

RENDA MÍNIMA: INTEGRAR E UNIVERSALIZAR¹

Lena Lavinas e Ricardo Varsano

RESUMO

A partir de uma descrição dos programas de garantia de renda mínima (PGRM) adotados em países europeus e nos Estados Unidos, os autores discutem os formatos implementados por algumas prefeituras no Brasil e propõem uma nova concepção de PGRM. Além de ter cobertura nacional, deve mobilizar as esferas de governo federal, estadual e municipal, com participação do governo federal no seu financiamento diretamente proporcional ao número de pobres na unidade local e inversamente proporcional à capacidade fiscal desta. Embora seja instrumento eficiente de redistribuição de renda, o PGRM mostra-se incapaz de erradicar por si só a pobreza. Sua maior virtude é poder vir a ser um elemento de reestruturação do conjunto das políticas sociais no país.

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

SUMMARY

After describing programs that guarantee minimum income in European countries and in the United States, the authors discuss different programs introduced by municipal governments in Brazil, suggesting the need for a new kind of minimum income program. In addition to offering nationwide coverage, the proposed program should involve federal, state, and municipal administrations, with the federal governments financial participation directly proportional to the number of poor people in the local unit and inversely proportional to each municipal unit's fiscal capabilities. Though it can be an efficient instrument in redistributing income, a minimum income program alone is incapable of eradicating poverty. But its greatest virtue lies in the perspective that it may contribute to the restructuring of social policy in Brazil.

Keywords: minimum income; poverty; social policy; income distribution.

Introdução

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

(1) Este artigo deriva-se de pesquisa, em curso, voltada a avaliar programas de garantia de renda mínima em execução no país e verificar as condições para a instituição de programas mais amplos de combate à pobreza, do gênero aqui proposto. Os autores beneficiaram-se das discussões, no âmbito da pesquisa, com Sonia Rocha e João Saboia e do apoio dos assistentes de pesquisa Manoel Magina, Marcelo Rubens, Eduardo Garcia e Marcelo Nicoll. A pesquisa conta com o apoio da Finep e sua fase inicial realizou-se com o apoio do Ildes/Fundação Friedrich Ebert e do Ipea.

A compreensão de que a cidadania não pode conviver com a exclusão e que para isso é indispensável retomar a solidariedade² como princípio fundamental de coesão social permeia o debate político contemporâneo em todas as democracias ocidentais, premidas pelo aumento do desemprego e pela inadequação dos seus sistemas de proteção social para garantir uma cobertura equânime e de qualidade a todos os cidadãos. Nelas, também ganha centralidade o combate à pobreza, pois esta persiste e alastra-se apesar do aumento do gasto social.

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

Trata-se um círculo vicioso: a pobreza limita o crescimento possível, o que restringe a receita do governo e, em conseqüência, a disponibilidade de recursos para financiar o esforço de combate à pobreza. Faz-se necessário rompê-lo, mas pouco se fez até agora para atacar o problema. Não obstante os três níveis de governo destinarem parcela significativa de seus recursos a atividades da área social, jamais existiu no país um esforço sistemático de combate à pobreza.

Desde o início da década de 90, entretanto, debate-se intensamente no Brasil uma forma sistemática de combate à pobreza: a proposta de garantir um mínimo de renda para os indivíduos (ou famílias). Um projeto de lei de 1991 que propõe a instituição de um programa de garantia de renda mínima (PGRM) foi aprovado pelo Senado e encontra-se atualmente em tramitação na Câmara dos Deputados. Isso deu origem a diversas sugestões afins e a um grande número de projetos de lei estaduais e municipais, vários deles já aprovados. Alguns PGRMs já estão sendo executados em municípios e no Distrito Federal³.

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

O objetivo deste artigo consiste precisamente em retratar o percurso recente de implementação desses programas em alguns países europeus e no Brasil, de modo a avançar na formulação de um PGRM inscrito no âmbito de uma política de ação coordenada de combate à pobreza ampla e

(2) O princípio de solidariedade é definido como a maximização da posição dos mais desvantajados na sociedade (cf. Harribey, 1996). Um dos autores referenciais no debate sobre a centralidade do princípio de solidariedade na reformulação das políticas sociais é o holandês Philippe Van Parijs (1991 e 1995).

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

eficiente, sem o que dificilmente se poderá vencer o círculo vicioso de sua reprodução. Avalia-se aqui a concepção dos PGRMs, concluindo-se que, a despeito da sua inegável capacidade para redistribuir renda, são por si sós insuficientes para erradicar a pobreza, a menos que se pretendesse manter por tempo indefinido as transferências, à espera de que o crescimento econômico resolvesse o problema. Propõe-se uma política coordenada de combate à pobreza de que participariam os três níveis de governo, com execução descentralizada e tendo como instrumento organizador o PGRM.

