

**CRISE DA SOCIEDADE SALARIAL E RENDA MÍNIMA:  
NOVA FORMA DE POLÍTICA SOCIAL?**

**CADERNO DE PESQUISA Nº 29**

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS – UNICAMP  
NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS – NEPP**

**1996**

**MARIA OZANIRA DA SILVA E SILVA**



**Instituição responsável**  
**Núcleo de Estudos de Políticas Públicas- NEPP - UNICAMP**

**Coordenador do NEPP**  
Prof. Dr. Pedro Luiz Barros Silva

**Coordenador Associado**  
Profa. Dra. Gilda Portugal Gouvêa

Centro interdisciplinar de pesquisa especializado em estudos e investigações de acompanhamento, monitoramento e avaliação de políticas e programas governamentais. Entre suas preocupações e interesses prioritários, destacam-se as avaliações de processos de implementação de reformas e inovações de *policies* e de programas e projetos de enfrentamento da pobreza. No período recente, desenvolveu, entre outros os seguintes projetos:

- Avaliação da Descentralização de Recursos do FNDE e da Merenda Escolar. Convênio INEP/MEC (1997-1998).
- Desenho e Implantação de Estratégia de Avaliação dos Programas Sociais Prioritários do Governo Federal Brasileiro. Convênio BID/UNESCO/Gov. Brasileiro (1998).
- A Educação básica e secundária no Brasil: evolução recente. Convênio MEC/UNESCO (1997).
- Avaliação da Descentralização das Políticas Sociais no Brasil: Saúde e Educação Fundamental - estudos municipais. Convênio Cepal (1997).
- Avaliação do Processo de Implementação do Projeto "Inovações no Ensino Básico" e de algumas Medidas da Escola-Padrão no Estado de São Paulo. Convênio BIRD (1994/1996).

Os cadernos de Pesquisa do NEPP, escritos pelos professores, pesquisadores, estudantes de pós graduação, e outros membros associados, aparecerá intermitentemente. Alguns serão comunicações de pesquisa preliminares em andamento, ou explorações de idéias teóricas, e a sua publicação visa a estimular discussão e gerar críticas úteis. Como resultado de tais discussões e críticas, é provável que apareçam publicações de versões mais elaboradas em outra parte.

## INDICE

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	01
<b>2. CARACTERIZANDO O DEBATE</b> .....	05
<b>3. O DEBATE INTERNACIONAL: FUNDAMENTOS TEÓRICOS E CONCEPÇÕES</b> .....	12
3.1. Concepções e Modalidades de Renda Mínima: Classificações Gerais .....	24
3.2. Quadro Síntese de Classificação Geral da Renda Mínima .....	36
3.3. Concepções e Modalidades Específicas de Renda Mínima .....	39
3.3.1. Propostas de Inspiração Liberal .....	39
3.3.2. Propostas Progressistas de Inspiração Redistributivista .....	50
3.3.3. Propostas de Renda Mínima de Inserção: A Renda Social de Inserção de MILANO ...	59
<b>4. EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS: O Caso da Europa</b> .....	64
4.1. Considerações Gerais sobre as Experiências Europeias .....	64
4.2. A Renda Mínima de Inserção-RMI da França .....	72
<b>5. A RENDA MÍNIMA NO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRO</b> .....	81
5.1. Os Antecedentes .....	81
5.2. As propostas e as Experiências de Renda Mínima no Brasil .....	85
5.2.1. Programa de Garantia de Renda Mínima-PGRM .....	85
5.2.2. Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima - PGRFM - a Prefeitura de Campinas .....	89
5.2.3. Programa de Bolsa Familiar para Educação e Programa Poupança – Escola do Governo de Brasília .....	94
5.2.4. Programa de Garantia de Renda Mínima Familiar - PGRMF – da Prefeitura de Ribeirão Preto .....	97
5.2.5. Programa de Garantia de Renda Mínima Familiar - PGRMF – da Prefeitura de Salvador .....	98
5.2.6. Outros Programas .....	99
5.2.7. Quadro Síntese das Experiências de Renda Mínima no Brasil .....	101
5.3. Questões Centrais no Debate sobre Política de Renda Mínima no Brasil .....	107
<b>6. CONCLUSÕES</b> .....	112
<b>BIBLIOGRAFIA CONSULTADA</b> .....	117

## 1. INTRODUÇÃO<sup>1</sup>

O debate sobre renda mínima, no plano internacional, vem se intensificando principalmente a partir da década de 80 e se situa no âmbito da constatação da irreversibilidade das grandes transformações que vêm ocorrendo na economia, marcadas pela **Revolução Tecnológica da Era da Informação**.

Verifica-se que dessas transformações decorre um profundo rearranjo do mercado capitalista, cuja maior manifestação é identificada através dos processos de **Globalização e Regionalização dos Mercados**, orientados pela internacionalização da economia, sob hegemonia do capital financeiro.

A transformação que se vem registrando na economia mundial apresenta, conseqüentemente, repercussões relevantes na sociedade salarial, com profundos impactos sobre a economia do trabalho.

O núcleo dessas transformações que interessa, particularmente, ao debate da renda mínima, é a redução do tempo de trabalho, acrescida de outras alterações, também relevantes nesse debate: flexibilização, precarização e tercerização do trabalho.

As transformações da economia e do trabalho provocam rebatimentos diretos no processo de mudanças sociais, notadamente na sociabilidade que caracteriza a sociedade salarial, conduzindo os estudiosos a configurarem novas questões sociais decorrentes desse processo (GORZ, 1983, 1985, 1991; ROSANVALLON, 1995; CASTEL, 1995).

Nesse contexto, o **Welfare State** Keynesiano também vem sendo questionado. Constituído no pós-guerra com base num pacto entre capital e trabalho; comprometendo-se o primeiro a instituir uma sociedade de pleno emprego e de bem-estar social e o segundo, a abdicar do ideal revolucionário, para permitir a paz social necessária à florescência dos “anos gloriosos”, não vem respondendo, satisfatoriamente, às demandas atuais<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Esse estudo foi realizado como parte da programação de atividades de pós-doutoramento da autora, junto ao Núcleo de Estudo de Políticas Públicas da Universidade Estadual de Campinas (NEPP/UNICAMP).

O NEPP, sob a coordenação da Profa. Dra. Sônia Miriam Draibe, desenvolve, desde 1989, linha de pesquisa em Política Social Internacional, da qual faz parte o tema Programas de Renda Mínima.

<sup>2</sup> Apesar de questionado e combatido, não se pode deixar de reconhecer que o Welfare State ainda representa uma instituição forte e atuante em muitos países.

A sustentação básica do **Welfare State** - pleno emprego, crescimento econômico e família estável - está ruindo na nova sociedade marcada pela hegemonia da técnica, com afrouxamento da relação produção-trabalho humano. O que se tem é o advento de uma sociedade dual, composta, de um lado, por pessoas muito bem empregadas e, de outro lado, por um contingente mais amplo de pessoas desempregadas ou precária e instavelmente empregadas.

O desenho tradicional que orienta o **Welfare State** - seguro social, constituído pela contribuição dos empregados (e eles são cada vez menos) e assistência social, representada por auxílios sociais destinados a categorias específicas em dificuldade (inválidos, desempregados, velhos, pais solteiros, etc.) (e elas são cada vez mais) - não consegue dar resposta às novas questões sociais que se vêm desenvolvendo.

Nesse âmbito é que floresce o debate internacional sobre renda mínima, nos países industrializados, como parte de uma solução que vem sendo buscada por políticos, organizações sociais e estudiosos das questões sociais.

No Brasil, o tema da renda mínima passa a integrar uma agenda, ainda muito restrita, de debate, a partir de 1991, quando é apresentado e aprovado no Senado Federal o Projeto de Lei de autoria do senador petista Eduardo Suplicy, propondo a instituição do **Programa de Garantia de Renda Mínima**, a ser desenvolvido em todo o país.

Esse tema é retomado e se amplia, principalmente no âmbito de vários municípios brasileiros, a partir de 1994 e, mais intensamente, em 1995, quando duas prefeituras municipais (Campinas e Ribeirão Preto) e o Distrito Federal passam a adotar programas do tipo "renda mínima", sendo que vários outros municípios, ou já têm projetos em tramitação ou em fase de discussão e elaboração.

Entendo que a municipalização deste debate, no Brasil, se situa no contexto de restrição ao desenvolvimento de programas sociais em âmbito nacional, do florescimento do debate sobre a descentralização desses programas e da ampliação de alternativas para atenuar o aumento da pobreza no país, agravada com a longa crise econômica dos anos 80-90 e, mais recentemente, com as medidas de ajuste da economia nacional às exigências do capital internacional.

Apesar desse interesse atual e crescente sobre a temática da renda mínima, verifica-se que é praticamente inexistente uma literatura nacional que possa subsidiar esse debate.

Considerando essa lacuna, este texto é apresentado como um esforço inicial nessa direção. É produto de um **survey** da literatura internacional sobre o tema, acompanhado de um esforço de mapeamento das iniciativas nacionais.

O resgate da literatura sobre renda mínima permitiu a formulação de alguns itens que compõem o texto, configurados como fundamentais para uma aproximação com o tema. São eles:

- a caracterização da realidade econômico-social que vem propiciando a discussão sobre o tema e fundamentando a elaboração de propostas de renda mínima (item 2);
- o resgate da argumentação que vem orientando o debate internacional, principalmente no que se refere às justificativas, às vantagens e às desvantagens dessa política, bem como o resgate dos fundamentos teóricos e das concepções decorrentes, originando esforços de classificações gerais de modalidades de renda mínima e a construção de propostas específicas de determinados autores que ilustram as filiações teóricas apontadas nas classificações gerais (item 3);
- o resgate dos elementos gerais e comuns que vêm caracterizando as experiências de renda mínima em desenvolvimento na Europa e uma análise, de caráter ilustrativo, da Renda Mínima de Inserção-RMI, adotada na França (item 4);

O esforço de caracterização geral das iniciativas nacionais sobre renda mínima e uma reflexão sobre o tema, no contexto do Sistema Brasileiro de Proteção Social, é apresentado no item 5, seguido de conclusões gerais e de indicação da bibliografia consultada.

Para melhor compreensão do presente texto, alguns aspectos precisam ser realçados:

- renda mínima é entendida como uma transferência monetária a indivíduos ou a famílias, prestada condicional ou incondicionalmente; complementando ou substituindo outros programas sociais, objetivando garantir um patamar mínimo de satisfação de necessidades básicas;
- o termo renda mínima é utilizado num sentido genérico. Todavia, na sua concretude, quer seja no campo do debate ou das experiências, o que se identifica é uma ampla variedade de propostas que se situam num **continuum**, que vai do liberalismo mais conservador, à esquerda revolucionária que propõe a renda mínima como um mecanismo situado no âmbito de constituição de uma sociedade alternativa. Por isso, o leitor perceberá que,

quando me refiro a formulações ou a propostas determinadas, procuro manter a terminologia utilizada pelos autores, posto que, por se tratar de um conteúdo diversificado, verifica-se o uso de termos variados para dar conta das diferentes formulações (renda mínima, renda mínima garantida, renda mínima “complementar”, renda mínima “substitutiva”, renda mínima de inserção, dividendo social, dividendo nacional, renda mínima universal, renda básica, renda cidadã, renda social, salário tecnológico, salário rubótico, etc.);

- ressalto, ainda, que utilizo os termos sistema de proteção social, **Welfare State** e Estado Providência para designar o mesmo conteúdo, sendo que o primeiro é empregado quando se trata de uma referência genérica ao conjunto de programas, serviços e ações sociais coordenados e articulados em âmbito nacional; **Welfare State**, por ser o termo mais utilizado na literatura internacional e, Estado Providência (**État-providence**), por ser a terminologia própria da língua francesa, em que se compõe grande parte da literatura estudada.

Por fim, ressalto que a originalidade que vem marcando as iniciativas, ainda que iniciais e restritas, de implantação de políticas de renda mínima nos municípios brasileiros, requer a ampliação deste debate e o acompanhamento e avaliação dessas experiências pioneiras, marcadas pelo desafio de implantação de uma política de renda mínima num país, cuja população, em sua maioria, não dispõe do suficiente para atender suas necessidades básicas e em que o ajustamento estrutural da economia às exigências do capital internacional tem aumentado o número dos desempregados e dos precária e instavelmente empregados.

Espero que este texto seja um estímulo e uma contribuição, ainda que modesta, a este debate.



## 2. CARACTERIZANDO O DEBATE

O exame da literatura internacional sobre o tema da renda mínima, enquanto alternativa de política social no contexto de crise do **Welfare State**, aponta dois eixos fundamentais, com desdobramentos, que são aqui identificados como fundamentos específicos do debate atual sobre esta temática.

O fundamento determinante se expressa pelas grandes transformações que vêm ocorrendo na economia internacional, mormente nas últimas décadas, com profundo impacto, também, no mundo do trabalho. Os rebatimentos decorrentes se expressam na precarização e fragmentação do trabalho, com crescente desemprego e aumento brutal dos índices de pobreza, mesmo nos países desenvolvidos, além do surgimento de um novo fenômeno denominado, na literatura, de “nova pobreza”. A conseqüência é a constituição de uma sociedade dual, composta pelos empregados e um conjunto crescente de desempregados, além da fragmentação e precarização que marcam os que permanecem, de alguma forma, inseridos no mundo da produção.

O outro aspecto, aqui arrolado como fundamento empírico do debate sobre a renda mínima, se expressa enquanto uma decorrência das transformações em processo na economia e no mundo do trabalho, representado pela decantada crise do **Welfare State**. Na verdade, trata-se da incapacidade e inadequabilidade de a estrutura atual do **Welfare State** responder a essas transformações.

Como é sabido, o **Welfare State** se desenvolveu por inspiração keynesiana, supondo uma economia de pleno emprego, assentando-se, portanto, num mundo do trabalho, onde a inserção na produção deveria ser a regra.

Tratando da transformação no mundo da economia, PASSET (1989) se refere a um processo de mutação estrutural<sup>3</sup> do sistema capitalista de produção, anteriormente fundado na energia e, hoje, na informação, indicando uma dupla dissociação:

---

<sup>3</sup> O autor considera inadequada a idéia de crise, cultivada pelo pensamento dominante, por evocar um efeito, um desvio momentâneo em relação a uma norma, com possibilidade de retorno do sistema e sugere a idéia de mutação, significando um conjunto de transformações profundas, radicais e duradouras, modificando todo o funcionamento do sistema econômico-social.

- ruptura da relação entre produção e emprego, em decorrência, essencialmente, da utilização de novas tecnologias, com substituição do trabalho pela máquina, buscando o incremento da produtividade;
- ruptura da relação entre emprego e renda, devido à produção de riqueza ser, cada vez mais, decorrente da utilização de novas tecnologias, criando a possibilidade de se instaurar um novo modo de repartição da riqueza, independente do emprego<sup>4</sup>.

Vive-se, em decorrência dessas transformações, numa ordem econômico-social, fundada num excedente duplo: tempo livre e renda.

Antes, a produção se realizava graças à formação de emprego (trabalho vivo), constituindo-se este na fonte essencial de renda. Com o desenvolvimento tecnológico, a produção pode-se realizar independentemente do trabalho humano, permitindo que a constituição das rendas se desvincule, mais e mais, da atividade produtiva.

Com o deslocamento do desenvolvimento econômico, do setor energético para o setor informacional, surge uma nova normalidade econômica e social, dando outro sentido a termos como emprego e subemprego e originando termos novos como produção intra-familiar, flexibilização do trabalho, tercerização. Do trabalho manual, passa-se para a manipulação de sinais, códigos, símbolos, mensagens, que repousa na informática, mas, também, nas biotecnologias (PASSET, 1989, p. 36).

Nesse contexto, segundo o autor citado, a ruptura do laço produção-emprego gera um movimento de **complexificação**, expresso pelo gigantismo e concentração das economias de escala, com agrupamento de meios e de mercados em escala internacional, e, ao mesmo tempo, de **desconcentração**, cujo exemplo marcante é a terceirização. Dá-se, também, um movimento de **desmaterialização**, com o deslocamento da matéria e da energia para a informação, a pesquisa e a organização.

Por outro lado, três movimentos vêm contribuindo para a substituição progressiva do homem pela máquina: transferência da mão-de-obra para setores novos de tecnologias informacionais, com absorção decrescente: supressão de postos de trabalho e criação de empregos exigidos para operar as máquinas.

---

<sup>4</sup> Esse é o argumento chave dos defensores de uma renda mínima universal, conforme é abordado nos itens 3.1, 3.2, 3.3.

Como consequência, tem-se a diminuição dos postos de trabalho e do tempo necessário e a exigência de flexibilidade, o que tem permitido uma crescente variedade na utilização do tempo de trabalho nos países industrializados, com introdução do tempo parcial, horário personalizado, repartição variável de horário, de dias, etc.<sup>5</sup>

A nova realidade econômico-social vem se apresentando disfuncional, expressa por uma ruptura dualista que coloca, de um lado, os empregados e de outro, um contingente cada vez maior de desempregados ou pelo deslocamento da mão-de-obra, de emprego em setores de fraca produtividade.<sup>6</sup>

Uma prefixação do futuro, parece revelar que a tendência fundamental das sociedades industrializadas é produzir mais riqueza e mais tempo livre.<sup>7</sup> Isso tem significado liberação do homem, mas também a tragédia do desemprego crescente e duradouro, do subemprego e da pobreza.

Apesar do crescimento das despesas públicas e de prestações sociais, a pobreza persiste e se agrava nos países industrializados, tornando-se um fenômeno que preocupa, mais e mais, os governantes, os partidos políticos, os dirigentes de organizações sociais e os **experts**, encarregados de refletir sobre o futuro da proteção social.<sup>8</sup>

A análise de uma ampla literatura internacional (GAUDIER, 1993) evidencia que a pobreza dos últimos dez anos é um fenômeno cuja natureza vem-se transformando profundamente. Essa transformação na realidade da pobreza se expressa pela identificação de três novos fatos:

- existência de uma tendência simultânea de crescimento econômico positivo acompanhado de elevação nos índices de pobreza, indiferentemente nos países do Norte e de Sul (mesmo os países industrializados não escapam desse paradoxo);

---

<sup>5</sup> Essa flexibilização do trabalho tem permitido o desenvolvimento de sistemas com diferentes denominações: flexitime, glinding time, variable time, flexiplage, job sharing, etc.

<sup>6</sup> Não são os setores de ponta que criam a maioria dos novos empregos, mas os setores tradicionais, de baixa produtividade, que originam formas precárias de contratação e com baixos salários. É a proliferação do subemprego, produto da precarização e da fragmentação do trabalho.

<sup>7</sup> Segundo PASSET, (1989, p. 45), a duração média de um ano de trabalho, na quase totalidade das sociedades industrializadas avançadas, passou de 4.000 horas para 1.800 horas, enquanto o tempo livre médio de uma vida passou de 3 anos, em 1.800, para 19 anos, em 1980.

<sup>8</sup> É nesse contexto que aflora o debate internacional sobre a renda mínima nos países industrializados.

- persistência do crescimento das desigualdades entre países do Norte e do Sul, entre regiões, áreas urbanas e rurais e entre indivíduos. Essas desigualdades se expressam pela má distribuição de riqueza e de renda, diferenciações de padrões de vida, de desequilíbrio nos recursos humanos, de desigualdade entre homens e mulheres, etc.;
- emergência de uma nova pobreza fazendo com que, nos últimos dez anos, milhões de pessoas, que vivem acima ou no nível de subsistência, tenham, nos países de Terceiro Mundo, descido abaixo da linha de pobreza e, nos países ricos, centenas e milhares passaram a integrar o “Quarto Mundo”; nos países anteriormente socialistas, milhares passaram a viver, pela primeira vez, insegurança e destituição. (GAUDIER, 1993, p. 52).

Para os estudiosos do tema, a nova pobreza tem assumido padrões, características e sentidos variados, diferentes do que era anteriormente associado às manifestações de pobreza, afetando grupos que nunca haviam vivenciado situação de destituição. Não se trata de uma pobreza hereditária, mas da resultante de uma combinação de circunstâncias que conduzem à insuficiência de recursos que impossibilita essas pessoas de manterem seu padrão de vida e de moradia anteriores.

A pobreza da economia globalizada não só aumenta, mas também muda de imagem. Os pobres não são mais, essencialmente, as pessoas idosas, mas os jovens, os ativos, parcial ou definitivamente excluídos do mercado de trabalho; as mães sem qualificação, vítimas de uma separação ou um divórcio. Tem-se uma pobreza qualificada de “nova”, com aumento do desemprego e alongamento de sua duração, agravada com a multiplicação de famílias monoparentais, em decorrência da desestabilização das estruturas familiares, enquanto uma tendência estrutural, também parece que irreversível (EUZEBY, 1988, p. 262).

Frente a esse quadro que se vem estruturando, não como uma crise que poderia ser superada, mas como uma transformação estrutural, os sistemas de proteção social se mostram inadaptados e incapazes de fazer face a uma crescente demanda que é, essencialmente, de luta contra a pobreza.

Em todos os países, quer de herança bismarkiana ou beveredgiana<sup>9</sup>, o formato administrativo dos sistemas de seguro social supõe o pleno emprego, com todos

---

<sup>9</sup> Diz-se sistema de proteção social bismarkiano aquele orientado para proporcionar uma igualdade com base no seguro social (caráter profissional); enquanto o sistema de proteção beveredgiano é orientado para garantir um nível de vida mínimo a toda população (caráter universal).

contribuindo, e família estável, onde a renda é dividida eqüitativamente, senão igualmente. Nesse esquema, os desempregados são sempre participantes de segunda classe, amparados pela assistência (GOODIN, 1992).

Na Europa, até 1945, havia um amplo consenso social, com base num compromisso geral de pleno emprego, numa sociedade livre e na criação de um **Welfare State** abrangente, representado por um Modelo Corporativo que modelou o conflito social, através da mediação institucional e um Estado intervencionista no campo econômico e social (STANDING, 1992).

Há uma compreensão generalizada que, a partir de 1970, esse consenso social, arquitetado intelectualmente por Keynes e Beveridge, vem sendo abalado com a desintegração do consenso distributivo, em decorrência da pressão inflacionária e das expectativas decrescentes do pleno emprego.

As bases desse consenso, pode se dizer, vêm ruindo desde os anos 60, quando se passam a registrar uma rápida mudança na divisão internacional do trabalho, com a emergência industrial do Japão e o deslocamento das multinacionais, para onde o custo da mão-de-obra era mais baixo e onde os governos ofereciam mais atrativos. Registram-se, então, um aceleração da industrialização, onde havia flexibilidade, fracos sindicatos, excedente de mão-de-obra e pouca institucionalização dos direitos do trabalho. Verificou-se uma elevação das importações de bens de consumo na Europa Ocidental e nos Estados Unidos, com o surgimento de um processo de desindustrialização, decrescendo o número de empregos. Essa mão-de-obra foi, em parte, assimilada pelos serviços de baixa produtividade e de baixos salários decrescendo o desemprego, mas mantendo-se a desindustrialização.

A partir dos anos 70, registra-se o desenvolvimento da tecnologia informacional, permitindo a ampliação das economias de escala, facilitando a descentralização da produção, com transferência de tecnologias.

Nesse mesmo contexto, dá-se a crise fiscal do Estado que, com a desindustrialização, passa a absorver mais e mais trabalhadores, na perspectiva de manter seu compromisso com o pleno emprego. Para financiamento do setor público, elevam-se os impostos e a taxa de inflação, deteriorando o investimento privado. De modo que, a partir do final dos anos 70, um anti-consenso começa a prevalecer entre os economistas ortodoxos, apoiados pela OECD, pelo FMI e pelo Banco Mundial. Amplia-se a crença nos mecanismos de

mercado e desenvolve-se uma ofensiva aos meios institucionalizados de regulação econômica e social, entre eles, o **Welfare State**, e em favor da privatização e da necessidade de flexibilizar o mercado de trabalho. Ou seja, um “novo consenso”, representado pelo consenso de Wasghinton, de inspiração neoliberal, se propõe a substituir o consenso social do pós-guerra, estabelecido a partir de Keynes e Beveridge.

No âmbito do “novo consenso”, o que era considerado direito, passa a ser visto como custo, como rigidez que compromete o funcionamento do sistema (STANDING, 1992, p. 50).

É, portanto, no contexto das grandes transformações da economia internacional, com rebatimentos profundos no mundo do trabalho, que o **Welfare State** passa a ser profundamente questionado.

O **Welfare State** keynesiano se constituiu tendo por base a contribuição do proletário da indústria, transformado em desempregado e no “novo pobre” da era da desindustrialização. Com a crise do mercado de trabalho, vem-se registrando um profundo impacto sobre os sistemas de seguro social, evidenciado pela diminuição do número de contribuintes e o aumento dos dependentes de transferências sociais.

Face à crise do **Welfare State**, STANDING (1992) identifica, no debate sobre essa questão, a indicação de quatro opções estratégicas para enfrentamento das incertezas e inseguranças em relação às promessas:

- desprezo das promessas anteriores, deixando tudo por conta do mercado (propostas econômico-liberais);
- desenvolvimento de ações seletivas para recompensar atitudes em relação ao trabalho, educação, saúde, ordem legal e família (estratégia conservadora);
- mesmo reconhecendo os problemas, insistência em defender a expansão do **Welfare State** e suas promessas ( versão da Social Democracia );
- ênfase nos valores da segurança e autonomia e defesa da cidadania (posição da esquerda libertária, pós-industrial).

Mas é também na busca de alternativas para enfrentar a realidade da nova pobreza, produto das grandes transformações econômico-sociais, que as possibilidades de adoção de políticas de renda mínima passam a orientar o debate internacional sobre a ampliação,

manutenção ou transformação do **Welfare State**, tendo em vista o enfrentamento da nova questão social.

É grande o número dos que defendem a renda mínima, nas suas diferentes modalidades, como síntese do universalismo e da seletividade, como estratégia de política social face às novas demandas postas ao **Welfare State** no contexto de crise da sociedade salarial (STANDING, 1992; ROBERTS, 1983; GOODIN, 1992; EUZEBY, 1986, 1987, 1988 e 1989-a e b; VAN PARIJS, 1987, 1991, 1995, 1992; MILANO, 1986, 1988-a e b, 1989; WALTER, 1989; GORZ, 1991, 1992; BRESSON, 1988, 1991, entre outros).

É, portanto, no contexto de pressão econômico-social, de recrudescimento da pobreza, nos países ricos, de incapacidade e de inadaptação dos sistemas de proteção social à realidade de exclusão, que se amplia o debate entre governantes, partidos políticos e estudiosos, sobre a renda mínima como parte das soluções às questões postas.

### 3. O DEBATE INTERNACIONAL: FUNDAMENTOS TEÓRICOS E CONCEPÇÕES

No percurso da história da humanidade, é possível se encontrar, em diferentes sociedades, medidas de exceção ou de ações orientadas na perspectiva de garantir um mínimo de existência, embora em limites muito variados, a certas categorias de pessoas (inválidos, idosos, viúvas, órfãos, indigentes). Desde o século VII de nossa era, as sociedades islâmicas, por prescrições religiosas, praticavam o **zakat**, espécie de contribuição voluntária em favor dos necessitados. Um século mais tarde, o califa Omar criou a primeira tesouraria pública para recolher fundos para os pobres. Nas civilizações aztecas e incas, as comunidades locais respeitavam a obrigação de assegurar a subsistência dos pobres, idosos e deficientes. As leis da antiga Índia continham vários dispositivos referentes aos cuidados com os necessitados. A virtude de filantropia cristã era um dever do imperador bizantino. Todavia, a renda mínima só passa a ter uma existência legal a partir de 1579, na Escócia, depois na Inglaterra, com a lei dos pobres de 1601, que inspirou a legislação de algumas colônias (Virgínia: lei de 1646 e Jamaica: lei de 1685). A primeira iniciativa de renda mínima, conhecida na Europa industrial, foi a de Speenhamland, instituída em 1795, não tendo, porém, aplicação regular, nem geral, desaparecendo com a lei dos pobres de 1834 (MILANO, 1989, p.5).

Na realidade, a idéia de renda mínima não é incorporada até a Renascença, aparecendo, indiretamente, nas grandes utopias clássicas, ao ser colocada a questão da justiça social. No contexto do pensamento liberal, PAINE (1776), referindo-se à “justiça agrícola”, desenvolve a idéia de que a terra é um bem comum, cuja apropriação por uns justifica o estabelecimento de uma renda mínima para todos (EUZEBY, 1991-a, p. 27).

No século XIX, a idéia de um mínimo se torna mais precisa e se organiza ao redor do direito ao trabalho (BELLAMY, HERTZKA) e do direito ao bem-estar (KROPOTKINE ) (MILANO, 1989, p. 6).

No século XX, entre as duas Guerras, DOUGLAS e HATTERSLEY sugerem o estabelecimento de um “dividendo nacional” como remédio ao desemprego e aos problemas decorrentes da automação, com risco de superprodução. LANGE (1936), dando continuidade ao pensamento de BELLAMY (final do século XIX, nos Estados Unidos), argumenta que o capital e os progressos tecnológicos pertencem a todos, devendo permitir



uma remuneração, a título de “dividendo nacional”, para todos os membros da coletividade nacional ( EUZEBY, 1991-a, p. 27 ).

Nesse mesmo período, na França, os fundadores da Revista “**Ordre Nouveau**” (DANIEL-ROPS, ARON, DAUDIEU, MARC) reivindicam a garantia de um mínimo social para cada indivíduo, do seu nascimento à morte, independentemente de qualquer trabalho (MILANO,1989, p. 6).

