crianças em idade escolar. Cada família é contemplada com uma agenda determinando a periodização das visitas obrigatórias aos postos de saúde. Em matéria de suplementação alimentar, têm atendimento preferencial as famílias com crianças desnutridas na faixa etária quatro meses-dois anos e mulheres grávidas em risco. Paralelamente, para ajudar na alimentação e incentivar a diversificação do consumo de alimentos, as famílias pobres integrantes do Progreso são contempladas com um auxílio monetário mensal de 90 pesos (10.53 dólares). O valor é nacional e unificado, devendo ser ajustado regularmente em função do índice de preços.

Nenhuma família, no entanto, pode receber mensalmente benefícios num valor superior a 550 pesos (64.33 dólares), incluindo-se aí também o aporte alimentar de

²⁵ Op. cit. p.40. Item 3.2.

²⁶ Dados citados pelo embaixador da República do México em Brasília, por ocasião da Conferência Internacional de Renda Mínima organizada pelo Senado Federal nos dias 12 e 13 de agosto de 1998.

²⁷ cotação do peso mexicano média entre janeiro e junho de 98 é de 8,55 pesos/dólar.

90 pesos. Esse é o limite máximo do somatório bolsa-escola (por criança) + auxílio alimentação (por família). Famílias sem filhos ou com crianças fora da faixa etária selecionada para frequência obrigatória à escola receberam exclusivamente o auxílio alimentação mensal.

Também no México esse auxílio monetário é entregue às mães de família, para garantir seu uso mais eficiente. Inicialmente, o tempo de permanência no Progresá é de três anos, sendo permitido às famílias, ao final desse prazo, permanecer por mais três, após criteriosa avaliação socioeconômica.

Para o governo federal, que se responsabiliza pela implementação e financiamento do Progresá até o ano 2000, faz-se indispensável a estreita colaboração dos governos estaduais e municipais. Cabe-lhes desenvolver outros programas focalizados, tais como as cozinhas comunitárias, merenda escolar, planejamento familiar, que sirvam para aliviar a pobreza, tornando mais densa a rede de proteção social. A atribuição de estados e municípios é financiar e multiplicar ações voltadas para a consolidação da infra-estrutura social básica de suas regiões.

2.3 - Em Síntese

Sumariando rapidamente as características dos programas aqui apresentados, podemos afirmar que talvez o único denominador comum resida no perfil focal desses programas — restringem-se à população em situação de risco, sendo a dimensão de risco, entretanto, absolutamente distinta nos dois conjuntos de exemplos. Garantem, todavia, cobertura nacional a quem for considerado “população de risco”. Isso é verdade para os programas já consolidados, como os europeus, e também para aqueles que se encontram nos primeiros anos de execução (mexicano) ou em debate (argentino focalizado). A única exceção fica por conta da proposta do Fincini, verdadeiramente universal. De resto, os programas são bem diferentes, seja nas suas modalidades, intenções e prerrogativas.

Os programas alemão e francês constituem-se, na verdade, numa prestação social adicional, que vem se somar a outras já asseguradas no âmbito de um sistema universal de proteção amplo e coeso, além de extremamente sofisticado. Voltam-se para combater a pobreza nas suas novas formas (exclusão social decorrente das mudanças no mercado de trabalho que diminui drasticamente as chances de inserção dos mais pobres e despreparados) e para reduzir o grau de vulnerabilidade social de grupos estruturalmente carentes, quaisquer que sejam eles (exceto os adultos jovens). Atendem, sobretudo, a famílias monoparentais femininas, idosos sem proteção social, desempregados de longo prazo e sem condições de reconversão. É uma clientela que, apesar de usufruir em princípio de direitos de cidadania, garantidos pelo sistema de proteção social universal, passa a exigir

atenção prioritária e programas específicos (*targeted*²⁸), uma vez que a dinâmica econômica das democracias ocidentais vem acentuando formas e níveis de exclusão que, por sua vez, anulam na prática esses mesmos direitos básicos de cidadania. É o que Castel (1996) denomina no seu livro “desafiliação” ou, numa tradução livre, “deixar de pertencer”. Isso engendra maior insegurança e reduz o espectro de oportunidades entre os grupos mais pobres e vulneráveis. Para combater essa situação, a redistribuição de renda torna-se instrumento estratégico de preservação do tecido social e reforço da solidariedade.

O fio condutor da inflexão do debate argentino sobre renda mínima e a proposta do Progresia revelam um viés bastante distinto. Dada a baixa eficácia das políticas compensatórias em curso na América Latina — arsenal quase exclusivo de medidas para enfrentar a pobreza —, torna-se indispensável redefinir seus alicerces e assegurar o atendimento e a cobertura dos mais pobres, via de regra bem pouco beneficiados pelo conjunto das políticas sociais. Ao contrário da Europa, onde a vulnerabilidade alastra-se, na América Latina ela tem lastro há muito tempo, e um passivo acumulado de grandes proporções. O objetivo de um PGRM, nesse caso, não é oferecer mecanismos suplementares de proteção social para fortalecer grupos sociais que, em face do aumento da precarização em todas as suas dimensões, vêm acumulando crescentemente desvantagens, mas transferir renda diretamente àqueles — parcela importante da população — que permaneceram alijados do exercício cotidiano da cidadania por reproduzirem-se num padrão evidente de exclusão social, não só por insuficiência de renda mas também, e sobretudo, por não serem beneficiários das políticas sociais, senão pontual e ocasionalmente.

Somente o Fincini se diferencia por constituir-se numa proposta que visa instaurar uma prática já presente nos casos europeus analisados, qual seja apoiar as famílias na educação de suas crianças, desde a concepção até a conclusão da escolaridade obrigatória, através de um auxílio sem distinção de classe e renda familiar. Situa-se, portanto, ao inverso das demais, no campo dos programas universais sem focalização.

3 - AS EXPERIÊNCIAS DESCENTRALIZADAS NO BRASIL

No Brasil, os programas de transferência de renda monetária às famílias pobres assumem características algo diversas das apresentadas acima, pois, na sua

²⁸ Referimo-nos aqui aos *means tested programs* em vigor no Estados Unidos, que atendem à população pobre (trabalhadora ou não). O maior programa voltado para a população pobre trabalhadora com dependentes é o EITC (*Earned Income Tax Credit*), que transfere renda monetária à família após declaração do imposto de renda. Alcança exclusivamente famílias que trabalham com renda do trabalho até duas vezes a linha de pobreza. É um programa concebido como incentivo ao trabalho. Para as demais famílias pobres não trabalhadoras, há um conjunto de outros programas assistenciais, notadamente o *cash assistance* ou TANF (*Temporary Assistance Needed Families*).

maioria, assemelham-se a bolsas de estudo²⁹ que exigem contrapartidas por parte das famílias beneficiárias, como a frequência regular à escola das suas crianças na faixa etária de sete a 14 anos. Mesmo o programa federal, recém-aprovado,³⁰ estabelece tal obrigatoriedade, o que na verdade restringe o universo potencial do público-alvo. Isto é, são consideradas como clientela apenas as famílias com crianças nesta faixa etária específica. Ressalva deve ser feita ao perfil do programa federal que inclui também famílias com crianças na faixa pré-escolar (até os seis anos), oferecendo, portanto, maior cobertura no atendimento às famílias pobres.

Na sua versão presente, os programas de renda mínima pretendem combater a pobreza evitando o trabalho precoce infantil e aumentando o grau de instrução dos mais pobres, em particular dos seus dependentes. A idéia é que a elevação do nível educacional dessas crianças permitirá ampliar sua capacidade futura de geração autônoma de renda, rompendo com o círculo vicioso de reprodução da pobreza. Portanto, são programas, cujos efeitos se farão sentir muito mais no médio e longo prazo, e que têm o inconveniente de excluir, aqui e agora, uma parcela relevante da população pobre em idade adulta, notadamente os jovens adultos sem filhos, ou famílias com crianças em idade pré-escolar, ou ainda aquelas com jovens cuja idade varia entre 15 e 18 anos, que não concluíram o primeiro grau. Não se deve esquecer que no Brasil o atraso escolar³¹ para crianças com 14 anos é superior a três anos de escolaridade, indicando que uma proporção importante de jovens no intervalo 14<18 anos não concluiu o ensino de primeiro grau obrigatório e deveria, do nosso ponto de vista, ser incorporado a programas desse tipo, pois também merecem a chance de finalizar a escola básica, em razão dos diferenciais para uma melhor inserção no mercado de trabalho.

Selecionamos neste estudo duas iniciativas municipais (Vitória e Belo Horizonte) e uma do governo do Distrito Federal, dentre três dezenas de projetos em execução hoje³² no Brasil. É bom lembrar que existem mais de 5 mil municípios no país e que o número dos que têm introduzido a prática da transferência de um

²⁹ Existe no país o salário família — contribuição paga pelas empresas —, que se constitui numa transferência ínfima de renda aos trabalhadores do setor formal com filhos em idade pré-escolar ou escolar (impondo, nesse caso, comprovação da matrícula escolar). Na prática, jamais funcionou como incentivo financeiro à manutenção das crianças na escola, nem serviu tampouco como bolsa de estudo. O valor mensal desse benefício é função do nível salarial, variando de R\$ 8,00 para os salários mais baixos a alguns centavos para aqueles que ganham mais de 20 salários mínimos.

³⁰ Lei 9.533, de 10 de dezembro de 1997, autorizando o governo federal a conceder apoio financeiro a programas de garantia de renda mínima instituídos por municípios que não disponham de recursos financeiros suficientes para financiar integralmente sua implementação. Essa lei foi regulamentada em junho de 1998. Já existem alguns casos excepcionais de colaboração entre governo federal e governo municipal, como o caso do apoio dado pelo Estado à prefeitura de Vitória, mencionado neste artigo.