Renda mínima garantida: elementos do debate internacional

No pós-guerra, reacende-se na Inglaterra (Rhys-Williams, 1949) e nos Estados Unidos (Friedman, 1972) o debate sobre a oportunidade de garantir uma renda mínima às famílias desassistidas, vivendo abaixo da linha da pobreza. Alguns países precursores já haviam implantado programas afins, como a Dinamarca, em 1933. Paulatinamente, surgem experiências localizadas e até mesmo nacionais (Inglaterra, 1948; Alemanha, 1961; Holanda, 1963), até que a fórmula se generaliza a grande número dos países-membros da União Européia (Bélgica, 1974; Irlanda, 1977; Luxemburgo, 1986; França, 1988; e a "Carta social", adotada, a não ser pela Inglaterra, em 1989, preconiza a extensão da renda mínima garantida a todos os países-membros) e da OCDE.

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

Há, no entanto, aspectos comuns: o programa deve ser universal, destinando-se a todos os que se encontram em situação de necessidade, decorrente de insuficiência de renda; ser um direito subjetivo, isto é, atribuído com base numa demanda do próprio interessado; ser um direito condicional, pois implica o respeito a certas prerrogativas e, em alguns casos, contrapartidas, como estar disponível para exercer um trabalho; ser um direito subsidiário, ou seja, ter seu valor modulado pelo montante das demais prestações sociais e pela renda individual ou familiar (Euzéby, 1991, cap. III).

Segundo Euzéby, a característica básica compartilhada por todos os programas existentes na Europa é ser a RMG uma renda complementar, que vem fortalecer os mecanismos de solidariedade e de assistência no interior

do atual sistema de proteção social, uma "espécie de rede última de proteção" que impediria maior evasão em direção à pobreza. Via de regra, somam-se todos os rendimentos de uma família — sejam eles oriundos do trabalho, rendas pessoais e/ou benefícios sociais, como auxílio-moradia⁴, por exemplo — e o valor da renda mínima a ser pago constitui-se no diferencial entre tal soma e o teto estipulado para cada família em função da sua composição demográfica (número de crianças menores, inativos e idosos, peso dos ocupados)⁵.

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

Sinteticamente, três posições estruturam a polêmica⁶. Uma delas defende a incondicionalidade de uma renda de subsistência, também denominada "benefício universal" ou "renda de cidadania". Trata-se de estabelecer um valor mínimo de renda ao alcance de todo indivíduo, sem que lhe seja exigida nenhuma contrapartida, como, por exemplo, a obrigatoriedade de aceitar este ou aquele trabalho em troca do auxílio. Esta posição possui uma vertente intitulada "incondicionalidade forte", que propõe uma renda de subsistência para todos, sem distinção nem pressupostos condicionantes, e outra dita "incondicionalidade débil", que prevê um imposto negativo apenas para aqueles que não dispõem do mínimo para viver dignamente. Ambas procuram contrapor-se à generalização do *workfare*⁷. Em outras palavras, a perda de centralidade do trabalho nas sociedades pós-industriais leva a uma dissociação entre benefício e atividade, base do sistema de proteção social implementado ao longo do século XX. Aqueles que permanecem integrados, via trabalho, ao antigo sistema de proteção beneficiam-se de direitos sociais negados àqueles que foram destituídos da sua capacidade de trabalho, já não mais adequada. É a ociosidade involuntária. Por questões éticas e de justiça, cabe assegurar a todos os cidadãos "condições materiais mínimas de liberdade" (Aznar, 1996)⁸.

Uma segunda posição refuta essa visão utópica e sobretudo arriscada que admite a vigência de uma sociedade onde inexistiria o direito ao trabalho para todos, ou seja, uma sociedade de desiguais, pois *a priori* o trabalho se tornaria um privilégio, saindo do campo dos direitos universais. Deste ponto de vista, adotar uma RMG incondicional equivaleria a uma capitulação, podendo até mesmo acelerar o processo de informalização do mercado de trabalho e da sociedade em geral, com efeitos bastante negativos sobre o déficit público. O argumento essencial desta linha de raciocínio reside na

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

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

(6) Caillé (1996) identifica autores e correntes de opinião no interior desse debate.

