

O DEBATE SOBRE A RENDA MÍNIMA:
uma forma de enfrentamento às desigualdades sociais?

Rosilda Pinto de Oliveira*
Maria de Lourdes Soares**

RESUMO

O debate sobre a renda mínima vem se intensificando a partir de 1980, no contexto das grandes transformações que ocorreram na economia, com profundos impactos no mundo do trabalho. Entretanto, será esta uma forma efetiva de enfrentamento às desigualdades sociais. O objetivo deste trabalho é levantar o debate e analisar se de fato a renda mínima se constitui uma forma efetiva de superação das desigualdades sociais. O estudo mostra que os resultados alcançados a partir da implementação dos programas de renda mínima não têm amenizado as grandes desigualdades sociais existentes, antes têm favorecido a reprodução da pobreza.

Palavras-chave: transformações econômico-sociais, desigualdades sociais, renda mínima, pobreza.

ABSTRACT

The debate on the minimum income comes if intensifying from 1980, in the context of the great transformations that had occurred in the economy, with deep impacts in the world of the work. However, a form will be this accomplishes of confrontation to the social inequalities. The objective of this work is to raise the debate and to analyze if in fact the minimum income if constitutes a form accomplishes of overcoming of the social inequalities. The study sample that the results reached from the implementation of the programs of minimum income have not brightened up the great existing social inequalities, before they have favored the reproduction of the poverty.

Keywords: economic-social transformations, social inequalities, minimum income, poverty.

1 INTRODUÇÃO

O debate internacional sobre a renda mínima vem se intensificando a partir da década de 80, no contexto das grandes transformações que ocorreram na economia, com profundos impactos no mundo do trabalho.

As transformações no âmbito da economia e do trabalho impulsionaram um processo de mudanças sociais, trazendo implicações na configuração da questão social. Nesse processo, o Welfare State Keynesiano – constituído no pós-guerra a partir de um pacto entre capital e trabalho – vem sendo questionado, ao passo que já não consegue responder às questões sociais que se desenvolvem na nova conjuntura.

Nesse contexto ganha espaço o debate sobre a renda mínima, apresentada como parte de uma solução buscada por políticos, organizações sociais e estudiosos das

* Graduada e mestranda em Serviço Social

** Doutora em Ciências Sociais pela PUC - SP

questões sociais. Assim, os programas de renda mínima são colocados como alternativa de política social no contexto de crise do Welfare State.

No Brasil, o debate em torno da renda mínima se dá de forma ainda restrita a partir de 1991, quando é apresentado pelo senador petista Eduardo Suplicy e aprovado pelo Senado Federal o projeto de Lei nº 80/1991, propondo a instituição do Programa de Garantia de Renda Mínima – PGRM. No entanto, é somente a partir de 1995, que se amplia intensamente o debate sobre a temática, quando alguns municípios brasileiros passam a adotar programas do tipo “renda mínima”.

O debate se situa num contexto de restrição de programas sociais, de discussão sobre a descentralização desses programas e de alternativas para amenizar o aumento da pobreza no país, agravada pela crise econômica (anos 80 e 90) e pela implementação das medidas de ajuste da economia nacional às exigências do capital internacional.

Na atualidade, os programas de renda mínima, entendidos no contexto brasileiro como programas de transferência de renda, têm se constituído na principal estratégia da Política de Assistência Social do Sistema Brasileiro de Proteção Social.

2 RENDA MÍNIMA: construção do debate internacional e nacional

A renda mínima coloca-se como alternativa de política social no contexto de crise do Welfare State. A literatura internacional sobre esta temática aponta como fundamento determinante do debate as grandes transformações que ocorreram na economia internacional, com profundos rebatimentos no mundo do trabalho, expressos através da precarização e fragmentação do trabalho, do aumento do desemprego e da pobreza, inclusive nos países desenvolvidos.

Essa crise no mundo do trabalho, por sua vez, registra um profundo impacto sobre os sistemas de seguro social, expresso principalmente pela redução do número de contribuintes e o aumento dos dependentes de transferências sociais. Daí, o outro fundamento do debate sobre a renda mínima – a crise do Welfare State -, que de acordo com Silva (1997) é decorrente das transformações em processo na economia e no mundo do trabalho. Trata-se da incapacidade e inadequabilidade de a atual estrutura do Welfare State responder a essas transformações.