³¹ Ver a este respeito o *Atlas Regional das Desigualdades*, IPEA-DIPES, 1997.

³² Os municípios com PGRM são: Belém, Belo Horizonte, Boa Vista, Campinas, Catanduva, Ferraz de Vasconcellos, Franca, Guaratinguetá, Guariba, Goiânia, Jaboticabal, Jundiaí, Mundo Novo, Limeira, Osasco, Ourinhos, Paracatu, Piracicaba, Presidente Prudente, Ribeirão Preto, Santo André, São Francisco do Conde, São José do Conde, São José dos Campos, São Luiz, Tocantins, Vitória. Há também alguns estados como o Distrito Federal.

benefício monetário a famílias carentes é, portanto, ainda absolutamente insignificante.

3.1 - Critérios de Seleção do Público-Alvo e Contrapartidas

Um dos elementos que caracterizam esses programas são os critérios de seleção dos candidatos ao benefício e às contrapartidas obrigatórias exigidas imperativamente para seu recebimento. No que tange às prerrogativas que autorizam integrar o programa, combinam-se três elementos restritivos: ter renda familiar *per capita* inferior a um valor específico, equivalente a um teto de renda fixado localmente; ter filhos em idade escolar ou pré-escolar, regularmente matriculados no primeiro grau; registrar tempo mínimo de residência no local. Há também outros critérios restritivos, adotados em alguns lugares, como uma avaliação cadastral das reais condições socioeconômicas dos requerentes, o que implica visitas à casa das famílias inscritas de modo a estimar qual seria seu verdadeiro grau de carência, com base na infra-estrutura do domicílio, composição familiar de renda, posse de bens de consumo.

Como nos mostra a Tabela 1, relativa aos quesitos de seleção, o programa de Vitória é mais abrangente, pois inclui famílias com dependentes até 14 anos, enquanto Belo Horizonte³³ e Brasília são mais restritivos, privilegiando exclusivamente aquelas com crianças na faixa etária 7-14 anos, matriculadas no primeiro grau.³⁴

O valor da renda familiar *per capita* que funciona como critério de elegibilidade dos beneficiários potenciais no universo de requerentes é um critério que varia bastante, pois praticamente dobra entre Vitória, de um lado, e o Distrito Federal e Belo Horizonte, do outro. Na maioria dos casos usa-se como referência o valor de meio salário mínimo *per capita*. Uma medida algo aleatória mas que se aproxima bastante do preço mensal de 2 mil calorias/dia, calculado com base nos produtos da cesta básica do Decreto 399/38. Em 1996, esse preço variava em média nas capitais em questão de R\$ 50,00 (Vitória) a R\$ 55,00 (Belo Horizonte). Em Brasília, o valor era à época R\$ 53,00. Como estabelecer corretamente tal linha divisória? Isso vai depender das condições locais de vida e do grau de pobreza. A este propósito, cabe assinalar a experiência de Belo Horizonte que, depois de eleger como público-alvo do programa as famílias com renda *per capita* mensal abaixo de R\$ 60,00, só remunera, de fato, aquelas com renda familiar *per capita* mensal abaixo de R\$ 23,00. Assim, embora 5.900 famílias, num conjunto de

³³ A lei prevê que, de acordo com suas possibilidades orçamentárias, o município poderá vir a atender, também, famílias com crianças na faixa pré-escolar, matriculadas em centros de educação infantil próprios e/ou conveniados com a prefeitura de Belo Horizonte.

³⁴ A título de ilustração, vale mencionar aqui que o contingente de crianças no Distrito Federal, por exemplo, na faixa etária 0<7 anos reunia, pela contagem da população do IBGE de 1996, 251.329 crianças, enquanto a faixa etária 7≤14 anos compunha-se de 301.976. Embora muitas dessas crianças possam pertencer a uma mesma família, o que se vê é que a inclusão de todas as crianças com menos de 14 anos poderia levar a um aumento extremamente expressivo do público-alvo, incorrendo num aumento proporcional do gasto com o programa.

Tabela 1
Principais Critérios de Seleção dos Programas Bolsa-Escola e Renda Mínima no Brasil

Critérios	Localidades		
	Belo Horizonte	Distrito Federal	Vitória
Filhos ou Dependentes			
Entre 0 e 14 anos			X
Entre 7 e 14 anos	X	X	
Renda Familiar <i>Per Capita</i>			
Até R\$ 35,00			
Até R\$ 40,00			X
Até R\$ 60,00	X	X	
Tempo de Residência Mínimo			
2 anos			X
5 anos	X	X	
Avaliação Socioeconômica	X	X	
Contrapartidas			
Crianças			
Frequência Escolar Mínima Obrigatória	X	X	X
Adultos			
Desempregados Cadastrados no Sine	X	X	X
Comparecimento em Reuniões Periódicas no Órgão Responsável	X	X	X
Participação em Programas de Geração de Emprego e Renda	X	X	X

Fonte: IPEA/DIPES.

exatamente 10.280 (segundo o cadastro), tenham sido selecionadas para recebimento de auxílio na primeira fase de implementação do programa,³⁵ na prática apenas 606 foram objeto de transferência desde a criação do mesmo (agosto de 1997), até o final de 1997.³⁶ Em outras palavras, procedeu-se a uma sobrefocalização da pobreza, contemplando inicialmente as famílias com renda familiar *per capita* inferior em quase 50% ao teto estipulado.

Quanto ao tempo de residência, sabemos que atua como mecanismo de inibição à atração exercida pelo programa junto aos pobres de outros municípios, desincentivando a mobilidade intermunicipal das camadas mais desfavorecidas e limitando, com isso, o ônus fiscal para o município responsável pela iniciativa. Enquanto não existir um programa universal, de cobertura nacional, dificilmente tal pré-requisito poderá ser abandonado. Novamente existe certa flexibilidade na definição desse prazo de carência, variando nos casos aqui estudados de dois a cinco anos. Caberia estimar em cada município e no Distrito Federal o número de famílias migrantes que foram excluídas desse critério de elegibilidade dada a recentidade da sua instalação.

³⁵ A implementação do Programa teve início nas regionais Leste e Barreiro, em setembro de 1997. A expansão do Bolsa-escola ocorre posteriormente através da implementação nas demais regionais do município de Belo Horizonte, seguindo a seguinte ordem: Norte; Nordeste; Venda Nova; Oeste; Noroeste; Centro-Sul e Pampulha.

³⁶ Deve-se, no entanto, registrar que o programa municipal de Belo Horizonte atende em outubro de 1998 a 1.626 famílias.

De fato, o critério mais palpável e eficaz na seleção dos beneficiários, ou seja o mecanismo de focalização mais adequado, tem-se constituído na avaliação socioeconômica realizada pela equipe responsável pela execução do programa. Essa avaliação é feita com base num cadastro, bastante detalhado, aplicado junto às famílias que preenchem os três primeiros requisitos supramencionados, e em visitas domiciliares, cuja finalidade é confirmar os dados cadastrais, reduzindo fraudes. Estabelecem-se, assim, pesos para cada aspecto do questionário, e, uma vez feita a ponderação final de cada família inscrita e visitada, procede-se à seleção definitiva. Esse filtro, embora caro — pois implica a mobilização de um grande número de assistentes sociais e outros colaboradores — permite excluir eventuais beneficiários cuja situação de carência social não seja das mais graves e extremas (operando uma diferenciação interna ao universo dos pobres) ou possa ser traduzida como temporária (por exemplo, desemprego de adultos) em lugar de estrutural. A avaliação socioeconômica, reunindo cadastro e visita domiciliar, permite confirmar, na prática, a focalização prévia estabelecida em critérios objetivos e universais, como o de renda, e mescla elementos mais ligados às condições de vida das famílias potencialmente beneficiárias. Porém, se é possível adotar tal metodologia localmente, em municípios metropolitanos dotados de boa infra-estrutura administrativa (recursos humanos em número e formação suficientes) e cujo universo de beneficiários mesmo não sendo restrito pode ser coberto eficientemente, parece-nos pouco provável conseguirmos estendê-la a todos os municípios brasileiros, em razão da dificuldade de operacionalização da mesma. Isso exigiria assessoria técnica especializada nas fases iniciais de implementação do programa.

Pelo lado das contrapartidas, existe um denominador comum às três experiências em foco: participação obrigatória dos requerentes em reuniões promovidas pela secretaria executiva do programa e freqüência sistemática e bom desempenho das crianças matriculadas no primeiro grau da rede de ensino público. Em Belo Horizonte e no Distrito Federal, a freqüência mensal obrigatória é de 90%. Crianças com percentagem de faltas superior a 10% perdem, em teoria, o direito ao benefício. No Distrito Federal, a repetência ainda leva à perda de um depósito feito anualmente numa caderneta de poupança de um salário mínimo como prêmio pelo bom desempenho escolar (admissão). Nos dois casos, depreende-se que incumbe à família a responsabilidade de zelar não só pela freqüência obrigatória das crianças à escola, mas igualmente pela sua admissão. Quanto à primeira exigência, ela parece plausível, mas já a segunda coloca dúvidas quanto à sua pertinência, uma vez que o sucesso escolar mobiliza um conjunto de fatores externos à alçada familiar, como qualidade do ensino, método de aprendizagem, formação do mestre, correta avaliação do desempenho escolar feita por especialistas na matéria etc. Dificuldades que explicam por que não se observa rigor, mas laxismo, por parte dos órgãos executores dos programas aqui analisados no respeito a esse critério. O que se vê é pouca fluidez de informações entre as escolas e o grupo executivo responsável pela implementação do programa.