(7) Aznar (1996) atribui a Mead (1992) a idéia de que os pobres, por terem interiorizado barreiras comportamentais, dificilmente deixarão de ser passivos para buscar soluções para suas dificuldades econômicas. Cabe então ao Estado coagi-los ao exercício de um trabalho, contrapartida básica para o recebimento de qualquer tipo de auxílio social. Esse condicionamento estabelecerá uma ponte entre políticas sociais e mercado de trabalho. Segundo Aznar, "o *workfare* significa que todos os beneficiários aptos ao trabalho terão a obrigação de empreender alguma coisa com vistas a se qualificar para trabalhar, ou a procurar ativamente um emprego ou ainda a aceitar uma função que lhes seja proposta. Caso contrário, são forçados a aceitar um emprego público em troca do auxílio social" (p. 294). O governo holandês, quando da reforma das condições de atribuição da RMG em 1995,

ameaça de que a RMG, por ser incondicional, venha a se tornar um fator de degradação do trabalho, servindo à redução dos salários e dos direitos que lhe são constitutivos, estendendo, portanto, o assistencialismo. No parecer de Robert Castel (1996), tal opção pode conduzir a um paradoxo, pois o trabalhador desempregado e que não for também beneficiário de uma renda mínima tende a ser preterido no mercado de trabalho por outro que reúna essas duas características e aceite, assim, um nível de remuneração menor. Neste caso, a RMG funcionaria como um pré-salário básico, estimulando os empregadores a contratar preferencialmente uma certa categoria de trabalhador precário (subcategoria, de fato) indiretamente remunerada pelo Estado. Uma segunda consequência nefasta e indireta seria a supressão de um salário mínimo estabelecido por lei, hoje referencial na definição das condições de vida mínimas de um trabalhador. Outro elemento não menos importante a discriminar posições deste segundo grupo diz respeito à manutenção do vínculo entre RMG e inserção profissional, sem o que se estaria optando pelo assistencialismo e fomentando uma ruptura definitiva do tripé trabalho/proteção/identidade social. Em resumo, a permanência e o aprimoramento dos programas de renda mínima garantida, considerados centrais na estruturação da política social, não passam, nesta segunda concepção, nem pela imposição da incondicionalidade, nem tampouco pela supressão de contrapartidas que, embora contratuais, respeitem a liberdade individual. Neste caso, a contrapartida é vista como um mecanismo de incitação/estímulo ao trabalho, portanto valorizante, e não propriamente constrangedora. Trata-se, assim, de um direito e não de uma obrigação, o que implica que seja proposta e não imposta, com base na aplicação de sanções para aqueles que a recusarem⁹.

Uma terceira colocação insiste nas limitações da RMG como política de combate à pobreza e ao aumento da desigualdade. Defende a ampliação da proteção social indispensável em bases mais solidárias e universais, não subordinadas ao exercício de uma atividade formal que implica automaticamente adesão a um sistema de contribuição. O argumento é que a universalização do direito à saúde, habitação, aposentadoria e outros direitos sociais mínimos deve prevalecer propiciando uma reforma substantiva da previdência, de modo a implantar um sistema não-excludente. Segundo Euzéby (1996), em lugar de "uma justiça comutativa, apoiada no aporte produtivo de cada um, passaríamos a uma justiça redistributiva, assentada nas necessidades". "O objetivo não é tanto redistribuir mais, porém redistribuir melhor e adequar a forma de financiamento à natureza dos benefícios sociais" (Euzéby, 1991). Isso supõe evidentemente repensar o trabalho e sua inserção. Um ponto de vista, pois, igualmente comprometido com o perfil integrativo, ainda que problemático e insuficiente, da RMG.

Outras clivagens atravessam as posições acima retratadas, como a possibilidade de a RMG ser cumulativa e complementar, adicionando-se portanto a um conjunto diferenciado de benefícios monetários, ou substitutiva, levando à eliminação dos demais benefícios sociais que se sobrepõem. A primeira alternativa mantém-se amplamente majoritária nas experiências

considerou a possibilidade de que os municípios impusessem a todo cidadão contemplado por auxílio social a obrigatoriedade de participar de programas de utilidade social (obras em locais de culto, manutenção de praças e jardins etc.).

(8) Prevalece de um ponto de vista conceitual a idéia de que a doação, gratuita e unilateral, deve ser um elemento fundador, logo, estruturante das relações sociais.

(9) Em alguns países, como a Holanda, tais sanções podem levar a uma redução do valor do benefício ou à sua supressão temporária.

conhecidas. Do mesmo modo, há desacordo sobre a unidade a ser contemplada, se a família ou a pessoa, predominando cada vez mais a idéia de que tal aporte de renda deve ser individualizado, até porque as transformações nos arranjos familiares impediriam a definição de uma norma, sugerindo uma grande variedade delas.

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

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

Os programas de garantia de renda mínima em discussão no Brasil

O Projeto de Lei nº 2.561 de 1992, já aprovado no Senado e que ora tramita na Câmara dos Deputados, de autoria do senador Eduardo Suplicy, estabelece que todas as pessoas residentes no país com mais de 25 anos de idade e que auferirem rendimentos brutos mensais inferiores a R\$ 45 mil (em

valores de abril de 1991, que seriam atualizados) teriam seus rendimentos complementados, mediante uma transferência cujo valor equivaleria a 30% da diferença entre sua renda e aquele limite¹⁰. O PGRM seria implantado gradualmente, abrangendo de início os maiores de 60 anos e sendo a faixa etária coberta ampliada anualmente até que atingisse toda sua população-alvo no oitavo ano de execução. O projeto prevê, complementarmente, a instituição de programas de treinamento de mão-de-obra que visem à ampliação da oferta de serviços e bens de consumo populares, bem como à progressiva desativação de entidades de política social compensatória, de modo que os recursos a elas destinados transformem-se em fonte de financiamento do PGRM.