No final da II Guerra Mundial e nos anos 60, o tema da garantia de uma renda mínima ressurge, sobretudo na Inglaterra e nos Estados Unidos. Na Inglaterra, o projeto do liberal RHYS-WILLIAM (1943) estabelece a relação da renda mínima com o trabalho. Ou seja, a concessão de garantia de uma renda mínima deveria ser submetida à disposição do indivíduo em ocupar um emprego. Nos Estados Unidos, surge, no final dos anos 60, a idéia de FRIEDMAN de instituição de um Imposto Negativo, cuja finalidade, segundo seu idealizador, era combater a pobreza sem reduzir a incitação ao trabalho, evitando a armadilha da assistência. Apesar de algumas experiências, com destaque à de New Jersey, entre 1969-1972, esse sistema não chegou a se implantar como modo de organização da proteção social (EUZEBY, 1991-a, p.28).

Com a crise e, com mais intensidade, no contexto dos anos 80, é retomado o debate sobre a garantia de uma renda mínima, desenvolvendo-se, sobretudo, na Europa, a partir de variadas modalidades que vão, na França, de proposições liberais (STOLÉRU e STOFFAES), às proposições mais recentes do socialista GORZ, passando pelas variantes reformistas, também recentes (BRESSION, AZNAR, GUITTON). Na Bélgica, (o **Colettif Charles-Fourier**); na Inglaterra, (ROBERTS e PARKER); nos Países Baixos, (o Partido Radical, o Partido Ecologista e o Sindicato de Alimentação), registra-se a defesa da direita e da esquerda, em torno da idéia de uma renda mínima universal (EUZEBY, 1991-a, p. 29).

Tendo ou não se transformado em práticas concretas de intervenção, seguramente esse debate vem-se dando, mais sistematicamente, a partir do fim da II Guerra Mundial, intensificando-se nos anos 80, face às grandes transformações econômico-sociais, com aumento, sem precedente, do desemprego e da “nova pobreza”. Nesse contexto, uma atenção, mais que ocasional, sobre esse tema, vem merecendo destaque especial em qualquer discussão séria sobre o futuro dos países de capitalismo avançado (VAN PARIJS,1992, p. 6).

Em diversos países, um crescente número de acadêmicos, de todo matiz teórico, de políticos e de diversas organizações sociais têm feito, desse tema, o foco central de suas discussões, sustentando diferentes concepções de renda mínima (complementar, substitutiva, universal). Nesse debate, buscam-se alternativas para superar a inadequação dos sistemas de proteção social ao contexto atual de mutação na economia e no mundo do trabalho, face às mudanças tecnológicas e à internacionalização dos mercados. Ou seja, buscam-se alternativas para fazer face à incapacidade e inadequabilidade do **Welfare State** em responder os desafios de uma economia e uma sociedade dual, cuja separação básica não é mais só entre capitalistas e trabalhadores mas, também, entre quem detém ou não o trabalho.

Nesse contexto, autores, como BRESSON (1993); BRESSON, GUILHAUME (1988); AZNAR (1988); GORZ (1991;1992), entre outros, através de propostas que guardam especificidades, defendem a repartição, entre todos, de uma fração crescente de renda que se forma independentemente da participação do homem no espaço produtivo, face à sua crescente substituição pela máquina, assegurando cobertura de necessidades básicas, para uns, e a disponibilidade de tempo livre para outros, permitindo o desenvolvimento de projetos pessoais e sociais.

A argumentação desses autores é orientada por uma ótica distributivista.

VAN PARIJS (1992) desenvolve, pelo menos, duas ordens de argumentação para justificar a implantação de uma renda básica, nos países industrializados. Uma que denomina de razão econômica e outra de razão ideológica.

A razão econômica aponta para o consenso de que, cada vez mais, grande parte das famílias, mesmo nos países industrializados, não pode sequer atender suas necessidades básicas. O **Welfare State**, consolidado no pós-guerra, se funda no princípio de que todos podem assegurar sua subsistência com a renda do trabalho (pleno emprego), sendo o seguro social seu foco central e a rede de assistência, marginal, deve ser idealmente, decrescente. Nesse contexto, uma renda básica, incondicional e independente do trabalho, é vista, cada vez mais, como uma estratégia indispensável ao avanço do capitalismo mundial, enquanto efetiva maneira de combater a pobreza e o desemprego duradouro, além de propiciar funcionalidade aos sistemas de proteção social (VAN PARIJS, 1992, p. 8).

A razão ideológica, apontada por esse autor, diz que a atribuição de uma renda mínima universal para todos não é só um avanço na estrutura e funcionamento do **Welfare State**, representa uma profunda reforma, semelhante ao fim da escravidão ou ao sufrágio universal. É meio de atingir um ideal radical para os que não acreditam mais na possibilidade do socialismo, podendo ser visto, também, como o caminho do capitalismo para o socialismo (VAN PARIJS, 1992, p. 7). O autor argumenta, nesse sentido, que, embora mais modesta que a socialização dos meios de produção, a idéia de uma renda totalmente incondicional representa um importante passo na direção da emancipação da espécie humana<sup>10</sup>.

Procurando, ainda, resgatar a argumentação que se vem desenvolvendo em defesa de uma renda básica (**basic income**), VAN PARIJS (1992) identifica, no debate geral, argumentos que classifica numa perspectiva individualista, expressa pelos libertários (**libertariens**) e pelos igualitários (**egalitariens**) e argumentos de ordem societal, defendidos pelos comunitaristas (**comunitariens**), sendo que na perspectiva individualista, a defesa da renda básica se faz a partir de demandas individuais consideradas justas, enquanto, na perspectiva societal, o que se coloca é a questão do desempenho da sociedade na realização do bem comum.

Os libertários se fundamentam na idéia de justiça (**right based approach**), defendendo que a distribuição justa é a que resulta de uma transação voluntária, sendo que uma boa sociedade é aquela que se funda na igualdade e na justiça. Nesse sentido, a atribuição de uma renda básica encontra justificativa não na solidariedade nem na caridade, mas num direito à compensação, sem qualquer referência a trabalho, atual, passado ou potencial (VAN PARIJS, 1992, p. 10).

Os igualitários defendem a divisão equitativa do excedente<sup>11</sup> e realçam a liberdade do princípio da diferença.

A argumentação de ordem societal tem como referência a comunidade e defende uma concepção de sociedade mais justa, sendo a cidadania para todos o instrumento essencial para atingir uma sociedade de bem comum. Uma boa sociedade não exclui a maioria de

---

<sup>10</sup> VAN PARIJS defende uma renda básica de tipo universal, independente de testes de meios, e não vinculada ao trabalho. Veja sub-item 3.3.

<sup>11</sup> O autor atribui o fundamento dessa argumentação a MARX.

seus membros, pois é pela inclusão que eleva a qualidade das relações que consegue estabelecer. Nesse sentido, não deve estigmatizar nem humilhar, o que requer uma renda paga a todos e numa base individual (VAN PARIJS, 1992, p. 23).

O autor ressalta, ainda, a argumentação da eficiência, que permeia grande parte da literatura sobre esse tema. Nesse sentido, a renda básica é apontada como mecanismo efetivo para combater a pobreza e o desemprego. É considerada mais eficiente do que as estratégias até então utilizadas para equalização de recursos ou para trazer os excluídos para a cidadania. É, portanto, apontada como meio eficiente de remover a pobreza e lutar contra o desemprego de longa duração da sociedade dual, estabilizar pequenos produtores, reduzir desigualdades econômicas entre homens e mulheres ou melhorar condições de trabalho (VAN PARIJS, 1992, p. 25).

Em defesa do argumento da eficiência, há que se destacar que a renda mínima chega a ser considerada funcional ao desenvolvimento do sistema capitalista na fase atual da globalização, considerando que a flexibilização do trabalho tem acentuado a desigualdade de renda e a fragmentação do emprego, conduzindo ao subemprego e à emergência da “nova pobreza”. Em suma, a renda mínima, sob a denominação de Dividendo Nacional, é apontada como necessária ao crescimento e à eficiência do capitalismo (ROBERTS, 1983).

OFFE (1992) e STANDING (1992) apresentam argumentações em defesa da renda básica, evidenciando sua funcionalidade em relação à necessidade de redimensionamento do sistema de proteção social, tendo em vista eficiência e inadequabilidade deste face às novas demandas do trabalho.

OFFE (1992, p. 54) realça que o incremento do excedente de trabalho e a flexibilidade aumentam, cada vez mais, o número de pessoas que são dependentes permanentemente das transferências sociais, além do aumento dos dependentes intermitentes e dos potencialmente dependentes. Isso significa a estagnação da base de contribuição, comprometendo o funcionamento dos sistemas nacionais de proteção social, os quais representaram a pedra de toque do consenso social, do pós-guerra nos países europeus.

Aqui, OFFE reafirma a interrelação da desestruturação do mercado de trabalho e a crise dos sistemas de seguro social, anteriormente apontadas por STANDING (1992), para discutir as opções para os anos 90.

Considerando as recentes tendências das transformações econômicas e sociais, OFFE (1992) entende que pressuposições factuais como a família enquanto uma instituição; o mercado de trabalho; o sistema de negociação intermediária entre atores coletivos e a efetividade de sistema social de seguro e a assistência são, cada vez mais, questionadas pelas sociedades industriais, nos anos 70 e 80.

Para o autor, tem sido difícil esses pressupostos continuarem a ser aceitos e realizáveis, enquanto representações sociais da realidade econômico-social das sociedades avançadas (OFFE, 1992, p. 69). É, então, questionada a missão básica do **Welfare State** moderno: segurança social (ou ‘bem-estar’) através de transferências monetárias, serviços, infra-estrutura física e políticas regulares de saúde, educação, moradia, seguro social, assistência social, proteção ao trabalho e assistência às famílias (OFFE, 1992, p. 61).

Nesse contexto, a renda básica é sugerida pelo autor como mecanismo de proteção social no âmbito das reformas necessárias ao **Welfare State**.

Na argumentação para propor a renda básica, o autor apresenta as seguintes razões para questionar a viabilidade moral ou mesmo fiscal do modelo de **Welfare State**, centrado no emprego, definido pelos social-democratas nos países da Europa Ocidental:

- a manutenção de sistemas universais de seguridade social requer mercado de trabalho e equilíbrio demográfico, com crescente aumento de subsídios fiscais;
- os arranjos dos sistemas de seguridade e bem-estar social, centrados no emprego, limitam os direitos e acesso à cidadania aos que gozam de emprego estável e seus dependentes;
- pressões fiscais do mercado de trabalho e pressões demográficas terão repercussão no restabelecimento e consolidação do **Welfare State** que protege os interesses dos que estão no mercado estável de trabalho, destituindo os outros de direitos de bem-estar;
- as razões históricas do **Welfare State** do pós-guerra encontram-se fundadas nas forças políticas representativas da classe média (trabalhadores masculinos qualificados), (OFFE, 1992, p, 71-72).

Face às constatações da crise do **Welfare State**, OFFE rejeita o retorno a princípios estritamente seletivos do bem-estar social, baseado em testes de meios como propõem os

neoliberais e defende uma renda básica universal, enquanto síntese do universalismo e da seletividade, com os seguintes componentes:

- individual, ao nível da subsistência, baseada mais na cidadania do que na participação no mercado de trabalho (universalismo);
- paga por imposto proveniente de todos que têm emprego e não necessitem de renda básica (taxação direta, indireta e progressiva);
- legislação restringindo acesso dos que não necessitem dessa renda e/ou indexando-a ao PIB;
- desenvolvimento extensivo de trabalho cooperativo e outras formas de trabalho não pago, além do emprego formal (OFFE, 1992, p. 73).

Para OFFE, a renda básica não é uma panacéia, mas apenas um elemento no pacote da política de bem-estar, enquanto mecanismo para preservar e expandir a justiça social contra o desmonte do **Welfare State**, já iniciado e que deverá continuar, face às mudanças sociais em curso.

Finalmente, há que se destacar, no debate internacional sobre renda mínima, a argumentação em torno da **inserção**, enquanto elemento inovador, no contexto das propostas e até no contexto mais geral do **Welfare State**<sup>12</sup>.

Como visto anteriormente, a referência para se repensar o **Welfare State** tem sido o desemprego. Com a ruptura radical que se vem dando na abordagem do emprego, face à globalização da economia e à flexibilização do trabalho, com conseqüente desenvolvimento de um novo lumpemproletariado, ou subclasse, como se vem denominando nos Estados Unidos, a noção de inserção, palavra vaga, mas essencial, passa a representar uma tentativa de estabelecer nova relação entre o emprego e o Estado Providência (**État-providence**)<sup>13</sup> (ROSANVALLON, 1995, p. 166). Ou seja, a inserção é apresentada, no debate da renda mínima, como forma de combater a exclusão, constituindo o centro de novas políticas, como a Renda Mínima de Inserção (RMI) da

---

<sup>12</sup> Um exemplo ilustrativo é a Renda Mínima de Inserção (RMI) instituída na França em 1988 e implantada em 1989. Veja sub-item 4.2.

<sup>13</sup> Designação francesa que corresponde à expressão mais conhecida de **Welfare State**.

França que inclui um contrato de inserção ao trabalho remunerado, social ou atividade de qualificação profissional.

É também no âmbito da inserção, vista como um novo tipo de direito social, que se dá o debate sobre o **workfare**, nos Estados Unidos, a partir do qual as prestações de assistência passam a ser consideradas temporais, para interromper o que denominam de “cultura de dependência”<sup>14</sup> Nessa perspectiva, o problema do **Welfare State** é diminuir a dependência, permitindo os indivíduos adquirirem sua independência e dignidade pela reinserção.

No debate sobre a inserção, é colocada, também, a questão da redefinição do social, no que se refere à sua relação com o econômico, natureza dos direitos sociais e definição dos “sujeitos” sociais (ROSANVALLON, 1995, p. 177). Os direitos sociais são, então, definidos numa perspectiva contratualista, articulando direito e obrigação<sup>15</sup>.

O direito à inserção contém, assim, um imperativo moral que supera a noção de direito clássico à subsistência. Inclui à noção de direito, a noção de utilidade social, considerando os indivíduos como sujeitos ativos e não como assistidos. (ROSANVALLON, 1995, p. 178). Aqui, os defensores da inserção vêem a possibilidade de não estigma e não discriminação, pela articulação que se estabelece entre socorro econômico e participação social, entre direito e política, o que atribui nova dimensão à idéia de direito social (ROSANVALLON, 1995, p. 180-181).

No centro do debate da inserção-reinserção, é colocada, portanto, a busca de ultrapassagem de um Estado Providência passivo, demandando a redefinição dos direitos sociais e a formulação de obrigações consideradas positivas (ROSANVALLON, 1995, p. 188).

Todavia, segundo OFFREDI (1991), o debate sobre a inserção não é, assim, tranqüilo, sobretudo quando evocado seu conteúdo político e teórico.

Como objeto de política pública, a noção de inserção é fluida e ambiciosa, não apresentando correspondência entre sua prática e suas representações. Apresenta-se

---

<sup>14</sup> O governo Clinton determinou que, com dois anos de concessão do **Aid to Families with Dependent Children**, os beneficiários aptos são obrigados a retornarem ao trabalho (emprego ou trabalho social).

<sup>15</sup> A RMI da França é representada por uma renda monetária complementar, tendo como contrapartida o estabelecimento de um contrato entre o beneficiário e a sociedade, pelo qual deve ser oferecida ao beneficiário oportunidade para inserção pessoal e profissional.

como produto de estratégias paradoxais do Estado. De um lado, o Estado-maiúsculo transmuta a ideologia de cidadania e solidariedade em sociedade contratualizante em torno da cidadania da inserção, imprimindo sua marca, de modo que a sociedade não pode mais ser pensada sem o Estado. Por outro lado, o Estado-minúsculo se apresenta e transfere para a sociedade a responsabilidade da inserção, sem definir o contorno da política. Por conseqüência, a inserção, no seu conteúdo político, enquanto escolha do Estado e responsabilidade da sociedade, apresenta três tensões que perpassam o debate sobre a sociedade, na década de 80:

- apresenta-se como resposta de um Estado que procura compatibilizar a relação entre a racionalidade econômica e o mínimo de coesão social necessária a uma sociedade, constituindo o denominador comum de uma sociedade pressionada entre a ética da racionalidade econômica (economia) e a ética da coesão social (solidariedade);
- como ética e norma impulsionada pelo Estado e assumida pela coletividade, a inserção recoloca o debate sobre o Estado intervencionista x Estado mínimo, via descentralização<sup>16</sup>, colocando a possibilidade de trabalho comum (re-articulação) com a sociedade civil;
- a última tensão dos anos 80, colocada pela questão da inserção, reabre o debate sobre pobreza e precarização, deslocando o objeto de discussão, representado pela pobreza, para a precarização. Desloca e retoma o debate sobre uma sociedade flexível e precarizada, escamoteando o debate sobre a lógica da exclusão social contínua, a partir do “positivo” da inserção contra o “negativo” da pobreza (OFFREDI,1991, p. 208-211).

Ainda, segundo OFFREDI (1991, p. 212-219), enquanto objeto teórico e modo operatório, o debate sobre inserção coloca três armadilhas:

- a armadilha da concorrência institucional estabelecida pela reativação dos sistemas políticos locais, ao mesmo tempo que reforça as diferenciações, exigindo a aquisição de uma capacidade de diagnóstico e de negociação<sup>17</sup>;

---

<sup>16</sup> A lei que institui a RMI, ao mesmo tempo que situa o Estado central como ator legítimo e soberano, reclama a organização da solidariedade, deixando aos espaços territoriais locais o encargo de fazer a inserção.

<sup>17</sup> Inúmeras avaliações desenvolvidas com patrocínio do MIRE sobre a RMI, na França, especificamente sobre o dispositivo da inserção, têm revelado a dificuldade de articulação das entidades locais responsáveis pela prática desse dispositivo, indicando a necessidade de aprendizagem para a administração e para os operadores sociais sobre o saber fazer a inserção.



- a armadilha da avaliação face à extrema heterogeneidade do público e, especificamente, a complexidade dos contratos de inserção, conduzindo à complexificação das abordagens utilizadas que se centram, sobretudo, na medição quantitativa dos benefícios, bem como face à definição dos espaços territoriais, do sentido e contornos da inserção, de modo a superar a homogeneização do limite legal estabelecido para enquadrar a população em dificuldade;
- armadilha dos “pseudo lugares” da inserção tomados como as empresas e instituições, perdendo-se o sentido e a dinâmica da inserção enquanto um processo permanente de cada indivíduo.

Além dos questionamentos identificados no debate sobre a inserção, referentes ao seu conteúdo político e teórico, outros questionamentos são identificados no debate, tais como:

- a busca da inserção, através de um contrato individualizado, não se constituindo, portanto, uma ação sobre as causas da pobreza, desconsiderando que a exclusão é coletiva e estrutural;
- a inserção, além de representar um referencial fluido, configura uma dimensão voluntarista da política pública, na medida em que o crescimento do desemprego e da precarização é decorrente de uma mutação estrutural que não pode ser debelada pelo estabelecimento de contratos individualizados;
- enquanto tentativa de eliminação desestigmatizante da pobreza na sociedade contemporânea, a política pública de inserção é paradoxal ao contribuir para a institucionalização e a ampliação do trabalho precarizado, de baixa remuneração, criando subcategorias de empregados, originando um terceiro setor ocupacional.

Além dessas críticas, o que se verifica, na prática, é que a política pública de inserção, enquanto arranjo material, cultural, educativo e psicológico, permanece mal compreendida e mal assumida, constituindo-se apenas numa intenção (GÉRARD, 1989, p. 1).

No que se refere à argumentação contrária à adoção de uma política de renda mínima, no seu nível mais geral, são colocadas três questões básicas:

- trata-se de uma política excessivamente cara que requer elevada taxação;
- essa política representa desestímulo ao trabalho;

- estimula a informalização da economia e contribui para elevar os baixos salários, não resolvendo, mas ampliando a pobreza.

A favor ou contra, o debate atual sobre a implantação de políticas de renda mínima só pode ser entendido no contexto do paradoxo de uma nova realidade econômico-social e de inadaptação dos sistemas de proteção social, face a essa nova realidade.

Tem-se, de um lado, um contexto econômico e social marcado pela persistência de elevados índices de desemprego e de alongamento de sua duração; precarização do mercado de trabalho, relacionada à concorrência internacional e às exigências de flexibilidade da mão-de-obra face à evolução tecnológica; desestruturação das famílias com entrada massiva das mulheres no mercado de trabalho e com a multiplicação de divórcios, de separações e uniões livres; envelhecimento demográfico, pressionando a elevação de despesas com aposentadorias e com saúde, em detrimento da melhoria da cobertura de outros riscos sociais (família, desemprego). De outro lado, a inadaptação dos sistemas de proteção social, que se desenvolveram para responder às necessidades de segurança de famílias nucleares (pais e filhos), sobre uma base essencialmente profissional, com predominância dos mecanismos securitários em relação às funções de solidariedade e de assistência, tendo como referência as economias em crescimento, marcadas pelo assalariamento da atividade em tempo integral. Assim, os sistemas de proteção social, com essa base, mostram-se incapazes de responder à multifuncionalidade de uma “nova pobreza”, constituída de jovens em busca do primeiro emprego, de mães solteiras que buscam atividade remunerada, trabalhadores estrangeiros ou velhos vítimas da reestruturação na indústria, além dos ocupantes de empregos precários e mal remunerados (EUZEBY, 1991-a, p. 5).

É nessa conjuntura que aflora, mais profunda e sistematicamente, o debate sobre a adoção de políticas de renda mínima. Todavia, da renda mínima, preconizada pelo socialista polonês LANGE, em 1936, ao Imposto Negativo do liberal FRIEDMAN (1962), ao “quem não trabalha comerá também” (GORZ,1986), à garantia do mínimo social do federalista MARC (1987), o que se verifica é um grande hiato entre o debate e as proposições em prática. Para uns, ela se apresenta como mera medida assistencial; para outros, como expressão de uma nova ordem social, situando-se no contexto de grandes transformações da sociedade salarial, com profundos rebatimentos sobre o **Welfare State**, centrado na utopia keynesiana do pleno emprego.

Buscando-se os fundamentos teóricos e as concepções que vêm orientando o desenvolvimento de propostas e experiências de renda mínima, integrando ou não os sistemas de proteção social, verifica-se que, com o desenvolvimento dos sistemas nacionais de proteção social, desde os mais universalistas aos residuais, os modelos tradicionais de garantia de um mínimo de subsistência têm funcionado via seguro social (aposentadorias, pensões, seguro desemprego, licença saúde, etc) e via assistência destinada a alocar mínimos aos pobres através da categorização dos beneficiários (velhos, deficientes, viúvas, desempregados, pais solteiros, etc.). Os critérios básicos de elegibilidade giram em torno da bipolarização classificatória de aptos e inaptos ao trabalho, considerando uma situação de necessidade social ou pobreza. Tem-se um critério de natureza econômica, baseado na aptidão x inaptidão para o trabalho. Por esse critério, faz-se o controle da inclusão x exclusão da mão-de-obra no mercado de emprego, para incentivo ou desestímulo ao trabalho, conforme a demanda da produção. A articulação de movimentos da sociedade, conforme as conjunturas e as correlações de forças, faz incluir o critério político da cidadania para garantia dos meios de subsistência na esfera pública ou da solidariedade nacional, através do Estado de direito.

Mais recentemente, conforme aponta o debate internacional, vem sendo colocada a necessidade e a possibilidade<sup>18</sup> de adoção de políticas de renda mínima. A análise desse debate permite a identificação de fundamentos teóricos de vários matizes, originando concepções, modalidades e propostas muito diferenciadas.

O estudo da literatura evidencia propostas que vão de um extremo liberal conservador, como a proposta de Imposto Negativo de FRIEDMAN (1962) e do Dividendo Nacional de ROBERTS (1983), que são nitidamente funcionais ao sistema de produção capitalista, ao extremo progressista, de fundamento distributivo da riqueza, como as propostas de Renda Social de GORZ (1991; 1992), do “Segundo Cheque” de AZNAR (1988) e Renda de Existência de BRESSON (1988, 1991, 1993).

Num esforço para identificar os fundamentos teóricos e as diferentes concepções que circulam no debate internacional sobre renda mínima, selecionei alguns autores, a partir da literatura estudada, agrupando-os em duas categorias: os que estabelecem, através das

---

<sup>18</sup>. Necessidade face à transformação que vem ocorrendo na sociedade salarial de desemprego crescente, “nova pobreza” e possibilidade face ao grande aumento da produtividade, sobretudo, pela utilização extensiva de novas tecnologias na produção.

concepções que permeiam o debate, uma classificação geral das diferentes propostas em confronto<sup>19</sup>, e os autores que, partindo de determinados fundamentos teóricos e da dinâmica da realidade social, formulam suas próprias concepções e desenvolvem propostas específicas de renda mínima.

### 3.1. Concepções e Modalidades de Renda Mínima: Classificações Gerais

Na tentativa de apresentar uma classificação geral das diferentes modalidades de renda mínima, presente no debate contemporâneo, selecionei Daniel GOUJON, Chantal EUZEBY e Serge MILANO, os quais ao mesmo tempo que cobrem as diferentes dimensões fundamentais do debate, apresentam convergências nos seus esforços classificatórios, sendo também portadores de especificidades consideradas relevantes no debate.

Participando do debate teórico sobre a renda mínima na Europa, no contexto atual da crise do **Welfare State** e da dualização crescente da sociedade, GOUJON (1994) admite que a questão sobre a garantia de um mínimo de subsistência se situa como parte da interrogação na busca de solução à crise de integração do social e do econômico, vista não mais como conjuntural, mas como estrutural.

No seu estudo sobre as políticas de renda mínima na Europa, o autor se refere à insuficiência das práticas assistenciais desenvolvidas, colocando a necessidade de definição de uma política comunitária de luta contra a pobreza, de modo a fazer evoluir as práticas isoladas de renda mínima adotadas no Continente.

No seu estudo, GOUJON (1994) identifica duas grandes tendências: uma que denomina de inspiração “liberal” que coloca a garantia de renda mínima como mecanismo de proteção social, e outra que considera de inspiração “distributivista”, para a qual a garantia de uma renda mínima é apontada como mecanismo de modificação de repartição de renda.

---

<sup>19</sup> É importante registrar que as classificações gerais, a seguir apresentadas, são formulações dos autores citados. Todavia, chamo atenção para os limites dessas classificações, principalmente quanto ao enquadramento de autores em determinadas matrizes teóricas. Entendo, portanto, que essas classificações devem ser vistas como instrumento para compreensão do debate, das propostas e das experiências de renda mínima em curso, mas considerando sua relatividade e limites.

Para o autor, a proposta de racionalização da proteção social parte de uma crítica liberal radical que se opõe ao intervencionismo do Estado, sendo a proteção social denunciada, não só pelos excessos, nem só por sua gestão excessivamente burocratizada, mas pela insuficiência para dar resposta à realidade econômico-social do presente. Então, os liberais desenvolvem propostas de reorientação da luta sistemática e global contra a injustiça relativa para uma luta contra a pobreza absoluta, ou seja, propõem uma saída da universalização para a focalização, enquanto uma discriminação a favor dos mais necessitados, em conformidade com o que entendem ser uma regra de igualdade democrática. É o “Maximin” proposto por RAWLS (1987) que defende uma concepção de justiça mais generosa para aqueles que têm menos, o que impõe uma racionalização dos sistemas de proteção social. É a reorientação do Estado Providência, de uma forte distribuição, para propiciar um mínimo de recursos, conforme a proposta de Imposto Negativo, enquanto uma renda monetária única, de FRIEDMAN & FRIEDMAN (1980), a qual deve ser acompanhada de um mecanismo incitador à atividade, para que seja vantajoso o exercício do trabalho. É a proposta de Renda Mínima Universal, defendida por MINC (1991); ROBERTS (1983) e outros, embora com algumas especificidades, que sugerem atribuir um mínimo de recursos a todos os indivíduos, independentemente do trabalho, como uma cidadania de pleno direito.

O que essas propostas (“Maximin”, Imposto Negativo e Renda Mínima Universal) têm em comum é a idéia de racionalização dos sistemas nacionais de proteção social, o que significa a substituição das diferentes modalidades de benefícios por uma renda monetária única, permitindo aos beneficiários do sistema buscarem atender, diretamente no mercado, suas necessidades básicas. Isto é, trata-se de uma lógica substitutiva, com base nos seguintes argumentos: revisão dos princípios de justiça que servem de fundamento à proteção social; restauração de uma racionalidade econômica; estabilização da despesa social (GOUJON, 1994, p. 92).

Por outro lado, a tendência de inspiração distributivista propõe, essencialmente, a renda mínima como novo modo de distribuição de renda, com base nas transformações da organização industrial, que vêm provocando uma crescente dissociação entre volume da produção, volume do emprego e aumento da produtividade, decorrentes da automação dos processos de trabalho.

Nesse contexto, em que a revolução técnica torna obsoleta a noção de pleno emprego e são questionados os valores da sociedade industrial, a remuneração do indivíduo não se faz mais segundo sua produtividade marginal, mas em função de sua integração num processo de produção altamente automatizado, sendo que essa integração só é possível para uma parcela cada vez menor da população. De outro lado, os ganhos de produtividade não decorrem mais, espontaneamente, do crescimento de necessidade de emprego. Assim, na sociedade dual, dos empregados e dos desempregados, o rompimento das atitudes fatalistas de aceitação da exclusão exige o abandono de certos valores das sociedades industrializadas e a utilização de novos mecanismos de distribuição da riqueza, gerada pela nova forma de produção, tornando necessário que a revolução tecnológica corresponda a uma nova revolução no modo de distribuir os frutos da nova maneira de produzir (GOUJON, 1994, p. 93).