Alguns municípios estabeleceram obrigações também para os adultos, obrigações essas que implicam seu cadastramento em programas de geração de emprego e

renda oferecidos pela unidade subnacional responsável pelo pagamento do auxílio. Por vezes a obrigação restringe-se ao cadastramento dos membros desempregados da família no Sistema Nacional de Emprego (Sine). A finalidade é estimular o desenvolvimento pessoal dos membros das famílias participantes de forma a capacitá-los a romper com os mecanismos de reprodução da pobreza e buscar uma reinserção, mesmo que débil e bastante precária, mas pelo menos em ruptura com a situação anterior de total abandono.

O que se pode afirmar quanto às contrapartidas é que, afora a frequência escolar — de implementação mais fácil, através do boletim —, pouco são monitoradas, uma vez que é baixo o grau de organicidade entre as secretarias e entre estas e outros órgãos responsáveis pela implementação do programa. Tomemos, a título de ilustração, a exigência de cadastramento junto ao Sine: mudanças conjunturais no mercado de trabalho, com forte incremento do desemprego, tornam de pouca valia tal imposição, pois dificilmente será possível priorizar no âmbito daquele atendimento a população beneficiária do programa, dada sua baixíssima formação escolar — quando não ausente por completo —, sua falta de experiência profissional, seu isolamento social. Na verdade, a inscrição no Sine funciona muito mais como mecanismo de inserção social mais amplo (conhecimento de um serviço público específico, critérios de acessibilidade etc.) do que propriamente como instrumento de inserção ocupacional. Um aspecto em si positivo, que, no entanto, não resolve a questão do baixo grau de empregabilidade dos pobres.

A questão que se coloca é saber para que servem, de fato, tantos cadastros, cuja multiplicação é crescente em todas as frentes onde se busca implementar uma nova ação pública no campo das políticas sociais. Se sua utilidade pode ser comprovada em alguns casos, como os aqui em estudo, há que questionar, entretanto, a oportunidade e a pertinência de sua generalização. É bom lembrar que o Programa Comunidade Solidária inaugurou a adoção de cadastros, de modo a acompanhar as famílias que recebem auxílio na forma de cestas básicas distribuídas pelos conselhos locais do Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos (Prodea). A idéia subjacente é a de que se pode, assim, focalizar adequadamente a população-alvo, minimizando a incidência de fraude e aumentando a transparência no controle social.

3.2 - Valor do Benefício e Tempo de Permanência no Programa

A transferência de renda nesses programas é realizada de duas formas: através de um valor fixo estipulado em cada caso, como por exemplo conceder um salário mínimo a cada família participante, ou através da complementação progressiva da renda familiar *per capita*, até que esta atinja um patamar previamente estabelecido, em conformidade com a situação de carência encontrada. Vitória ilustra essa segunda opção, pois lá complementa-se a renda familiar *per capita* até o valor de R\$ 40,10 por indivíduo. Em Vitória, o Programa Família Cidadã paga benefícios mensais que variam mensalmente entre R\$ 28,00 e R\$ 401,00 (dados de meados de 1997), com valor médio estimado em R\$ 176,00.

Já o Distrito Federal e Belo Horizonte transferem, ambos, renda mensal no valor de um salário mínimo às famílias selecionadas (Tabela 2).

Tabela 2
Organização Institucional

Características	Localidades		
	Belo Horizonte	Distrito Federal	Vitória
Modalidade			
Bolsa-Escola	X	X	X
Renda-Mínima			
Implementação			
Secretaria de Educação	X	X	
Secretaria de Ação Regional/Poder Executivo			X
Secretaria de Ação Social			
Articulação com Outra Secretarias em Programa Sociais	X		
Avaliação Periódica do Programa			
Com Metodologia Definida			

Fonte e elaboração: Pesquisa de campo.

Outra característica comum é a delimitação formal de um prazo máximo de permanência das famílias na qualidade de beneficiárias. Os programas aqui relacionados estabelecem como limite um ano. Apenas o “Família Cidadã” fixa um período de permanência de até dois anos. Na prática, vigora a tolerância, isto é, caem os prazos. Em Belo Horizonte, o tempo de permanência equivale a um ano letivo.³⁷ Essa vinculação do benefício ao termo “ano letivo” já denota que a idéia essencial do programa é garantir a permanência das crianças carentes na escola pública. No caso de Brasília, apesar de ter sido fixado inicialmente em lei 12 meses como tempo máximo de permanência no programa, com possibilidade de prorrogação por mais um ano, novo decreto³⁸ altera tal prazo: toda família passa a integrar o programa por dois anos pelo menos, podendo também aí permanecer por todo o período de escolaridade da criança no primeiro grau.

Pesquisa de campo permitiu constatar que, numa das áreas estudadas, o Paranoá, em dois anos o número de famílias inscritas no programa pouco variou³⁹ (caiu em 10%). A experiência de Brasília ensina que, mesmo havendo falha por parte dos beneficiários no respeito ao contrato — como, por exemplo, número de faltas da criança à escola acima do permitido no mês — não se pratica o desligamento automático, mas apenas uma suspensão temporária; o próprio limite de renda é relativamente elástico, não havendo um critério rígido de exclusão do sistema. Em outras palavras, apesar de existir um prazo limite de permanência no programa,

³⁷ Programa Bolsa-Escola em Belo Horizonte.

³⁸ Decreto 19.391, de 3 de julho de 1998.

³⁹ Das 3.137 famílias inscritas no programa em abril de 1995, permaneciam inscritas no mesmo, em meados de 1997, 2.793 famílias [ver Sabóia e Rocha (1998)]. Assim, foram excluídas 344 famílias, sendo a grande maioria por não se ter reinscrito, alguns por desligamento, e outros por suspensão.

ele geralmente não é aplicado, até porque a situação de pobreza não foi superada e a bolsa-escola continua sendo indispensável à mobilização da família em favor do aprendizado e escolarização das suas crianças. Somente a fraude (subdeclaração de renda) implica desligamento automático. Sua incidência, entretanto, tem-se mostrado marginal, tanto no Distrito Federal quanto em Belo Horizonte (menos de 5%).

3.3 - Coordenação Administrativa, Formato e Acompanhamento dos Programas

Os três programas analisados caracterizam-se por contemplar exclusivamente famílias com crianças e exigir a frequência escolar daquelas em idade de escolarização obrigatória (7-14 anos). Aderem, portanto, uniformemente à modalidade bolsa-escola (Tabela 2) e constituem, sem dúvida, um dos traços distintivos mais fortes dos programas nacionais. Nenhum deles pode ser assimilado a um programa de combate à pobreza com base numa transferência de renda mínima para sobrevivência. Nem mesmo o de Campinas, com suas peculiaridades, como o próprio nome indica, escapa à regra, pois também associa combate à evasão escolar e auxílio financeiro para as famílias em risco. Não há registro de programas de renda mínima *tout court* no Brasil.

Isso explica que, no município de Belo Horizonte e em Brasília, a execução dos programas seja competência da Secretaria de Educação. Já em Vitória, optou-se por encarregar a Secretaria de Ação Social e as Secretarias de Ação Regional (cujo estatuto é equivalente ao das secretarias de ação social só que usufruindo de uma intervenção descentralizada no espaço municipal). De modo geral, institui-se uma equipe técnica que passa a responder pelo programa no interior de uma secretaria específica, já constituída. Embora alguns autores defendam a criação de um grupo executivo [ver Lavinhas, Rocha e Varsano (1998)], diretamente vinculado ao chefe do poder executivo (no caso, o prefeito ou o governador) para agir com autonomia e rapidez dando centralidade a este tipo de programa no conjunto das políticas sociais, isso não se verifica nas experiências analisadas.

Até o presente momento, tais programas são administrados por pequenas equipes constituídas por um contingente expressivo, senão exclusivo, de assistentes sociais, predominantemente mulheres. Cabe sublinhar que, geralmente, a adoção de tais programas não implicou uma elevação nos gastos de custeio (notadamente de pessoal), uma vez que não se procedeu a novas contratações: apenas se deslocaram funcionários de uma atividade para outra (prática constatada em todas as cidades estudadas).⁴⁰

Quanto à articulação com outros programas e políticas sociais, constatou-se em Belo Horizonte a inclusão da população-alvo do bolsa-escola nos demais programas emergenciais, como o de combate à desnutrição infantil, o cestão

⁴⁰ Há contratação temporária de estagiários apenas por ocasião das visitas domiciliares e elaboração do cadastro.

popular (acesso a postos de venda de alimentos com preços mais baratos que os de mercado), a alfabetização de jovens e adultos, o de promoção da moradia e alguns cursos de capacitação profissional. Trata-se de um aspecto de suma importância, pois sabemos que os grupos sociais que vivem numa condição de extrema pobreza escapam à rede de proteção social mais ampla, sendo pouco ou nada contemplados pela maioria dos programas assistenciais. Para isso, a Secretaria de Educação do município de Belo Horizonte, gestora do programa, tem levado outras secretarias municipais (abastecimento, saúde, urbanismo) a adequar seus programas às demandas formuladas pelo quadro de carências da população beneficiária do bolsa-escola, dando-lhe atendimento prioritário.