O Projeto de Lei nº 89 de 1996, de autoria do deputado Nelson Marchezan, já aprovado na Câmara dos Deputados, prevê a concessão de apoio financeiro por parte do governo federal a municípios e ao Distrito Federal sob a condição de estarem implementando programas de renda mínima ligados a ações socioeducativas. Os beneficiários potenciais seriam famílias com crianças de até 14 anos, com frequência escolar comprovada. Por outro lado, tal apoio federal não se estenderia à população carente de todo e qualquer município, mas apenas às daqueles com receita tributária *per capita* e renda familiar *per capita* inferiores à média estadual. Os demais municípios seriam responsáveis não apenas pela implementação e execução, como também pelo financiamento do PGRM que se dispusessem a implementar¹¹.

Os primeiros PGRMs implementados em nível local, como os de Brasília e Campinas, têm características distintas do projeto de lei que ora tramita na Câmara dos Deputados. Eles mostram, por um lado, preocupação com a diminuição gradual da desigualdade de oportunidades, por meio da ampliação do capital humano dos mais pobres e, portanto, de sua capacidade futura de geração autônoma de renda. Nesse sentido, são direcionados a famílias com crianças e adolescentes menores de 14 anos e condicionam a complementação monetária à frequência das crianças à escola e, alguns deles, também a postos de saúde e/ou participação dos adultos em cursos de treinamento e capacitação profissional¹². De fato, a menos que a garantia de renda mínima seja conjugada a programas que visem ao desenvolvimento pessoal dos membros das famílias participantes, é grande o risco de que, ao final do prazo estabelecido para a concessão da complementação de renda, a família retorne à situação anterior a seu ingresso no programa¹³. Nesse caso, o PGRM se assemelharia a um mero programa assistencial temporário, o que não é seu objetivo.

Os PGRMs que estão sendo implementados restringem suas populações-alvo de três modos: primeiro, pela já mencionada habilitação apenas das famílias com crianças; segundo, por exigir do participante tempo mínimo de residência na unidade subnacional que o institui; e, terceiro, porque dificilmente a capacidade financeira das unidades com baixo nível de renda e grande proporção de pobres — aquelas em que a existência do PGRM seria ainda mais relevante — é suficiente para adotá-lo¹⁴.

(10) Já existe uma segunda versão dessa proposta vinculando o benefício a escolaridade das crianças menores de 14 anos.

(11) O benefício concedido pelo governo federal tem o seguinte cálculo: (R\$ 15 x número de filhos até 14 anos) - (0,5 x valor da renda familiar *per capita*).

(12) Estes programas baseiam-se em proposta formulada por José M. Camargo, que considera insuficiente para o combate a pobreza a mera concessão de complementação de renda. Esta melhoraria as condições de vida dos pobres sem, no entanto, garantir melhores condições futuras de geração autônoma de renda, necessária para evitar a reprodução intertemporal da pobreza.

(13) Esse é um dos argumentos do Partido Republicano norte-americano, que nos últimos dois anos impôs uma inflexão à política de *Welfare*, reduzindo drasticamente o volume das transferências sociais e o número de famílias e pessoas beneficiadas. Segundo os republicanos, desde a implementação mais massiva do *Welfare* nos Estados Unidos, o que remonta aos anos 50-60, o número de pessoas assistidas pelos programas de *food stamps*, *aid for single mothers* etc. só faz aumentar a cada ano, agravando o déficit público. A conclusão é um pouco rápida seria de que o auxílio social alimenta o parasitismo, pois senão já teria levado os pobres a saírem da pobreza.

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

O PGRM é um programa de redistribuição de renda em que a parcela pobre da população é aquinhoada com um complemento de renda, sendo o custo do programa financiado pela receita geral, para a qual todos contribuem. A progressividade do programa poderia ser ampliada se seu financiamento proviesse de alguma contribuição compulsória especificamente vinculada ao programa a que estivessem sujeitos apenas os mais ricos¹⁵.

O PGRM fortalece a cidadania por lidar com a questão da exclusão social e por pretender substituir políticas sociais compensatórias que ensejam práticas clientelistas. Por aproximar Estado e cidadão, estimula o controle social das políticas públicas e pode se constituir em preciosa fonte de informação para a formulação da política social do governo. Por reinserir no mercado a parcela da população que sofre exclusão em face da insuficiência de renda, provê um estímulo à atividade econômica, particularmente aos setores produtores de bens e serviços com elevado peso no orçamento das famílias com baixo nível de renda.