Partindo da lógica distributivista, os participacionistas, reconhecendo o homem não mais como produtor, defendem a emergência do valor tempo, propondo um modelo de assalariamento alternativo, com base no rompimento da relação renda-trabalho (BRESSION, 1993). Para GORZ (1991, 1992), o reconhecimento da existência social, embora necessária, conforme os defensores de uma renda mínima universal, de uma renda básica, não é suficiente, pois não garante o reconhecimento e o pertencimento social, só possível pelo exercício de uma atividade produtiva. Assim, o autor não dissocia o modo de distribuição do exercício do trabalho assalariado, mas de sua duração necessária, ou seja, propõe uma renda social como mecanismo de partilha do tempo de trabalho num universo de redução de emprego<sup>20</sup>.

AZANAR (1988) propõe a instituição de uma renda, que denomina de “Segundo Cheque”, aos indivíduos em contrapartida à baixa renda de atividade, devido a uma diminuição generalizada do tempo de trabalho. Essa renda mínima, ao mesmo tempo que permite atender às novas exigências da flexibilização e da formação de alto nível da mão-de-obra, permite distribuir o resultado da produtividade crescente ao conjunto da população.

Aproximando-se de GORZ, AZANAR apresenta uma proposta de Renda Social não direcionada aos inativos do trabalho, mas aos ativos, em compensação pela sensível redução do tempo de trabalho necessário na esfera da produção. GORZ e AZANAR

---

<sup>20</sup>. As propostas de BRESSION, GORZ e AZANAR serão apresentadas, com maiores detalhes, no sub-item 4.3.2.

alimentam, com suas propostas, a utopia de uma sociedade em que todos possam repartir as oportunidades de trabalho, superando, assim, a sociedade dual.

Portanto, no lugar da racionalização dos sistemas de proteção social, proposta pelos liberais, os redistributivistas sugerem a racionalização do modo de distribuição de renda.

Outro autor que desenvolve um esforço de identificar os fundamentos teóricos e desenvolver uma classificação geral em torno das propostas de renda mínima é EUZEBY, (1986, 1988, 1991-a).

Esse autor identifica, também, duas fontes originárias de propostas de renda mínima. Uma de origem liberal que concebe a renda mínima como meio de oferecer aos mais necessitados uma segurança material, constituindo-se no salário da “exclusão social”, oferecido para a coletividade enquanto ato individual. Outra, com base numa concepção intervencionista, que coloca a renda mínima como um mecanismo de construção de um sistema de proteção social novo, integrando um conjunto de prestações sociais e finanças públicas, para organizar uma solidariedade fundada na quebra da relação entre renda e quantidade ou duração do trabalho. Nesse sentido, a renda mínima se situa nos sistemas de proteção social existentes, enquanto mecanismo de solidariedade para reforçar sua efetividade redistributiva.

Os liberais não têm uma visão unitária desse mecanismo, mas EUZEBY (1988, p.263 ) identifica, entre eles, duas propostas principais. Uma denominada de Renda Mínima Universal ou “Dividendo Nacional”, formulada por DOUGLAS e HATTERSLEY, nos anos 20, e RHYS-VILLINS, logo após a Segunda Guerra Mundial, agrupando, atualmente, os pontos de vista do **Colletif Charles Fourier** e personalidades diversas, como STANDING (**Bureau international du travail**), os britânicos ROBERTS e PARKER, o belga VAN PARIJS e o holandês NOOTBOOM (EUZEBY, 1991-a, p. 33). E a outra como prolongamento dos trabalhos de FRIEDMAN, que recomenda uma proposta denominada Imposto Negativo, tendo como princípio básico a substituição das prestações sociais existentes, exceto auxílio doença.

A proposta de Renda Mínima Universal, de inspiração liberal, parte da reflexão sobre a idéia do crescimento da produtividade e da flexibilidade do mercado de trabalho, geradores do desemprego e subemprego crônicos, da insegurança e da precarização de uma fração crescente da população e propõe uma renda idêntica atribuída a todos, sob base individual, independentemente de outras rendas provenientes do trabalho ou de outras

fontes, da situação familiar ou da vontade de aceitar ou não um emprego. Foi formulada no período entre as duas Guerras, por DOUGLAS (1920-1922), e teve numerosos adeptos entre os liberais, principalmente nos Estados Unidos e na Bélgica.

Os defensores da Renda Mínima Universal ou “Dividendo Nacional” apontam as seguintes vantagens:

- simplifica a gestão administrativa dos sistemas de proteção social atuais, com redução de custos;
- apresenta compatibilidade com as exigências da flexibilidade do mercado de trabalho, apoiando a organização da atividade produtiva no sentido de facilitar o ajustamento da oferta e demanda de trabalho, com aceitação dos trabalhos de baixa remuneração e de tempo parcial;
- propicia o dinamismo do emprego e a redução do desemprego, encorajando iniciativas individuais para criação de pequenas e médias empresas;
- evita, pelo seu baixo valor, efeito dissuasivo em relação ao mercado de trabalho;
- reduz o corte de mão-de-obra pelo desaparecimento de encargos sociais, com a supressão do salário mínimo<sup>21</sup>;
- auxilia às famílias, no caso de divórcio e separação, às mães com filhos pequenos e diminui o impacto, no caso de aposentadoria;
- propicia melhora qualitativa de vida, favorecendo o lazer, atividades criativas, não remuneradas, reforçando a solidariedade familiar e de vizinhança;
- evita a clivagem dos auxílio sociais entre beneficiários contribuintes e beneficiários de transferências assistenciais, superando a idéia de caridade e humilhação, relacionadas com os benefícios da assistência, pela atribuição automática de uma renda a todos<sup>22</sup>.

Os opositores da Renda Mínima Universal, por sua vez, apontam os seguintes problemas:

---

21. Pela proposta de Renda Mínima Universal ou “Dividendo Nacional” é desnecessária a fixação de um salário mínimo.

22. Um defensor da Renda Mínima Universal é ROBERTS (1983), cuja proposta, denominada Dividendo Nacional, é apresentada no sub-item 3.3.1, junto com as ilustrações de propostas específicas.



- trata-se de uma abordagem puramente monetária, de elevado custo, cujo maior beneficiário são os empresários, pela funcionalidade da proposta ao bom funcionamento do mercado capitalista;
- apresenta problemas quanto à eficácia do mecanismo, por considerar a família como adição de indivíduos e pelo valor de seu montante, não respondendo, com eficácia, às necessidades das famílias que acumulam múltiplas deficiências (doença, desemprego, idade, moradia...), sendo incapaz de atender, portanto, aos aspectos multifuncionais da pobreza;
- por falta de seletividade, favorece os menos necessitados, aprofundando a linha entre pobres e não pobres, principalmente por propor a supressão da prestação de serviços sociais.

O Imposto Negativo, representando, na classificação de EUZEBY, a outra proposta dos liberais, é também uma abordagem puramente monetária e mais restritiva que a Renda Mínima Universal. Propõe a substituição do conjunto de sistemas de transferências que vão desde as rendas complementares<sup>23</sup> às atribuídas a todos os indivíduos, qualquer que seja sua renda de trabalho<sup>24</sup>.

Os formuladores do Imposto Negativo, FRIEDMAN (1962) e FRIEDMAN & FRIEDMAN (1980), vinculam sua proposta ao mecanismo de arrecadação de imposto, fixando um limite de renda (linha de pobreza), acima da qual se pagaria imposto e abaixo, se receberia. Consiste em atribuir às famílias, abaixo da linha de pobreza, uma renda variável complementar, conforme a renda proveniente do trabalho, substituindo o conjunto de prestações sociais existentes. À medida que os ganhos pessoais aumentam diminui a renda atribuída, de modo que não ultrapasse o limite fixado para não desestimular o trabalho. Trata-se de fixar uma renda mínima socialmente aceitável, no limite da pobreza e uma renda complementar diferencial em relação às rendas recebidas, regressiva, em

---

<sup>23</sup>. Rendas complementares são as transferências feitas pelo Estado para complementar a diferença entre uma renda mínima, previamente fixada, e as rendas de trabalho, percebidas pelos beneficiários de renda mínima, atualmente adotadas.

<sup>24</sup>. É o caso da Renda Mínima Universal.

função destas últimas, salvaguardando a incitação ao trabalho, expressa pela fórmula:  $s = G - tg^{25}$ .

Segundo o autor da classificação, essa proposta coloca duas questões bastante contraditórias, para os responsáveis políticos:

- atribuir um auxílio máximo, dentro dos limites da linha de pobreza, para os que não têm ou têm pouca renda de trabalho, a fim de tirá-los da pobreza;
- manter um limite de acesso o mais baixo possível para limitar o custo financeiro do sistema e não reduzir o estímulo para o trabalho.

A especificidade do Imposto Negativo, em relação à Renda Mínima Universal, é ser concebido a nível das famílias e não dos indivíduos e por exigir exaustivos testes de meios, apresentando três inconvenientes:

- supõe que os recursos reais dos indivíduos sejam conhecidos;
- requer enquetes sobre as rendas e as relações familiares;
- não pode ser atribuído no exercício fiscal da obtenção das rendas, é **ex-post**, ao contrário da Renda Mínima Universal que é **ex-ante**, desprezando a possibilidade de alterações rápidas na vida das famílias.

Em termos de crítica, são apresentadas as seguintes desvantagens:

- nível muito baixo da renda e seu caráter puramente monetário, limitando a eficácia no combate aos aspectos multidimensionais da pobreza, por desconsiderar qualquer medida preventiva que se possa direcionar para combater suas causas;
- discriminação entre pessoas que se encontram logo abaixo do limite da linha de pobreza em relação às que estão logo acima, além da pressão fiscal, com o aumento do trabalho clandestino e não declarado;
- introdução de uma linha de demarcação entre pobres e não pobres, trabalhadores e excluídos, temporária ou definitivamente, do mercado de trabalho, reforçando a sociedade dual, o que se agrava pela supressão dos serviços públicos da ação social e assistência social (EUZEBY, 1991-a, p. 32-33).

---

<sup>25</sup>. Sendo: s = alocação atribuída; G = renda mínima ao limite da pobreza; t = taxa de imposição ou taxa moderadora da ociosidade (parte da renda atribuída pelo Estado, inferior a 100%); g = ganhos pessoais.

A preocupação central das propostas liberais, quer de Renda Mínima Universal, quer de Imposto Negativo, é com a possibilidade de desestímulo ao trabalho, valor fundamental do liberalismo, daí sugerir a fixação de um teto que não comprometa a incitação ao trabalho, sendo que a vantagem do Imposto Negativo é direcionar-se para as famílias mais desfavorecidas<sup>26</sup>.

A proposta de inspiração intervencionista, identificada por EUZEBY (1986), é denominada da Renda Social Mínima, dirigindo-se ao combate à pobreza relativa, com intenção de melhorar os mecanismos de assistência adotados. O pressuposto é, portanto, de ampliação e não de substituição de programas sociais. Existe sob várias formas nos países industrializados e seus defensores são adeptos de um **État-providence** (Estado Providência) forte, devendo a Renda Mínima Social ser complementada pelos serviços destinados a diferentes categorias de pobres, de modo a oportunizar sua participação na vida social, lutando, assim, para superação dos aspectos multidimensionais da pobreza. Esse princípio se diferencia do princípio liberal que propõe a supressão das prestações sociais existentes e de uma gestão administrativa integrada e centralizada dos organismos de proteção social e do imposto, sendo mais adaptado a uma lógica de descentralização e coordenação das instâncias responsáveis pela ação social (EUZEBY, 1986, p. 127).

Na prática, as propostas de base intervencionista podem assumir diferentes formas, o que o autor sistematiza, no seu texto de 1986, da seguinte forma:

- uma renda diferencial, subsidiária de tipo familiar, visando a complementar um certo nível de renda obtida do trabalho, patrimônio, prestações sociais ou de exercício de direitos (pensão alimentícia), exigindo testes de meios, através de enquetes sobre a renda do casal. Corresponde à forma extrema superior do Imposto Negativo (100% da taxa de imposição);
- uma renda também diferencial e limitada na duração e no tipo contratual, sujeita à enquete sobre os recursos e medidas de acompanhamento social, visando a inserção

---

26. É importante ressaltar que não foram identificados, na literatura estudada, exemplos de experiências de Renda Mínima Universal ou “Dividendo Nacional” e, com relação ao Imposto Negativo, são poucas experiências registradas, sendo a mais conhecida a de New Jersey (1969-1972), nos Estados Unidos, e as principais proposições: Projeto do Presidente Nixon (1969), o sistema de crédito de imposto britânico (1976) e o projeto francês (1974), proposição de lei nº 1036 de 28.05. 74, além de referências a outras, como: Pensilvânia, Iowa e Carolina do Norte, Gary na Indiana, Seattle e Denver.

social e retorno à autonomia do beneficiário, através de estágio de formação ou aprendizagem, procura de emprego, trabalho de utilidade coletiva ou social;

- uma renda que requer a coordenação dos organismos dispersos de auxílio social, com a gestão assumida por um só organismo, com financiamento de um fundo de solidariedade.

Em seu texto de 1988, EUZEBY, classifica a Renda Mínima Social em duas modalidades:

- uma renda mínima tipo direito à solidariedade, também nacional, caracterizada como caso extremo superior do Imposto Negativo por atingir uma taxa de 100% (limite superior da linha de pobreza). É definida no plano nacional e destinada a substituir, totalmente ou em parte, certas prestações existentes, notadamente as prestações de caráter universal (mínimo velhice, pensões de invalidez, rendas de solidariedade aos jovens desempregados em fins de direito, prestações familiares). Essa renda beneficia, também, os inativos e sem emprego e não exclui os recorrentes a auxílios e a ações sociais. A aplicação desse direito requer a adoção de um sistema de contrato para permitir a inserção social e profissional, tendo como contrapartida, uma atividade em trabalho produtivo, em formação profissional ou em trabalho social. Supõe a manutenção e até expansão dos serviços sociais existentes;
- uma renda mínima incorporada a um direito local de solidariedade, em forma de prestação extralegal, diferencial, contratual e por tempo determinado, cujo financiamento é assumido por fundos sociais de coletividades territoriais (fundo de solidariedade ) e de organismos da proteção social, com contribuições do Estado<sup>27</sup> .

EUZEBY (1988, p. 267) aponta as seguintes vantagens da Renda Mínima Social:

- permitir racionalizar e coordenar as diferentes medidas de auxílio social;
- ter custos não muito elevados, por se fazer dentro de estruturas que se direcionam para o básico da ação social;
- inscrever-se, perfeitamente, na lógica de uma abordagem multidimensional de luta contra a pobreza.

Na argumentação do autor, trata-se, enfim, de um dispositivo que coloca em prática uma variável de direito local à solidariedade, não sendo incompatível com a instauração de um direito nacional, gerado localmente e assentado na reinserção dos beneficiários,

possibilitando à comunidade assumir os mais desfavorecidos e propondo conciliar, num mesmo quadro institucional, duas lógicas subjacentes à prática da garantia da Renda Mínima Social: assistência e inserção<sup>28</sup>.

Em texto mais recente, EUZEBY, (1991-a) classifica o que denomina de Renda Mínima Garantida (RMG) em duas grandes modalidades. Uma que se inspira na possibilidade de reforma radical do sistema de proteção social, a Renda Mínima “Substitutiva”, representada pelo Imposto Negativo de FRIEDMAN, de inspiração liberal e Renda Mínima Universal, versões liberais (**Collectif Charles Fourier**, britânicos STANDING, ROBERTS e PARKER, o belga VAN PARIJS e o holandês) ((NOOTEBOOM) e versões de esquerda (desde o romancista utopista americano BELLAMY, aos socialistas ADLER-KARLSSON, na Suécia e GORZ, na França; os reformistas sociais, o vienense POPPER-LYNKNS e o francês DUBOIN). Uma segunda modalidade, fundada na lógica dos mecanismos de solidariedade e assistência social, inserida no contexto dos atuais sistemas de proteção social, a Renda Mínima “Complementar”, acompanhada de medidas para favorecer a inserção social e profissional dos beneficiários<sup>29</sup>.

Ainda no âmbito das classificações gerais, encontra-se MILANO (1988-a; 1989) que também usa o termo Renda Mínima Garantida (RMG) para designar, alternativamente, a RMG “Substitutiva” que propõe a substituição do conjunto das prestações sociais ou a maior parte delas e a RMG “Complementar” que se insere no âmbito da proteção social existente e visa à sua complementação, garantindo aos mais pobres um mínimo de recursos. Segundo o autor, o primeiro tipo não é praticado em nenhum lugar, mas alimenta o debate entre os intelectuais, os partidos políticos e, mesmo, a administração. Já o segundo tipo é praticado na maior parte dos países europeus.

A RMG “Substitutiva” apresenta-se sob duas formas: Renda Mínima Universal ou Dividendo Social ou, ainda, Renda Nacional e Imposto Negativo.

---

27. As experiências da Europa se situam numa dessas modalidades de Renda Mínima Social, conforme se encontra no item 4.

28. No seu debate sobre Renda Mínima Social, EUZEBY, (1986) arrola alguns problemas ou preocupações: fixação do montante da renda (um percentual do salário mínimo, determinação de uma cesta básica, tamanho da família, idade dos filhos, área geográfica?); fonte do financiamento (Estado, coletividade territorial, um mix?).

29. Será apresentada, no sub-item 4.2, a experiência atual da França de Renda Mínima de Inserção-RMI, que ilustra essa modalidade.

A primeira modalidade, Renda Mínima Universal, propõe o oferecimento de uma renda não sujeita a testes de meios e sem limitação de duração, a cada indivíduo, quer seja jovem ou velho, ativo ou inativo, rico ou pobre.

O Imposto Negativo é um tipo de renda compensatória generalizada oferecida a toda pessoa, com exceção dos desempregados, cuja renda familiar seja inferior a um montante fixado (linha da pobreza), acima do qual as pessoas pagam o imposto de renda<sup>30</sup>.

Em todos os casos, a RMG “Substitutiva” se sustenta com base em três objetivos apontados por seus defensores: simplificação da proteção social; erradicação da pobreza e organização de uma sociedade nova.

No que se refere ao objetivo da simplificação dos sistemas de proteção social, os partidários da RMG “Substitutiva” são unânimes em denunciar a complexidade dos sistemas de proteção social enquanto fonte de efeitos perversos e de custos elevados. Eles apontam três lógicas na proteção social dos países industrializados: seguridade social, auxílio social e ação social; diferentes programas, níveis de ação, critérios de acesso, finalidades diferentes. Muitos usuários potenciais não conhecem seus direitos ou os conhecem mal, de modo que esse sistema exclui pela complexidade (MILANO, 1989, p. 16). Além de ser complexo é opaco, ineficaz e caro, com uma burocracia em expansão. (MILANO, 1988, p. 20).

Em relação ao objetivo de erradicação da pobreza, os partidários da RMG “Substitutiva” a consideram uma arma absoluta, prevenindo a pobreza monetária ou material e, quanto à instituição de uma nova ordem social, são desenvolvidos argumentos em duas direções. Para uns, permitirá a justiça social na sociedade capitalista, com a introdução da participação num sistema econômico fundado no princípio da exclusão e, para outros, permitirá ultrapassar a sociedade de mercado (MILANO, 1989, p. 22)<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup>. Os defensores mais conhecidos da Renda Mínima Universal, segundo MILANO, são: o britânico ROBERTS, o **Collectif Charles Fourier**; na Bélgica, o economista francês BRESSON e STANGING. Entre os numerosos economistas interessados no Imposto Negativo, os mais conhecidos são: na França, STOLÉRU e, nos Estados Unidos, FRIEDMAN, STIGLER e MOYNIHAN. Os maiores críticos da RMG “Substitutiva” são: BOB e GREFFE, sendo que GORZ apresenta uma posição original defendida na França.

<sup>31</sup>. MILANO rebate fortemente esses três objetivos apresentados pelos partidários da RMG “Substitutiva” numa argumentação que fundamenta sua proposta específica, denominada de Renda Social de Inserção, a qual é apresentada no item 3.3.3.

A RMG “Complementar” é caracterizada por MILANO (1989, p. 8-14) como uma prestação que integra e complementa os sistemas de proteção social existentes cujo objetivo é assegurar que as pessoas disponham de condições mínimas de existência, convergindo para um sistema de proteção social híbrido que supera a tipologia “bismarkiana” e “beveridgiana”.

Segundo o autor, as experiências européias atuais, guardando as especificidades dos modelos adotados em cada país, pautam-se pela lógica da complementariedade, ou seja, a renda mínima integra o contexto das outras práticas de auxílio e seguro social que constituem os sistemas de proteção social. Os diferentes modelos orientam-se, por conseguinte, por diferentes concepções de mínimo de existência, permitindo a MILANO identificar, nos sistemas de proteção social europeus, a combinação de três fontes de direitos, em que a primeira, o trabalho, exprime o tipo de regulação à qual as demais são submetidas.

Todos os países europeus admitem que se ganhe a vida por seu trabalho e que o trabalho deva proporcionar um mínimo de meios de existência. Sua privação provisória (doença, desemprego) ou definitiva (invalidez, velhice) é acompanhada por uma renda substitutiva, proporcional à renda da atividade, com financiamento proveniente de contribuições proporcionais à renda.

A segunda fonte de direito é a cidadania (a mais antiga), através da qual todos os países europeus também admitem que cada pessoa, membro de uma coletividade, tem direito a uma vida digna ou a um mínimo garantido pela coletividade, desde que se encontre numa situação de necessidade.

A terceira fonte de direito é a solidariedade social: a solidariedade objetiva, que se manifesta na manutenção do equilíbrio das condições necessárias para a reprodução social, e a solidariedade subjetiva, que conduz à reivindicação de igualdade na segurança do futuro. Essa fonte é preponderante em todos os países europeus, constituindo o coração da proteção social, mostrando como a sociedade se protege de suas próprias disfunções. MILANO (1989, p.13) admite, ainda, que a noção de renda mínima provém da noção de mínimo de existência a partir de duas distinções. A primeira é imposta pela multiplicidade de mínimos sociais existentes, numerosos e diversos na sua finalidade e no montante. São os mínimos provenientes do seguro, da solidariedade ou da assistência. A

segunda distinção se refere à garantia decorrente dos mínimos de existência ou do acesso ao mercado.

A partir dessas reflexões, o autor se diz conduzido a reservar a expressão Renda Mínima Garantida para designar apenas as prestações de assistência, inscritas ou não nas legislações de auxílio social, concebidas nos sistemas bismarkianos, para que as pessoas tenham um mínimo para viver e, nos sistemas beveridgianos, para elevar até o mínimo oficial os montantes mínimos da proteção social.

### **3.2. Quadro Síntese de Classificação Geral da Renda Mínima**

O quadro síntese das classificações de renda mínima, apresentado a seguir, representa tão somente um esforço no sentido de sumarizar as idéias centrais apresentadas no item 3.1, que tratou dessas classificações a partir de três autores: (GOUJON, 1994; EUZEBY, 1986, 1988, 1991-a e MILANO, 1988-a, 1989). Portanto, os elementos componentes do quadro são extraídos das formulações dos autores citados.

Reafirmo, aqui, o caráter flexível e limitado que reveste qualquer classificação dessa natureza, com destaque à dificuldade de enquadramento de autores em determinadas matrizes teóricas, até porque, muitas vezes, apresentam uma dinâmica de trajetória nem sempre homogênea e, muito menos, fixa. Assim, prefiro compreender as diferentes propostas de renda mínima, identificadas na literatura estudada, como integrante de um **continuum**, no qual situaria Keit ROBERTS numa ponta, onde estaria uma visão liberal conservadora que atribui à renda mínima mera perspectiva de funcionalidade ao sistema de produção capitalista, na sua fase atual, e situaria André GORZ na outra ponta, onde estaria uma visão extremo progressista que percebe a renda mínima como mecanismo facilitador para a redução do tempo de trabalho, sem diminuição da renda, na construção de uma sociedade alternativa.

Foi, portanto, a partir dessa perspectiva que se construiu o quadro a seguir:





<p><b>2.CORRENTES DE INSPIRAÇÃO DISTRIBUTIVISTA; PROGRESSISTA; REFORMISTA</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Necessidade de redistribuição da fração crescente da riqueza nacional, formada independente da participação do homem no espaço produtivo, face à automação;</li> <li>• Constituição de uma sociedade de tempo livre para permitir o desenvolvimento de projetos pessoais e sociais e a qualificação permanente da força de trabalho para atender demandas atuais;</li> <li>• Quebra da relação entre renda e quantidade de trabalho necessário para a produção;</li> <li>• Complementação de programas e serviços sociais, reforçando a redistribuição da proteção social;</li> <li>• Combate à pobreza relativa;</li> <li>• Argumentação central: racionalização do modo de distribuição de renda.</li> </ul>	<p><b>RENDA MÍNIMA UNIVERSAL</b> (Renda de Existência; Renda Social de GORZ; Segundo Cheque de AZNAR; etc.).*</p> <p>*As propostas de Renda Mínima Universal de inspiração distributivista, progressista ou reformista são muito específicas. Portanto, as características apresentadas ao lado são gerais e podem ser observadas quando são apresentadas algumas dessas propostas no item 3.3.2.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Renda incondicional, complementar a outros benefícios e programas sociais, tendo em vista a redistribuição da produtividade crescente ao conjunto da população, servindo a propósitos como:</li> <li>• Contrapartida à baixa renda de atividade face à diminuição do tempo de trabalho;</li> <li>• Mecanismo de partilha num universo de redução de emprego;</li> <li>• Mecanismo que permite a criação de tempo livre que seja dedicado ao trabalho social, a projetos pessoais e à qualificação permanente;</li> <li>• Contrapartida pelo reconhecimento de que a pessoa pertence a uma determinada comunidade (partilha da produtividade social);</li> <li>• Duração ilimitada;</li> <li>• O indivíduo é a unidade de referência para atribuição da renda.</li> </ul>	<p>a) Segundo <b>GOUJON</b> (1994): Yoland <b>BRESSON</b>; André <b>GORZ</b>; Guy <b>AZANAR</b>.</p> <p>b) Segundo <b>EUZEBY</b> (1988; 1991): Edonard <b>BELLAMY</b>; G. <b>ADLER-KARSSON</b>; André <b>GORZ</b>; Josef <b>POPPER-LYNKNS</b>; Jacques <b>DUBOIN</b>; Yoland <b>BRESSON</b>; Philippe <b>GUILHAUME</b>; Guy <b>AZANAR</b>; Henri <b>GUITTON</b>; René <b>PASSET</b>.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A primeira é essencialmente um mecanismo voltado para a eficiência do capitalismo na sua fase atual; a segunda é essencialmente um mecanismo favorecedor de distribuição da renda e da riqueza nacional, ou até um mecanismo favorecedor de construção de sociedades alternativas.</li> </ul> <p>b) <b>Imposto Negativo X Renda Mínima Universal de inspiração liberal:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• A primeira é condicional à pobreza, sendo beneficiárias apenas as famílias que se situarem abaixo da linha de pobreza fixada, portanto tem duração limitada; a segunda é incondicional e de duração ilimitada;</li> <li>• A primeira é focalizada na pobreza absoluta; a segunda é universal, é devida a todos;</li> <li>• A primeira é subordinada a rígido controle de acesso e acompanhamento (testes de meios-<b>ex-post</b>); a segunda não é sujeita a qualquer controle (<b>ex-ante</b>);</li> </ul>
<p><b>3.CORRENTES QUE DEFENDEM A INSERÇÃO</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Articulação da renda mínima com outras rendas, programas e serviços adotados pelo atual sistema de proteção social, numa lógica de complementação;</li> <li>• Articulação do direito a uma renda mínima ao direito à inserção social e profissional;</li> <li>• Combate à pobreza numa perspectiva de independência e dignidade do beneficiário;</li> <li>• Superação do caráter de passividade dos sistemas de proteção social;</li> <li>• Argumentação central: mobilização do beneficiário para inserção social e profissional.</li> </ul>	<p><b>RENDA MÍNIMA DE INSERÇÃO</b> (RMI da França, Renda Mínima Social de MILANO)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantia de um mínimo de recursos aos pobres através de uma renda do tipo contratual (exigência de inserção ou reinserção como contrapartida à renda mínima);</li> <li>• Renda complementar, condicional, diferencial e regressiva em relação à renda do trabalho, portanto, sujeita a testes de meios e a rígido processo de acompanhamento do beneficiário;</li> <li>• Articulação da renda mínima com outros programas e serviços sociais (lógica de complementação);</li> <li>• Duração limitada;</li> <li>• A família é a unidade de referência para atribuição da renda.</li> </ul>	<p>Serge <b>MILANO</b> é o formulador de uma proposta fundamentada na inserção (veja item 3.3.3).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A primeira tem a família como unidade de referência para concessão do benefício; a segunda é concedida aos indivíduos.</li> </ul>

### **3.3 Conceções e Modalidades Específicas de Renda Mínima**

Com o objetivo de apresentar propostas específicas de renda mínima, ilustrando as concepções e modalidades configuradas nas classificações gerais apresentadas, são consideradas algumas alternativas, exemplificando-as em três modalidades: propostas de inspiração liberal, representadas pelo Imposto Negativo de Milton FRIEDMAN (1962, 1980); Dividendo Nacional de Keit ROBERTS (1983), Renda Básica de Tony WALTER (1989) e de Philippe VAN PARIJS (1987, 1992, 1994); propostas de inspiração progressistas, representadas pela Renda de Existência de Yoland BRESSON (1988, 1991, 1993); Renda Social de André GORZ (1921, 1992); Segundo Cheque de Guy AZNAR (1988) e propostas de Renda Mínima de Inserção, representada pela proposta de Renda Social de Inserção de Serge MILANO (1986, 1988a e b).

#### **3.3.1. *Propostas de Inspiração Liberal***

Além do Imposto Negativo, apresentado no âmbito das classificações gerais, abordadas no item anterior, as propostas de inspiração liberal são aqui ilustradas com alguns autores.

##### **a) O Dividendo Nacional de ROBERTS**

A proposta de renda mínima universal de ROBERTS (1983), denominada, pelo autor, de Dividendo Nacional, é apresentada, como um mecanismo de reforço do mercado, ou seja, é uma resposta à crise da economia capitalista e do Estado Providência, face à necessidade de reorganização dos sistemas econômicos e sociais na atualidade.