No entanto, não se observou em nenhum dos referidos programas a existência de uma metodologia que permita detectar qual o real impacto do PGRM sobre a evasão e o desempenho escolar. Há algumas estimativas de queda da taxa de evasão escolar, mas tal avaliação só é possível a cada 12 meses, por ocasião das matrículas. Quanto ao desempenho escolar propriamente dito, ele se resume, como no caso de Brasília, às notas e à frequência, sem consideração do aprendizado (não existe avaliação com base no Saeb). A experiência de Belo Horizonte evidencia quão difícil é estabelecer uma metodologia de avaliação cognitiva, o que só se mostra possível ao final de cada um dos três ciclos (nessa cidade, a Secretaria de Educação implementou a escola plural, que funciona por ciclos de aprendizado e não por séries. Cada ciclo corresponde a uma faixa etária. Uma criança com 10 anos, por exemplo, mesmo não alfabetizada, deve cursar o segundo ciclo, que corresponde à faixa etária 9/10-12 anos de idade). Além disso, há graves problemas de rejeição das crianças com atraso escolar na rede pública de ensino. Isso, evidentemente, prejudica sua reinserção e é uma das razões que explica o elevado índice de desligamento das famílias do programa:⁴¹ nem mesmo a concessão de um salário mínimo mensal afasta o risco de evasão e garante a permanência na escola das crianças que acumularam dificuldades de aprendizagem. Elas continuam a demandar atenção pedagógica especial.

Interessada em conhecer o impacto de uma ação social que transfere diretamente recursos monetários à população pobre, Belo Horizonte vem implementando um estudo piloto, numa base amostral (incluindo também um grupo de controle). Brasília, todavia, pouco enfatiza a avaliação, privilegiando a escala do programa, isto é: assegurar a extensão da sua cobertura a todos aqueles que preenchem os requisitos básicos para participação. Em outras palavras, conhece-se muito pouco do impacto real dos programas bolsa-escola sobre o desempenho escolar das crianças, sobre o fortalecimento das famílias carentes em situação aguda de pobreza e, sobretudo, do seu efeito integrador enquanto mecanismo de combate à exclusão. Sem sombra de dúvida, a avaliação é uma dimensão ainda relativamente negligenciada nas experiências observadas nesse artigo.

⁴¹ Outro fator importante de desligamento das famílias beneficiárias é a mobilidade espacial da população na busca por emprego e melhores condições de moradia, o que as leva para fora do perímetro municipal de atuação do programa. O índice de desligamento do programa de Belo Horizonte, ao final dos primeiros oito meses de execução, é de 15%.

3.4 - Escala, Custo do Programa e Participação Orçamentária

A Tabela 3 aponta o tamanho dos programas e seu custo mensal ao final de 1997. Como se pode constatar, o número de famílias atendidas varia muito, mantendo-se bastante limitado, de perfil quase experimental em alguns deles (notadamente em Vitória, onde apenas 169 famílias são contempladas em 1997 com um benefício monetário). Em Brasília, ao contrário, o programa tem porte de uma política social focalizada, pois atende a mais de 25 mil famílias pobres (total em outubro de 1998). Investigação realizada por Sabóia e Rocha (1998) confirmou que no Distrito Federal o grau de cobertura do programa bolsa-escola é relativamente satisfatório (70%), uma vez que o número de famílias beneficiadas aproxima-se muito da estimativa acerca da população da capital considerada pobre (35,6 mil famílias).

Tabela 3
Caracterização dos Programas de Garantia de Renda Mínima

	Belo Horizonte ^a	Distrito Federal ^a	Vitória ^a
Número de Famílias Atendidas	606	22.151	169
Gasto Mensal Médio do Programa (R\$)	72.720,00	2.658.120,00	29.833,36
Origem dos Gastos	Orç. Municipal	Orç. Estadual	Orç. Mun./Transf. Federal
Data de Iniciação do Programa	Set./95	Abr./95	Mar./96
Gasto Anual do Programa/ Disp. Orçamentária Total (%)	0,026	0,77	SI

Fonte: Neep/Unicamp; Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte; Governo do Distrito Federal; Prefeitura Municipal de Vitória.

^a Dados para dezembro de 1997.

SI: Sem Informação.

Em Belo Horizonte, optou-se por uma implementação progressiva do programa em razão da redução da receita fiscal do município no período 1996/97, o que restringiu bastante o escopo inicial do mesmo. Das 10.266 famílias cadastradas e classificadas como pobres nas três regionais⁴² (das nove existentes) onde o bolsa-escola já chegou, somente 1.620 estão recebendo (em outubro de 1998) um benefício equivalente a um salário mínimo, ou seja aquelas consideradas pela avaliação socioeconômica como as mais desfavorecidas (com renda familiar *per capita* inferior a R\$ 23,00) e em situação de forte vulnerabilidade social. Em dezembro de 1997, tal número era 606. Vitória mantém um programa, como vimos, sem nenhuma expressão social há dois anos.

O déficit de cobertura, ainda muito aquém da demanda, por exemplo, no município de Belo Horizonte, explica o peso irrelevante dos gastos com o bolsa-escola no orçamento municipal (Tabela 3). Já em Brasília, o atendimento de 25

⁴² As regionais são as unidades de planejamento e intervenção da prefeitura, cada uma delas reunindo vários bairros.

mil famílias, num montante anual equivalente a 0,8% da despesa orçamentária do Distrito Federal,⁴³ revela a excepcionalidade da capital da República ao dispor de uma receita orçamentária bastante folgada (decorrente da sua condição de capital-estado, não sujeita a transferências intergovernamentais). Lá, o financiamento do programa parece não concorrer de forma acirrada com outras despesas sociais e pode comprometer até 1% da receita corrente, o que se traduz num montante elevado de recursos dada a excepcionalidade do caso brasiliense, já mencionado. Em Belo Horizonte, o custo do bolsa-escola em 1997 comprometeu tão-somente 0,026% da despesa orçamentária da prefeitura (por se encontrar ainda em fase inicial de implementação), representando 1,7% do orçamento anual da Secretaria de Desenvolvimento Social.

3.5 - Paralelo Programas Nacionais/Internacionais

A breve caracterização dos programas de renda mínima no formato adotado em algumas cidades brasileiras, isto é, na modalidade bolsa-escola, evidencia uma clara assimetria *vis-à-vis* as experiências internacionais. Enquanto na França e na Alemanha, a renda mínima ou renda de subsistência é uma política universal de sobreproteção social dos grupos de risco — uma vez que têm acesso ao conjunto das demais políticas sociais, como a de auxílio moradia, o sistema público de saúde, as alocações familiares, a rede pública de formação e capacitação profissional —, caracterizando-se como um mecanismo suplementar de combate à exclusão dos que permanecem à margem, no Brasil assemelha-se muito mais a uma tentativa, ainda que bastante limitada, de refundar uma política de proteção social, até hoje incipiente e, mais grave, fortemente seletiva (o sistema de proteção social brasileiro favoreceu uma parcela relativamente pequena da população, como os trabalhadores do setor privado formal e do setor público. Daí seu enfoque corporativista).

Embora não tenha escapado ainda de um viés experimental, por ser circunscrito espacialmente e operar produzindo uma diferenciação dos pobres entre si, na mais perfeita adequação ao modelo contemporâneo de assistencialismo responsável — ou seja, políticas públicas assistencialistas devem existir, porém não mais de forma incondicional, senão numa troca de compromissos e contrapartidas que tornem seus beneficiários igualmente responsáveis pela superação das suas debilidades e dificuldades —, o bolsa-escola introduz um enfoque inovador pois pretende atacar de uma só vez várias dimensões da pobreza, tal qual ela se apresenta no Brasil: déficit de renda + déficit de formação escolar + déficit de cidadania. Nesse sentido, oferece um desenho até então ausente das políticas compensatórias, pois enfrenta um conjunto de carências não consideradas no rol de políticas e programas do modelo universalista excludente que prevaleceu até finais da década de 80.

Tem, portanto, a possibilidade de se constituir num novo registro em matéria de política social no Brasil, que contempla no seu cerne os grupos sociais mais

⁴³ Dados de 1997.

desfavorecidos e tradicionalmente excluídos. Mas para tal, precisa partir da focalização adequada, universalizando, em seguida, seu alcance ao público-alvo.

Esse é outro aspecto delicado da questão. Os programas bolsa-escola sob responsabilidade dos municípios têm oferecido uma cobertura deficitária, alienando boa parte da população pobre através da fixação de alguns critérios externos à situação de carência, como por exemplo, residência no município ou tempo de residência mínimo. Sabemos que este critério é fortemente excludente.

É o que mostram as experiências em curso aqui estudadas. Uma das razões que têm levado a um incremento do índice de desligamento das famílias dos programas em implementação é a mobilidade espacial das mesmas, à procura de trabalho, de melhores condições de moradia ou de acessibilidade a certos serviços públicos. Trata-se de um desligamento involuntário, pois a franja urbana entre periferias de municípios limítrofes, notadamente nas áreas metropolitanas, confunde-se, correspondendo muitas vezes a lados de uma mesma rua. Há casos, como o de Belo Horizonte, em que deslocamentos no interior do próprio município, onde a implementação faz-se progressivamente, incorporando bairros e regiões administrativas a cada 3-4 meses, tem provocado efeito idêntico. O grau elevado de mobilidade espacial e ocupacional da população mais carente brasileira, alvo prioritário dos programas em questão, é amplamente conhecido para exigir justificativa da sua não-consideração dentre os critérios de seleção. Isto implicaria, porém, termos um programa nacional cuja focalização sobre as famílias mais carentes permitisse, pela sua universalização, atendê-las em qualquer parte do território. Só assim, com um grau de cobertura elevado, face ao passivo existente, o programa nacional, à imagem dos europeus ganharia *status* de política social. O maior divisor de águas entre os programas europeus, seus congêneres latino-americanos e as nossas experiências descentralizadas reside nos mecanismos de seleção/exclusão (ou *focalização míope*) no interior do grupo de pobres (ao invés de estabelecer fronteiras entre estes e o resto da sociedade).