Assim, na busca de alternativas para enfrentar essa nova realidade de pobreza, resultante das transformações econômico-sociais, as possibilidades de políticas de renda mínima passam a orientar o debate internacional sobre o destino do Welfare State. Amplia-se o debate entre políticos, organizações sociais e estudiosos das questões sociais, de maneira que no contexto de crise da sociedade salarial a renda mínima passa a ser

defendida como uma estratégia de política social em face das novas demandas postas ao Welfare State.

A renda mínima consiste numa transferência monetária a indivíduos ou famílias, prestada condicional ou incondicionalmente, complementando ou substituindo outros programas sociais, visando garantir um mínimo de recursos para a satisfação de necessidades básicas (Ibid.).

De acordo com Silva (2004) no debate internacional sobre a renda mínima, ou ainda, sobre os programas de transferência de renda, destacam-se as seguintes perspectivas:

- a) Perspectiva liberal/neoliberal que considera estes programas como mecanismo compensatório e residual, eficiente no combate ao desemprego e à pobreza e como uma política substitutiva dos programas e serviços sociais;
- b) Perspectiva progressista/distributivista que percebe estes programas como mecanismos de redistribuição da riqueza socialmente produzida e como uma política de complementação aos serviços sociais existentes;
- c) Perspectiva que entende estes programas como mecanismo provisório para viabilizar a inserção social e profissional dos cidadãos, num contexto de desemprego e pobreza.

Os programas de transferência de renda são entendidos como aqueles que realizam uma transferência monetária a indivíduos ou famílias, associando a esta transferência outras medidas no campo das políticas sociais, principalmente de educação, saúde e trabalho, sendo estes elementos estruturantes, fundamentais para permitir o rompimento do ciclo vicioso de reprodução da pobreza (Ibid.).

No Brasil, a autora (Ibid.) salienta que os programas dessa natureza podem ter orientações político-ideológicas diferenciadas, que vão desde uma orientação de apoio à lógica do mercado (perspectiva liberal/neoliberal), até uma perspectiva orientada pelo entendimento de que a riqueza que é produzida socialmente deve ser redistribuída aos membros da sociedade (progressista/distributivista).

Na realidade brasileira, o avanço do debate sobre políticas de renda mínima se dá numa conjuntura marcada pelo aumento do desemprego, precarização do trabalho em suas diversas formas (trabalho subcontratado, temporário e/ou informal), agravamento da pobreza e insegurança nos centros urbanos.

Inicialmente, o debate foi mobilizado a partir da aprovação do Projeto de Lei nº 80/1991, que propõe a instituição do Programa de Garantia de Renda Mínima – PGRM de autoria do senador Eduardo Suplicy, ou seja, até então não havia um debate mais específico sobre a temática da renda mínima.

O PGRM, conhecido ainda como Imposto de Renda Negativo – IRN é um projeto de lei propondo que todos os residentes no Brasil, com idade igual ou superior a 25 anos, cuja renda mensal bruta for menor que um montante em torno de 150 reais, terão direito a receber do governo uma ajuda em dinheiro, equivalente a 30% da diferença entre essa quantia e seu nível de renda (CARTILHA DO PGRM, 1994). Conforme o desempenho do Programa e a disponibilidade de recursos o permitissem, esta percentagem poderia ser elevada para 50% pelo Executivo.

Fazendo uma avaliação sobre a renda mínima no plano internacional e nacional, Faleiros (1997) salienta a principal crítica que é feita ao programa do senador Eduardo Suplicy (Programa de Garantia de Renda Mínima - PGRM), a qual afirma que este programa é um estímulo aos baixos salários, em vez de ser um estímulo à melhoria salarial, tendo em vista que sugere um mínimo insuficiente para subsidiar as necessidades básicas.

O autor (Ibid.) coloca ainda que o PGRM é mais abrangente que a LOAS em relação a cobertura da população, ao passo que objetiva incluir trabalhadores e não-trabalhadores/capacitados e não-capacitados. Contudo, apresenta um grave problema operacional, ou seja, não prevê sua implantação, administração, controle, a articulação das estâncias de governo, controle dos ganhos dos usuários, as fontes pagadoras, a instrução dos prontuários, a relação com a família.

Já Gomes (1995) coloca que na ótica do projeto trazido pelo senador Eduardo Suplicy, o PGRM apresenta uma vantagem em relação aos programas convencionais de Assistência, ao passo que estaria respeitando o direito de escolha do beneficiário, que recebendo a ajuda em dinheiro garantida pelo Programa, usaria de acordo com seu discernimento e suas necessidades.