O autor parte do pressuposto de que, no modelo econômico de mercado, a produção e o consumo não podem crescer indefinidamente, mas que um sensível crescimento da produtividade é possível e provável, em decorrência do desenvolvimento tecnológico. Para evitar o agravamento do desemprego, da pobreza e da paralisia crescente do sistema de produção e do aparelho de proteção social, ROBERTS propõe o estabelecimento de um Dividendo Nacional (D N). Essa renda seria destinada a todos os indivíduos, para garantir um mínimo vital e permitir desenvolver a flexibilização da economia, notadamente deixando o emprego ser determinado pelo livre jogo do mercado.

O DN, segundo o autor, integra a proposta de constituição de um novo modelo de economia de mercado, o qual deve apresentar as seguintes condições:

- oferecimento de uma renda mínima para todos (mínimo vital), ou seja, um DN distribuído uniformemente a todos os adultos, complementado por outras formas de renda do trabalho ou de investimento. Enquanto uma renda mínima para todos, o DN visa a substituir a maior parte dos benefícios da seguridade social, principalmente os benefícios a famílias, auxílio desemprego, aposentadorias e todo um conjunto de pensões ou dispositivos diversos, como bolsa de estudo para o ensino superior, abatimentos fiscais, além de suprimir as restrições aos baixos salários e a relação tradicional entre o mínimo vital e o salário mínimo. Deve impedir o desemprego involuntário; aliviar a tensão sobre o mercado de trabalho, permitindo às mães, que têm filhos pequenos, optarem por ficar cuidando de sua educação e a opção daqueles que preferirem trabalhar tempo integral. Ao invés da dualidade emprego-desemprego, permite estabelecer uma gradação contínua entre os que decidiram ser inativos, os que trabalham quarenta horas por semana e os que aceitam diversos empregos. Permite variação de emprego em relação ao indivíduo e um índice nacional de emprego que passa a ser medido por horas trabalhadas e não pela quantidade de pessoas inseridas no mercado de trabalho;
- um bom nível de vida nacional, o que requer equilíbrio da balança comercial, controle na transferência de capital para o exterior, eliminação do desemprego involuntário, dos entraves ao direito ao trabalho, com o estabelecimento de uma relação livre entre capital e trabalho, sem intermediação do Estado e sem necessidade de fixação de salário mínimo. A consequência, segundo ROBERTS, é menor combate à automação, menor resistência à perda dos ganhos de produtividade e um sistema mais humano que os sistemas de proteção social atuais;
- um emprego para todos que desejarem, principalmente para os jovens;
- menos necessidade de fixar idade para a aposentadoria;
- abertura de vagas, com a saída de mães, com filhos pequenos, do mercado de trabalho;
- condições mais favoráveis ao trabalho, considerando que o mais vital para a economia, face à automação, não é mais o trabalho manual da indústria, pouco remunerado, mas os empregos altamente qualificados e especializados, cujo nível de salário é muito superior ao

DN, mantendo, portanto, uma motivação alta e, ao mesmo tempo, permitindo os jovens estudarem e os adultos trabalharem quando lhes aprouver, durante as horas que desejarem, em troca de um salário que dependa, unicamente, das leis de mercado, com salário fixado caso a caso, conforme a demanda. O trabalho passa a ser, portanto, uma satisfação pessoal, que permita uma renda suplementar e é útil à economia;

- encorajamento da iniciativa privada e do investimento, permitindo às pequenas empresas terceirizadas pagarem salários mais baixos aos seus empregados, face à compensação do DN;
- elevação da eficácia do serviço público pelo benefício que traria também aos funcionários públicos;
- manutenção das pessoas deficientes através da transferência de uma renda mínima;
- simplificação do sistema de proteção social, com a vantagem da simplicidade da transferência monetária do DN, devendo os pagamentos serem efetuados automaticamente, por meios informatizados e sem necessidade de comprovação de renda, permitindo ao Estado se concentrar em medidas concretas destinadas a aumentar a riqueza da nação e à melhoria da qualidade do meio ambiente.

ROBERTS propõe, como alternativas de financiamento para o DN, um imposto progressivo sobre a renda (salários e dividendos de acionistas), TVA (Taxa de Valor Agregado), outros impostos com destinação precisa, sobre fortuna, herança, taxas sobre produtos, etc. e impostos complementares.

O papel do Estado seria reduzido, restrito às formalidades administrativas e às decisões sobre à fixação dos níveis do DN e a TVA.

Uma apreciação crítica à proposta de DN de ROBERTS evidencia sua mera funcionalidade à eficácia da economia de mercado, reduzindo-se a uma estratégia para o desenvolvimento do capitalismo na sua fase atual, na perspectiva de remover obstáculos e criar condições para a flexibilização do trabalho, além de se constituir num mecanismo de dinamização do mercado, pela massa de recursos a ser injetada na economia. Pior ainda, o DN, assim concebido, é uma forma de mascarar o desemprego, os subempregos, os baixos salários, permitindo a institucionalização da pobreza e a viabilidade da sociedade dual, em nome da flexibilidade do trabalho.

#### b) A Renda Básica de WALTER

WALTER (1989) defende, vigorosamente, uma proposta de Renda Básica (**Basic Income**) como único mecanismo através do qual as sociedades modernas podem prevenir a pobreza sem inibir a liberdade de empresa. Fundamenta-se no pressuposto de que o sistema econômico ocidental, baseado no trabalho pago, não garante mais segurança material com dignidade para cada cidadão e de que o contrato básico dessa economia (de que cada família terá garantido um trabalhador pago, para manter os outros membros) tem sido um fracasso. O que se verifica, admite o autor, é que:

- elevados índices de desemprego são tacitamente aceitos pelos governantes;
- cada vez mais, aumenta o número de famílias que têm dois ou mais trabalhadores, enquanto outras não têm nenhum, de modo que um trabalhador, por família, vem-se tornando coisa do passado;
- o sistema de seguro social, em muitos países, é largamente fundado em trabalhadores ativos mais do que em contribuições acumuladas do trabalho passado;
- há evidência de que a renda não é freqüentemente transferida para os membros dependentes, no interior da família;
- ser dependente econômico de outro membro da família ou do Estado é associado com **status** inferior, na sociedade, que vê dignidade apenas no trabalho pago;
- crescentemente, em muitos países, os benefícios da assistência social estão submetidos a testes de rendimentos, o que pode desestimular os beneficiários a lutarem para aumentar sua renda (WALTER, 1989, p. 7-8).

Em resumo, o autor verifica que o trabalho pago tem fracassado no provimento de necessidades materiais básicas para cada cidadão. A partir daí, admite que muitos países da Europa têm, na década de 80, aumentado seu interesse na alternativa de oferecer a cada homem, mulher e criança, independentemente de seus ganhos, uma Renda Básica.

Tratando da viabilidade e da desejabilidade da criação de uma Renda Básica incondicional para todo cidadão, WALTER (1989) desenvolve uma ampla argumentação, considerando três pontos básicos: a grande diminuição de postos de trabalho, inclusive nos países desenvolvidos, agravada com a insuficiência do **Welfare State** em promover as necessidades básicas de uma crescente população sem trabalho e a necessidade de cada indivíduo dispor de meios de subsistência, com dignidade, na sociedade pós-industrial.

Especificando sua proposta, o autor sugere que a Renda Básica seja paga para cada homem, mulher e criança, enquanto indivíduos, devendo o pagamento não ser condicionado a outra renda nem à disposição do indivíduo para o trabalho, devendo ser paga para todos os domiciliados no país. Seu nível pode variar segundo a idade, substituindo pensões e auxílios para crianças. Esse sistema, portanto, preconiza o autor, pode substituir os pagamentos da previdência e da assistência social, bem como pensões e dispensa de imposto pessoal.

O imposto de renda pode ser pago sobre a renda extra, proveniente do trabalho, mas a Renda Básica não deve ser tributável. Também os fundos de seguro nacional ou de previdência social devem ser abolidos, sendo que a unidade para atribuição da Renda Básica e do imposto de renda deve ser o indivíduo e não a família nuclear.

O autor ainda especifica, na sua proposta, que a Renda Básica para indivíduos sem outra renda, pode ser paga por cheque mensal ou semanal. Para trabalhadores de tempo parcial, que pagam menos imposto de renda que o valor de sua Renda Básica, o saldo da Renda Básica, sobre o imposto, pode ser pago como um suplemento, junto ao salário ou por cheque separado. Para as crianças, a Renda Básica pode ser paga diretamente aos pais (WALTER, 1989, p. 18).

WALTER (1989) distingue sua proposta de Renda Básica da proposta de Dividendo Nacional e de Imposto de Renda Negativo. Entende que a proposta de Renda Básica tem como preocupação principal prevenir a pobreza e não resolvê-la depois de implantada, enquanto o Dividendo Nacional se preocupa, fundamentalmente, com a distribuição da riqueza nacional para todos os cidadãos. Por outro lado, a Renda Básica é paga universalmente a cada indivíduo, enquanto o Imposto de Renda Negativo é pago seletivamente apenas para famílias pobres, na proporção de sua pobreza atual, podendo ser suspenso quando a família ultrapassa um nível de pobreza fixado, passando, a partir daí, a pagar imposto, enquanto a Renda Básica, por ser incondicional, não é nunca suspensa.

WALTER (1989), em grande parte da obra citada, desenvolve argumentação que, segundo êle, sustenta a desejabilidade e a oportunidade da ampliação da Renda Básica, bem como aponta argumentos contrários, procurando refutá-los, o que não parece difícil, pois, segundo o autor, uma das coisas intrigantes é que a proposta de Renda Básica tem sido defendida por pessoas de diferentes valores, objetivos políticos e crenças éticas (WALTER, 1989, p. 57).

Na sua argumentação, o autor não considera a simplificação do sistema de proteção social como o mais relevante para sustentar a proposta de Renda Básica.

Refuta a argumentação que vê na Renda Básica um desestímulo ao trabalho ou um incentivo aos baixos salários, ou mesmo à instituição de um mercado de trabalho dual: trabalhadores periféricos e instáveis, de um lado, e trabalhadores estáveis e bem pagos, de outro lado. Ao contrário, argumenta o autor, a Renda Básica é uma compensação para o mercado dual que já se encontra em expansão, oferecendo segurança para o trabalhador negociar um salário mais elevado e não aceitar qualquer trabalho. Além do que a Renda Básica deve ser associada a uma legislação de garantia de um salário mínimo para proteger os baixos salários. Oferece mais possibilidades aos indivíduos para permanecerem na força-de-trabalho, além de permitir a opção por um trabalho de tempo parcial ou de não trabalho.

Uma argumentação relevante, apresentada pelo autor, é, ainda, em termos da questão da liberdade. Aqui, ele destaca três argumentos especificamente ideológicos, para sustentar a proposta de Renda Básica:

- ela é um pré-requisito para um mercado de trabalho livre e, conseqüentemente, um pré-requisito para a liberdade política;
- é a chave para a construção do socialismo;
- por prover independência econômica, é, também, a chave para a liberação da mulher.

Abordando a liberdade de mercado, o autor entende que a filosofia do mercado livre tem conotações econômicas e políticas e sua principal reivindicação é maximizar a liberdade pessoal. Admite existirem quatro opções consistentes com a teoria do mercado livre:

- uma lógica defendida por Charles Murray, que propõe a abolição do salário mínimo e qualquer benefício custeado por fundos públicos, deixando os pobres a mercê da caridade privada;
- uma lógica mais modesta de redução, ao invés de abolição dos benefícios com criação substancial de trabalhos mal pagos para os desempregados, tendo em vista resgatar a dignidade de manutenção da própria família;
- a terceira opção é oferecida por Milton Friedman, através da proposta de Imposto de Renda Negativo, pela qual o Estado complementa as rendas das famílias abaixo de uma determinada linha de pobreza;
- a quarta opção é a proposta de Renda Básica, defendida pelo autor e apresentada como único meio de tornar o mercado de trabalho livre, sem erodir a liberdade do pobre. Ao



mesmo tempo que remove o elemento de subsistência dos salários, permite aos empregados e a os sindicatos negociarem livremente. Nesse caso, o autor entende que o conceito de desemprego não terá mais sentido.

Nessa ordem de argumentação, o autor ressalta que, provavelmente, a maior objeção do mercado ao argumento acima é que a Renda Básica pode levar ao aumento da interferência do governo na economia e na vida das pessoas, tornando-se uma ameaça à liberdade. O autor contra-argumenta, admitindo que mais interferentes são os atuais incentivos e subsídios. A segunda objeção, também relativizada pelo autor, é a possibilidade de elevação de imposto para custear a Renda Básica.

Ainda, no âmbito do debate sobre a liberdade, por uma objeção de caráter moral à Renda Básica, é ressaltado que as pessoas não devem ter a possibilidade de escolha de não trabalhar, posto que o trabalho pago é uma responsabilidade do cidadão. Segundo o autor, esse argumento se contradiz com outro valor básico: a crença na liberdade pessoal (WALTER, 1989, p. 94-).

Se a liberdade, proporcionada pela Renda Básica a situa no centro da filosofia do mercado livre, para WALTER (1989), a igualdade, também proporcionada por esse mecanismo, a situa como a chave para o socialismo. O argumento aqui é de que a Renda Básica faz com que o trabalhador não dependa mais, inteiramente, do empregador para sobreviver, removendo, assim, o mais inaceitável aspecto da exploração. Nesse sentido, insiste o autor, a Renda Básica possibilita não só o direito de recusar um trabalho, mas oferece a possibilidade de questionar e negociar e, num livre mercado, assim, não só o empregador pode oferecer salários mais altos para atrair trabalhadores qualificados, mas, também, os trabalhadores podem exigir maiores salários para os trabalhos mais penosos.

No campo da liberdade, o autor arrola as objeções que partem dos sindicalistas. Eles temem que o deslocamento da renda do trabalho possa enfraquecer o papel e o poder dos sindicatos, posto que os padrões de sobrevivência serão mantidos pela Renda Básica, diminuindo a motivação para a ação coletiva.

Os sindicalistas argumentam, ainda, que a Renda Básica proporciona a diminuição dos salários. Aqui, o autor lembra que, na sociedade moderna, a composição da renda é mais complexa. Ela é determinada pela interação dos salários, impostos e benefícios sociais, além do que, aos grupos que não são tradicionalmente representados por sindicatos (dona de casa e trabalhador de tempo parcial), interessa mais ganharem com a Renda Básica. Portanto,

sugere o autor, o mais importante é que os sindicatos participem da implantação de programas de Renda Básica.

O autor ressalta também que as objeções levantadas pelos sindicalistas se fundam em argumentação baseada na noção tradicional da supremacia do empregado masculino de tempo integral, ignorando as grandes transformações econômico-sociais da atualidade (WALTER, 1989, p.107-115).

Uma outra ordem de argumentação desenvolvida pelo autor em consideração, referente à justificação da Renda Básica, é a possibilidade de constituir-se numa renda independente para as mulheres, enquanto extensão das questões referentes à liberdade e à igualdade, permitindo-lhes escolher entre o trabalho tempo integral, parcial ou a permanência em casa para cuidar dos filhos, sem depender do marido.

O autor ressalta que a objeção principal, proveniente de grupos feministas, é de que a Renda Básica, ao tirar a mulher do mundo público do trabalho e confiná-la ao trabalho doméstico, reduz suas possibilidades de participação social. Por outro lado, outras feministas entendem que a Renda Básica, ao contrário, pode contribuir para fortalecer o seu movimento, permitindo uma maior participação política da mulher a nível local.

Na sua argumentação, o autor realça, por último, a relevância da Renda Básica para as pessoas que necessitam cuidados especiais, como crianças e deficientes.

Finalmente, na proposta de Renda Básica em apreço, o autor destaca a contribuição que esta pode oferecer à coesão social, pela possibilidade de aumentar a liberdade e diminuir a desigualdade social, apresentando-se como um sinal de que todos são membros da sociedade.

### c) A Renda Básica de VAN PARIJS

Semelhantemente a WALTER, VAN PARIJS (1987, 1992, 1994), também sob a inspiração liberal, defende uma proposta de Renda Básica, cujo fundamento é a idéia de instituir, para cada cidadão, o direito a obter uma renda de base que permita atender suas necessidades de subsistência.

Considera essa proposta como verdadeira revolução por se tratar de uma renda concebida incondicionalmente, numa base individual, sem comprovação de recursos (testes de meios) ou exigência, presente ou futura, de engajamento em trabalho.

Insera sua proposta no contexto atual de desenvolvimento do capitalismo, evocando o que denomina Capitalismo de Renda Básica (VAN PARIJS 1994, p. 69), ou seja, um regime sócio-econômico em que a maior parte dos meios de produção é propriedade particular e em que cada cidadão recebe, além de qualquer renda proveniente de sua participação no mercado de trabalho ou de capital, ou decorrente de um **status** específico, uma renda incondicional.

Segundo o autor, não se trata de um desmonte, mas de uma culminância do **Welfare State** que oferece uma proteção social limitada através do seguro social, de medidas assistenciais e da garantia de renda mínima condicional.

A renda incondicional é, para VAN PARIJS (1994, p. 70), uma estratégia para levar avante o ideal emancipatório, associado ao movimento comunista, sem a implantação de um modo de produção socialista, permitindo a distribuição, incondicional, do benefício do progresso, representado por parcela substancial do produto social, para todos.

VAN PARIJS (1994, p. 71) busca os fundamentos de sua proposta no que denomina de uma sociedade livre e justa. Considera uma sociedade justa a que apresenta três condições:

- uma estrutura de direito solidamente garantida (condição de segurança); possibilidade de que cada pessoa seja proprietária de si mesma (condição de propriedade de si) e tenha a maior oportunidade possível de fazer o que quer e o que deseja (condição de oportunidade).

A liberdade real é escolher e levar a vida como se deseja. É essa possibilidade de escolha que torna fundamental que a Renda Básica seja garantida incondicionalmente, sem restrição ao seu uso e à conduta do beneficiário. Não se deve restringir àqueles que se dispõem ao trabalho, devendo ser disponível **ex-ante** e não **ex-post**, ou seja, independentemente da situação familiar e do lugar de residência (VAN PARIJS, 1994, p. 77).

Trata-se de uma forma de garantia de renda mínima diferente das experiências existentes em vários países da Europa, por ser para indivíduos em lugar de famílias, independentemente da existência de outras rendas e sem exigência de desempenho de qualquer trabalho, no presente ou no passado (VAN PARIJS, 1992, p. 3).

A Renda Básica, na proposta do autor, é, portanto, algo incondicional, estável, que não se vincula à noção de necessidades básicas, podendo não alcançar ou exceder o que se

considera necessário para uma existência decente. Pode ser acrescida a qualquer outra renda, em dinheiro ou em espécie, do trabalho ou de poupanças, do mercado ou do Estado. Assim, não exige, por definição, que não sejam concedidas outras formas de transferências, através do Estado (VAN PARIJS, 1992, p. 4).

VAN PARIJS procura distinguir, explicitamente, sua proposta de Renda Básica do Imposto Negativo, por este exigir o exercício do trabalho, por ter como base de renda a família, pela exigência de testes de meios sobre as rendas atuais. Para o autor, a diferença básica é que sua proposta é **ex-ante** e o Imposto Negativo é **ex-post**.

Apreciando as propostas de renda mínima universal, verifica-se que, mesmo as que se situam no campo de inspiração liberal, como é o caso das três consderadas acima, apresentam conotações diferenciadas e até posições divergentes, em certos aspectos.

Fica clara a estrita funcionalidade do Dividendo Nacional de ROBERTS ao sistema de produção capitalista, na sua fase atual de globalização, automação e flexibilidade.

Por sua vez, a Renda Básica, aqui ilustrada com as propostas de WALTER e VAN PARIJS, mesmo se fundamentando na perspectiva da cidadania liberal, com base na justiça e na liberdade, apresenta divergências nas formulações de diferentes autores, ficando, às vezes, difícil se qualificar o que se denomina, no contexto desse trabalho, de propostas de renda mínima universal de inspiração liberal e de inspiração progressista.

BAKER (1992), diferentemente de VANPARIJS, por exemplo, associa a Renda Básica com necessidades básicas e preconiza uma renda mínima universal diferenciada, por entender que as necessidades básicas variam de pessoa a pessoa. Percebe a Renda Básica, igual para todos, apenas como uma linha base de igualdade econômica.

GOODIN (1992) admite vários esquemas operacionais para a Renda Básica: pagar a mesma soma a cada um, absoluta e incondicionalmente; pagar diferentes somas a pessoas diferentes de acordo com suas circunstâncias pessoais. De uma forma ou de outra, GOODIN recomenda que a Renda Básica deve ser prestada em dinheiro, mas com interferência na liberdade do usuário para orientar a utilização do benefício. Além do que GOODIN associa, também, a Renda Básica com necessidades básicas, admitindo que uma sociedade abundante deve procurar satisfazer incondicionalmente necessidades básicas. Nesse sentido, sugere que a Renda Básica deve ser incondicional, independente de trabalho presente ou passado, mas

suficiente para cobrir as necessidades básicas, não necessariamente do mesmo nível para todos, mas ajustando-se à variação das necessidades de cada um<sup>32</sup>.

Em termos da identificação das vantagens e desvantagens da Renda Básica, de caráter universal, STANDING (1992), enquanto defensor dessa proposta, contrapõe-se às desvantagens mais apontadas pelos opositores, com a seguinte argumentação:

- a) para STANDING, o atual sistema de proteção social é muito caro, chegando, em alguns países, a 30% do PIB, não procedendo, portanto, a crítica opositora que considera a Renda Básica uma proposta excessivamente cara;
- b) diz que há ampla evidência de que a motivação para o trabalho decorre da aspiração de **status**, desejo de ser criativo, construtivo e produtivo, não procedendo, igualmente, a crítica de que a Renda Básica universal possa atuar como desestímulo ao trabalho;
- c) STANDING, entende ainda que, com a subsistência garantida, o trabalhador pode resistir melhor e mais à exploração, não procedendo, por fim, a crítica que admite que a Renda Básica universal possa levar a baixos salários.

Além dos contrapontos às desvantagens mais largamente postas, STANDING realça as seguintes vantagens da Renda Básica de caráter universal:

- facilita e encoraja a flexibilidade do trabalho, possibilitando real oportunidade de escolha entre trabalho e salário;
- encoraja o auto-emprego;
- reduz o estigma do desemprego, por situar a renda como direito do cidadão;
- pode impedir a inflexibilidade e a arbitrária noção de idade para a aposentadoria;
- ao oportunizar segurança, pode liberar energias criativas para variadas atividades, para formação profissional, etc.;
- permite maior igualdade sexual por possibilitar mais opção para o homem e a mulher no mercado de trabalho, contribuindo para a divisão dos trabalhos domésticos.

Finalmente, é importante considerar os limites de qualquer esforço classificatório, mesmo quando a inspiração mais geral é uma determinada matriz teórica, no caso, o liberalismo,

---

<sup>32</sup>. Esse mesmo princípio é defendido por NORMAN (1992).

sendo necessário se compreender que é a especificidade da fundamentação que confere a particularidade à proposta.

### **3.3.2. Propostas Progressistas de Inspiração Redistributivista**

Se o campo das propostas de renda mínima de inspiração liberal não é homogêneo, também não o é o campo que se situa na esquerda, aqui denominado de progressista, de inspiração redistributivista.

Portanto, é com conotação puramente ilustrativa que apresento algumas propostas de autores que se situam numa perspectiva considerada progressista na literatura estudada.

#### **a) A Renda de Existência de BRESSON**

A proposta formulada por BRESSON (1988, 1991, 1993), denominada de Renda de Existência, também se situa no campo de uma renda mínima universal, sendo, pelo seu conteúdo, classificada, mais comumente, no âmbito das propostas de inspiração progressista.

O autor propõe o “fim do assalariamento”, com a atribuição, a todos os membros da comunidade, de uma renda incondicional.

Para BRESSON (1993, p. 22), o melhor acompanhamento da mutação atual consiste em respeitar a dinâmica econômica, modificando o modo de distribuição de renda, de conformidade com o que denomina de Valor Tempo<sup>33</sup>.

O fundamento da presente proposta realça dois elementos. Um que admite que o movimento macro-econômico resulta das variações do Valor Tempo e outro que admite que, para o indivíduo se integrar na comunidade, ele emprega uma parte do seu tempo individual. Isso significa que a existência socializada se realiza através de dois movimentos contraditórios: integração e diferenciação. Ou seja, a inserção social se dá pelo emprego do tempo. Um tempo comum da vida é, então, intercambiado, fazendo com que o social e o econômico se construam através de uma troca de tempos, sendo que um indivíduo integrado, econômica e socialmente na vida da comunidade, tem seu tempo individual parcialmente incorporado ao tempo coletivo.

---

<sup>33</sup>. O Valor Tempo é entendido como o produto de dois fatores: **K** que mede o tempo resultante da produtividade média na sociedade e **M** que é a expressão da massa monetária. Assim, a determinação do Valor Tempo é extremamente complexa, porque ele se refere ao conjunto do movimento econômico, das estruturas e dos comportamentos que o engendram. Isto é, trata-se de uma medida dinâmica que varia no tempo e no espaço.

Para o autor, a chave da integração econômica é encontrada na aferição de um Tempo Padrão. Isto é, a chave da economia é a partilha da Unidade de Tempo em duas frações. Uma é a fração do Tempo Ativo, ou seja, é a fração de tempo que a coletividade confisca do indivíduo, com o seu consentimento, oferecendo-lhe uma contrapartida - recursos monetários. A outra fração é o tempo disponível, livre, o qual o indivíduo decide como empregar. Não se trata, como pensou Marx, de um tempo extra-econômico. É a reserva de tempo, de energia potencial que pode, a qualquer momento, produzir um valor econômico, (BRESSON, 1993, p. 56).

Assim, o tempo real, físico, é, para a economia, um tipo de capital, Capital-Tempo, que produz um Tempo Econômico Padrão, superior à unidade de Tempo Real, ou seja, a economia produz tempo com tempo. Nesse sentido, o padrão de valor é o Padrão Tempo, definido como a média das frações de tempo unitário consagrada à atividade econômica. O Padrão Tempo Real possui, assim, uma imagem, uma expressão monetária: a medida econômica da Unidade Tempo, sendo que o Valor Tempo é a renda do indivíduo menos produtivo, representando o limite da pobreza (BRESSON, 1993, p. 58).

Em suma, para BRESSON, o Padrão Tempo é uma realidade mensurável, ou seja, é um verdadeiro padrão de medida. Aqui, o autor coloca a questão central: o que é uma economia integrada? E responde: é uma economia onde a repartição de recursos obedece a uma lei teórica, unimodal, uniforme, regular imposta pela lei do acaso. Uma vez sua fórmula estabelecida, a repartição se faz através de um recurso comumente aceito: a moeda. Existe um Padrão Tempo que permite transformar a Unidade de Tempo Físico em uma Unidade de Tempo Econômico. Isto é, existe um valor econômico comum da Unidade Tempo. (BRESSON, 1993, p. 76-77).

A idéia central da argumentação de BRESSON é que a economia não é senão o tempo em movimento. Para o autor, a Unidade de Tempo é uma energia potencial. No curso do movimento econômico, uma parte dessa energia se transforma em “energia econômica”, sendo o tempo transformado em bens que podem, quando são instantaneamente consumidos, serem destruídos (BRESSON, 1993, p. 79-80).

É a partir do entendimento do significado do Valor Tempo que o autor desenvolve a idéia de uma renda de base para manutenção física dos indivíduos.

A Unidade de Tempo é fixa, idêntica para todos, desde que se considere um indivíduo, situado no âmbito de uma determinada comunidade, imerso num campo de trocas, sendo o

próprio indivíduo, também, susceptível de troca de tempo. Há, segundo BRESSON, portanto, uma capacidade de troca potencial. Ou seja, todo indivíduo dispõe de uma energia econômica potencial, um valor potencial que representa o Valor Tempo. Não se trata de um valor fixo. Ele depende da história produtiva da comunidade; da multiplicidade e da intensidade das trocas passadas. Cada indivíduo, tenha ou não participado efetivamente da troca de tempo, é portador, indiferentemente e identicamente, da mesma Unidade de Tempo. Ou seja, previamente, todos os indivíduos são indiferenciados, sendo imputada, a cada um, a mesma energia potencial, emanada da comunidade como um todo, cuja medida é o Valor Tempo, equivalente, em dinheiro, ao Padrão Tempo (BRESSON, 1993, p. 194).

A partir desse raciocínio, a renda de cada um se compõe de duas partes que se adicionam:

- o Valor Tempo, decorrente da energia potencial, que representa a contrapartida da produtividade de todos, parcialmente hereditário, ou seja, o mérito não pode ser atribuído a um indivíduo em particular. É o que o autor denomina “Valor de Uso do Tempo”, idêntico para todos;
- o valor de efetiva troca de tempo dos que participam concretamente, através de sua atividade, da criação de valores suplementares, próprio a cada indivíduo em movimento (BRESSON, 1993, p. 194-195).

Para BRESSON, o Valor Tempo Padrão corresponde a uma renda de base, Renda de Existência. É, ou deve ser atribuída a cada um, de modo individual, sem consideração de idade, sexo ou atividade. Nesse sentido, a Renda de Existência não representa a quantidade de dinheiro que se calcula como suficiente para cobrir as necessidades indispensáveis. Não é, assim, um mínimo vital. É a contrapartida pelo reconhecimento de que a pessoa pertence a uma determinada comunidade. É o resultado da produtividade passada e presente de todos, sendo o tempo, em si, que é potencialmente fonte de valor. É através da Renda de Existência que se dá a integração econômica do indivíduo, daí dever ser idêntica e incondicional (BRESSON, 1993, p. 195).