Daí, estarmos apontando sérias limitações dos programas bolsa-escola de iniciativa e responsabilidade local, fortemente heterogêneos na sua cobertura e propósitos, onde se reproduzem níveis de exclusão desta vez no interior mesmo do grupo de excluídos. A questão que se coloca é se é possível ou não assegurar cobertura e focalização adequadas. Ou a ameaça à equidade horizontal é uma dimensão insuperável destas iniciativas de caráter local? Todos os municípios brasileiros podem igualar um programa como o de Brasília, experiência em curso das mais bem-sucedidas por registrar um grau de cobertura relativamente elevado, com valor de benefício significativo e bons indicadores de eficiência e eficácia do gasto social?

4 - LIMITES À ADOÇÃO DE PGRM PELOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

A Constituição de 1988 descentralizou recursos importantes para as esferas subnacionais, em particular os municípios, cuja participação na receita nacional

passou de 11% para 19%. Com isso as transferências constitucionais da União em direção aos municípios aumentaram significativamente, notadamente naqueles que, desde a reforma de 1967, haviam sido mais aquinhoados com repasses federais, isto é, os menores do ponto de vista populacional. Ainda assim, a capacidade de financiamento da grande maioria dos municípios brasileiros permanece bastante reduzida, como atestam inúmeros trabalhos.

Para esclarecer quais as reais possibilidades de vermos estender-se rapidamente a abrangência de PGRM de iniciativa municipal no território nacional, resolvemos fazer algumas simulações. Para isso, tomamos alguns critérios que figuram nos estudos de caso mencionados, tais como: *a)* delimitação do público-alvo a partir da identificação do número de famílias com renda *per capita* inferior a meio salário mínimo;⁴⁴ *b)* famílias com presença de dependentes na faixa etária 0-14 anos ou 7-18 anos sem primeiro grau completo;⁴⁵ *c)* comprometimento da receita corrente municipal com PGRM não superior a 1% ou 2%, uma vez que esse tem sido o teto utilizado na lei de Belo Horizonte e no decreto de criação do bolsa-escola no Distrito Federal, servindo, assim, como referência no desenho de programas similares por outros municípios. Combinamos esses critérios com distintos valores de benefício mensal — no caso R\$ 15,00, R\$ 40,00, R\$ 65,00, R\$130,00 — de modo a estimar quantas famílias poderiam ser, de fato, atendidas pelo conjunto dos municípios brasileiros e se seria necessário ou não contar com co-financiamento federal.

Os dados utilizados neste exercício datam de 1991 e são oriundos do Censo Demográfico e da Secretaria do Tesouro Nacional. Cobriam, portanto, à época, um universo de aproximadamente 4.500 municípios. Para facilitar a sua leitura, os valores foram expressos em Reais de 1997. O Anexo explica detalhadamente a metodologia de cálculo adotada para estimar a população-alvo de um PGRM nacional.

Partimos do pressuposto de que um PGRM local deve procurar atender a todas as famílias consideradas pobres (público-alvo), ter escala para que seu custo operacional não se torne excessivamente elevado, onerando indevidamente o programa ao desviar recursos de atividades fins (benefícios) para atividades meio (administrativas) e, finalmente, não coloque em risco as finanças municipais ao alocar recursos orçamentários inexistentes ao programa (efeitos nefastos sobre o déficit das contas municipais) ou ainda já comprometidos com outras atividades igualmente essenciais, que não devem ser suspensas. Sem dúvida é possível e desejável realocar recursos orçamentários sempre escassos em programas cuja focalização

⁴⁴ É bom lembrar que o programa bolsa-escola a ser implementado pelo MEC ratifica este critério de seleção do público-alvo.

⁴⁵ Sabendo que em 1996, segundo a PNAD, o atraso escolar médio de crianças com 14 anos elevava-se a 3,1 anos — isto é, em vez de registrar oito anos de escolaridade, estas mal têm em média cinco anos —, resolvemos incluir nas nossas simulações também os jovens na faixa etária 15-18 anos sem primeiro grau completo e que, do nosso ponto de vista, deveriam ser incentivados a voltar à escola para finalizar o ciclo básico.

— mais adequada — garanta maior eficiência vertical e horizontal do gasto⁴⁶ e eficácia das políticas sociais. No entanto, por vezes, as restrições orçamentárias são inamovíveis, impedindo que se faça espaço para a implantação de um programa compatível com a realidade social do município e os objetivos de um PGRM [ver Lavinás, Rocha e Varsano (1998)].

As Tabelas 4a e 4b indicam o custo total (linha A) de um PGRM, segundo o valor do benefício mensal, que contemplasse todas as famílias (linha B) com renda *per capita* abaixo de meio salário mínimo. A Tabela 4a toma por referência o universo de famílias onde pelo menos um de seus dependentes situa-se na faixa etária 0-14 anos. Já a Tabela 4b restringe o público-alvo àquelas com pelo menos um de seus dependentes numa faixa etária distinta, de 7 a 18 anos, não tendo concluído o primeiro ciclo de escolaridade obrigatória. Como se pode constatar, se todos os municípios brasileiros pudessem comprometer até 2% da sua receita corrente para transferir mensalmente a todas as famílias com renda inferior ao limite estabelecido, e aos filhos na faixa etária de 0 a 14 anos um benefício num valor bastante reduzido (R\$ 15,00), certamente adequado às condições de vida de algumas regiões, somente 28,8% do público-alvo potencial seriam aquinhoados. Isto é, de um total de 10,3 milhões de famílias apenas 3 milhões poderiam ser atendidas. Se se tomasse o valor mais alto de benefício (R\$130,00 mensais), a

Tabela 4a

Simulação do Grau de Cobertura das Famílias-Alvo com Recursos Municipais. Programa de Renda Mínima: Famílias com Renda Familiar *per capita* Inferior a ½ SM e Filhos de 0 a 14 Anos

	Valor do Benefício (R\$)			
	15	40	65	130
A) Custo Total (R\$)	1.885.020.600	4.946.721.600	8.038.422.600	16.076.845.200
B) Número de Famílias a Serem Atendidas	10.305.670	10.305.670	10.305.670	10.305.670
C) Percentagem de Famílias Atendidas com 1% da Receita Corrente (%)	17,89	7,51	4,62	2,30
D) Percentagem de Famílias Atendidas com 2% da Receita Corrente (%)	28,80	14,26	9,20	4,62

Fontes: Populações e rendas: tabulações especiais do Censo de 1991-IBGE e dados fiscais de 1991: tabulações especiais da Secretaria do Tesouro Nacional.

Elaboração: Lavinás — IPEA/DIPES.

Notas:

1) Os valores monetários foram deflacionados para dez. 1997 a partir do INPC/IBGE com expurgo da Macrométrica para jul. 1994 (Boletim Mensal, nº 110).

2) O número de famílias a serem atendidas corresponde a um total de 4.442 municípios que forneceram dados de receita corrente em 1991, dos 4.491 existentes.

A) Custo total anual do programa beneficiando o número de famílias estimado para esta simulação.

B) Número de famílias com renda familiar *per capita* inferior a meio salário mínimo e com filhos de 0 a 14 anos.

C) Percentual de famílias pobres que seriam atendidas se os municípios despendessem até 1% de suas receitas correntes.

D) Percentual de famílias pobres que seriam atendidas se os municípios despendessem até 2% de suas receitas correntes.

⁴⁶ Entende-se aqui por eficiência horizontal do gasto a cobertura de todos aqueles que constituem o público-alvo. Em outras palavras, transferir benefícios a todos os pobres e não apenas a parte deles. A eficiência vertical se verifica quando o gasto com benefícios diretos ou serviços alcança os grupos prioritários, sem vazamento, isto é sem contemplar outros que não os focalizados.

Tabela 4b
 Simulação do Grau de Cobertura das Famílias-Alvo com Recursos Municipais. Programa de Renda Mínima: Famílias com Renda Familiar *per capita* Inferior a ½ SM e Filhos de 7 a 18 Anos

	Valor do Benefício (R\$)			
	15	40	65	130
A) Custo Total (R\$)	1.286.268.840	3.430.050.240	5.573.831.640	11.147.663.280
B) Número de Famílias a Serem Atendidas	7.145.938	7.145.938	7.145.938	7.145.938
C) Percentagem de Famílias Atendidas com 1% da Receita Corrente (\$%)	22,57	10,54	6,66	3,32
D) Percentagem de Famílias Atendidas com 2% da Receita Corrente (%)	36,17	18,52	12,76	6,66

Fontes: Populações e rendas: tabulações especiais do Censo de 1991-IBGE e dados fiscais de 1991: tabulações especiais da Secretaria do Tesouro Nacional.

Elaboração: Lavinias — IPEA/DIPES.

Notas:

1) Os valores monetários foram deflacionados para dez. 1997 a partir do INPC/IBGE com expurgo da Macrométrica para jul. 1994 (Boletim Mensal, nº 110).

2) O número de famílias a serem atendidas corresponde a um total de 4.442 municípios que forneceram dados de receita corrente em 1991, dos 4.491 existentes.

A) Custo total anual do programa beneficiando o número de famílias estimado para esta simulação.

B) Número de famílias com renda familiar *per capita* inferior a meio salário mínimo e com filhos de 0 a 14 anos.

C) Percentual de famílias pobres que seriam atendidas se os municípios despendessem até 1% de suas receitas correntes.