Salienta que o fato do Programa está associado à transferência de renda, faz com que o mesmo esteja atrelado à lógica do mercado, de compra de serviços sociais, em contraposição a defesa de serviços sociais básicos gerenciados e garantidos pelo Estado, requerendo investimentos públicos em saúde, educação, moradia etc, levando em consideração os indicadores sociais. Para a autora (Ibid.), o enfrentamento à pobreza só terá efetividade se junto às políticas de renda mínima forem implementados outros investimentos sociais públicos.

3 TIPOS DE RENDA MÍNIMA: determinantes e características

O debate sobre a aplicação de programas de garantia de renda mínima surgiu num momento em que o Welfare State entrou em crise. Estes programas colocaram-se como uma das alternativas neoliberais de desmanche da oferta de serviços sociais estatais próprias do modelo Keynesiano, favorecendo a estratégia de privatização desses serviços.

Os programas de renda mínima aparecem como uma política favorecedora do mercado, na medida em que propõe a transferência de renda à população para consumir serviços sociais privados. Assim, configuram-se como uma forma de estímulo ao consumo do mercado e desestímulo à demanda por serviços estatais.

Vale salientar ainda, que estes programas surgem no contexto da crise salarial provocada pelo desemprego, pelas novas formas de precarização do trabalho e pelo processo de redução salarial.

Procurando trazer algumas considerações sobre os programas de renda mínima em debate no Brasil, Sposati (1997) coloca que a partir da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, aprovada em 1993, as propostas de construção de mínimos de cidadania fazem parte da política pública de assistência social, enquanto política de seguridade social. A renda mínima é colocada com parte de uma política de garantia de padrões básicos de cidadania.

A autora (Ibid.) coloca a existência de seis tipos de renda mínima, sendo: o salário mínimo, o salário equidade, o salário substituto, o subsídio a uma política social, o subsídio de inserção e o imposto de renda negativo e suas modalidades e combinações.

Segundo Sposati (Ibid.) qualquer uma das seis alternativas de renda mínima elencadas anteriormente têm um ponto em comum, que é o fato de transferir uma determinada quantia de renda para ser transformada pelo cidadão, por meio do mercado, em solução para uma necessidade. Trata-se de ampliar a capacidade de consumo e acesso do cidadão para cobertura de uma necessidade, por meio da compra de serviços no mercado.

Assim, os programas de renda mínima têm caráter neoliberal, ao passo que transferindo renda e não serviços contribuem para o desmonte de políticas públicas e favorecem a compra de serviços sociais privados. Têm ainda caráter social-democrático, na medida em que se trata de um mecanismo redistributivo, de equidade ou discriminação positiva.

Portanto, essas características fazem com que as propostas de renda mínima sejam combinadas com políticas liberais/neoliberais e com políticas de caráter social-democrático, pois no limite, não rompem com os interesses do mercado.

Para Silva (2004) há no contexto atual da realidade brasileira a prevalência de programas de transferência de renda, os quais têm se constituído na principal estratégia da Política de Assistência Social do Sistema Brasileiro de Proteção Social. Segundo a autora (ibid.) estes programas podem ter orientações político-ideológicas diferenciadas.

Existe a possibilidade de uma perspectiva de apoio à lógica do mercado (liberal/neoliberal), tendo como objetivo garantir a autonomia do indivíduo enquanto consumidor e amenizar os efeitos drásticos da desigualdade social, sem considerar o aumento do desemprego e a distribuição de renda, orientando-se pela focalização na extrema pobreza, até uma perspectiva progressista/distributivista, que objetiva alcançar a autonomia do cidadão, orientando-se pela focalização positiva, visando a garantia de uma vida digna para todos.

Quando foram implementados a partir de 1995, os programas de transferência de renda orientaram-se por uma perspectiva progressista/distributivista. Entretanto, a ampliação destas propostas e a formulação dos programas nacionais, agora idealizados por políticos de diferentes orientações ideológicas, vêm direcionando as experiências para uma perspectiva liberal/neoliberal.

Na implementação desses programas Silva (2004) identifica alguns limites, como a existência de um amplo contingente da população vivendo abaixo da linha de pobreza; a adoção de modelos econômicos concentradores e excludentes, oriundos do sistema capitalista; a existência de um aparelho estatal, nos três níveis de governo, marcado pela limitação de recursos e sua má utilização, carência de técnicos capacitados, permeabilidade da máquina estatal aos interesses privados e a manipulação político-clientelista; a incapacidade de focalização dos programas sociais no público que mais necessita deles; a falta de tradição de acompanhamento e avaliação dos programas sociais; e a fragilidade de organização da sociedade.