Em síntese, pode-se afirmar que os objetivos do PGRM são: fortalecer a cidadania, evitando a exclusão social ou reinserindo o indivíduo já excluído e rompendo com práticas clientelistas e assistencialistas; proporcionar condições dignas de vida à população carente, garantindo o consumo necessário à sua sobrevivência; dotar a população pobre de melhores condições de obtenção autônoma de renda; e possibilitar a dispensa do trabalho infantil, visando eliminar a transmissão da pobreza entre gerações.

A implementação de um PGRM pode trazer, adicionalmente, os benefícios da ampliação da atividade econômica, via expansão do consumo, e da promoção de uma nova institucionalidade para as políticas sociais que estimule formas de controle social.

Uma avaliação da concepção e das limitações do PGRM

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

Questões relacionadas à concepção

A primeira questão importante é a escolha da unidade promotora do PGRM. O que é mais adequado: o PGRM nacional, como proposto no projeto que deu início à discussão do tema no Brasil, ou um conjunto de

(15) Tal perfil inexistente, a nosso conhecimento, nos países que o adotaram até agora.

PGRMs subnacionais¹⁶, de iniciativa municipal no mais das vezes, como os que vêm sendo implementados?

A teoria existente sobre federalismo fiscal sugere que unidades subnacionais de governo devem exercer atividades públicas do ramo da alocação, enquanto os ramos de estabilização e distribuição devem ser atribuídos ao governo central. Em particular, no caso da distribuição e, mais especificamente, do PGRM, a ação não coordenada de unidades subnacionais cria, em geral, estímulos à migração e problemas de equidade horizontal¹⁷.

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

Quando uma unidade subnacional implementa com recursos próprios um PGRM, seu financiamento necessariamente provém ou de um aumento da carga tributária incidente sobre seus residentes ou de uma redução das suas demais despesas¹⁸. Neste caso, o PGRM redistribui renda dos demais residentes para os participantes do programa. Evidentemente, o resíduo fiscal destes aumenta e o dos demais residentes se reduz. Há, portanto, um estímulo a que pobres residentes em outras localidades onde não exista o PGRM (ou onde seu benefício seja menor) migrem para a unidade promotora do programa. É para evitar a importação de pobreza — que aumenta não só o custo do PGRM como o gasto público em geral — que os programas dos municípios restringem a habilitação aos que neles já residem há algum tempo.

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

O condicionamento da habilitação ao PGRM a um tempo mínimo de residência — principalmente se o período exigido for longo — resolve o problema de atração de pobreza ao custo de excluir uma parcela da população pobre dos benefícios do programa. Esta parcela compõe-se não só daqueles que não satisfazem a condição como dos que, mesmo satisfazendo-a, não são capazes de comprovar o tempo de residência mediante apresentação de documento hábil, o que é certa-

(16) Na França, iniciativas locais bastante diversas precederam a lei de 1988, de âmbito nacional, como já mencionado.

(17) Para uma discussão desta questão, ver: Oates, 1972, cap. 1.

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

mente um fato comum entre os mais pobres, carentes até de documentos de identificação. Agrava-se, portanto, um problema de equidade horizontal que já existia em virtude da implementação do PGRM em apenas algumas localidades.

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

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

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

Outra questão importante é a cobertura do PGRM, tanto do ponto de vista geográfico como do demográfico. Evidentemente, considerações de equidade levam à conclusão de que a cobertura de programas deste tipo deve ser universal. Não faz sentido discriminar pobres de áreas ricas de pobres de áreas pobres e só atender aos primeiros, embora se deva exigir esforço fiscal maior das localidades onde há maior capacidade contributiva, implicando maior participação dos governos locais de áreas ricas no financiamento de um conjunto mais amplo de políticas sociais. Também não faz sentido, do ponto de vista de equidade, limitar a participação no PGRM a uma parcela dos pobres como fazem os programas existentes, que excluem famílias sem crianças. Contudo, restrições orçamentárias precisam ser respeitadas, o que pode exigir exclusões (ou garantia de renda inferior à desejável). Se estas são inevitáveis, privilegiar as crianças e os adultos jovens propicia maior retorno esperado para o investimento social do que uma das propostas que ora tramitam no Congresso Nacional, segundo a qual os adultos e, nos primeiros anos, apenas os mais idosos seriam atendidos. Até porque a população pobre com idade superior a 70 anos¹⁹, sem cobertura previdenciária, dispõe hoje de uma renda mensal vitalícia,

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

da ordem de um salário mínimo, que funciona de fato como renda mínima.

Outro ponto em debate, a progressiva desativação de entidades de política social compensatória, tem pouco significado prático na atualidade. São poucas e de pequena importância tais entidades²⁰, além de voltarem-se para finalidades outras que não estritamente o combate à pobreza. Por outro lado, os governos locais servem-se destas ações em parceria, mediante convênios com entidades de assistência social²¹, para dar cobertura no atendimento a segmentos da população em estado de vulnerabilidade social.