D) Percentual de famílias pobres que seriam atendidas se os municípios despendessem até 2% de suas receitas correntes.

cobertura seria ainda mais reduzida, pois apenas 2,3% do público-alvo poderiam ser contemplados com o comprometimento de até 1% da receita corrente municipal, dobrando, no segundo caso.

Na Tabela 4b, onde o universo do público-alvo é bem menor — 7,1 milhões de famílias (linha B), em lugar de 10,3 milhões —, a situação é relativamente melhor. Ainda assim, na melhor das hipóteses (linha D), pouco mais de 1/3 dos beneficiários potenciais poderia ser atendido, ficando de fora, porém, a grande maioria.

As Tabelas 5a e 5b trazem informações adicionais importantes, pois revelam qual o número de municípios capazes de atender à totalidade do público-alvo assim definido com transferências monetárias nos valores estabelecidos e qual o montante da contrapartida federal caso fosse possível à União co-financiar esses programas. Se nos detivermos na simulação com famílias cujas crianças situam-se na faixa etária 0-14 anos (ou seja, na Tabela 5a), veremos que somente 252 municípios (linha F) teriam condições de repassar mensalmente R\$ 15,00 ao público-alvo, alocando a este fim até 2% da sua receita corrente. Esse número tornar-se-ia absurdo — um — no caso de um benefício mensal no valor superior extremo, com comprometimento menor da receita corrente municipal. Para que todos os beneficiários potenciais pudessem ser atendidos, o subsídio do governo federal elevar-se-ia, então, a 71,18% (linha G — R\$ 15,00) do custo total estimado, no primeiro caso, ou a 95,35% (R\$ 130,00), no segundo, respectivamente. Isso sugere que a capacidade de financiamento dos municípios brasileiros mostra-se insuficiente para que estes possam enfrentar sozinhos o desafio de implementar programas de garantia de renda mínima na escala apropriada (atendendo a uma proporção significativa da população-alvo), com benefícios cujo

valor tenha impacto na melhora das condições de vida da população, sem onerar excessivamente seu orçamento (o que é, na maioria das vezes impraticável). A conclusão mais evidente é que dificilmente se poderá escapar de um co-financiamento dos programas municipais por parte das demais esferas de governo, federal e estadual, sob pena de levar a uma delimitação estreitamente focalizada do público-alvo em muitos municípios ou desencorajar a implementação de PGRMs.

Tabela 5a

Simulações com o Valor do Subsídio Federal aos PGRMs Municipais. Programa de Renda Mínima: Famílias com Renda Familiar *per capita* inferior a ½ SM e Filhos de 0 a 14 anos

	Valor do Benefício (R\$)			
	15	40	65	130
A) Custo Total (R\$)	1.855.020.600	4.946.721.600	8.038.422.600	16.076.845.200
B) Subsídio do Governo Federal (1%) (R\$)	1.522.699.092	4.573.960.409	7.664.946.293	15.703.285.167
C) Número de Municípios (1%)	57	6	2	1
D) B/A (%)	82,9	92,46	95,35	97,68
E) Subsídio do Governo Federal (2%) (%)	1.320.433.616	4.240.346.896	7.296.988.752	15.329.892.587
F) Número de Municípios (2%)	252	33	10	2
G) E/A (%)	71,18	85,72	90,78	95,35

Fonte: Dados fiscais de 1991: tabulações especiais com dados da Secretaria do Tesouro Nacional.

Elaboração: Lavinias — IPEA/DIPES.

Notas:

A) Custo total anual de um programa com benefício mensal de R\$ 15 ou mais por família com renda familiar *per capita* inferior à metade do salário mínimo.

B) Complementação que caberia ao governo federal para garantir o benefício nos municípios onde o custo do programa compromete mais de 1% da sua receita corrente.

C) Número de municípios que têm capacidade fiscal para transferir renda a todas as suas famílias pobres.

E) Complementação do governo federal para garantir benefício nos municípios onde o custo do programa compromete mais de 2% de sua receita corrente.

F) Número de municípios que têm capacidade fiscal para transferir a todas as suas famílias pobres.

G) Percentagem do custo anual do programa a ser subsidiada pelo governo federal.

Conclusão semelhante consta da publicação *Programas de garantia de renda mínima: uma orientação aos municípios*, já citada como referência bibliográfica. Seus autores procedem a exercícios bastante semelhantes inferindo que “se, dada a restrição orçamentária, só for possível contemplar, com transferência de renda de valor adequado, uma pequena proporção de famílias pobres, talvez seja melhor abandonar a idéia de implementar o programa e utilizar os recursos para reforçar outras ações municipais de combate à pobreza”.⁴⁷

A Tabela 5b retoma o mesmo exercício só que desta vez considerando um universo potencial de beneficiários menor, tal como na simulação anterior.

Aceitando, portanto, a idéia de que é preciso estabelecer parcerias entre as esferas de governo com vistas a assegurar o financiamento de programas municipais de renda mínima, resta saber qual o percentual da receita corrente do governo

⁴⁷ Op. Cit. página 28.

federal⁴⁸ que estaria comprometida caso lhe fosse solicitado subsidiar tais programas.

Tabela 5b

Simulações com o Valor do Subsídio Federal aos PGRMs Municipais. Programa de Renda Mínima: Famílias com Renda Familiar *per capita* inferior a ½ SM e Filhos de 7 a 18 anos

	Valor do Benefício (%)			
	15	40	65	130
A) Custo Total (R\$)	1.286.268.840	3.430.050.240	5.573.831.640	11.147.663.280
B) Subsídio do Governo Federal (1%) (R\$)	995.616.846	3.067.400.002	5.200.907.988	10.774.107.927
C) Número de Municípios (1%)	158	14	4	1
D) B/A (%)	77,40	89,43	93,31	96,65
E) Subsídio do Governo Federal (2%)	820.637.181	2.793.880.641	4.860.640.718	10.401.815.975
F) Número de Municípios (2%)	516	81	25	4
G) E/A (%)	63,80	81,45	87,20	93,31

Fonte: Dados fiscais de 1991: tabulações especiais com dados da Secretaria do Tesouro Nacional.

Elaboração: Lavinas — IPEA/DIPES.

Notas:

A) Custo total anual de um programa com benefício mensal de R\$ 15 ou mais por família com renda familiar *per capita* inferior à metade do salário mínimo.

B) Complementação que caberia ao governo federal para garantir o benefício nos municípios onde o custo do programa compromete mais de 1% da sua receita corrente.

C) Número de municípios que têm capacidade fiscal para transferir renda a todas as suas famílias pobres.

E) Complementação do governo federal para garantir benefício nos municípios onde o custo do programa compromete mais de 2% de sua receita corrente.

F) Número de municípios que têm capacidade fiscal para transferir a todas as suas famílias pobres.

G) Percentagem do custo anual do programa a ser subsidiada pelo governo federal.

As Tabelas 6a e 6b apresentam o valor da receita corrente do governo federal (linha A) em 1991.⁴⁹ Se, naquela ocasião, a adoção de PGRMs municipais estivesse em pauta e o governo federal resolvesse complementar com receita própria tais programas, de forma a garantir o atendimento de todo o público-alvo, o grau de comprometimento da sua receita corrente seria relativamente baixo, no limite de 2% (linha E), pagando-se benefícios mensais no valor de R\$ 15,00 ou R\$ 40,00, tanto para o primeiro universo de famílias (Tabela 6a) quanto para o segundo (Tabela 6b); em outras palavras, um percentual de comprometimento aceitável e factível de implementação.

Se um subsídio do governo federal aos PRGMs municipais não parece colocar em xeque, nem onerar em demasia — dado seu percentual de pouca magnitude — a receita corrente do governo federal, que impacto viria a ter sobre o déficit público? Para responder a esta pergunta, abandonamos o ano de 1991, em que o país registrou superávit de 1,1% do PIB, privilegiando informações relativas a

⁴⁸ Num próximo artigo, abordaremos a questão do ponto de vista de uma colaboração entre as três esferas de governo.

⁴⁹ Não nos foi possível dispor dos dados consolidados relativos à receita corrente do governo federal em 1997, razão pela qual mantivemos como ano de referência 1991. No entanto, ao contrário das demais tabelas em que os valores encontram-se deflacionados para reais de 1997, nestas (6a e 6b), a receita do governo federal foi expressa em valores de 1996, data à qual ajustamos os demais valores para cálculo apropriado do percentual de comprometimento.

1997, quando o déficit operacional fechou o ano em 6,11% do PIB. Conforme explicitado nas Tabelas 7a e 7b, o subsídio do governo federal aos PGRMs municipais, com cobertura total do público beneficiário, teria efeitos sobre o déficit público bastante diferenciados, podendo variar de um acréscimo de apenas 0,12%

Tabela 6a

Programas de Renda Mínima: Grau de Comprometimento da Receita Corrente do Governo Federal com PGRMs Municipais

	Percentagem do Subsídio para Famílias com Renda Familiar <i>Per Capita</i> < ½ SM e com Filhos de 0 a 14 Anos sobre a Receita Corrente do Governo Federal			
	Valor do Benefício (R\$)			
	15	40	65	130
A) Receita Corrente do GF (R\$)	218.207.412.274	218.207.412.274	218.207.412.274	218.207.412.274
B) % Subsídio GF 1%/RC	0,69	2,08	3,49	7,16
C) % Subsídio GF 2%/RC	0,60	1,93	3,33	6,99

Fonte da Receita Corrente do GF: BGU; Siafi.

Elaboração: Lavinias — IPEA/DIPES.

Notas: os valores monetários foram deflacionados para dez. 1996 a partir do INPC/IBGE com o expurgo da Macrométrica para jul. 1994 (Boletim Mensal, nº 110).

A) Receita corrente do governo federal em 1991.