Assim, os resultados alcançados a partir da implementação desses programas não têm amenizado as grandes desigualdades sociais existentes, antes têm favorecido a reprodução de uma classe de pobres, com garantia de sobrevivência no limiar de uma determinada linha de pobreza, contribuindo para o ciclo vicioso de reprodução da pobreza.

4 CONCLUSÃO

No contexto das grandes transformações que ocorreram na economia, com profundos impactos no mundo do trabalho, vem se intensificando o debate internacional sobre a renda mínima. Os programas de renda mínima passam a ser colocados como alternativa de política social no contexto de crise do Welfare State.

Na realidade brasileira, o avanço do debate sobre políticas de renda mínima se dá numa conjuntura marcada pelo aumento do desemprego, precarização do trabalho em suas diversas formas (trabalho subcontratado, temporário e/ou informal), agravamento da pobreza e insegurança nos centros urbanos.

Os programas implementados a partir de 1995, orientaram-se por uma perspectiva progressista/distributivista. Contudo, a ampliação destas propostas e a formulação dos programas nacionais, agora idealizados por políticos de diferentes orientações ideológicas, vêm direcionando as experiências para uma perspectiva liberal/neoliberal.

O debate sobre os programas de transferência de renda se situa no contexto de hegemonia do projeto neoliberal, onde paulatinamente, estendendo-se à atualidade, há a flexibilização e desregulamentação dos direitos sociais garantidos na Constituição Federal de 1988, impulsionando o desmonte do frágil Sistema Brasileiro de Proteção Social.

É uma conjuntura marcada pela restrição aos programas sociais, decorrente da minimização do Estado, de corte nos gastos sociais e da implementação de medidas de ajuste da economia nacional às exigências do capital internacional. Evidencia-se a discussão e a implementação de estratégias conservadoras de ajustes econômicos que orientam as políticas sociais, tais como a privatização, descentralização e focalização.

Dessa forma, na atualidade, os programas de renda mínima, entendidos no contexto brasileiro como programas de transferência de renda, têm se constituído na principal estratégia da Política de Assistência Social do Sistema Brasileiro de Proteção Social.

Os programas de renda mínima aparecem como uma política favorecedora do mercado, na medida em que propõe a transferência de renda à população para consumir serviços sociais privados. Assim, configuram-se como uma forma de estímulo ao consumo do mercado e desestímulo à demanda por serviços estatais. Objetivam o enfrentamento ao desemprego e à pobreza, contudo, só terão efetividade se junto às políticas de renda mínima forem implementados outros investimentos sociais públicos.

Estes programas podem ter orientações político-ideológicas diferenciadas, que vão de uma perspectiva de apoio à lógica do mercado (liberal/neoliberal), tendo como objetivo garantir a autonomia do indivíduo enquanto consumidor e amenizar os efeitos drásticos da desigualdade social, até uma perspectiva progressista/distributivista, que objetiva alcançar a autonomia do cidadão, visando a garantia de uma vida digna para todos.

No entanto, os resultados alcançados a partir da implementação desses programas não têm amenizado as grandes desigualdades sociais existentes, antes têm favorecido a reprodução de uma classe de pobres, com garantia mínima de sobrevivência, contribuindo assim, para o ciclo vicioso de reprodução da pobreza.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 6023**: Informação e documentação: referências: elaboração. Rio de Janeiro, 2002.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 10520**: Informação e documentação: citações em documentos: apresentação. Rio de Janeiro, 2002.

FALEIROS, Vicente. Renda mínima: uma avaliação. IN: SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. (org.). **Renda mínima e crise mundial: saída ou agravamento?**. São Paulo: Cortez, 1997. ISBN 85-249-0650-2

GOMES, Ana Lúcia. et al. O Programa de Garantia de Renda Mínima: análise introdutória à luz dos pressupostos da assistência social. IN: **Revista Serviço Social & Sociedade** (Nº 47 – Ano XVI). São Paulo: Cortez, 1995. ISSN 0101-6628

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. (org.). **Renda mínima e reestruturação produtiva**. São Paulo: Cortez, 1997. ISBN 85-249-0651-0

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. et al. **A Política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. São Paulo: Cortez, 2004. ISBN 85-249-1086-0

SPOSATI, Aldaíza. Sobre os programas brasileiros de garantia de renda mínima - PGRM. IN: SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. (org.). **Renda mínima e crise mundial: saída ou agravamento?**. São Paulo: Cortez, 1997. ISBN 85-249-0650-2

SUPLICY, Eduardo M. **Cartilha do Programa de Garantia de Renda Mínima - PGRM**. Brasília, Senado Federal, 1994.