A dificuldade financeira por que passam, já há muito tempo, os três níveis de governo do Brasil é, provavelmente, o maior empecilho à implementação do PGRM. Atualmente, são poucos os que não reconhecem méritos na proposta, mas quase sempre é feita a ressalva de que, nas atuais condições das finanças públicas, é impossível reservar recursos suficientes para assegurar a implantação do programa. Isto faz crer que, havendo verdadeiramente vontade política para promover PGRMs, a melhor forma de satisfazê-la é a conjugação de esforços das três esferas de governo. Dificilmente qualquer dos níveis de governo disporá, isoladamente, dos recursos necessários para a implementação de um PGRM universal, como desejável; e muito menos para desenvolver, adicionalmente, outras ações sociais que, como se argumenta adiante, são indispensáveis complementos do PGRM caso se deseje não apenas um programa de redistribuição de renda, que precisa durar o tempo necessário para que o processo de desenvolvimento econômico elimine a pobreza, mas um conjunto de instrumentos que vise sua erradicação no país ao longo de um prazo preestabelecido.

Em síntese, conclui-se que, idealmente, deve-se atentar para os seguintes pontos quando da concepção de um PGRM no Brasil: deve ser um programa nacional com cobertura universal; se restrições orçamentárias exigirem exclusões nas etapas iniciais de sua implementação, famílias com crianças e adultos jovens devem ser privilegiadas; o governo central deve participar do PGRM como entidade normativa e como financiador ou cofinanciador do programa, devendo a execução ficar a cargo dos governos locais; a melhor forma de viabilizar o PGRM é a conjugação de esforços das três esferas de governo; a participação do governo federal, como cofinanciador do programa, deve relacionar-se diretamente à proporção de pobres na população da unidade local e inversamente à capacidade fiscal desta; a progressiva desativação de entidades de política social compensatória e a alocação dos seus recursos ao financiamento do PGRM têm pouco significado prático na atualidade; a desejável instituição de um PGRM que cubra todo o território nacional e seja fruto da cooperação entre as três esferas de governo exige que se emende a Constituição ou que se promova ampla e difícil negociação de que participem todos os entes federados; o primeiro caminho parece ser o mais fácil e não impede que a União apoie desde já iniciativas de governos subnacionais no sentido de executar PGRMs locais.

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

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

As limitações do PGRM como instrumento de combate à pobreza

Nos debates até aqui realizados sobre o PGRM, há concordância quanto ao seu potencial como instrumento de redistribuição de renda. O que se discute é seu formato mais adequado a esta função²²; seu custo e a capacidade do governo de financiá-lo; sua administração e, principalmente, controle; e outros aspectos que não serão aqui tratados²³. A preocupação desta seção é com a contribuição que o PGRM pode dar no contexto de uma política de erradicação da pobreza.

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

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

Como argumentado anteriormente, a menos que o PGRM seja complementado por outras ações sociais do governo, visando ampliar o potencial de geração autônoma de renda do participante, é alta a probabilidade de que, ao final de sua participação, ele retorne à situação de pobreza em que se encontrava anteriormente. Isto significa não só fracasso do programa como também a possibilidade de exclusão social definitiva. Daí ser imprescindível que os PGRMs tenham como finalidade fortalecer mecanismos e práticas de inserção socioeconômica, assegurando a transição da condição de assistido para a de trabalhador²⁴.

A alternativa de assegurar continuidade ilimitada à participação do indivíduo no PGRM enquanto sua renda permanecer abaixo do patamar máximo estabelecido para habilitação é indesejável por pelo menos dois motivos: a garantia perene de renda mínima tende a desestimular a busca de renda autônoma, não sendo desejável aplicá-la senão aos idosos, e não é recomendável em um

(22) Ver a respeito: Urani, 1996.

(23) Uma coletânea de artigos acerca de variados aspectos do PGRM é encontrada em: Suplicy, 1992.

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

país onde são muitas e dispendiosas as ações que o governo precisa implementar em apoio ao desenvolvimento, onde são extremamente escassos, em vista delas, os recursos disponíveis para o setor público e onde é grande o número de pobres a serem atendidos. Além disso, se adotado um modelo de PGRM como os propostos para as unidades subnacionais, a cessação do benefício é automática quando as crianças atingem o limite de idade estabelecido para habilitação das famílias. Logo, deve-se estipular um tempo máximo de permanência nos PGRMs, mesmo que localmente possam ser revistos critérios de participação caso a caso, redefinindo tal limite.