B) Percentagem da complementação que caberia ao governo federal para garantir o benefício nos municípios onde o custo do programa compromete mais de 1% da sua receita corrente sobre a receita corrente do governo federal.

C) Percentagem da complementação que caberia ao governo federal para garantir o benefício nos municípios onde o custo do programa compromete mais de 2% da sua receita corrente sobre a receita corrente do governo federal.

Tabela 6b

Programas de Renda Mínima: Grau de Comprometimento da Receita Corrente do Governo Federal com PGRMs Municipais

	Percentagem do Subsídio para Famílias com Renda Familiar <i>Per Capita</i> < ½ SM e com Filhos de 7 a 18 Anos sobre a Receita Corrente do Governo Federal			
	Valor do Benefício (R\$)			
	15	40	65	130
A) Receita Corrente do GF (R\$)	218.207.412.274	218.207.412.274	218.207.412.274	218.207.412.274
B) % Subsídio GF 1%/RC	0,45	1,40	2,37	4,91
C) % Subsídio GF 2%/RC	0,37	1,27	2,21	4,74

Fonte da Receita Corrente do GF: BGU; Siafi.

Elaboração: Lavinias — IPEA/DIPES.

Notas: os valores monetários foram deflacionados para dez. 1996 a partir do INPC/IBGE com o expurgo da Macrométrica para jul. 1994 (Boletim Mensal, nº 110).

A) Receita corrente do governo federal em 1991.

B) Percentagem da complementação que caberia ao governo federal para garantir o benefício nos municípios onde o custo do programa compromete mais de 1% da sua receita corrente sobre a receita corrente do governo federal.

C) Percentagem da complementação que caberia ao governo federal para garantir o benefício nos municípios onde o custo do programa compromete mais de 2% da sua receita corrente sobre a receita corrente do governo federal.

Tabela 7a

Programa de Renda Mínima: Impacto do Subsídio Federal sobre o Déficit Público de 1997

(Em % do PB)

Percentagens dos Déficits Primário e Nominal e dos Valores dos Subsídios do Governo Federal às Famílias com Renda Familiar *Per Capita* Inferior a ½ SM e com Filhos de 0 a 14 Anos sobre o PIB — 1997

	Valor do Benefício (R\$)			
	15	40	65	130
A) Déficit Primário	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01
B) Déficit Nominal	6,11	6,11	6,11	6,11
C) Subs 1%	0,22 (6,33)	0,66 (6,77)	1,11 (7,22)	2,27 (8,38)
D) Subs 2%	0,19 (6,30)	0,61 (6,72)	1,06 (7,22)	2,22 (8,33)

Fonte: Bacen/Depec.

Elaboração: Lavinias — IPEA/DIPES.

Notas: Entre parênteses, o novo valor do déficit nominal em virtude do pagamento do subsídio.

A) Déficit primário do governo federal em percentagem do PIB.

B) Déficit nominal do governo federal em percentagem do PIB.

C) Complementação que caberia ao governo federal para garantir o benefício nos municípios onde o custo do programa compromete mais de 1% da sua receita corrente em percentagem do PIB.

D) Complementação que caberia ao governo federal para garantir o benefício nos municípios onde o custo do programa compromete mais de 2% da sua receita corrente em percentagem do PIB.

Tabela 7b

Programa de Renda Mínima: Impacto do Subsídio Federal Sobre o Déficit Público de 1997

(Em % do PIB)

Percentagens dos Déficits Primário e Nominal e dos Valores dos Subsídios do Governo Federal às Famílias com Renda Familiar *Per Capita* Inferior a ½ SM e com Filhos de 7 a 18 Anos com 1º Grau Incompleto sobre o PIB — 1997

	Valor do Benefício (R\$)			
	15	40	65	130
A) Déficit Primário	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01
B) Déficit Operacional	6,11	6,11	6,11	6,11
C) Subs 1%	0,14 (6,25)	0,44 (6,55)	0,75 (6,86)	1,56 (7,67)
D) Subs 2%	0,12 (6,23)	0,40 (6,51)	0,70 (6,81)	1,51 (7,62)

Fonte: Bacen/Depec.

Elaboração: Lavinias — IPEA/DIPES.

Notas: Entre parênteses, o novo valor do déficit nominal em virtude do pagamento do subsídio.

A) Déficit primário do governo federal em percentagem do PIB.

B) Déficit nominal do governo federal em percentagem do PIB.

C) Complementação que caberia ao governo federal para garantir o benefício nos municípios onde o custo do programa compromete mais de 1% da sua receita corrente em percentagem do PIB.

D) Complementação que caberia ao governo federal para garantir o benefício nos municípios onde o custo do programa compromete mais de 2% da sua receita corrente em percentagem do PIB.

(Tabela 7b, linha D) no caso de famílias com crianças na faixa etária 7-18 anos e comprometimento da receita corrente do governo federal de até 2% — cenário este mais favorável —, a 2,27% (Tabela 7^a, linha C), alternativa absolutamente inviável, decorrente de um universo maior de famílias combinado a um benefício de valor elevado.

O mais interessante a assinalar, no entanto, reside na evidência de um impacto relativamente suportável se o benefício atribuído às 10,3 milhões de famílias fosse de R\$ 15,00 — nesse caso, o aumento do déficit público situar-se-ia entre 0,19% e 0,22% do PIB, dependendo do grau de comprometimento da receita do governo federal — ou se fosse de R\$ 40,00 no caso das 7,1 milhões de famílias, quando ainda assim estaria abaixo de 0,5% do PIB. Se considerarmos ainda a eventualidade de se suprimirem outros programas sociais de combate à pobreza, carreados pelo governo federal, mas cuja focalização mostra-se pouco pertinente e os resultados não podem ser auferidos com segurança (o que é sinônimo de elevado grau de ineficiência e ineficácia), então podemos afirmar que o co-financiamento de PGRMs nestas bases por parte do governo federal nem mesmo viria a ter impacto negativo sobre o déficit público. Isto é uma realidade e não uma fantasia: remanejar recursos dispersos e de montante relativamente pequeno pode contribuir para a viabilização de um programa nacional com cobertura apropriada e um desenho adequado à situação financeira do país — programa sem dúvida alguma relevante para aliviar a situação de pobreza em que vive grande parte da população brasileira.

Vale lembrar que o governo americano, ao estender em 1993 o EITC (*Earned Income Tax Credit*),⁵⁰ apresentava um déficit público de 5,5% do PIB. Para reduzir o gasto público e acabar com o déficit, ampliou-se a cobertura do EITC, desativaram-se programas de baixa eficácia social e baixa eficiência do gasto, aprimorou-se o grau de focalização dos programas sociais mantidos (por exemplo combate à fraude no *Food Stamps Program*, que caiu de 15% para 7%), e procedeu-se, em paralelo, a uma reforma fiscal e tributária, em que um dos elementos centrais foi o aumento da alíquota de imposto de renda para as faixas de rendimento mais elevadas, no topo extremo da distribuição. O resultado foi uma melhor cobertura e eficácia dos programas sociais de combate à pobreza em meio a uma redução completa do déficit público.

Se não for possível no Brasil proceder a uma redefinição dos programas sociais e a um remanejamento do gasto social em escala adequada aos desafios que se colocam, quais as perspectivas de se multiplicarem PGRMs de iniciativa exclusivamente local, considerando-se a realidade fiscal dos municípios? A melhor resposta a essa pergunta encontra-se nas Tabelas 8a e 8b. Ao consultá-las, verifica-se que 3/4 dos municípios brasileiros teriam que comprometer de 5% a

⁵⁰ O EITC é um programa do governo federal dos Estados Unidos que transfere renda à população ocupada pobre, de modo a incentivar sua permanência no mercado de trabalho, complementando sua renda até o limite da linha de pobreza definida nacionalmente. O governo federal é co-financiador numa proporção que vai de 50%, no caso das transferências às famílias pobres dos estados mais ricos, a 95%, (caso dos estados mais pobres da Federação).

50% da sua receita corrente (Tabela 8a) para assegurar benefícios da ordem de R\$ 15,00 mensais a todas as famílias com renda familiar inferior a meio salário mínimo, com pelo menos um dependente na faixa 0-14 anos. Evidentemente, essa situação é mais dramática nas regiões mais pobres, como o Norte e o Nordeste: num caso e no outro, 96% dos municípios teriam que comprometer de 5% a 50% de sua receita corrente para atender ao público-alvo. Em outras palavras, uma alternativa absolutamente inviável. A situação é bem distinta para as regiões Sul e Centro-Oeste, onde a quase totalidade de seus municípios poderia contemplar todas as famílias carentes com um benefício mensal de R\$ 15,00 jamais comprometendo mais de 20% da sua receita.

Tabela 8a

Programa de Renda Mínima: Distribuição Regional do Grau de Comprometimento da Receita Corrente Municipal

Comprometimento da Receita Corrente Municipal — 1991		Comprometimento da Receita Corrente Municipal — 1991	
%	Número de Municípios	%	% de Municípios
<2	251	<2	5,65
De 2 a <5	836	De 2 a <5	18,82
De 5 a <20	2.312	De 5 a <20	52,05
De 20 a <50	1.008	De 20 a <50	22,69
De 50 a <75	31	De 50 a <75	0,70
>75	4	>75	0,09

Tabela 8b

Programa de Renda Mínima: Distribuição Regional do Grau de Comprometimento da Receita Corrente Municipal

Comprometimento da Receita Corrente Municipal por Macrorregiões — 1991					
%	Número de Municípios				
	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
<2	1 ^a	1 ^b	178	61	10
De 2 a <5	7	15	450	268	96
De 5 a <20	148	654	700	543	267
De 20 a <50	96	804	101	1	6
De 50 a <75	2	28	1	0	0
>75	0	3	4	0	0

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Elaboração: Lavinias — IPEA/DIPES.