O valor efetivo do tempo de troca origina o que BRESSON chama de rendas de atividades, sendo elas que permitem a diferenciação econômica dos indivíduos.

Nesse contexto de reflexão, BRESSON entende que, para se perpetuar, as sociedades precisam assegurar, ao mesmo tempo, a integração, a diferenciação e a segurança de seus membros. Isso, todavia, não ocorre sem aberrações, sem males sociais, sem conflito e sem



exclusão, nas sociedades atuais, onde só se tem atribuído uma renda monetária primária em contrapartida a um emprego, ou a uma atividade reconhecida e validada pelo mercado. Tem-se falhado no que se refere às compensações para corrigir as distorções na distribuição da renda, o que, segundo BRESSON, é inevitável quando só as formas materiais concretas de troca de tempo são reconhecidas como fonte de valor. (BRESSON, 1993, p. 196).

Uma economia “justa”, segundo BRESSON, reconhece todos os indivíduos como participantes de uma comunidade e, como tais, devem receber, sem qualquer restrição, uma Renda de Existência igual ao Valor Tempo, não importando a idade, o sexo, a atividade do pai ou da mãe de família. Trate-se, portanto, de uma renda geral, que, mesmo atribuída individualmente, o autor sugere que seja a família a unidade de base para atribuição da renda, considerando que num agrupamento como a família, há trocas diretas de tempo que, mesmo não envolvendo trocas monetárias, não são menos criativas de valores (BRESSON, 1993, p. 197).

Em síntese, BRESSON fundamenta sua proposta de renda mínima universal, denominada de Renda de Existência, deslocando a idéia do Valor Trabalho, enquanto gerador de valor, para o pressuposto do Valor Tempo, entendendo que o tempo de cada um é que potencialmente cria valor. A única questão que o autor coloca é como é possível transferir, o mais rápido possível e sem fratura social, o modo atual de distribuição de renda, baseado na efetiva realização do tempo, através de uma determinada atividade.

Considerando que a instauração da Renda de Existência exige um salto econômico inevitável, bem como uma modificação de mentalidade, o autor admite um período de transição, sugerindo, como alternativa, a abertura de uma Conta de Existência, pessoal, para cada cidadão, num banco de sua escolha, permitindo, a partir daí, que seja creditado, anualmente, em todas as contas, um quinto da Renda de Existência, para, só a partir de cinco anos, ser colocada completamente em prática a nova maneira de distribuição de renda. (BRESSON, 1993, p. 208).

Pelo exposto, verifica-se que BRESSON desenvolve uma proposta de Renda de Existência a partir do fundamento teórico das teorias do valor. Parte do Valor Utilidade e do Valor Trabalho e propõe uma teoria de Valor Tempo, concluindo que o Valor Tempo é a renda base, o limite da pobreza, a partir da qual o indivíduo é economicamente integrado. Assim, o autor pretende unificar política econômica e política social e, a partir de um argumento científico, identifica o limite da pobreza ao nível do Valor Tempo, que é, então, utilizado como parâmetro para

fixação da Renda de Existência. A complexidade da proposta parece residir em saber como medir o Valor Tempo<sup>34</sup>.

b) O “Segundo Cheque” de AZNAR

A proposta de AZNAR (1988), denominada pelo autor de Segundo Cheque (**Deuxième Cheque**), pela sua característica básica, não se deve direcionar aos inativos, como compensação por sua exclusão do mercado de trabalho, mas, ao contrário, direciona-se aos ativos a título de compensação pela redução sensível dos tempos de trabalho na esfera do mercado de trabalho.

Para formular sua proposta, o autor critica o Imposto Negativo, por este ter o objetivo de restauração dos mecanismos de mercado e a melhora da ordem pública. Faz restrições aos diferentes sistemas de salários sociais ou à renda mínima garantida, direcionada a combater a pobreza absoluta pela prestação de um mínimo de sobrevivência, que, para ele, trazendo embutida a idéia, aparentemente generosa, de ajudar os pobres, podem alimentar subjacentemente um sistema social que estrutura e perpetua a pobreza, permitindo que as sociedades industriais suportem, com tranqüilidade, a existência dos não ativos. Assim, AZNAR (1988, p. 61) considera um grande mal a idéia de uma renda mínima que estabilize as populações na pobreza, permitindo uma redução permanente de salário nas empresas e criando, de um lado, os ativos bem integrados e uma vasta população de subempregados, o que representa a perpetuação da sociedade dual dos salários altos e dos baixos salários dos pobres.

Nesse sentido, o sistema de renda mínima garantida é perigoso porque é fluido, com risco de legitimar o **apartheid** (AZNAR, 1988, p. 61).

Para se contrapor às propostas criticadas, o autor ressalta que considera igualmente importante, numa sociedade de equilíbrio, a renda e o trabalho, devendo ambos serem garantidos. Portanto, a proposta não é excluir, mas trabalhar menos, em tempo parcial, sem perda de renda. É com o trabalho que se tem acesso ao conhecimento e à responsabilidade, garantindo a não dependência. Assim, um salário social não deve suprir o trabalho, mas oferecer um trabalho sem alienação (AZNAR, 1988, p. 62).

---

<sup>34</sup>. O autor desenvolve explicações e apresenta ilustrações do cálculo do Valor Tempo nas obras citadas.

Partindo desses princípios, AZNAR (1988, p. 66) propõe uma renda complementar para os ativos, para que trabalhem menos, como resposta aos desafios do final do século. Estrutura o conceito de “ Segundo Cheque”, sob duas modalidades:

- Salário de Tempo Parcial que permite a toda pessoa passar de um emprego tempo integral para tempo parcial, tendo uma compensação pela metade do trabalho percebido. Isso se faria como forma diferente de redistribuição do orçamento destinado à indenização do desemprego;
- Salário Tecnológico como decorrência da revolução tecnológica que permite à máquina substituir o homem no trabalho, levando a civilização dos autônomos a proceder a uma revolução cultural: extinguir a relação tempo-salário e redistribuir a riqueza produzida pela máquina. Essa mutação justifica a criação de um “segundo cheque” que o autor denomina “Salário Tecnológico”.

Salário de Tempo Parcial e Salário Tecnológico são apresentados pelo autor como duas estratégias complementares que permitem ao conjunto da sociedade criar os horários variáveis para que cada indivíduo modele seu ritmo de atividade livremente, de modo a viabilizar a cada pessoa ter duas rendas. Uma pelo trabalho prestado e outra como partilha da riqueza coletiva (AZNAR, 1998, p. 67).

Trata-se, segundo AZNAR, de uma proposta alternativa à sociedade dual (ativos e não ativos), permitindo o surgimento de um homem múltiplo, móvel, polivalente, que poderá utilizar o tempo livre em outro tipo de atividade: na formação permanente para atender a evolução de uma sociedade em movimento, inserção numa atividade do núcleo social de relações, participar da vida social para criação individual, enfim, ter autonomia para entrar na sociedade do futuro (AZNAR, 1998, p. 68).

#### c) A Renda Social de GORZ

É em GORZ (1991, 1992) que vamos encontrar uma proposta, denominada pelo autor de Renda Social, explicitamente articulada a um projeto de sociedade alternativa - uma sociedade possível pela diminuição progressiva do tempo de trabalho com objetivo econômico, passando-se de uma sociedade produtivista, ou de trabalho, a uma sociedade dos tempos livres, onde o cultural e o societal se impõem sobre o econômico (GORZ, 1991, p. 223).

A possibilidade dessa nova sociedade é colocada pelo autor a partir das mutações que estão ocorrendo na economia e no trabalho.

Sem a construção dessa nova sociedade, com base no reaproveitamento do tempo livre, admite o autor, as economias de trabalho e os ganhos de tempo, decorrentes do desenvolvimento acelerado de novas tecnologias, levarão tão somente à exclusão social, ao pauperismo e ao desemprego em massa, com intensificação da guerra de “todos contra todos” (GORZ, 1991, p. 224).

Trata-se, segundo o autor, de uma “utopia concreta”, dando ao processo em curso o sentido emancipador que ele pode ter. Para o autor, o desenvolvimento das forças produtivas pode, por si, reduzir o volume de trabalho necessário, mas não cria as condições para liberação dessa economia de trabalho. Essa liberação não será produto de um determinismo econômico (GORZ, 1991, p. 225).

Tem-se, então, um problema político que coloca objetivos emancipatórios para a esquerda que se distingue da direita pela vontade de utilizar as economias de tempos de trabalho com fins sociais e culturais, colocando os objetivos econômicos em segundo plano (GORZ, 1991 p. 226). Para concretização desses objetivos, impõem-se duas condições.

A primeira é o internacionalismo que coloca uma perspectiva global para as ações e as políticas a serem conduzidas. É fundamental, admite o autor, que a esquerda se una para impor um “espaço social europeu”, tendo por base um sistema de legislação de proteções e de políticas sociais comuns a todos os países, direcionado para objetivos comuns.

A segunda condição é a construção, pela esquerda, de um projeto de sociedade que se direcione aos interesses comuns em detrimento dos interesses imediatos, divergentes, das diferentes esquerdas de trabalhadores e de desempregados. A redução da duração do trabalho deve ser a utopia concreta da esquerda europeia. Redução da duração do trabalho, concebida não como um instrumento tecnocrático, mas como via para construção de uma sociedade diferente; trata-se de uma redução sistemática de trabalho sem perda de salário. Uma nova política de utilização dos tempos, não como produto de uma luta de categorias, mas como uma idéia humanista que ultrapassa as clivagens sociais e como programa de um movimento político inspirado na idéia de emancipação (GORZ, 1991, p. 330-332).

Para levar avante esse projeto, o autor coloca a questão das modalidades e dos meios, propondo:

- redução do tempo de trabalho igual para todos, segundo os princípios não da racionalidade econômica, mas da justiça, de modo a beneficiar a cada um, o que implica não num processo espontâneo, mas numa política de previsão e de formação; produto não de um programa isolado, mas de um movimento de toda a sociedade, tendo em vista a coletividade. De modo que todos trabalhem cada vez menos, podendo utilizar o tempo livre para desenvolver suas potencialidades pessoais; que uma proporção cada vez maior da população possa ascender a tarefas profissionais qualificadas, complexas, criativas, responsáveis, permitindo-lhes evoluir continuamente (GORZ, 1991, p. 233-237);
- redução da duração de trabalho de modo intermitente, programado por cada um, evitando a redução linear que mantém horários cativos rígidos e uniformes, para a concentração de tempo livre em diversas semanas, diversos meses, permitindo a realização de projetos individuais ou coletivos, artísticos ou técnicos, familiares ou comunitários, que devem ser incentivados numa sociedade cultural (GORZ, 1991, p. 238-239);
- redução da duração de trabalho sem perda de renda como política de distribuição da quantidade crescente da riqueza com quantidade decrescente de trabalho, beneficiando toda a população com o crescimento das riquezas criadas e das economias de tempo de trabalho realizadas a nível geral da sociedade. Para isso, o autor sugere a criação de uma Renda Social para assegurar a distribuição da renda socialmente produzida (GORZ, 1991, p. 245-248).

Finalmente, GORZ associa, na sua proposta, a renda e o direito ao trabalho, considerando humilhante e estigmatizante a desvinculação da renda de um trabalho produtivo. A redução do tempo de trabalho, sem perda de renda, tem duplo sentido: criar oportunidade de trabalho para todos e distribuir, entre todos, a riqueza produzida socialmente.

Para GORZ (1992, p. 179), numa sociedade moderna complexa, cada pessoa necessita pertencer a dois tipos de comunidade: as comunidade microssociais (família, clube, cooperativa, rede de auto-ajuda, associação de vizinhança para auxílio mútuo, etc.) e as comunidades societais, onde se mantêm relações macrossociais com outros membros do Estado-Nação ou da cidade<sup>35</sup>. Todavia, o mercado se apresenta como força desintegradora,

---

<sup>35</sup>. O autor entende que, com a modernização e a industrialização do século XVIII, iniciou-se um processo de desintegração social, evidenciando-se cada vez mais a tendência ao desaparecimento das comunidades microssociais.

pela expansão das relações competitivas, em detrimento da cooperação voluntária para o bem-comum, exigindo regulações estatais, intervenções e proteções dos indivíduos.

Para o autor, esse processo não é inteiramente negativo, posto que a desintegração das comunidades microssociais provoca um desenraizamento, mas também emancipa as famílias da pressão conformista da comunidade, da igreja, das relações hierárquicas. O problema é que, nas sociedades capitalistas, o espaço para o desenvolvimento de comunidades microssociais, novas e diferentes, com base na cooperação voluntária e projetos compartilhados, tende a desaparecer, na medida em que as necessidades são satisfeitas pela produção e troca de bens, produzindo **déficits** de relações comunitárias.

Para GORZ (1992, p. 180), ser membro de uma “comunidade política” não é, em si, integrativo, não significando mais cidadania. Ao contrário, produz um anonimato que não confere sentido de pertencimento, sentimento de solidariedade e participação.

Para o autor, é na redução do tempo de trabalho, nas sociedades complexas, que se coloca a possibilidade de participação no processo social produtivo através de um trabalho socialmente reconhecido, fator de socialização e de acesso à cidadania econômica e à participação em sociedades microssociais, através do trabalho social.

Portanto, o acesso ao trabalho produtivo, com possibilidade de participar de outros projetos pessoais e sociais, propiciado pela liberação dos tempos de trabalho, sem diminuição de renda, é o cerne da proposta de GORZ.

Numa perspectiva da esquerda, o ponto de partida de um projeto político deve ser a diminuição do volume de trabalho economicamente necessário e o objetivo, eliminar a pobreza e o desemprego involuntário. Não se trata, pois, de assegurar uma renda aos excluídos do processo de produção, de modo transitório, mas de suprimir as condições que levam à exclusão (GORZ, 1991, p. 258). Esse objetivo exige uma política de redistribuição do volume de trabalho economicamente necessário, entre todos, sem perda da renda, de modo que a renda de cada pessoa provenha, em parte, do trabalho produtivo e, em parte, da distribuição da riqueza socialmente produzida.

O projeto de uma sociedade, onde todos podem trabalhar, mas trabalham menos, decorre não de um poder central, mas de uma estratégia de ações coletivas e de iniciativas populares. Esse projeto não rompe com a lógica tradicional da luta sindical, não podendo deixar de vivificar a reflexão, o debate, a experiência, a iniciativa da auto-organização dos

trabalhadores, a nível das empresas, dos serviços e dos ramos de produção, ou qualquer iniciativa de democratização da sociedade para o controle da economia (GORZ, 1991, p. 262).

Em resumo, a proposta de GORZ requer um projeto político que contemple:

- redução progressiva e substancial do tempo de trabalho para todos, de modo que a perda de renda seja compensada por uma renda social;
- política educacional de retreinamento, consistente e efetiva, para que todos, de qualquer idade, a qualquer tempo, se qualifiquem;
- política de promoção de trabalho comunitário voluntário ou trabalho cooperativo, com reconhecimento político e social (GORZ, 1992, p. 183).

Essa proposta exige planejamento e apresenta restrições aos mecanismos de mercado (GORZ, 1992, p. 184). Enfim, trata-se de um projeto societário alternativo, do qual a Renda Social é apenas um elemento.

### ***3.3.3. Propostas de Renda Mínima de Inserção: a Renda Social de Inserção de MILANO***

O debate dos anos 80 sobre a disfuncionalidade e a incapacidade do **Welfare State**, de inspiração keynesiana, para responder às demandas postas pela sociedade dual vem colocando o desemprego e a pobreza como referências fundamentais para se pensar a proteção social. Nesse contexto, a inserção ou reinserção exprime a tentativa de se estabelecer uma nova relação entre emprego e **Welfare State**, na intenção de superar a passividade que tem marcado os sistemas de proteção social (ROSANVALLON, 1995, p. 172).

Trata-se de introduzir um mecanismo que, mesmo inscrito nos sistemas atuais de proteção social, seja um dispositivo original, por expressar dois aspectos básicos: o direito a uma proteção em espécie e o imperativo nacional da inserção (MILANO, 1989, p. 94).

A inserção é caracterizada, na literatura sobre renda mínima, como um termo vago, fluido, controvertido, que se reveste de múltiplas dimensões:

- emergência de ligações inéditas entre direitos sociais e obrigações morais;
- experimentação de novas formas de ofertas públicas de trabalho;
- tendência de juntar indenização e remuneração;

- constituição de um espaço intermediário entre emprego assalariado e atividade social (ROSANVALLON, 1995, p. 166).

Enfim, a idéia de inserção, como mecanismo básico de transferência de rendas sociais mínimas, se consolida pela prática de políticas contratuais e territorializadas, ou seja, descentralizadas<sup>36</sup>.

Em termos de proposta, a Renda Social de Inserção, defendida por MILANO (1988-b, 1989), é um exemplo ilustrativo da busca de articulação entre transferência de renda mínima e inserção social e profissional.

MILANO (1988-b), a partir dos seus estudos sobre as situações de pobreza massiva com que se vêm defrontando os países industrializados, com destaque às grandes transformações econômico-sociais, em desenvolvimento a partir das décadas de 70 e 80, elabora uma proposta de Renda Social de Inserção. A inovação é a busca de articulação que o autor procura estabelecer entre renda mínima e inserção, o que vai inspirar e determinar a Renda Mínima de Inserção, implantada na França a partir de 1989.

Pela proposta de MILANO, a Renda Social de Inserção é um auxílio material, diferencial, associado ao desenvolvimento de ações de inserção social, profissional e de formação, com uma renda mínima para as famílias. Preconiza tal renda com uma duração limitada, mas suficiente para permitir aos beneficiários reencontrarem os meios para uma autonomia progressiva da vida. Trata-se de uma suposta articulação e interpenetração do econômico com o social. Não é, segundo o autor, apenas assegurar uma renda, mas associar os recursos concedidos a uma atividade, procurando conservar a dignidade, promovendo a responsabilidade. Não se trata, portanto, de substituir a exclusão pela assistência, mas de favorecer o surgimento de uma nova solidariedade, com realce na capacidade de iniciativa, considerada, pelo autor, como base de um novo compromisso social.

MILANO entende que a garantia de uma renda mínima pode ser uma forma imediata de solidariedade necessária em relação aos mais pobres, desde que tenha como fundamento a inserção real e duradoura daqueles a quem se destina. Nesse sentido, essa renda mínima é mais que uma assistência (MILANO, 1988-b, p.11).

---

<sup>36</sup>. Uma prática de renda mínima de inserção é apresentada no item 4.2, através da experiência de Renda Mínima de Inserção-RMI, em desenvolvimento na França, desde 1989, sendo uma das experiências internacionais mais divulgadas.



Para apresentar sua proposta de Renda Social de Inserção, MILANO identifica diferentes possíveis atitudes face à massiva pobreza absoluta.

Pode se instituir uma indenização ilimitada de desemprego, não resolvendo o problema dos excluídos dessa indenização. Ou criar um benefício especial, em forma de auxílio social, considerando a questão do desemprego sob a ótica familiar. Ou, ainda, criar uma prestação geral, que o autor denomina de Renda Mínima Garantida (RMG), de caráter assistencial, mas que não resolve o problema da inserção. Em todos esses casos, advoga o autor, a política social é marcada pela passividade.

Esse caráter de passividade MILANO identifica, sobretudo, nas propostas de RMG que se fundamentam na perspectiva de substituição do conjunto de prestações em espécies que integram os sistemas de proteção social do pós-guerra. Entre estas, o autor se contrapõe, principalmente, às propostas de renda mínima universal, de inspiração liberal e de renda compensatória (Imposto Negativo). Nessa perspectiva, contrapõe-se aos três argumentos básicos sustentadores de uma RMG de caráter substitutivo, defendidos pelos liberais: simplificação e racionalização do sistema de proteção social, arma absoluta contra a pobreza, instrumento de construção de uma sociedade nova e participativa.

MILANO entende que a simplificação proposta pelos defensores da RMG “Substitutiva” é mal dimensionada, referindo-se apenas à lógica beveridgiana da assistência que pode multiplicar-se de maneira anárquica. De outro lado, fundamenta-se na lógica de soberania do consumidor, contrária à filosofia atual das prestações em espécie (moradias, saúde) ou direcionada à população alvo (idosos, deficientes, velhos, pais solteiros), sendo difícil pensar que a RMG “Substitutiva” reporá mecanicamente as prestações em espécie sem conseqüências para as prestações **in natura** ou em serviços. Ressalta, ainda, que os sistemas bismarckianos são muito ligados à gestão da proteção social por interesses próprios, sendo que a adoção da RMG “Substitutiva” deverá conduzir a uma gestão estatizante, de modo que o preço da simplificação será uma perda da transparência e da responsabilidade, ao mesmo tempo que uma vulnerabilidade da proteção social. MILANO (1989, p.18) conclui que o argumento da simplificação é falacioso. É provável que recrie uma complexidade ainda maior, uma vez que o controle e troca de informações entre o sistema fiscal e o sistema social não é à **priori** da proteção social atual. Além do que a simplificação que permite a RMG “Substitutiva” é na lógica dos sistemas denominados beveridgianos de proteção social, orientada para a satisfação de necessidades vitais, mas compromete os sistemas

bismarckianos, orientados para a igualdade na segurança, deslocando a questão central que se refere à luta contra a pobreza, de um lado, e do desenvolvimento econômico, do outro lado. Nesses dois aspectos, as divergências são evidentes entre os partidários de RMG “Substitutiva” (MILANO, 1989, p. 21).

No que se refere à RMG “Substitutiva” como arma absoluta contra a pobreza, prevenindo-a monetária ou materialmente, MILANO (1989, p. 20-21) chama atenção para a questão do financiamento e para o descaso em relação aos seus efeitos discriminantes por excluir os desempregados (caso do Imposto Negativo) ou por ser uniforme (caso da Renda Mínima Universal); por assentar-se numa lógica puramente monetária de agir sobre a pobreza constituída, por não levar em conta a multiplicidade das situações de necessidades, os riscos diferenciados e as características combinadas da pobreza, ou seja, seu caráter multidimensional.

Sobre o terceiro aspecto apresentado pelos partidários da RMG “Substitutiva”, que postula a constituição de uma “nova ordem social”, MILANO (1989, p. 20-21) ressalta as divergências entre seus próprios defensores. Uns percebem a RMG “Substitutiva” como instrumento de uma nova dinâmica econômica e outros ressaltam uma nova dinâmica social. Em relação à ordem econômica “nova”, consideram, geralmente, que o crescimento ilimitado da produtividade é gerador de desequilíbrios econômicos, principalmente sobre o mercado de trabalho, com risco de desemprego. Nesse sentido, advogam que a renda mínima terá efeitos econômicos positivos sobre o emprego, o desemprego, a produção e a repartição de renda. Na relação da RMG “Substitutiva” com a “nova ordem social”, seus defensores desenvolvem argumentos em duas direções. Para uns, permitirá a justiça social na sociedade capitalista, com a introdução da participação num sistema econômico fundado no princípio da exclusão e, para outros, permitirá ultrapassar a sociedade de mercado (MILANO, 1989, p. 22).

Numa apreciação crítica geral à RMG “Substitutiva”, MILANO (1989, p. 22-23) entende que a ampliação desse debate expressa uma profunda inquietação face às mutações econômicas decorrentes da aceleração do progresso técnico, ao mesmo tempo que representa um esforço para pensar a nova sociedade decorrente dessas mutações. Todavia, o autor classifica o debate atual sobre a RMG “Substitutiva” como utópico, irrealista e decepcionante. Utópico quando descreve o mundo como deveria ser. Irrealista, quando seus partidários não perguntam quais seriam os grupos sociais portadores desse projeto e decepcionante quando é apresentada como simples mecanismo de mercado.

Com base nas críticas acima, MILANO propõe uma outra atitude que consiste em favorecer a dinâmica do emprego. Trata-se de uma atitude ativa, que supõe a mobilização de todos os atores envolvidos, para permitir sua eficácia plena, devendo, também, considerar cada situação individual, sempre complexa e particular, das circunstâncias da pobreza. Partindo, portanto, das duas posturas excludentes, o autor inscreve sua proposta de Renda Social de Inserção na segunda perspectiva. Ou seja, propõe a superação de uma postura de passividade, através de uma renda social, em termos de sua origem e destinação, cuja finalidade é a inserção social (MILANO, 1988-b, p. 119).

## **4. EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS: O Caso da Europa**

### **4.1. Considerações Gerais sobre as Experiências Europeias**

Quase todos os países da Europa têm um sistema de garantia de renda mínima, complementar, uma renda monetária, cujo objetivo comum é satisfazer às necessidades fundamentais dos mais necessitados. São experiências numerosas e variadas, distinguindo-se pelo nível da prestação, modo de cálculo, condições de atribuição e financiamento (EUZEBY, 1986, 1991-a; MILANO, 1989; GOUJON, 1994).

Para GOUJON (1994), o contexto determinante do debate e ampliação de experiências de renda mínima, na Europa, é a conjuntura, apontada anteriormente, de transformação sócio-econômica, com repercussão sobre o avanço da pobreza no Continente.

Depois de vinte anos de abundância, vem se verificando uma inquietante elevação da pobreza nos países ricos. Também se registram, na Europa, crescentes índices de indigência nos países do Sul (Portugal, 23%; Espanha, 19% e Grécia, 18%), cujos níveis de desenvolvimento e de proteção social são mais baixos. Mesmo alguns países da Europa do Norte são particularmente atingidos pela crise do desemprego de longa duração (Irlanda, 19,5% e Reino Unido, 18%) (GOUJON, 1994, p. 89).

Como visto anteriormente, no contexto do recrudescimento da pobreza no conjunto dos países ricos, aflora uma intensa polêmica quanto à eficácia dos sistemas de proteção social que se instituíram numa base profissional, condicionados ao exercício do trabalho, num contexto econômico de pleno emprego e de elevado crescimento. Questiona-se a inadequabilidade e insuficiência dos sistemas categoriais de proteção social às realidades de crescente exclusão.

Esse novo quadro está a demandar uma reorientação dos mecanismos de proteção social, em direção aos necessitados, e as propostas de renda mínima ocupam centralidade nesse debate, devendo ser consideradas num campo de divergências, contradições e diversidades.

A literatura vem situando a garantia de uma renda mínima, no contexto europeu da atualidade, como a última expressão dos sistemas de proteção social. Nesse sentido, assume a perspectiva de complementação dos atuais sistemas, cujo objetivo é atacar a pobreza

crescente, destacando a idéia de política pública de inserção, numa perspectiva descentralizada. A intenção é, portanto, reforçar os mecanismos de solidariedade e de assistência no âmbito do sistema atual de proteção social, adotando um sistema de cobertura social “multicategorial”, com vistas à superação das lógicas securitárias e assistenciais.

Para alguns países, a instituição de uma renda mínima é antiga. O Reino Unido<sup>37</sup>, com um sistema de inspiração Beveridgiano, baseado na garantia universal de um nível de vida mínimo, adota uma modalidade de renda mínima depois de 1948.

A República Federal Alemã<sup>38</sup>, apesar de filiada a um sistema bismarckiano de garantia de seguro social, adotou um sistema de renda mínima em 1961. Os Países Baixos colocaram em prática, nos anos 60 e início dos 70, um sistema de prestações sociais desenvolvido e sofisticado. Mas, depois de 1981, como outros países industrializados, adotam medidas restritivas de redução do desemprego e a diminuição do salário mínimo legal. Mesmo não dispondo de uma renda mínima fixada nacionalmente, mantêm um conjunto de auxílios de subsistência mínima<sup>39</sup>.

No decorrer dos anos 70-80, face ao incremento da pobreza, outros países adotaram sistemas de auxílio, tipo renda mínima (Bélgica, em 1974; Irlanda, em 1977; Luxemburgo, em 1986 e

---

<sup>37</sup>. Dois tipos de prestação fazem parte da renda mínima desse país: benefícios suplementares (**income support**) reservado a quem não tem emprego tempo integral, visando a cobrir necessidades normais, exceto com moradia e necessidades complementares extraordinárias e suplemento de renda familiar (**family credit**), disponível para quem dispõe de trabalho tempo integral e tem crianças dependentes de até 16 anos de idade, com renda inferior ao estipulado por lei. O montante depende da renda de trabalho e do número de filhos.

<sup>38</sup>. Nesse país, o texto de base do direito a uma renda mínima é uma lei federal que contém os princípios fundamentais referentes aos auxílios sociais, cujo objetivo é permitir a cada pessoa viver dignamente, com a garantia de “um mínimo vital indispensável”. Trata-se de um auxílio social individual e subsidiário, oferecido sob duas formas: auxílio geral de subsistência (**Hilfe zum Lebensunterhal**) e auxílio particular (**Hilfe en besonderen Lebenslagem**), oferecido a categorias determinadas de pessoas. Ambos são administrados pelas comunidades e financiados, metade pelo Estado e metade pelas comunidades.

<sup>39</sup>. Nos Países Baixos, a lei de auxílio social geral de 1963 determina que o Estado deve prestar assistência, enquanto um direito, a cada cidadão, em forma de um auxílio social que visa a oferecer uma prestação de base, organizada em relação à segurança do trabalhador, reservada aos assalariados e de segurança nacional, destinada aos assalariados e não assalariados. Esta última é individual e condicional, sob duas formas: destinada aos desempregados (**RWW**) e destinada aos indigentes (**Bijstand**). A renda garantida é de 70% do salário mínimo para uma pessoa, 90% para pai ou mãe solteira e 100% para um casal.

França, em 1988)<sup>40</sup>.

Atualmente, apesar de elevadas taxas de desemprego e de pobreza, só os países da Europa do Sul não adotam dispositivos de prestações nacionais de garantia de renda mínima (GOUJON, 1994, p. 94). Todavia, países como a Espanha<sup>41</sup>, Itália, Grécia e Portugal se preparam e têm, atualmente, uma proteção mínima para certas categorias de populações, notadamente, as pessoas idosas e inválidas (EUZEBY, 1991-a, p. 47).