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

PGRM como instrumento central de política de combate à pobreza

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

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

O PGRM é um benefício concedido pelo Estado a qualquer cidadão que satisfaça as condições de habilitação, não exigindo de parte deste, em princípio, qualquer contraprestação de serviços²⁵. Há espaço, portanto, para que se exija algum tipo de contrapartida, tal como vem acontecendo em alguns municípios no que tange à obrigatoriedade da frequência à escola das crianças. Riscos existem, no entanto, de se instituírem, assim, práticas disciplinadoras, de caráter pretensamente civilizatório, por parte do Estado, sobremaneira se não houver definição prévia do que pode ser exigido compulsoriamente. O que nos parece mais adequado é exigir como única contrapartida obrigatória, no caso das crianças, sua frequência à escola — até porque é preceito constitucional a conclusão do primeiro grau completo, logo, um dever do cidadão — e, no caso dos adultos, participação em iniciativas voltadas para a sua pré-capacitação e reinserção ocupacional, que não sejam, evidentemente, formas travestidas de emprego desqualificado. Assim, tais contrapartidas devem ser voltadas exclusivamente para objetivos de formação, bem como propostas e implementadas pelos municípios. Visitas periódicas a postos de saúde e participação em ações de interesse da comunidade devem ser estimuladas como direitos de cidadania, mas não podem se transformar em imposição.

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

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

O processo de descentralização, deflagrado ao longo dos anos 80 e intensificado após a Constituição de 1988, repassou para as instâncias subnacionais, juntamente com um volume maior de recursos, atividades antes da alçada do governo federal, principalmente relacionadas à assistência social, educação e saúde. Políticas públicas na área de habitação, abastecimento e saneamento básico vêm sendo igualmente elaboradas e geridas por estados e municípios.

Embora tenha aumentado significativamente o gasto público *per capita* nessas atividades nos anos recentes, desconhece-se se isto está se traduzindo em maior efetividade do gasto. A falta de coordenação intergo-

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

vernamental, reflexo da forma desordenada com que se tem processado a descentralização de encargos, é patente, por exemplo, nas chamadas crises da saúde e da educação. A existência de um PGRM nacional é no mínimo um bom motivo para que a tão reclamada organização definitiva da divisão de encargos entre as esferas de governo se materialize, reduzindo o custo da ação governamental e aumentando a concertação.

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

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

Uma proposta de política coordenada de combate à pobreza

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

A expressão "coordenação" é aqui utilizada em três diferentes sentidos. Primeiro, como na federação as ações necessárias ao combate à pobreza não estão concentradas na competência de um único nível de governo, sendo atribuição comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios²⁶, é imprescindível que exista coordenação intergovernamental das atividades do programa (coordenação vertical). Segundo, como são muitos os órgãos de cada esfera de governo que teriam que se envolver em um programa deste tipo, o que requer forte coordenação administrativo-financeira, esta deveria ser exercida pelo chefe do Executivo, diretamente ou por delegação²⁷, ao qual seria facultado poder sobre a alocação de recursos orçamentários e sobre as ações definidas como pertencentes ao programa (coordenação horizontal). Terceiro, é necessária coordenação entre as fases do programa (formulação, execução e avaliação) de modo que cada uma seja concebida e posta em prática como fornecedora de

(26) O art. 23, inciso X, da Constituição reza que "é competência comum da União, dos Estados, do D. F. e dos Municípios combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos".

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

insumos para as demais, bem como entre esferas de governo e entre órgãos participantes. É neste terceiro sentido que o PGRM tem um papel importante a cumprir ao fornecer informações para a formulação (e as reformulações) e para as avaliações, além de estimular (e permitir concretamente) o controle social da execução.

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

A focalização necessária às ações aqui propostas requer que o controle da execução se estabeleça no nível local de governo, agregando a participação de entidades e representantes da sociedade civil e consolidando o processo de descentralização político-administrativa. Isso torna o município o principal agente no comando das políticas sociais, com o apoio técnico e financeiro dos governos federal e estadual. Cabe, por isso, exigir dos governos municipais os compromissos de utilizar o orçamento como instrumento de planejamento da ação governamental e tornar transparente a execução financeira, mediante adequada prestação de contas, o que pode ser feito por meio do Sistema Integrado de Administração Fiscal Estadual e Municipal (Siafem), já disponível.

Os governos estaduais e o federal têm cinco diferentes papéis a cumprir neste tipo de intervenção: agente normativo, definindo balizamentos para o PAC; prestador de serviços de apoio técnico, assessorando a execução; participante do financiamento, sendo conveniente, quando factível, a exigência de contrapartida municipal em valor diretamente relacionado à capacidade fiscal da unidade; fornecedor de serviços públicos de suas respectivas competências; e auditor externo, avaliando a execução do PAC e a gestão dos recursos municipais e propondo correções de curso.

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

REFERÊNCIAS

Aznar, Guy. "Pour un revenu de vagabondage". *La Revue du Mauss* — "Vers un revenu minimum inconditionnel?". Paris: La Découverte/Mauss, n° 7, 1996, pp. 291-296.