^a Palmas, no Tocantins.

^b Camaçari, na Bahia.

(continua)

Comprometimento da Receita Corrente Municipal por Macrorregiões — 1991					
%	% de Municípios				
	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
<2	0,39	0,07	12,41	6,99	2,64
De 2 a <5	2,76	1,00	31,38	30,70	25,33
De 5 a <20	58,27	43,46	48,81	62,20	70,45
De 20 a <50	37,80	53,42	7,04	0,11	1,58
De 50 a <75	0,79	1,85	0,07	0,00	0,00
>75	0,00	0,20	0,28	0,00	0,00

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Elaboração: Lavinias — IPEA/DIPES.

Nota: Benefício = R\$ 15,00 para famílias com filhos de 0 a 14 anos.

5 - CONCLUSÃO

A análise empreendida neste artigo revela aspectos positivos que seriam derivados da adoção de programas de garantia de renda mínima municipais, assinalando, porém, a real impossibilidade de que desenhos conhecidos e bem-sucedidos em algumas localidades — caso de Brasília, por exemplo — possam se replicar por toda a federação, como resultado de um efeito demonstração salutar. Evidências empíricas apontam que o peso importante do público-alvo potencial de um PGRM voltado para famílias com renda familiar *per capita* inferior a meio salário mínimo, contraposto à reduzida capacidade fiscal da grande maioria dos municípios brasileiros, inviabiliza a multiplicação de iniciativas afins e comprometem a escala mínima de um programa, sem o que um PGRM não se sustenta.

Para que, de fato, se possa avançar na adoção de PGRMs, de forma contínua e consolidada, sem risco de reversão, faz-se necessário definir qual deve ser a participação do governo federal e, sobretudo, a dos governos estaduais, até hoje bastante ausentes desse debate. Tal ausência não é mera casualidade, uma vez que a descentralização da assistência social como atribuição não mais da União mas dos municípios, ratificada pela Constituição de 1988, de alguma maneira apagou o limite das competências dos estados em matéria de políticas de combate à pobreza. Também é verdade que a Constituição explícita, sem qualquer ambigüidade, que a superação da pobreza e a redução da desigualdade são compromisso inquestionável das três esferas de governo.

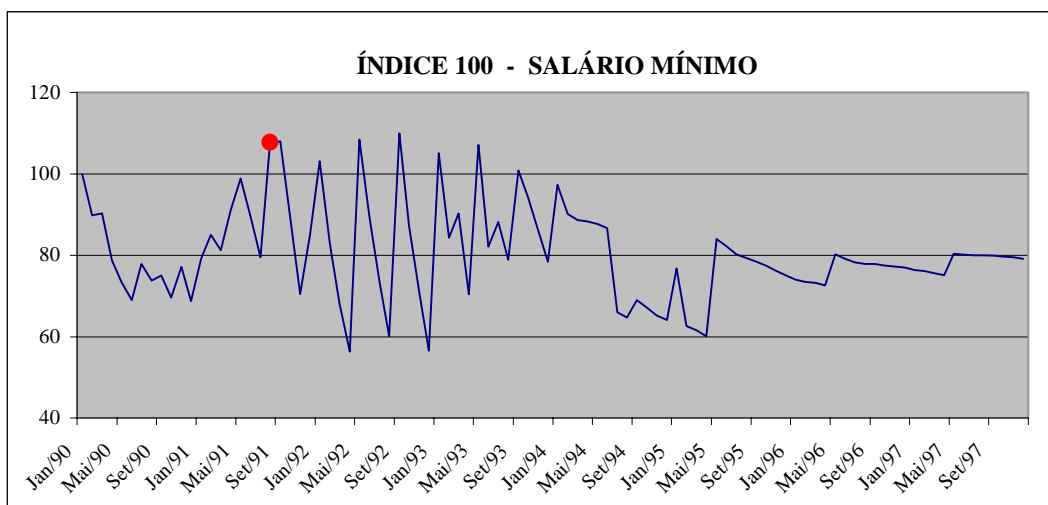
Talvez a conjuntura nos tenha involuntariamente colocado diante de uma oportunidade única: repensar, num quadro de fortes restrições orçamentárias e persistência da pobreza estrutural em meio ao aumento do desemprego — aquela pobreza que não pode ser definitivamente varrida pelos efeitos benéficos da estabilização econômica —, uma alternativa conseqüente a problemas resistentes e graves, estipulando meios e metas para sua solução. Sem dúvida, PGRMs podem contribuir nessa direção, mudando radicalmente o perfil das políticas sociais brasileiras de combate à pobreza. Não são uma solução que se basta a si mesma,

mas são um bom começo para se mudar aquilo que mudou muito pouco em muitos anos a vida dos mais pobres: além de atender à insuficiência de renda – uma das dimensões da pobreza, mas não a única —, atende ao déficit de acessibilidade a bens e serviços públicos, ao qual está continuamente submetida a população mais carente. Dessa forma, os PGRMs potencializam o impacto redistributivo da política social no seu conjunto, atuando de forma integrativa e integradora na vida das camadas mais pobres e desassistidas da população.

ANEXO

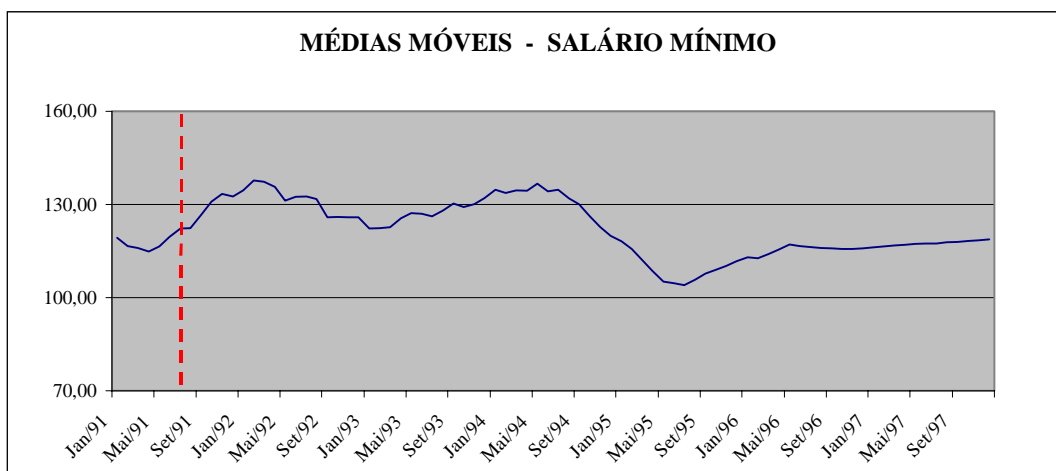
Reunimos neste anexo alguns esclarecimento a respeito da metodologia utilizada nos exercícios feitos com base no Censo de 1991.

Gráfico 1



Nota: Índice 100 construído a partir do salário mínimo atualizado para reais de dezembro de 1997 pelo INPC/IBGE

Gráfico 2



Nota: Médias móveis foram calculadas a partir do salário mínimo atualizado para reais de dezembro de 1997 pelo INPC/IBGE

O critério utilizado para estimar o número de famílias que viviam com renda familiar *per capita* abaixo de meio salário mínimo foi o de considerar as famílias que possuíam renda familiar *per capita* menor ou igual a Cr\$ 18.080,80, valor corrente (nominal) de meio salário mínimo em agosto de 1991, mês a que se refere a consulta do Censo de 1991 (base estatística utilizada). A atualização pura e simples deste valor equivale a R\$ 81,75.

Entretanto, este valor (R\$ 81,75) incorpora a distorção devido ao fato de o reajuste trimestral ter ocorrido precisamente no mês de agosto de 1991. Para corrigi-la calculou-se o valor atualizado de meio salário mínimo no período janeiro de 1991 a dezembro de 1991, que corresponde a R\$ 61,00 (médias móveis – Gráfico 2).

De fato, observando a trajetória das médias móveis no Gráfico 2 (para escapar ao efeito dos reajustes mensais), verificamos que os valores do salário atualizado para dezembro de 1997 oscilam pouco entre agosto de 1991 e dezembro de 1997, isto é, R\$ 122,40 e R\$ 118,80, respectivamente. Logo, a metodologia empregada mostra-se adequada aos propósitos da pesquisa.

Assim, o número de famílias estimado corresponde à quantidade de famílias cuja renda familiar *per capita* média seria inferior a R\$ 61,00 em dezembro de 1997. Para facilitar nosso cálculo, esse número foi arredondado para R\$ 60,00.

BIBLIOGRAFIA

LAVINAS, L., VARSANO, R. *Programas de garantia de renda mínima e ação coordenada de combate à pobreza*. Rio de Janeiro: IPEA, 1997 (Texto para Discussão, 534).

_____. Renda mínima: integrar e universalizar. *Novos Estudos Cebrap*, n.47, p.213-229, nov. 1997.

LAVINAS, L., ROCHA, S., VARSANO, R. *Programas de garantia de renda mínima: uma orientação aos municípios*. Rio de Janeiro: Finep/Fundação Ford/Fundação Friedrich Ebert, 1998, 88 p.

SABÓIA, J., ROCHA, S. *Programas de renda mínima — linhas gerais de uma metodologia de avaliação a partir da experiência pioneira do Paranoá, no Distrito Federal*. Rio de Janeiro: IPEA, ago. 1998 (Texto para Discussão, 582).