É importante se destacar que, mais recentemente, a idéia de inserção ou reinserção profissional e social vem se ampliando em termos de debate e experiências de renda mínima na Europa<sup>42</sup>.

Em termos conceituais, a renda mínima, na Europa, é concebida como uma, ou por vezes algumas, renda(s) diferencial(s) destinada(s) a amenizar a deficiência de recursos provenientes da atividade profissional, de patrimônio, de outras prestações sociais recebidas ou, ainda, de pensão alimentícia. É um auxílio monetário, objetivando cobertura de necessidades elementares (EUZEBY, 1991, p. 48)<sup>43</sup>. Integra sistemas de proteção social de natureza e de níveis de desenvolvimento diferentes, apresentando forte tendência assistencial. Inscreve-se numa perspectiva de racionalização das despesas sociais, aproximando-se, portanto, dos princípios definidos pela corrente liberal (GOUJON, 1994, p. 95).

---

40. Na Bélgica é adotado o **minimex**, atribuído a toda a população, desde que as famílias ou pessoas sozinhas não disponham de recursos suficientes para viver decentemente. Confere direito a um mínimo de existência, em forma de prestação diferencial.

A garantia de renda mínima adotada na Irlanda, se aproxima do caso britânico, oferecendo duas modalidades de prestações: **supplementary welfare allowance** (equivalente ao **income support**) destinado aos que não trabalham tempo integral e **family income supplement**, fundado nos mesmos princípios do **family credit**. A diferença essencial entre os dois sistemas é o caráter mais modesto do sistema irlandês.

A renda mínima garantida em Luxemburgo, semelhantemente ao RMI da França, se insere na luta contra a pobreza, destinando-se a pessoas de 30 anos ou menos, residentes, no país, pelo menos há dez anos, devendo os demandatários serem disponíveis para o mercado de trabalho, aceitando uma contrapartida em forma de inserção. É uma prestação complementar a outras rendas.

O caso da França é visto, com maiores detalhes, no item 4.2.

41. Na Espanha, foi implantado, recentemente, na província de Catalúnia, o Programa Interdepartamental de Renda Mínima de Inserção (**PIRME**), com objetivo de ajudar a todas as pessoas ou famílias que não disponham de recursos suficientes para atender suas necessidades essenciais. Propõe-se a oferecer um tratamento global a cada situação de necessidade, procurando estimular a participação e o compromisso pessoal dos beneficiários numa atividade de inserção, bem como coordenando ações direcionadas a cada caso: ajudas de urgência; suporte pessoal; inserção social e profissional; auxílio financeiro; informação e orientação referente a outros serviços.

42. É o caso de Luxemburgo, Bélgica e França.

43. Excepcionalmente, alguns países adotam a forma de cupons.

Analisando as características conceituais da renda mínima, na Europa, EUZEBY, (1991-a) apresenta três características principais: uma relacionada à universalidade da prestação; outra, com sua perspectiva de direito, e uma terceira referente à cobertura de necessidades fundamentais e duração do benefício.

No que se refere à universalidade (todos podem obtê-la, desde que comprovem seu estado de necessidade), EUZEBY mostra as condições restritivas, mais ou menos fortes, presentes nos critérios de acesso definidos nos diversos países, referentes a duas categorias da população: estrangeiros e jovens.

No que diz respeito à perspectiva de direito, o autor se refere a três aspectos: é um direito “subjetivo” (quase-direito) pela submissão ao poder de apreciação das coletividades territoriais gestonárias (regiões, departamentos, comunidades); é um direito condicional devido à exigência de contrapartida de diversos países, reforçando a subjetividade desse direito; é um direito subsidiário por ter a característica de um direito social legal, atribuído após o exercício do direito às outras prestações sociais e após o controle de recursos.

Referente à cobertura de necessidades fundamentais e à duração do benefício, o autor realça que a renda mínima é estabelecida, seja em relação à noção de pobreza absoluta, sob a base de uma cesta de bens julgados indispensáveis, seja em referência, mais ou menos explícita, ao salário mínimo legal ou renda média por habitante. Em todos os casos, seu nível é condicionado a uma escala de equivalência. A duração, mesmo quando não fixada, fica submetida à permanência das condições previamente determinadas, o que é constatado por exames sucessivos e periódicos, sendo, na prática, concebida como um auxílio temporário.

GOUJON (1994) identifica três características que considera comuns às experiências de renda mínima na Europa e as apresenta em forma de questionamentos:

- É uma renda diferencial?

Trata-se de mecanismo complementar, a título subsidiário, atribuído após esgotamento dos outros direitos a prestações sociais, aproximando-se do sistema de Imposto Negativo, sob a justificativa de ser mantida a incitação ao trabalho. Apesar do reconhecimento do caráter não individual (involuntário) da pobreza, há toda uma desconfiança em relação à ociosidade e, mesmo considerando o caráter estrutural desta, inscreve-se numa perspectiva mais ampla de inserção, articulando-se a um quadro contratual, mais do indivíduo do que da coletividade.

- É uma renda universal ?

A renda pode ser obtida desde que comprovado o estado de necessidade, sendo que os jovens e os estrangeiros são preteridos. Nesse sentido, essas restrições e a escolha da família como unidade para atribuição do auxílio colocam a garantia de renda mínima numa lógica de auxílio social mais do que um reconhecimento individual e incondicional do direito de viver com um mínimo de dignidade.

- É um financiamento estatal?

Na maioria dos países da Europa, o financiamento da renda mínima é totalmente estatal, exceto na Bélgica e na Dinamarca onde as subvenções são metade provenientes das comunidades e, na França, onde o Estado financia as prestações e os Departamentos, as despesas com a inserção, correspondendo a cerca de 20% do que é desembolsado pelo Estado.

A partir das características conceituais das propostas de renda mínima em debate na Europa e da análise das experiências em desenvolvimento, algumas apreciações críticas são identificadas na literatura.

Um dos pontos questionados é a distorção do princípio objetivo do direito a um mínimo de recursos, segundo o qual a renda mínima deveria ser automática, não estigmatizante e não restritiva. Todavia, segundo GOUJON (1994), a renda mínima, na Europa, de fato, é apenas quase um direito, pois o demandante é submetido a controles administrativos e subordinado a condições determinadas, segundo cada país. Na França, a RMI é subordinada à assinatura de um contrato de inserção e à apresentação trimestral de uma declaração de renda. Na maior parte dos outros países da CEE (Países Baixos, República Federal Alemã e Reino Unido) é condicionada à demonstração de disponibilidade ao trabalho, pela aceitação dos empregos oferecidos.

Por outro lado, é colocada a questão do não exercício do direito à renda mínima, por quase metade dos desempregados que, mesmo atendendo os critérios de acesso, não se beneficiam, em todos os países onde a renda mínima é oferecida (EUZEBY, 1991-a, p. 68). Ou seja, é registrada baixa demanda por parte dos beneficiários potenciais, devido ao controle exercido sobre os recursos; ao caráter excessivamente complexo e burocrático dos dispositivos administrativos e à deficiência geral de informação sobre a existência desse tipo de prestação (EUZEBY, 1986, p.147).



Outro aspecto freqüentemente destacado pela crítica é o caráter muito modesto da renda mínima na Europa, exceto nos Países Baixos e em Luxemburgo, onde a renda mínima é de um nível relativamente elevado para as pessoas sem filhos<sup>44</sup>. A insuficiência da renda mínima está associada à sua base de cálculo, tendo como referência um distanciamento entre o limite da pobreza que serve de orientação para fixação da renda mínima e das rendas profissionais mais baixas (salário mínimo legal), cuja preocupação é manter a motivação para o trabalho. O que ocorre é uma sub-avaliação da cesta básica, além do rigor na atribuição dos benefícios suplementares, fazendo com que a renda mínima seja sistematicamente fixada num patamar inferior a um mínimo vital.

Além do baixo nível da renda mínima adotado, a literatura realça o caráter quase que exclusivamente monetário do auxílio prestado, com deficiência na articulação do atendimento social e profissional ou na coordenação das ações sociais que se poderiam destinar aos beneficiários da renda mínima. Há constatações de que os serviços sociais são mais utilizados pelas categorias sociais de renda média que pelos mais desfavorecidos. Esses serviços se situam nos locais não necessariamente de pessoas pobres, além do que são mal conhecidos dos beneficiários de renda mínima ou insuficientemente utilizados por deficiência de meios financeiros destes. Ademais, a renda mínima não se situa num conjunto coordenado de ações econômicas e sociais. Cada política (de emprego, de formação, de saúde, de moradia) intervém de modo disperso, sem objetivar, precisamente, uma luta contra a pobreza (EUZEBY, 1991-a, p. 70).

O aspecto acima é agravado com a deficiência na articulação das medidas de inserção profissional e inserção social, apesar de a exigência da inserção, pela condição de disponibilidade ao trabalho, ser colocada, implícita ou explicitamente, pelos diversos países. Os estágios e os empregos oferecidos são insuficientes, inadequados e não especificamente reservados aos beneficiários da renda mínima (EUZEBY, 1991-a, p. 67).

Na análise das práticas de renda mínima na Europa, outro aspecto a merecer atenção é o modo como se dá a integração desse dispositivo no contexto fortemente heterogêneo dos sistemas de proteção social europeus.

---

<sup>44</sup>. Nos Países Baixos, a renda mínima representa 50% do salário bruto dos trabalhadores e é indexada ao salário mínimo oficial, representando 70% deste para uma pessoa, 90% para uma pessoa com dependentes e 100% para um casal.

Devido a seu caráter complementar, a renda mínima não tem a mesma função em todos os regimes de proteção social. Nos sistemas de tradição Beveridgiana (universalista), participa ampliando as prestações da seguridade social e responde ao reforço da lógica de garantia de recursos mínimos. Nos regimes Bismarckianos, a renda mínima não emerge do sistema, mas complementa, marginalmente, o seguro social e responde a uma lógica de generalização de cobertura social. Numa terceira perspectiva, a renda mínima se inscreve na lógica contra a exclusão, face à nova pobreza.

A lógica de complementação das prestações sociais dos sistemas universalistas (Irlanda e Reino Unido) é própria dos sistemas de proteção social pouco desenvolvidos, que são ampliados por um sistema de renda mínima muito modesto.

A lógica de generalização da cobertura social (Dinamarca, República Federal Alemã e Países Baixos) é própria dos países dotados de sistemas de proteção social fortemente desenvolvidos, onde o nível mensal de renda mínima é relativamente elevado.

A lógica de luta contra a exclusão (combate à pobreza: Bélgica, Luxemburgo e França) se inscreve nos sistemas de cobertura social muito protetores, dotados de dispositivos categoriais de garantia de recursos, revelando um compromisso entre os dois modelos anteriores. Daí, o nível relativamente modesto dos benefícios (em torno de 3.000F mensais por casal) e um número de beneficiários restrito (1 a 2% da população em cada um dos países). Esses sistemas articulam sua prática de renda mínima a uma política contratual de inserção, propondo uma ruptura com o impasse assistencial de indenização passiva do desempregado (GOUJON, 1994, p. 97-98).

Ainda num esforço de classificação das experiências de renda mínima na Europa, EUZEBY, (1991-a, 59-66) identifica três grupos de países:

- os países que asseguram uma proteção social relativamente boa, através da renda mínima composta de um conjunto dos benefícios sociais (Países Baixos, República Federativa Alemã e Dinamarca), cujas despesas sociais representam um terço ou mais do PIB;
- os países que têm uma renda mínima modesta, mas uma proteção social desenvolvida e diversificada (França e Bélgica), com as despesas sociais em torno de 30% do PIB. Esses países dispõem de diversos mínimos categoriais, alguns com níveis superiores à renda mínima, reduzindo, assim, o número dos beneficiários potenciais;

- os países que têm uma proteção social mediana ou pouco desenvolvida (Reino Unido, Irlanda), onde a renda mínima é modesta, servindo para complementar as carências dos sistemas de seguro e assistência.

MILANO (1989), analisando a relação das propostas de renda mínima, entre si, no contexto dos modelos de proteção social na Europa, destaca três grupos de experiências:

- um ilustrado pela oposição dos modelos bismarckiano e Beveridgeano, verificado, por exemplo, entre a República Federal Alemã e o Reino Unido, onde a renda mínima não tem nem a mesma importância nem o mesmo papel;
- outro ilustrado pela hibridização de modelos exemplificados pelos Países Baixos e Bélgica, o que supõe a coexistência de dois modelos, mas de maneira diferente. Nos Países Baixos, todas as prestações são elevadas ao nível do salário mínimo oficial e, na Bélgica, os mínimos categoriais diferentes coexistem com um mínimo geral;
- renda mínima de inserção, destacando o caso da França.

Finalmente, há que se realçar que as experiências de renda mínima na Europa, embora ainda se encontrem em busca de identidade, estão procurando ir além da idéia da solidariedade e da assistência e são registradas, na literatura, como elemento chave em numerosos países da CEE, mesmo existindo uma situação bastante diversificada. De um lado, pela oposição entre os países da Europa do Norte (Dinamarca, Países Baixos, República Federal Alemã) e os países da Europa do Sul (Itália, Espanha, Portugal e Grécia) em relação ao nível da proteção social e de eficácia das políticas sociais, bem como das diferenças de situações econômicas. Já os países da zona intermediária se distinguem, sobretudo, pelas diferentes concepções de seus sistemas de proteção social. Para uns (Bélgica e França), o sistema é, prioritariamente, fundado sobre mecanismos de seguridade. Para outros (Irlanda e Reino Unido), o sistema é sobretudo universal e assistencial (EUZEBY, 1991. p. 66).

A grande questão que se vem colocando, na atualidade, no contexto do debate sobre renda mínima, refere-se à possibilidade ou não de essas experiências se tornarem uma prática social comunitária, capaz de superar a relação mecânica entre econômico e social. Ademais, é questionado até que ponto o domínio do pensamento liberal, que destaca o poder da autorregulação do mercado, permitiria uma “homogeneização” das práticas sociais no contexto da intensificação das relações comerciais. Ou seja, até que ponto as capacidades distributivas permitiriam o desenvolvimento das capacidades redistributivas? O que se verifica, no âmbito

da união econômica e financeira da Europa, é que, apesar do desenvolvimento das práticas sociais comunitárias, no decorrer dos últimos anos, o espaço social europeu precisa ainda ser largamente construído (GOUJON, 1994, p. 99). Sendo o enfrentamento da massificação da pobreza um limite e um desafio a ser enfrentado pelo Mercado Comum Europeu, como poderia a unificação das práticas sociais ultrapassar o campo da intenção, para responder ao debate contemporâneo, que vem colocando a necessidade do desenvolvimento de um projeto “distributivo” de luta ativa contra o desemprego e a exclusão, em direção a uma “Europa Social”?<sup>45</sup>

#### 4.2. A Renda Mínima de Inserção-RMI da França

A Renda Mínima de Inserção (RMI), adotada na França, por lei promulgada em 1º de dezembro de 1988, é uma experiência ilustrativa da introdução da idéia de inserção no âmbito de transferência de renda mínima a uma população. Esse benefício se propõe, explicitamente, a atacar o problema do recrudescimento da pobreza decorrente da crise econômica e da desestabilização das estruturas familiares (EUZEBY, 1991-a, p. 72) e constituir uma ruptura na tradição das políticas sociais francesas, apresentando-se como novo modo de intervenção pública. Na literatura, é considerada “**le dernière filet de la protection sociale**”.

A lei que institui a RMI<sup>46</sup> se inscreve, na opinião pública francesa, numa perspectiva de luta contra a pobreza, focalizando, como beneficiários potenciais, os “pobres” ou os “novos pobres”, que passam a ter direito a uma renda e à inserção profissional e social. Por isso

---

<sup>45</sup>. Nessa direção, foi adotada, em dezembro de 1989, a “Carta Comunitária” dos direitos sociais dos trabalhadores, assinada pelos países membros da Comunidade Européia, exceto a Grã-Bretanha. Essa Carta coloca a necessidade de as reformas econômicas serem acompanhadas de políticas sociais, sendo a questão da renda mínima abordada, implicitamente, no art. 10, que trata da proteção social, entre os 12 direitos fundamentais reconhecidos pela Carta. Em maio de 1991, a Comissão das Comunidades Européias defendeu a proteção mínima - garantia de recursos e de proteção suficientes nos sistemas nacionais de proteção social como forma de superação da ótica assistencial, com o estabelecimento de um mínimo, como um direito, direcionando as políticas sociais para a luta contra a exclusão (GOUJON, 1994, p. 100). Como resultado da Primeira Conferência sobre Renda Básica (Louvain- La Neuve, Bélgica, 1986), já vem funcionando a Rede Européia de Renda Básica (**Basic Income European Network - BIEN**), cujo objetivo é servir de relação entre os diversos indivíduos e grupos, que, na Europa, defendem ou estudam a proposta da renda mínima universal (Renda Básica). Ainda, sustentando essa idéia, registra-se a existência do Grupo de Investigação sobre Renda Básica (**Basic Income Research Group**), criado em 1984, recebendo nova denominação a partir de 1992 (**Citizen’s Income Research Group**).

<sup>46</sup>. Lei nº 88-1088 de 1º de dezembro de 1988.

pretende ser uma lógica social de tipo novo, diferente do “auxílio aos necessitados”, igualmente diferente da lógica da “política social”, permitindo que cada cidadão, em dificuldade no mundo do trabalho, utilize a concessão de um mínimo vital (prestação monetária) para favorecer sua inserção profissional e social. Nesse sentido, a renda mínima deve garantir o pertencimento do indivíduo à sociedade, combatendo a tendência da constituição de uma classe de assistidos e fazendo com que os que se encontram em via de exclusão se repensem na sociedade como potencialmente ativos. (KLEBANER; MARTIN; OFFREDI, 1988, p.9).

Em termos de antecedentes, depois da criação, em 1930, da pensão para os inválidos, até à implantação da RMI, em 1989, identificam-se numerosos dispositivos que asseguram recursos mínimos a populações específicas, sendo essas prestações conhecidas sob a designação de “mínimos sociais”<sup>47</sup>, implantados depois da metade dos anos 70 para reforçar os mecanismos de assistência e solidariedade, no interior ou à margem do sistema de proteção social (EUZEBY, 1991-a, p. 72).

O primeiro plano específico de luta contra a pobreza, na França, foi o Plano Bérégovoy (1983) e, em 1986, Adrian Zeller, então secretário de Jaques Chirac, institui a Complementação Local de Recursos, constituindo-se um embrião de renda mínima descentralizada e facultativa, com duração de seis meses. Destinava-se a pessoas destituídas de recursos, de 25 a 50 anos, eventualmente renovável; visava a assegurar uma renda mínima e oferecer, em contrapartida, uma atividade adaptada às condições das pessoas. Era, portanto, uma renda monetária, facultativa e diferencial, cuja contrapartida era um projeto de inserção social ou de um trabalho de interesse coletivo, oportunizando três ensinamentos básicos: necessidade de uma contrapartida (trabalho ou formação); relevância de uma gestão descentralizada; necessidade de encontrar outros lugares de formação, além dos existentes.

É, assim, reafirmada a relevância de uma renda mínima e a importância da inserção no âmbito de esforços direcionados para o combate à pobreza (LEFERE-MOULENO, VIALSOUBRANE, 1988-89).

---

<sup>47</sup>. Tem-se, na França, Mínimo Velhice e Renda aos Adultos Deficientes (1975); aos Pais Solteiros (1976); às Viúvas, com menos de 55 anos, com pelo menos um dependente e Auxílio de Solidariedade.

Destacam-se, ainda na França, como antecedentes da RMI, experiências departamentais e locais de renda mínima de inserção<sup>48</sup>.

Essas experiências apresentam particularidades, notadamente no que se refere às condições de atribuição, categorias de beneficiários, montante e contrapartidas exigidas (algumas são contratuais, outras, não). São percebidas como complemento da ação do Estado ou como um meio de corrigir deficiências da proteção social pública em relação à pobreza. Revestem-se de fórmulas simples, flexíveis, adaptáveis, tendo em vista evitar os efeitos dos limites da proteção social em relação aos destituídos de direitos e à inserção social dos beneficiários (EUZEBY, 1986).

A RMI é uma prestação de auxílio social a cargo do Estado, oferecida em forma de uma prestação mensal monetária no valor de 2.000F para uma pessoa só; 3.000F para um casal e mais 600F por dependente, destinada a pessoas sem recursos suficientes para manutenção de suas necessidades básicas. Apresenta três traços característicos básicos:

- é um direito atribuído, automaticamente, desde que o demandatário atenda às condições de acesso: nacionalidade, idade, residência fixa, carência de recursos<sup>49</sup>. Limitada no tempo (um ano de duração), sendo a renovação condicionada à expressão de efetivo interesse do beneficiário no cumprimento das atividades de inserção, estabelecidas em contrato por ele assinado na ocasião de sua primeira demanda<sup>50</sup>;
- é garantida por uma renda diferencial e complementar, calculada com base no conjunto de recursos da atividade e de transferências atribuídas ao demandatário;
- é uma expressão da solidariedade nacional em relação aos mais necessitados, sendo financiada pelo Estado<sup>51</sup>, através de um imposto de solidariedade sobre a fortuna (MILANO, 1988-a, p. 29).

MILANO (1989, p. 97-98) indica as seguintes finalidades para a RMI:

---

<sup>48</sup>. Como, por exemplo: Besançon (1968); Chenove e Clicky (1979); Nîmes (1984); Rennes (1985) e Ilseire (1986).

<sup>49</sup>. Destina-se a pessoas com mais de 25 anos, a franceses e estrangeiros que se encontrem em situações regulares e sejam titulares de visto de permanência e de trabalho, de pelo menos três anos; aos de 18 a 25 anos, com dependentes que tenham esgotado todas as formas de atendimento a desempregados. Nesse caso, a renda de base é de apenas 1.500F mensais.

<sup>50</sup>. O benefício pode ser suspenso também, a qualquer momento, desde que o beneficiário não atenda à exigência de recomprovação de renda, através da Declaração Trimestral de Recursos.

<sup>51</sup>. As atividades de inserção são financiadas com a participação da coletividade local, correspondendo a cerca de 20% do desembolso do Estado, destinado a custear as prestações mensais repassadas aos beneficiários.

- é um direito integral, por permitir obtenção de “meios indispensáveis de existência” e seu objetivo é “a inserção profissional e social das pessoas em dificuldades”, constituindo-se um direito objetivo não limitado por qualquer condição de oportunidade nem qualquer contrapartida<sup>52</sup>, e uma garantia incondicional de recursos, a partir da qual é definida uma tentativa de inserção. A inserção é um “imperativo nacional”, uma obrigação da coletividade pública e do indivíduo, devendo assumir três formas: inserção social (desenvolvimento da autonomia social do beneficiário no âmbito de sua vida pessoal e familiar); inserção profissional (estágio ou qualificação profissional); inserção econômica (no mercado de trabalho ou no setor público);
- visa, explicitamente, a contribuir para a luta contra a pobreza e a precarização. Como tal, é inserida no contexto do sistema de proteção social, permitindo ao beneficiário ter acesso a outros direitos (saúde, moradia, etc.) e a programas locais.

O contrato de inserção é apontado por toda a literatura, como a principal novidade da RMI, exigindo o engajamento de todos os atores locais (instituições públicas, privadas, filantrópicas, empresas, bancos, etc.), sob a coordenação de uma Comissão Local de Inserção (CLI)<sup>53</sup> e um Conselho Departamental de Inserção (CDI)<sup>54</sup>. A figura do prefeito é central nesse processo, pois, além de co-presidir o CDI, cabe a ele decidir sobre a concessão do benefício, a partir dos processos devidamente instruídos.

O público alvo da RMI deve atender **a priori** pelo menos duas condições: distinguir-se, do público da ação social tradicional; estabelecer relação ativa com os funcionários dos serviços e o poder público local.

Conforme a **Comission National de Evaluation** (1991)<sup>55</sup>, o público alvo da RMI inclui quatro categorias da população:

---

<sup>52</sup>. O autor não considera a inserção uma contrapartida, mas um elemento constitutivo da RMI.

<sup>53</sup>. A CLI é composta por representantes do poder público (Estado, Departamento, Comunidade) e dois membros representantes do mundo econômico e social. Tem por missão estabelecer o contrato e a inserção.

<sup>54</sup>. O CDI compreende os representantes do poder público (Estado, Região, Departamento, Comunidade) e da esfera econômica e social (empresa e associações) e membros dos organismos encarregados da instrução das demandas da RMI e das Comissões Locais de Inserção. É co-presidida pelo prefeito e o presidente do Conselho Geral, tendo como atribuição elaborar um plano departamental de inserção.

<sup>55</sup>. Essa Comissão foi criada para avaliar a RMI, conforme determinação da própria lei que instituiu esse Programa, em 1988.

- “Excluídos do Emprego”- A grosso modo são pessoas que, apesar de seu baixo nível de qualificação, encontravam ou reencontravam um emprego na conjuntura dos anos 70 (grupo 1: constituem 2/3 dos inscritos);
- “Excluídos Sociais”- Pessoas em situação de grande pobreza que os legisladores pensaram cobrir com a RMI, mas que, em grande parte, escapam desse dispositivo (grupo 2);
- “Excluídos da Economia”- Pessoas excluídas do sistema econômico atual, não podendo viver decentemente. Também pouco cobertos pela RMI (grupo 3);
- Grupo das pessoas cujos riscos são ainda mal cobertos pelo sistema de proteção social. É o segundo grupo mais atendido (grupo 4).

Os grupos 1 e 4, que se encontram no limite dos beneficiários normais de proteção social, são os mais atendidos pela RMI, ficando numa situação intermediária as famílias monoparentais que podem engrossar o fluxo dos “Excluídos do Emprego”. Ao contrário, os grupos 2 e 3 (“Excluídos Sociais” e “Excluídos da Economia”), que são atendidos pelos mecanismos de assistência e auxílio social, têm dificuldade de acender à lógica do direito, na qual se inscreve a RMI.

A situação é, portanto, segundo a referida Comissão, que as pessoas que se situam nos grupos com mais possibilidades de emprego têm mais facilidade de acesso ao dispositivo.

MAUREL (1991) constata que o público da RMI é uma população nova, diferente dos atendidos pelos serviços sociais, confirmando a pertinência, sob certo ângulo, do critério monetário. Mas revela também tratar-se de uma população profundamente heterogênea, o que coloca a questão da pobreza absoluta e relativa. As características “qualitativas” dos beneficiários variam, segundo a autora, consideravelmente. Uma pequena minoria dispõe de recursos iniciais precários. São trabalhadores manuais, agricultores ou trabalhadores agrícolas<sup>56</sup>.

---

<sup>56</sup>. Nessa diversidade de origem, a autora identifica pontos comuns no itinerário dos beneficiários da RMI. Poucos são aqueles cujas vidas familiares se desenvolveram segundo as regras ordinárias das famílias nucleares. Os recursos escolares são diversificados, mas são, na maioria, fracos. Os mais de 35 anos, na sua maioria, deixaram a escola muito jovens; os de menos de 35 anos, em geral, se beneficiam de uma escolaridade mais longa e os mais velhos parecem mais dinâmicos. Ainda, segundo MAUREL (1991, p. 127), o perfil estatístico da população beneficiária da RMI é marcado por um certo número de constantes: - é uma população sobretudo jovem. A idade média se situa em torno de 35 anos, sendo que 1 beneficiário em 3 tem menos de 30 anos; 1 em 2, menos de 35 anos e, entre 2/3 e 3/4, menos de 40 anos. É, portanto, uma população massivamente de idade ativa, cuja situação, em relação ao emprego, é muito deteriorada; - é uma população individual: 75 a 80% são indivíduos sozinhos e de 50 a 70%, são de beneficiários sem crianças. O grupo dominante é,



No que se refere à saída do beneficiário do sistema, a CNAF<sup>57</sup> (1990-1991) constata que a inserção social dos beneficiários faz-se, principalmente, em torno do trabalho, secundariamente, da família, sendo identificados como motivos de falsas saídas a recusa da prestação, ou seja, recusa de assinar o contrato, pelos seus constrangimentos, além das entradas e saídas intermitentes. É considerado como motivo de saída o aumento de rendas declaradas trimestralmente.

Os estudos avaliativos que se vêm desenvolvendo, na França, a partir de 1990, por exigência da própria lei da RMI, principalmente no que se refere aos beneficiário e, especificamente, à questão de sua inserção, tom inovador dessa política, vêm colocando muitos questionamentos sobre a eficácia desse programa no combate à pobreza.

Nesse aspecto, verifica-se que o dispositivo da RMI se coloca sob dois campos: da proteção social e da política de emprego. A questão que o debate coloca é até que ponto ela deve ocupar esses dois terrenos, permitindo o afloramento de duas posições extremas.

A primeira consiste em negar ao dispositivo qualquer capacidade de inserção, não vendo como, no contexto atual de crise aguda e estrutural de emprego, esses indivíduos, considerados **a priori** como pouco ou não empregáveis, possam encontrar ou reencontrar emprego. Assim, a prestação da RMI permite apenas sobreviver.

A segunda posição sustenta o inverso. Considerar a RMI como uma prestação de subsistência é desnaturá-la. Sua originalidade é ir além de sua função de subsistência, incitando o beneficiário a alcançar sua autonomia financeira pelo emprego, não devendo ser senão uma etapa, uma prestação temporária (CEDRIC/AFSA, 1992, p.13)<sup>58</sup>.

---

portanto, de adultos solteiros; - é uma população distanciada do emprego: 6 beneficiários em 10 buscam emprego; a maior parte não estava em qualquer atividade profissional há mais de 2 anos e 20 % nunca trabalharam; - é uma população pouco qualificada: 2 em 3 beneficiários têm nível inferior à 3a. série, mas encontra-se, também, um certo número de pessoas diplomadas (10 a 25 %); - é uma população em dificuldade de moradia e de saúde: perto de 1 beneficiário em 2 não tem casa no seu nome.