Caillé, Alain. "Introdução". *La Revue du Mauss* — "Vers un revenu minimum inconditionnel?". Paris: La Découverte/Mauss, n° 7, 1996.

Castel, Robert. "Debate". *La Revue du Mauss* — "Vers un revenu minimum inconditionnel?". Paris: La Découverte/Mauss, n° 7, 1996, pp. 174-187.

Euzéby, Chantal. *Le revenu minimum garanti*. Paris: La Découverte, 1991 (collection Répères).

_____. "Vers une protection sociale plus solidaire". *La Revue du Mauss* — "Vers un revenu minimum inconditionnel?". Paris: La Découverte/Mauss, n° 7, 1996, pp. 277-288.

Friedman, M. *Capitalism and freedom*. Chicago: University of Chicago Press, 1972.

Harribey, Jean-Marie. "Théorie de la justice, revenu et citoyen-neté". *La Revue du Mauss* — "Vers un revenu minimum inconditionnel?". Paris: La Découverte/Mauss, n° 7, 1996, pp. 188-198.

Lipietz, Alain. *La société en sabblier*. Paris: La Découverte, 1996.

Mead, H. *New politics of poverty. The nonworking poor in America*. New York: Basic Books, 1992.

Oates, Wallace E. *Fiscal federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich Inc., 1972.

Paugam, Serge. *La pauvreté en France*. Paris, 1995.

Rhys-Williams, J. *Something to look forward to*. London: Mc Donald, 1949.

Suplicy, Eduardo M. (org.). *Programa de Garantia de Renda Mínima*. Brasília: Senado Federal, 1992.

Tiebout, Charles. "A pure theory of local expenditures". *Journal of Political Economy*, vol. 64, out. 1956, pp. 416-424.

Urani, André. "Renda mínima: Uma avaliação das propostas em debate no Brasil". *Série Seminários*. Rio de Janeiro: Ipea, n° 6/96, jul. 1996.

Van Parijs, Philippe. *Qu'est-ce qu'une société juste?* Paris: Seuil, 1991 (collection La Couleur des Idées).

Em face da complexidade e magnitude de um PAC, seria utópico concebê-lo como um programa com ampla cobertura geográfica desde seu início. É bem verdade que o combate à pobreza no país tem caráter urgente, mas o açodamento na realização de um programa desta envergadura teria como resultado quase certo um grande desperdício de recursos. A promoção de um PAC exige um trabalho preparatório de grande porte e a adoção de uma estratégia de implementação gradual, iniciando-se o programa com experiências-piloto, avaliando-se a execução e corrigindo-se suas deficiências para, só então, ampliar a abrangência. Ele deve começar nas regiões onde se verificam os índices de carência mais elevados do país e onde já existem PGRM em fase de implementação.

Nota final: PAC e equilíbrio orçamentário

Políticas populistas de combate à pobreza, que geram gastos incompatíveis com o montante de recursos disponível para o governo, acabam sendo financiadas de forma inflacionária. A inflação aflige mais aos pobres, e a incerteza a ela associada, como mostra nossa própria experiência, inibe o investimento e o crescimento necessários à aceleração da redução da pobreza. O PAC, a despeito de ser um programa de grande porte e com objetivos ambiciosos, tem que respeitar a restrição de recursos do governo e, por isso, sua implementação requer cuidadoso planejamento prévio que evite desperdícios e distribua adequadamente a carga de custos ao longo do tempo. Não há forma de eliminar rapidamente um problema como o da pobreza, que é tão antigo quanto o país. Por outro lado, se não for tomada a decisão política de conferir prioridade ao combate à pobreza — na prática e não apenas no discurso — e não se cuidar de adequar o setor público ao cumprimento desta missão, apenas aguardando que o crescimento econômico resolva o problema, o processo de solução será mais lento que o potencialmente possível e muitas serão as gerações futuras que herdarão a carga de conviver com a pobreza. O desafio é, portanto, encontrar o melhor compromisso entre os objetivos de equilíbrio orçamentário e combate à pobreza, de forma a não mais comprometer o amanhã de milhões de indivíduos que têm sido injustamente penalizados pela inoperância da política social brasileira. É possível transformar radicalmente essa realidade com menos desperdício e esforços mais numerosos e mais bem coordenados.

_____. *Sauver la solidarité.*
Paris: Cerf, 1995 (collection Humanités).

Recebido para publicação em
6 de outubro de 1997.

Lena Lavinas é economista e professora-adjunta da UFRJ, atualmente cedida à Diretoria de Pesquisas do Ipea. Ricardo Varsano é economista, técnico da Diretoria de Pesquisas do Ipea.

Novos Estudos
CEBRAP
N.º 49, novembro 1997
pp. 213-229