57. **Caisse Nacional d'Allocations Familiales.** Segundo essa instituição, os beneficiários da RMI se constituem de apenas 32% de pessoas engajadas numa inserção profissional, compondo três categorias: os que procuram emprego (16,55%) ou estágio (8,0%) e os que se declaram profissionalmente inseridos (8, 2%). Esses beneficiários apresentam as seguintes características: são, sobretudo, homens jovens, com nível de formação elevado; estado de saúde geralmente bom; dedicam pouco tempo à vida doméstica, mas desenvolvem uma série de atividades em que demonstram grande sensibilidade e abertura para o mundo e mantêm freqüentes contatos com os trabalhadores sociais da RMI (CNAF, 1990-1991, p. 5).

58. Trata-se de um estudo também financiado pela CNAF. Questionando essas duas posições extremas, por restringir a avaliação da RMI apenas com base na taxa de saída e permanência de beneficiários no sistema. O estudo citado admite que 7 em 10 beneficiários são permanentes, mas que essa situação não é estática, embora os que permaneçam longo tempo se encontrem, provavelmente, entre a população mais

VULLAUME (1992) também se refere a dois modelos de interpretação da RMI aos quais denomina de “triagem pela oportunidade” (**tri à l’opportunité**) ou “triagem pela possibilidade de emprego” (**tri à l’employabilité**). O primeiro modelo destaca a seleção dos beneficiários em função dos lugares disponíveis, num dado momento, nos diferentes setores de oferta institucional de inserção no mercado de trabalho. O segundo modelo de interpretação se fundamenta na lógica da “empregabilidade”, distinguindo diversos subgrupos em função de sua capacidade de inserção no mercado de trabalho e de se manterem de maneira duradoura, pautando-se, portanto, na dicotomia empregáveis/não empregáveis.

Essas duas interpretações divergentes, segundo o autor, influem e predeterminam, fortemente, as avaliações e os prognósticos, o que reafirma as posturas dicotomizadas e inflexíveis para considerar esse dispositivo.

Analisando as dificuldades da RMI, MILANO (1988-a, p. 105-111) destaca os seguintes aspectos:

- a relação formal entre a prestação monetária e a inserção. Essa relação se expressa pelas obrigações impostas aos beneficiários e às instituições locais, responsáveis pela sua prática, conferindo uma duração limitada (um ano ou seis meses) sem contrapartida, mas subordinando a renovação à execução do contrato de inserção. Nesse aspecto, o autor destaca dois pontos. Um relacionado com o contrato de inserção, explicitando que esta, diferentemente da assistência, não se decreta, além da contradição que situa a RMI como um direito que, como tal, não poderia ser subordinado a qualquer contrapartida. O segundo ponto se refere às instituições responsáveis pela inserção, que, por serem locais (CLI e CDI), sugerem a idéia de uma planificação de recursos humanos ou elaboração de uma carta das necessidades a serem satisfeitas. O que ocorre, na verdade, é que a lei transmuta essa lógica, no lugar de partir das necessidades locais a serem satisfeitas e planejar as atividades dos titulares da RMI, propondo orientá-las ao que existe. Além do que a lei reduz os poderes públicos ao papel de simples financiadores, com evidentes disparidades entre os departamentos e os atores de créditos públicos;

---

desfavorecida, incapaz de assumir um emprego, mesmo os mais precarizados. O que o estudo indica é a necessidade de a saída da RMI ser, também, avaliada com critérios, não reduzindo esse mecanismo a uma prestação de exclusão, mas acompanhando e ajudando o indivíduo na sua trajetória social e profissional (CEDRIC/AFSA, 1992, p. 22). CHOPART (1992) também insiste na necessidade de utilização de análises qualitativas que procurem estudar as trajetórias sociais dos beneficiários da RMI, para complementar os estudos na definição das abordagens estatísticas e dar conta das diversidades das situações recenseadas pelo dispositivo.

- a incerteza da prestação monetária. Essa incerteza é evidenciada, segundo MILANO, por três aspectos: por um nível contestável em relação às modalidades de determinação da base de recursos e pela impossibilidade de ajustar seu nível às necessidades reais<sup>59</sup>; por ser uma prestação mal focalizada, estendendo seu campo aos aposentados inválidos de menos de 65 anos, às viúvas de 55 a 65 anos que percebam uma pensão modesta, desviando, assim, um complemento assistencial da seguridade social e restringindo o acesso aos menores de 25 anos; por manter uma relação obscura entre RMI e assistência social, mesmo tendo esta toda a característica de uma prestação assistencial: é uma prestação legal, não contributiva, financiada pelo imposto, subsidiária, intransferível, de modo que a legislação de auxílio social é conduzida na lógica da descentralização, transformando a RMI numa competência departamental, ao mesmo tempo, submetida ao governo central no que se refere à concepção, o financiamento e à decisão.

Segundo MILANO (1989, p.111), a RMI multiplica o risco da assistência e limita a possibilidade da inserção, servindo, de um lado, mais para “tapar os buracos” da proteção social, pois 80% da população atendida são de categorias que têm acesso aos auxílios familiares. De outro lado, 80% dos beneficiários são de desempregados de longa duração, não indenizáveis pelo seguro desemprego, sobretudo jovens, tendo, portanto, necessidade de inserção profissional.

Em resumo, o que se verifica, a partir da análise da vasta literatura sobre a RMI na França, é que a inserção ou reinserção dos pobres e precarizados continua sendo o grande desafio para uns; para outros, não tem passado de uma intenção. O limite do alcance desse dispositivo é representado, sobretudo, pela perspectiva da abordagem individual adotada (inserção do beneficiário) para enfrentamento de uma situação social (exclusão). Por outro lado, a política pública de inserção vem desenvolvendo uma situação paradoxal: ao mesmo tempo que se propõe a desestigmatizar o pobre, na prática, tem produzido a estigmatização de um grupo populacional que continua à margem do mercado de trabalho ou o maior progresso alcançado tem sido acender ao exercício de uma sub-ocupação mal remunerada.

---

<sup>59</sup>. A RMI é limitada a 80% do salário mínimo, integrando todos os recursos de que dispõe o beneficiário e sua família na base de cálculo.

## 5.A RENDA MÍNIMA NO SISTEMA BRASILEIRO DE PROTEÇÃO SOCIAL

### 5.1. Os Antecedentes

Os marcos de constituição de um sistema de proteção social no Brasil situam-se no período que vai de 1930 a 1943<sup>60</sup>, no contexto das grandes transformações sócio-econômicas marcadas pela passagem do modelo de desenvolvimento agro-exportador para o modelo urbano-industrial, quando também ocorre o reordenamento do Estado Nacional. A partir de então, o Estado assume a regulação ou provisão direta no campo da educação, saúde, previdência, programas de alimentação e nutrição, habitação popular, saneamento, transporte coletivo (NEPP, 1994).

Há, todavia, que se ressaltar que o Estado, no Brasil, foi sempre o principal ator na produção do desenvolvimento econômico. Embora tendo, historicamente, priorizado o mercado, procurou ser, ao mesmo tempo, uma fonte de solidariedade social, assumindo, também, o papel de promotor da comunidade de interesses. Nesse contexto, o padrão de cidadania desenvolvido tinha por base o mercado de trabalho, rigidamente controlado pelo Estado. Ser cidadão significava ter carteira assinada e pertencer a um sindicato, ou seja, forjou-se uma **Cidadania Regulada** (SANTOS,1987), restrita ao meio urbano, numa sociedade marcada pela fragilidade de disputa entre interesses competitivos.

Esse sistema de proteção social parecia avançar rumo à consolidação e à expansão durante as décadas de 70 e 80, marcadas pelo autoritarismo da ditadura militar, quando a expansão dos programas e serviços sociais passou a funcionar como compensação à repressão e ao arbítrio.

Nesse contexto, sobretudo a partir de meados da década de 70, a rearticulação da sociedade civil estruturava novas demandas sociais e fazia ampliar o conceito de cidadania que era assimilado e inserido, com um novo conteúdo, pela Constituição Brasileira de 1988, através

---

<sup>60</sup>. No documento citado, a periodização utilizada para tratar do desenvolvimento do **Welfare State** no Brasil é a seguinte: 1930-1936 - Introdução e Expansão (1930-1943 - introdução; 1943-1964 - expansão fragmentada e seletiva); 1964-1977 - Consolidação Institucional (1964-1967 - consolidação institucional; 1967-1979 - expansão massiva); 1979-1988 - Crise e Ajustamento do Sistema (1979-1984 - crise e ajustamento conservador; 1985-1988 - ajustamento progressista); 1988-1993 - Restruturação do Sistema (1988 - definição

da noção de Seguridade Social que incorpora a assistência, junto com a previdência social e a saúde, como um direito social. Todavia, o processo de ampliação de demandas sociais, que avançava no âmbito da democratização da sociedade brasileira, começou a sofrer forte impacto no contexto da prolongada crise econômica dos anos 80, agravado com o avanço da onda neoliberal no país, sobretudo a partir do final da década.

Assim, chega-se aos anos 90 com um sistema de proteção social marcado por superposições de objetivos, competências, clientela-alvo, agências e mecanismos operadores; instabilidade e descontinuidade dos programas sociais; insuficiência e ineficiência, com desperdício de recursos; distanciamento entre formuladores de políticas e beneficiários; ausência de mecanismos de controle e acompanhamento de programas (DRAIBE et al,1995), além de desenvolver nefasta articulação com o setor privado lucrativo, principalmente no que se refere às políticas de educação, saúde e habitação.

Em síntese, tem-se um Estado de Bem-Estar Social de base meritocrática, com traços corporativistas e clientelistas (AURELIANO & DRAIBE, 1989; DRAIBE, 1990), cuja estrutura de benefícios tem servido para cristalizar a desigualdade, impedindo a expansão horizontal das conquistas sociais, com a histórica subordinação da política social à política econômica.

Chegamos, por conseguinte, aos meados da década de 90 com ampliada distância entre indicadores econômicos e sociais, enquanto quase todos os programas sociais direcionados para os pobres foram paralisados. Tem-se um sistema de proteção social incapaz e sem orientação, para enfrentar o empobrecimento crescente e a desproteção de amplo contingente da população brasileira. Nunca se desenvolveu uma estratégia abrangente de luta contra à pobreza no país, além de se verificar incapacidade de focalização dos programas sociais desenvolvidos nos estratos mais pobres da população, reduzindo possíveis impactos (DRAIBE et al, 1995).

No bojo desse sistema de proteção social, a temática da renda mínima, entendida como uma transferência monetária a indivíduos ou a famílias, tem ocupado um espaço marginal no âmbito do debate brasileiro sobre as questões sociais e a possibilidade de prática desse tipo de política pública começa a ser colocada só a partir de 1991, com o Projeto de Lei nº 80, que propõe a instituição do Programa de Garantia de Renda Mínima - PGRM, apresentado ao

---

dos novos princípios - Constituição; 1988-1991 - implementação das reformas-início; 1992-1993 - formação da nova agenda de reforma) (NEPP, 1994, p.4).

Senado Federal pelo Senador Eduardo Suplicy, do PT (Partido dos Trabalhadores) de São Paulo.

Todavia, a idéia da instituição de um mínimo, no contexto do Estado brasileiro, pode, inicialmente, ser identificada com a criação do salário mínimo, em 1934, ou, mais precisamente, em 1940, com sua implantação.

A instituição do salário mínimo significou o estabelecimento de um salário de base, capaz de garantir condições de alimentação, habitação, vestuário, cuidados médicos e educação para o trabalhador e sua família, o que, historicamente, face às elevadas inflações e ao arrocho salarial que tem marcado a economia brasileira, não tem ocorrido. Ademais, o salário mínimo tem o significado de uma renda mínima apenas para as pessoas legalmente inseridas no mercado de trabalho, ficando alijada a grande maioria da população que participa do mercado informal de trabalho. Somente com a Constituição Brasileira de 1988 é que os benefícios mínimos da previdência social foram equiparados ao salário mínimo, ampliando-se, portanto, a base atingida por esse mínimo que, atualmente, não chega sequer, a cobrir as necessidades básicas de um só indivíduo. Destaca-se a ampliação da aposentadoria para trabalhadores rurais, independente de contribuição passada, beneficiando, atualmente, cerca de 5,8 milhões de trabalhadores, dos quais apenas cerca de 10% contribuíram para a previdência social.

Outras formas de mínimo que podem ser identificadas, no âmbito do sistema brasileiro de proteção social, são representadas pela instituição do Seguro Desemprego<sup>61</sup>, em 1986, tendo sido os critérios de acesso revistos pela Lei nº 8.845 de 20.01.94, ficando dispensado ao trabalhador desempregado comprovar os 15 meses de trabalho nos últimos 24 meses (seguro desemprego especial), passando a ter direito de receber, uma única vez, 3 parcelas do referido seguro, mesmo que já o tenha recebido anteriormente.

---

<sup>61</sup>. Trata-se de um benefício temporário (quatro meses de duração) ao trabalhador desempregado, demitido sem justa causa, a partir dos seguintes critérios: ter recebido salários de uma ou mais empresas nos últimos 6 meses; ter trabalhado pelo menos 15 meses nos últimos 2 anos; não ter aposentadoria, pensão ou auxílio desemprego, nem ter outra fonte de renda. A renda base do benefício é um salário mínimo e o teto, até 2 salários mínimos, sendo o benefício calculado, proporcionalmente, ao salário recebido na ativa.

Tem-se, também, a instituição da Renda Mensal Vitalícia<sup>62</sup>, vinculada à previdência social, atribuída aos brasileiros com mais de 70 anos de idade que não disponham de meios de subsistência, cujo valor do benefício é de um salário mínimo. Esse direito foi reafirmado pela Constituição Brasileira de 1988, no âmbito da assistência social, passando a se constituir um direito do cidadão e um dever do Estado (art. 203 e 204). O auxílio aos idosos, definido na referida Constituição, foi estendido aos portadores de deficiência que não possam trabalhar e não disponham de renda **per capita** superior a meio salário mínimo. Ambos, auxílio a idosos<sup>63</sup> e a deficientes, fixados no valor de um salário mínimo, só foram regulamentados pela Lei Orgânica da Assistência Social-LOAS (Lei 874./02/.93), tendo entrado em vigor, tardiamente, só a partir de janeiro de 1996.

Fora o salário mínimo, instituído para os trabalhadores, as aposentadorias urbanas e rurais, de caráter contributivo, o Seguro Desemprego, a Renda Mensal Vitalícia, substituída pelo auxílio a idosos e o auxílio a deficientes, de caráter não contributivo, em termos de mínimos, no contexto do Sistema Brasileiro de Proteção Social, só é identificada a concessão de algumas transferências monetárias, de caráter assistencial, pontuais, localizadas e emergenciais, destinadas aos pobres, principalmente face à problemática de crianças nas ruas e em situação de risco social, ou no caso de calamidade pública. Talvez se possa incluir, ainda, na categoria de mínimos, a concessão de bolsa de estudo, através do Estado e de empresas, a filhos de trabalhadores.

Todavia, após a aprovação do Projeto de Lei nº 80/91 que propõe a instituição do PGRM, em sessão do Senado Federal de 16.12.91, começa a se desenvolver um debate, embora ainda muito restrito, e a surgir um conjunto de propostas de renda mínima, em âmbito municipal e estadual, que apresentam certas conotações conceituais que foram anteriormente abordadas, no âmbito destas reflexões, podendo, portanto, ser consideradas como os primeiros esforços

---

62. Os critérios de concessão da Renda Mensal Vitalícia são os seguintes: não exercer atividade remunerada; não ter rendimento, sob qualquer forma, superior a um salário mínimo; não ser mantido por pessoa de quem dependa obrigatoriamente; não ter outro meio de prover o próprio sustento; ter sido filiado à previdência social, em qualquer época, por, no mínimo, 12 meses, consecutivos ou não; ter exercido atividades remuneradas que, atualmente, se incluam no regime da previdência social urbana ou rural, mesmo sem filiação, no mínimo, por 5 anos, consecutivos ou não; ter ingressado no regime da previdência social, com mais de 60 anos, sem direito aos benefícios regulamentares.

63. Esse auxílio é destinado a idosos com mais de 70 anos, que não disponham de meios para sua subsistência e vivam em famílias, cuja renda **per capita** seja de R\$ 25,00 ou menos, comprovada através de atestado de pobreza, fornecido por uma autoridade. Devido ao baixo nível da renda exigida para ter acesso a esse benefício, de janeiro de 1996, quando se iniciaram as inscrições dos interessados, até março, ou seja após três meses de funcionamento do programa, 400.000 idosos haviam se inscrito em todo o Brasil, mas só 6.000 estão recebendo o benefício.

de implantação de renda mínima, propriamente ditos, no contexto de Sistema Brasileiro de Proteção Social.

Algumas dessas propostas já foram implantadas e se encontram em desenvolvimento, as quais são objeto de uma caracterização apresentada, a seguir.

## **5.2. As Propostas e as Experiências de Renda Mínima no Brasil**

Em termos de experiências de renda mínima, no Brasil, todas são muito recentes. A Prefeitura Municipal da cidade de Campinas (SP) inicia seu Programa de Renda Mínima Familiar em fevereiro de 1995. É seguida pelas experiências do Programa Bolsa Familiar para Educação e Poupança-Escola, instituídas em Brasília (DF) e implantadas em maio de 1995, e pelo Programa de Garantia de Renda Mínima Familiar, iniciado em dezembro, também de 1995, em Ribeirão Preto (SP). Além dessas experiências, têm-se notícias do encaminhamento e implantação de outras propostas similares, em diversas cidades brasileiras<sup>64</sup>.

Considero relevante caracterizar a proposta nacional, que iniciou o debate e as três experiências em andamento, para que sejam levantadas algumas indicações preliminares sobre essa temática, situando-a no contexto do Sistema Brasileiro de Proteção Social.

### **5.2.1. O Programa de Garantia de Renda Mínima-PGRM**

O PGRM de autoria do Senador Suplicy, definido no Projeto de Lei nº 80/91, é a proposta de um programa de abrangência nacional, sob a forma de imposto negativo<sup>65</sup>, propondo a complementação, em 30%, da diferença entre os rendimentos brutos apurados e o limite de

---

<sup>64</sup>. O PGRM (proposta nacional) e as experiências em andamento são apresentadas ainda no espaço desse item. Quanto aos encaminhamentos de debates e propostas, são considerados no item 5.2.5.

<sup>65</sup>. A idéia de imposto negativo adotada inspira-se na proposta de Imposto Negativo de Milton FRIEDMAN, sugerindo que quem ganhe acima de um determinado piso (linha da pobreza) pague imposto de renda e, quem ganhe abaixo desse piso, receba uma renda mínima, em dinheiro, ou seja, trata-se de um mecanismo de taxaço negativa.



um mínimo fixado em lei<sup>66</sup>. Para efeito da proposta é considerado “rendimento bruto o produto do capital, do trabalho ou da combinação de ambos, os alimentos e pensões percebidas em dinheiro e os proventos de qualquer natureza, sem dedução” (PL n.80 art. 2º, parágrafo 2º).

A transferência do benefício é prevista através da fonte pagadora ou por precedimentos de devolução de imposto de renda, bem como a fiscalização deve ser sujeita às normas do imposto de renda. Sua implementação é prevista em termos graduais, tomando como critério a idade<sup>67</sup>. A rede bancária e a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos são apontadas como podendo constituir a possível instância administrativa para transferência do benefício. O Projeto de Lei do PGRM prevê, ainda, que o Poder Executivo instituirá programas e projetos para ampliação da oferta de serviços e bens de consumo populares para atender o crescimento da demanda com a implantação da Lei.

Embora se registre uma insistência freqüente na extinção de programas assistenciais e fundos<sup>68</sup> que seriam substituídos pelo PGRM, para justificar sua possibilidade de financiamento, a idéia é de que esse Programa não deve substituir as ações governamentais básicas na área da saúde, educação e saneamento.

Em termos de fundamentação do PGRM, seu autor diz buscar os fundamentos teóricos de sua proposta, principalmente, em dois economistas contemporâneos: Milton Friedman, autor da proposta de Imposto Negativo, considerada em itens precedentes, e Galbraith, que propõe, na sua obra - **A Economia e o Objetivo Público** - equiparar, mais ou menos, o lucro no sistema de mercado ao lucro do sistema de planejamento e oferecer uma renda alternativa aos que não estão empregados e não podem se empregar, ou seja, propõe o salário mínimo e a garantia de uma renda mínima, de modo que um reforce o outro. No Brasil, o Senador Suplicy faz referência ao Prof. Antônio Maria da Silveira<sup>69</sup>, enquanto o primeiro a defender o Imposto Negativo na literatura econômica brasileira.

---

66. No Projeto de Lei é fixado um valor de Cr\$ 45.000,00, correspondendo, na época, a cerca de dois salários mínimos.

67. A previsão é de que o PGRM seria iniciado em 1996, com as pessoas maiores de 60 anos, estendendo-se até o ano 2002, quando seriam atingidos os maiores de 25 anos de idade.

68. Os programas e fundos mais apontados, no debate parlamentar, para extinção, foram: os programas assistenciais da LBA e CBIA, o Seguro Desemprego, os programas de alimentação do INAN e os seguintes fundos: FAE, PIS, PASEP.

69. Veja a opinião do Prof. Antônio Maria da Silveira sobre o PGRM, em artigo publicado em SUP LICY, 1992.

O Senador Suplicy busca, também, fundamentar e justificar seu PGRM com base no art. 3º, inciso III da Constituição Brasileira de 1988, que determina a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais, devendo a transferência da renda monetária, em forma de renda mínima, se constituir num mecanismo nessa direção para os que não conseguem satisfazer suas necessidades básicas.

Na defesa do PGRM, o autor desenvolve, em todos os seus pronunciamentos no Senado e em artigos publicados (SUPLICY, 1992), a seguinte argumentação:

- relevância de uma renda monetária de base individual, como dispositivo de distribuição de renda e de combate à pobreza;
- relevância da transferência monetária para permitir aos indivíduos terem opção de escolha na aquisição de bens e serviços para satisfazer suas necessidades básicas;
- efeitos positivos no controle do fluxo migratório, por se tratar de um programa nacional.

No debate que se vem travando, no âmbito parlamentar e na sociedade (SUPLICY, 1992), registram-se três aspectos relevantes: a questão relacionada com o problema do desestímulo ao trabalho; as críticas à proposta e as vantagens da proposta.

No que se refere à preocupação com o desestímulo ao trabalho, que, aliás, representa a principal crítica aos programas de renda mínima, os defensores do PGRM realçam a seguinte argumentação:

- a complementação das rendas já obtidas (30% do salário base fixado, em torno de dois salários mínimos) é muito baixa para produzir desestímulo ao trabalho;
- a garantia de uma renda mínima aumenta o poder de barganha dos assalariados no mercado de trabalho, permitindo-lhes não se sujeitarem a condições repugnantes, como o trabalho escravo;
- a renda mínima proporciona o fisicamente indispensável para que uma pessoa possa conseguir trabalho, assimilar educação, treinamento, etc., posto que o miserável não dispõe sequer de condições mínimas para procurar um emprego (aparência) e, muito menos, para assimilar uma qualificação mínima (aprendizagem) que o capacite para o trabalho (SILVEIRA, 1992, p. 175);
- as aspirações humanas são crescentes e, se o trabalho representasse apenas desprazer, conforme advogam os autores de uma teoria capitalista abstrata, os ricos não trabalhariam;

- se o argumento básico dos liberais, que diz que “ninguém deve ganhar sem trabalhar”, fosse válido, os juros, aluguéis, lucro seriam, também, imorais;
- “a relação de troca, onde o cidadão contribui em trabalho e a sociedade retribui em salário, envolve duas necessidades existenciais. A necessidade de sentir-se útil à sociedade, de dar uma contribuição social, por modesta que seja, e a necessidade de uma renda mínima que satisfaça um padrão de vida mínimo, algo socialmente visto como aceitável, por modesto que seja” (SILVEIRA, 1992, p. 176);
- um poder aquisitivo mínimo é condição para o exercício da cidadania e retira o cidadão da armadilha da miséria (VASCONCELOS, 1992, p. 199).

As críticas ou problemas mais apontados, no debate sobre a instituição de uma renda mínima no Brasil, se referem, principalmente, a questões como desestímulo ao trabalho; elevado custo do Programa; possibilidade de desonestidade das pessoas ao declararem o seu rendimento; dificuldades na administração; corrupção do governo; desmobilização de lutas sociais pela busca de melhoria das condições de vida; caráter assistencialista desses programas; estímulo à informalização da economia. A essas desvantagens são contrapostas as seguintes vantagens: liberdade de opção do beneficiário escolher como quer gastar o dinheiro recebido; maior possibilidade de controle e diminuição de fraude na administração do Programa, permitindo reduzir a burocracia, face à simplificação do sistema. É ainda destacada, positivamente, a abrangência nacional do Programa, que permitirá a fixação do homem na sua região de origem, evitando a migração e seus custos sociais.

### **5.2.2. O Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima - PGRFM - da Prefeitura de Campinas**

O PGRFM<sup>70</sup>, implantado na cidade de Campinas, foi instituído pela Lei nº 8.261 de 06.01.1995, encontrando-se em funcionamento desde o mês de março de 1995, atendendo a 2.477 famílias ao completar seu primeiro ano de funcionamento (março de 1996).

Trata-se de uma complementação monetária, diferencial, destinada a famílias carentes, com renda familiar mensal **per capita** inferior a trinta e cinco reais, residentes em Campinas há, pelo menos, dois anos e com filhos menores de 14 anos de idade, tendo as famílias toda a liberdade na utilização do dinheiro.

O PGRFM vem sendo qualificado como pioneiro e inovador, no âmbito das políticas sociais no Brasil, por objetivar o oferecimento de uma complementação monetária de renda a famílias em situação de extrema pobreza, de modo a permitir-lhes atender às necessidades básicas de seus membros, ao mesmo tempo em que articula uma renda monetária com as políticas sociais básicas de educação e saúde.

Para implementação inicial desse Programa, vem se desenvolvendo um esforço de focalização, procurando priorizar o atendimento de famílias que apresentem situações de maior risco biológico e social, representadas por aquelas que tenham crianças qualificadas como desnutridas pela rede municipal de saúde, ou que tenham crianças nas ruas.

Para ter acesso ao PGRFM, as famílias que atendem aos critérios estabelecidos preenchem uma Ficha de Cadastramento que, segundo os responsáveis, permite obter informações que caracterizam o estado de pobreza das postulantes<sup>71</sup>.

---

<sup>70</sup>. O NEPP/UNICAMP vem desenvolvendo, sob a coordenação da Profa. Dra. Sônia Miriam Draibe, desde a implantação do PGRFM, um projeto de pesquisa, sob o título: "Acompanhamento e Avaliação da Implementação do Programa de Renda Mínima Familiar da Prefeitura Municipal de Campinas". Esse projeto contempla duas dimensões básicas: acompanhamento e avaliação da dinâmica organizacional e do desenvolvimento das estratégias de implantação do Programa, tendo em vista identificar necessidade de prováveis correções, bem como os possíveis impactos sobre a população atendida. Esse estudo vem mantendo atualizado um banco de dados sobre a situação sócio-econômica das famílias atendidas pelo Programa e sobre o fluxo das transferências monetárias efetuadas.

A breve caracterização do PGRFM, aqui apresentada, se fundamenta em informações levantadas junto à equipe desse projeto de pesquisa, bem como no documento: PREFEITURA DE CAMPINAS (s. d.).

<sup>71</sup>. Essa ficha inclui informações referentes a condições de habitação, escolaridade dos membros da família, atividades remuneradas dos membros da família e sua vinculação com a previdência social; acesso a programas governamentais ou não-governamentais e dados de composição da família: sexo, idade, relação de parentesco, etc.

É mantido um sistema de informações sobre as famílias nas diversas Secretarias de Ação Regional e sobre o volume mensal de recursos necessários para manutenção do Programa, sendo esse sistema alimentado pelas informações coletadas através da Ficha de Cadastramento<sup>72</sup>.

Em relação ao funcionamento do PGRFM, os procedimentos e critérios de seleção, controle e acompanhamento são unificados e a execução é descentralizada em cada Secretaria de Ação Regional, responsável pelo cadastramento, acompanhamento e repasse de recursos, sendo que a coordenação geral cabe à Secretaria Municipal da Família, da Criança, Adolescente e Ação Social, através do Departamento de Assistência à Família, Criança e Adolescente. A essa Secretaria compete a articulação das ações, referentes ao PGRFM, junto às Secretarias de Ação Regional, Secretarias Estadual e Municipal de Educação, Secretaria Municipal de Finanças, com a Secretaria de Governo e com qualquer outro órgão que assuma alguma atribuição em relação ao PGRFM.

O subsídio monetário mensal, calculado de acordo com a renda e a composição de cada família, é repassado pelo Banco do Brasil e pela Caixa Econômica Federal, através do pagamento na forma de cheques nominativos, entregues aos beneficiários em reuniões sócio-educativas mensais<sup>73</sup>.

Segundo o desenho do PGRFM, a transferência monetária é sujeita à obrigatoriedade de freqüências às atividades dos grupos sócio-educativos e de as crianças freqüentarem a escola e o posto de saúde, devendo produzir os seguintes impactos:

- melhorar o estado nutricional das crianças;
- oportunizar a permanência das crianças na escola;
- retirar as crianças das ruas;
- melhorar as condições gerais de vida das famílias;
- oportunizar maior integração familiar e participação na comunidade.

Todavia, o acompanhamento desses aspectos, principalmente da freqüência das crianças às aulas e postos de saúde, não se vem dando de maneira sistemática. Quanto às reuniões

---

<sup>72</sup>. Essa é a divisão administrativa das ações da prefeitura da cidade de Campinas.

<sup>73</sup>. A entrega do primeiro cheque é feita em recepção pública, com a presença do prefeito, de autoridades e da imprensa. Esse aspecto vem sendo criticado como uso político do Programa.

educativas mensais, os beneficiários têm demonstrado muita aceitação e alguns expressam interesse em continuarem participando destas, mesmo quando desligados do Programa.

Uma caracterização da população beneficiária do PGRFM evidencia que 47% das famílias são biparentais, ou seja, o pai e a mãe integram a família e 53% são monoparentais, registrando-se que a maioria das famílias monoparentais são chefiadas por mulheres. Em termos de renda familiar, verifica-se que 37,4% têm renda zero; 16,7% têm renda maior que R\$ 100,00 e menor que R\$ 140,00; 14,4% têm renda até R\$ 70,00; 21,2%, maior ou igual a R\$ 70,00 e menor que R\$ 100,00; 8,2%, maior ou igual a R\$ 140,00 e menor que R\$ 200,00; só 2,1% das famílias beneficiárias têm renda maior ou igual a R\$ 200,00. A situação financeira é ainda mais grave nas famílias monoparentais: 48,2% têm renda zero; 21%, maior ou igual a R\$ 70,00 e menor que R\$ 100,00 e 17,9%, menos que R\$ 70,00; 10,1%, mais ou até R\$ 100,00 e menos que R\$ 140,00; 2,7%, igual ou mais que R\$ 140,00 e menor que R\$ 200,00. Em termos de procedência, cerca de 70% das famílias são do Estado de São Paulo e as outras são procedentes de Minas Gerais e do Paraná.

O benefício recebido pelas famílias, através do Programa, para complementação de uma renda **per capita** de R\$ 35,00, vai de R\$ 3,00 a R\$ 385,00. O último valor é concedido a uma família de renda zero, com nove crianças até 14 anos de idade, sendo que mais de 40% das famílias beneficiárias recebem de R\$ 143,00 ao valor máximo, até então atribuído, de R\$ 385,00<sup>74</sup>.

Segundo os responsáveis pelo Programa, vêm se verificando dois efeitos positivos: a diminuição da subnutrição e da permanência de crianças na rua.

Embora não tenham sido desenvolvidos estudos específicos sobre desnutrição, dados da Prefeitura de Campinas evidenciam que 86% dos beneficiários dizem usar a complementação de renda recebida com alimentação, segundo-se de 50% em vestuário; 39% em eletrodomésticos; 38% em habitação; 33% em pagamento de dívidas e 27% em saúde. Ainda, segundo dados da Prefeitura, o número de crianças na escola, das famílias que estão no Programa, aumentou de 82% para 87% e, segundo o Departamento de Apoio à Família, das 550 crianças de rua, que viviam no centro da cidade, no início da implantação do Programa (março de 1995), permanecem apenas 80 crianças.

---

<sup>74</sup>. Esses dados foram compilados pelo NEPP/UNICAMP, 1995, a partir de informações da PMC/SMFCAAS, através da equipe do projeto de pesquisa em desenvolvimento, citado anteriormente.

Estudo domiciliar, com uma amostra das famílias beneficiárias do PGRFM (pesquisa piloto), realizado pelo NEPP (1996), apresenta informações sobre o andamento do Programa e levanta opiniões de famílias beneficiárias.

Segundo esse estudo, verificou-se, sobre a utilização do primeiro pagamento (fornecendo respostas múltiplas), que as famílias utilizaram, predominantemente, a complementação de renda recebida com despesas de supermercado (alimentação e material de higiene pessoal - 42%), seguindo-se de roupas e calçados (16%); habitação (material para reparo - 10%), destacando ainda pagamento de prestações atrasadas.

Quanto ao uso futuro, as famílias pesquisadas disseram pretender utilizar o benefício com compra de móveis e equipamentos (35,5%); manutenção da família, incluindo alimentação (29,4%); moradia (20,6%) e equipamento para trabalho (5,9%), o que evidencia preocupação predominante com a sobrevivência imediata e pouca relevância atribuída à criação de condições que permitam o desligamento do Programa.

Indagadas sobre mudança na vida, as famílias admitiram ter se registrado melhora na situação individual (maior tranquilidade em relação à sobrevivência - 85%), sendo que 11% admitiram nada ter mudado na situação individual. Em relação à vida da família, 73% admitiram melhora, destacando as mudanças na vida das crianças (saída da rua, abandono de droga, ida à escola, alimentação, roupa, etc.) e 23% disseram que nada mudou na vida das famílias. Outra referência de melhoria foi nas condições habitacionais.

Questionadas quanto a planos para desligamento do Programa, face à precariedade de sua situação, a situação atual do mercado de trabalho e o curto tempo de permanência no Programa, muitas famílias não sabem como enfrentar essa situação (27%), ou seja, não têm planos; 15,5% vislumbram algum projeto (pretendem procurar emprego ou começar a trabalhar); 11,5% investiram em equipamentos para geração de renda; 11,5% disseram que buscarão novos auxílio e 11,5% disseram que não farão nada.

Quanto à opinião das famílias pesquisadas sobre o Programa, as manifestações expressas foram:

- consideram curto o período de 12 meses de permanência no Programa;
- algumas acham que o valor do benefício deve ser igual para todos, considerando a precariedade da comprovação da renda (declaração pessoal), com prejuízo dos que apresentaram a Carteira de Trabalho;

- outras famílias defendem a extensão do Programa para todos que necessitem;
- algumas preferiam ser encaminhadas a emprego ao invés de receber dinheiro;
- algumas, ainda, preferiam receber auxílio em espécie (alimento, material de construção. **tickts**, pagamento da luz e água), ao invés do dinheiro.

Os resultados do estudo citado (NEPP,1996) apresentam, ainda, algumas constatações relevantes:

- na seleção das famílias beneficiárias, as rendas declaradas são assumidas como verdadeiras e não são acompanhadas pelo Programa possíveis alterações nas rendas iniciais;
- não tem se verificado existência de lista de espera, ou seja, a demanda que se situa nos critérios estabelecidos tem sido atendida<sup>75</sup>;
- não se registram mudanças efetivas e duradouras nas condições de vida das famílias, ao mesmo tempo em que não vem se registrando estímulo do Programa para que busquem novas fontes de geração de renda, verificando-se apenas iniciativas pessoais (compra de máquina de costura e de lavar roupa, material de cabelereiro);
- foi destacada a relevância do funcionamento dos grupos sócio-educativos, como mecanismo sistemático de acompanhamento das famílias;
- quanto à focalização do Programa, foi constatado que 42,3% das famílias tinham renda zero, beneficiando-se com 56% dos recursos e que a renda média das famílias, na entrada do Programa, era de cerca de R\$ 53,57 e a renda **per capita**, de R\$ 11,40, passando a renda familiar média para R\$ 162,90 e a renda **per capita** média para R\$ 34,66. O valor médio do benefício foi de R\$ 109,00;
- quanto aos impactos, não foi avaliado o impacto na educação, saúde e renda, (mesmo sendo estes os aspectos mais relevantes do Programa), registrando-se, portanto, a fragilidade no sistema de acompanhamento das famílias, através dos equipamentos públicos municipais e estaduais.

---

<sup>75</sup>. A justificativa pode ser demanda limitada pela existência de reduzido número de famílias em situação de pobreza no Município (o que não é o caso); falta de divulgação do Programa; excesso de burocracia; rigidez dos critérios adotados ou rejeição do Programa por parte da população alvo. Esse é um aspecto fundamental que merece ser estudado.



### **5.2.3. Programa de Bolsa Familiar para Educação e Programa Poupança Escola do Governo de Brasília**

Trata-se de dois Programas articulados, em desenvolvimento, com vista a apoiar a educação de filhos de famílias carentes, residentes há mais de cinco anos no Distrito Federal. Apresentam, também, conotação de programa de renda mínima por permitir a transferência monetária mensal de um salário mínimo para famílias que disponham de uma renda familiar mensal até meio salário mínimo.

A idéia do Programa Bolsa Familiar para Educação (Bolsa-Escola) é atender os pobres excluídos, mas propondo superar as marcas dos programas assistencialistas, cujo objetivo é priorizar a educação como pré-condição para “construção de uma modernidade ética”, numa postura de “revolução de prioridades” em direção à universalização à educação. Parte da idéia de que se há crianças que não vão à escola é “porque têm de trabalhar ou porque suas famílias, prisioneiras da pobreza, não dão importância à educação e a sociedade pode atraí-las à escola pagando-lhes um salário”. Visa a assegurar um salário mínimo a cada família carente que tenha todos os seus filhos, de 7 a 14 anos de idade, na escola pública, sendo preocupação básica “garantir uma escolaridade universal para toda a sociedade”. Nesse sentido, o horizonte do Bolsa-Escola não é simplesmente aumentar a renda dos pais, oferecendo uma renda mínima, mas preparar melhor os filhos para um futuro sem exclusão e com melhores condições de vida (GOVERNO DE BRASÍLIA, 1995, p. 17).

A instituição desse Programa diz se fundamentar na reversão de prioridades, fazendo com que a educação não permaneça subordinada à economia, como vem sendo a orientação do desenvolvimento brasileiro. O pressuposto é de que o êxito econômico não se transforma, necessariamente, em sucesso educacional e que a reversão do quadro negativo da educação brasileira exige medidas diretas e disposição política, não podendo ficar subordinado à evolução econômica decorrente de investimento de capital (GOVERNO DE BRASÍLIA, 1995, p. 14). Parte de uma concepção estratégica de que “não há tempo para esperar que os adultos tenham empregos e bons salários antes de se ter todas as crianças na escola” (GOVERNO DE BRASÍLIA, 1995, p. 15), optando, assim, pela solução direta de apoiar, financeiramente, as famílias carentes para que suas crianças estudem, no lugar de trabalharem ou permanecerem perambulando pelas ruas.

Em termos de funcionamento, o Bolsa-Escola é coordenado por uma Comissão Executiva, sob a responsabilidade do próprio Secretário da Educação, sendo composta pelos Secretários do Desenvolvimento Social e de Trabalho e representantes do Gabinete do Governador, da Fundação Educacional, da Fundação de Serviço Social, do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente e do Movimento de Meninos e Meninas de Rua.

A essa Comissão compete aplicar critérios e selecionar as famílias a serem contempladas, coordenar, supervisionar e avaliar o Programa. Conta com uma Secretaria Executiva, localizada na Secretaria de Educação, responsável pela operacionalização das ações.

Existe, ainda, em cada cidade onde o Programa já se encontra em funcionamento, uma Comissão Local, constituída por representantes da Administração Regional de Ensino, Centro de Desenvolvimento Social e de uma entidade popular indicada pela comunidade. Essa Comissão procede às inscrições e seleção preliminar das famílias que terão direito ao Bolsa-Escola.

Vem sendo utilizada uma estratégia de implantação gradativa do Programa, tendo se iniciado na cidade satélite de Paranoá. Três meses depois foi estendido a Varjão e a Brasilândia e depois a Recanto das Emas e São Sebastião. Há previsão de atingir 6.011 famílias com 11.927 alunos, em 1995 e, em 1996, chegar a 20.000 famílias (GOVERNO DE BRASÍLIA, 1995).

O processo de implantação do Programa em cada cidade é desenvolvido através de divulgação, inscrição, seleção, controle de frequência à escola e pagamento do benefício.

O Bolsa-Escola se articula com as ações de todas as secretarias do Governo do Distrito Federal, no sentido de ser complementado por ações de saúde, habitação, saneamento básico, segurança e transporte.

Segundo os idealizadores, em termos de impactos diretos e indiretos, vêm sendo identificados os seguintes efeitos imediatos:

- maior atenção das famílias com o desempenho escolar dos filhos;
- transformação da escola pública em centro importante de referência para a vida das famílias;
- aumento do número de alunos matriculados nas escolas públicas;

- elevação da auto-estima das famílias ao perceberem o Programa como esforço de recuperação da dignidade e de construção de uma sociedade mais justa;
- melhoria na qualidade de ensino, verificando-se elevação da freqüência dos alunos às aulas, motivação dos professores e apoio, através da adoção de outras medidas e mais recursos;
- combate à fome e à pobreza, com melhoria da nutrição e das condições da saúde;
- proteção à infância;
- consciência da cidadania, manifestada pela possibilidade de as famílias administrarem uma conta bancária e pelo acompanhamento do desempenho e freqüência de seus filhos às aulas. (GOVERNO DE BRASÍLIA, 1995).

Em termos quantitativos, até abril de 1996, o Programa já atendia a 14.786 famílias, com um total de 28.672 alunos bolsistas, sendo que, para atender os casos que se enquadram nas condições do Programa, o Governo do Distrito Federal estima que deveria atender cerca de 60.00 famílias. Em termos de resultados, 8 entre 10 alunos bolsistas foram aprovados, em 1995, ou mais precisamente, foram aprovados 79,8%; 11% se encontram em recuperação e 7,7% foram reprovados. Quanto ao índice de abandono da escola, foi de 0,2, em 1995, enquanto o índice de evasão geral no Distrito Federal, foi de 6,2%, em 1994, o que significa um índice 30 vezes menor (SALOMON, 1996).

O efeito esperado, a longo prazo, é o que os idealizadores do Programa denominam de construção de uma modernidade ética, capaz de superar o **apartheid** social, com integração e condições de igualdade.

O Bolsa-Escola, que traz as crianças às salas de aula, é complementado pelo Programa Poupança-Escola, objetivando reduzir a repetência e a evasão escolar.

O Poupança-Escola garante a cada aluno do Bolsa-Escola um registro contábil que é transformado numa caderneta de poupança, no Banco do Brasil, se o aluno concluir, com sucesso, a 4ª e a 8ª séries do 1º Grau e o 2º Grau.

O aluno poderá sacar a metade do saldo ao concluir, com sucesso, a 4ª série do 1º Grau; outra metade ao concluir a 8ª série do 1º Grau e o total do saldo pode ser retirado quando concluir o 2º Grau.

É eliminado do Programa o aluno que for reprovado por duas vezes consecutivas.

Enquanto permanecerem em depósito, os recursos do Poupança-Escola são utilizados para programas de geração de emprego e renda, especialmente para créditos orientados para jovens de 17 a 27 anos de idade.

Em 1995, face ao elevado índice de aprovação (quase 80%), 9.652 alunos, do total de 12.095 beneficiados com o Programa Bolsa Escola, foram contemplados com a poupança.

#### **5.2.4 Programa de Garantia de Renda Mínima Familiar-PGRMF da Prefeitura de Ribeirão Preto**

Ribeirão Preto (SP) implantou, em dezembro de 1995, um Programa de Garantia de Renda Mínima Familiar para complementação da renda de famílias com renda familiar mensal inferior a R\$ 140,00 ou renda **per capita** mensal de até R\$ 35,00, que residam, há pelo menos 5 anos no Município e que tenham filhos menores de 14 anos, com prioridade a crianças desnutridas ou de rua, em situação considerada de risco e sem acesso às políticas sociais, sendo objetivo básico estimular o retorno de crianças de rua à escola.

O Programa iniciou atendendo 121 famílias e, em abril de 1996, já atendia 765.

Ribeirão Preto, há 312 km da cidade de São Paulo, com 468 mil habitantes, é conhecida pelo elevado padrão de vida de sua população. Do total de 130 mil famílias residentes no Município, só 8.000 vivem em pobreza extrema.

O ponto de partida para cadastramento das famílias a serem beneficiadas foi a relação das que recebiam da Prefeitura uma cesta básica mensal, passando, no lugar da cesta, a receberem uma complementação de renda entre R\$ 40,00 a R\$ 100,00, dependendo da renda da família e tendo liberdade para aplicá-la conforme suas necessidades.

O resultado mais evidente do Programa, até o presente, é que das 127 crianças que perambulavam pelo centro da cidade, segundo a Prefeitura, são apenas 26, após cinco meses de funcionamento do Programa (NATALI, 1996).

### **5.2.5 Programa de Garantia de Renda Mínima Familiar - PGRMF - da Prefeitura de Salvador**

O Programa de Garantia de Renda Mínima Familiar é proposto pela Prefeitura de Salvador com base na situação alarmante de pobreza na cidade<sup>76</sup>, segundo a prefeita Lídice da Mata, pretendendo superar as ações assistencialistas, típicas de governos clientelistas, num compromisso com o resgate da cidadania e a redução das desigualdades sociais na cidade.

É um Programa direcionado a famílias com filhos em situação de risco, propondo vincular ações de saúde, educação e atendimento integral à criança e ao adolescente e assegurar uma renda mínima a famílias cujo nível de pobreza comprometa a saúde, a educação, a dignidade e a vida de crianças menores de 14 anos de idade que perambulam pelas ruas. Segundo seus idealizadores trata-se, portanto, de uma ação imediata no combate à miséria e salvaguarda da cidadania, tendo como exigência básica a matrícula e frequência regular às aulas dos filhos das famílias beneficiárias, bem como a frequência a postos de saúde para assistência básica. Desse modo, o PGRMF é concebido como um conjunto de ações integradas de órgãos da Prefeitura, parcerias com a sociedade civil, Organizações Não-Governamentais e participação efetiva da população beneficiária.

Para operacionalização do PGRMF, é prevista a constituição de um Comitê Consultivo, constituído por sete secretários do Município e o presidente da Fundação Cidade Mãe, como seu coordenador, por ser essa Fundação a entidade operadora do Programa, cabendo a gestão financeira à Secretaria Municipal de Ação Social. O processo de trabalho estabelecido prevê cadastramento e seleção das famílias, com base nos critérios estabelecidos, priorizando os mais necessitados e os casos mais graves, sendo que as atividades que compõem o Programa são: formação de grupos sócio-educativos, de operação de trabalho e renda (grupos de produção coletiva e grupos de produção individual); atividades de acompanhamento, avaliação e desligamento das famílias.

Apesar de previsto para ser implantado no segundo semestre de 1995, até abril de 1996 ainda não havia se iniciado.

### **5.2.6. Outros Programas**

Além dos programas de renda mínima de Campinas, Brasília e Ribeirão Preto, todos iniciados em 1995, esse debate vem-se ampliando em várias cidades brasileiras. Tem-se conhecimento de debates e de projetos de lei em tramitação e em implantação em diversas localidades, entre as quais São Paulo (Estado e Capital)<sup>77</sup>, Rio de Janeiro (Estado)<sup>78</sup>, São José dos Campos (SP)<sup>79</sup>, Santos (SP)<sup>80</sup>, Sorocaba (SP)<sup>81</sup> e Curitiba (PR)<sup>82</sup>.

O avanço do debate sobre renda mínima no Brasil vem sendo retomado a nível nacional, com a apresentação de projeto de lei, no mês de abril de 1996, do Senador José Roberto Arruda

---

<sup>76</sup>. Segundo dados do IPEA (apud PREFEITURA DE SALVADOR, 1995), em Salvador, vivem 85 mil famílias com mais de 400 mil pessoas na mais absoluta miséria.

<sup>77</sup>. Está tramitando na Assembléia Legislativa de São Paulo, desde 14.08.95, o PL n. 93/95 de autoria do deputado estadual Paulo Teixeira (PT) que propõe a criação de um Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima para famílias com filhos em idade escolar e com rendimento familiar mensal **per capita** de menos de R\$ 200,00, desde que residentes no Estado de São Paulo e tenham filhos ou dependentes matriculados em escola pública, com freqüência de 90% às aulas. O benefício proposto é de 30% da diferença entre os rendimentos **per capita** familiar e o limite considerado ideal por pessoa da família (R\$ 200,00). O projeto estipula 4% do orçamento do Estado para seu custeio e tem como objetivo retirar crianças das ruas e do trabalho informal. Foi aprovado pela Câmara de Vereadores da cidade de São Paulo, em 20.08.95, Projeto de Lei n. 467/95 de autoria do vereador Arselino Tatto (PT) que determina que a Prefeitura de São Paulo deve complementar a renda de famílias que residam em São Paulo há mais de 2 anos e ganhem até 3 salários mínimos e que tenham todos os filhos, até 14 anos de idade, matriculados em escolas ou creches públicas, com freqüência de 90%. Todavia esse projeto foi vetado pelo Prefeito Paulo Maluf, enviando, um dia antes do veto, um projeto de sua autoria, denominado de Projeto Sobrevivência, propondo beneficiar famílias que tenham filhos em escolas ou creches municipais, com renda familiar mensal de até R\$ 150,00 e que residam há mais de 10 anos em São Paulo, devendo as crianças terem freqüência superior a 80% à escola ou creche. O financiamento previsto para o projeto não deve ultrapassar a 0,12% das despesas correntes anuais do Governo Municipal.

<sup>78</sup>. Encontra-se tramitando na Assembléia Legislativa do Rio de Janeiro projeto de lei que propõe a criação de um Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima, de autoria do Deputado Nerobis Nagae (PT), que propõe beneficiar famílias com filhos ou dependentes, em situação de risco, que se matriculem em escolas públicas, sendo que a renda para acesso e o valor do benefício a ser concedido são remetidos para fixação pelo Poder Executivo.

<sup>79</sup>. Projeto de lei, da vereadora Ângela Gudagnin (PT), já aprovado e em implantação, propõe a instituição de um Programa de Garantia de Renda Mínima Familiar em São José dos Campos, com prioridade para famílias com crianças desnutridas de 0 a 3 anos de idade, para complementar a renda de 1 salário mínimo por pessoa, sendo que o benefício será reduzido à metade após 6 meses, se as famílias não adotarem medidas para aumentar a renda. É previsto 3% do orçamento do Município para custear o programa.

<sup>80</sup>. A Prefeitura de Santos desenvolve o Programa Toda Criança na Escola com vistas a combater a evasão escolar, oferecendo uma bolsa de estudo, no valor de R\$ 50,00, para famílias que têm crianças que, no lugar de irem à escola, trabalham. Além do auxílio financeiro, as famílias são encaminhadas a outros serviços e o benefício é condicionado ao desempenho escolar e à freqüência às aulas, com avaliação a cada 120 dias.

<sup>81</sup>. Está tramitando na Câmara Municipal de Sorocaba projeto de lei de autoria dos vereadores Francisco Martinez (PSDB) e Gabriel César Bitencourt (PT) que propõem a instituição de um Programa de Garantia de Renda Mínima, o qual foi debatido em audiência pública em 02.10.95, na busca de apoio popular. Esse projeto recebeu parecer contrário da Comissão de Justiça, sob alegação de gerar despesas ao poder público, mas deve ir à votação na Câmara de Vereadores.

<sup>82</sup>. O vereador Jorge Samek (PT) é autor de projeto de lei para instituição de um Programa de Garantia de Renda Mínima Familiar, em Curitiba, direcionado a famílias com renda mensal inferior a 2 salários mínimos ou renda **per capita** inferior a 50% do salário mínimo e com filhos ou dependentes matriculados na rede municipal de ensino, com prioridade aos que se encontrem em situação de risco, sendo a contrapartida manter os filhos na escola.

(PSDB-SP), ao Congresso Nacional, que propõe um programa de complementação de renda para famílias carentes, com rendimento familiar de até 1,5 salário mínimo, que tenham todos os filhos em idade escolar (7 a 14 anos) matriculados em escolas da rede pública e vivendo em municípios de até 50 mil habitantes, o que inclui 3.854 municípios brasileiros, ou seja, 90,1% do total, podendo serem beneficiadas 4,9 milhões de famílias brasileiras, cuja renda total seja inferior a R\$ 150,00 por mês.

O benefício proposto é a garantia de complementação de renda, em dinheiro, no valor equivalente a 50% do custo da cesta básica (calculada pelo IBGE) para cada filho matriculado em escola pública, até o limite de três filhos por família, devendo o programa ser custeado 50% pelo Governo Federal e 50% pelos respectivos municípios. A contrapartida é a família manter os filhos freqüentando, regularmente, a escola (RODRIGUES: LAHÓZ, 1996).

Ainda, no âmbito de ampliação do debate nacional sobre renda mínima, registra-se o editorial de primeira página da Folha de S. Paulo de 30.04.96, sob o título: "A Renda Mínima".

O importante a se destacar é que o debate sobre renda mínima se amplia, no Brasil, sobretudo nos municípios, com o esvaziamento das políticas sociais federais, da ampliação da pobreza no país e da perspectiva da descentralização das políticas sociais.

O ponto comum relevante nas experiências, nas propostas e no debate é a busca de articulação de uma transferência monetária a famílias pobres, com filhos menores até 14 anos de idade; famílias com filhos desnutridos ou com filhos nas ruas. A exigência de uma contrapartida é geralmente associada à freqüência à escola e a programas preventivos de assistência à saúde, o que confere aos programas uma perspectiva de investimento social.

Não resta dúvida tratar-se de uma inovação no contexto das políticas sociais brasileiras, pela introdução da transferência monetária sistemática, num contexto de descentralização.

Mesmo sem uma avaliação dessas experiências de renda mínima em curso no Brasil, algumas questões são colocadas. Antes, porém, é apresentado um quadro síntese das principais propostas.

### 5.2.7. Quadro Síntese das Experiências de Renda Mínima no Brasil

#### Quadro nº 1

Programa de Garantia de Renda Mínima- PGRM  
(PL nº 80/91. Autoria: Senador Eduardo Suplicy PT-SP)

Objetivos	Critérios de Elegibilidade Restrições	Beneficiário Benefício	Exigências Duração Abrangência	Motivos de Desligamento	Financiamento Meta	Posição Atual
<ul style="list-style-type: none"> <li>Garantir renda mínima a pessoas adultas que não disponham de rendimentos suficientes para atender suas necessidades básicas;</li> <li>Compatibilizar a eficiência da economia de mercado com a erradicação da pobreza e diminuição das desigualdades sociais;</li> <li>Conter fluxos migratórios.</li> </ul>	<p><b>1. Critérios:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Ser maior de 25 anos, residente no país;</li> <li>Auferir rendimento bruto inferior ao limite fixado (em torno de 2 salários mínimos);</li> </ul> <p><b>2. Restrição:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>É vetado a quem estiver cumprindo pena de privação de liberdade e a quem estiver em débito com a Fazenda Pública, inscrito na dívida ativa da União.</li> </ul>	<p><b>1. Beneficiário:</b> Todas as pessoas adultas, a partir de 25 anos de idade.</p> <p><b>2. Benefício:</b> Complementação dos rendimentos brutos em valor equivalente a 30% da diferença entre os rendimentos apurados e o limite de um mínimo fixado em lei (em torno de 2 salários mínimos).</p>	<p><b>1. Exigências:</b> Não há</p> <p><b>2. Duração:</b> Ilimitada</p> <p><b>3. Abrangência:</b> Nacional</p>	<p>O beneficiário que prestar declaração falsa ou usar de qualquer outro meio para obtenção de vantagens ilícitas será desligado por 5 anos e, no caso de reincidência, desligado definitivamente, com ressarcimento integral da quantia recebida, corrigida monetariamente.</p>	<p><b>1. Financiamento:</b> Dotação orçamentária específica, consignada no orçamento da União, correspondendo a cerca de 3% do PIB.</p> <p><b>2. Meta:</b> Atingir a população nacional adulta, a partir de 25 anos de idade, até o ano 2.002 (36 milhões de brasileiros).</p>	<p>O substitutivo foi aprovado pela Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal em 05.12.91, encontrando-se na Comissão de Finanças da Câmara Federal, com parecer favorável do relator Germano Rigotto (PMDB-RS), desde 1993, sem previsão de votação.</p>

#### Quadro nº 2



Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima - PGRFM- da Prefeitura de Campinas  
(Lei nº 8.261 de 06.01.95-institui; Decreto nº 11.741- regulamenta. Autoria: Prefeito Magalhães Teixeira PSDB-SP)

<b>Objetivos</b>	<b>Crítérios de Elegibilidade Restrições</b>	<b>Beneficiário Benefício</b>	<b>Exigências Duração Abrangência</b>	<b>Motivos de Desligamento</b>	<b>Financiamento Meta</b>	<b>Posição Atual</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Melhorar o estado nutricional das crianças;</li> <li>• Melhorar as condições gerais de vida das famílias;</li> <li>• Oportunizar a permanência das crianças na escola;</li> <li>• Tirar as crianças das ruas;</li> <li>• Oportunizar maior integração familiar e participação na comunidade.</li> </ul>	<p><b>1. Critérios:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ter renda familiar <b>per capita</b> mensal inferior a R\$ 35,00;</li> <li>• Residir em Campinas há pelo menos 2 anos;</li> <li>• Ter filhos menores de 14 anos, em situação de risco.</li> </ul> <p><b>2. Restrições:</b></p> <p>Não especificadas.</p>	<p><b>1. Beneficiário:</b></p> <p>Famílias carentes com menores de 14 anos.</p> <p><b>2. Benefício:</b></p> <p>Complementação mensal, em dinheiro, da renda familiar <b>per capita</b> até atingir R\$ 35,00.</p>	<p><b>1. Exigências:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Comparecer às reuniões sócio-educativas mensais (educação, saúde, orientação profissional);</li> <li>• Manter os filhos, a partir de 7 anos, na escola;</li> <li>• Levar os filhos ao posto de saúde para visitas periódicas e vacinação;</li> <li>• Assegurar a não permanência dos filhos na rua.</li> </ul> <p><b>2. Duração:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Um ano, renovável desde que as exigências sejam cumpridas e conforme critérios a serem fixados.</li> </ul> <p><b>3. Abrangência:</b></p> <p>Cidade de Campinas</p>	<p>Deixar de atender os critérios de acesso ou descumprir as exigências estabelecidas na Carta-Contrato.</p>	<p><b>1. Financiamento:</b></p> <p>Orçamento municipal (1%, em torno de 3 milhões de reais), buscando complementação de empresas, entidades e governo estadual e federal.</p> <p><b>2. Meta:</b></p> <p>Atingir 3.000 famílias no primeiro ano de funcionamento do Programa.</p>	<p>Iniciada a implantação em março de 1995, encontrando-se em plena execução, tendo atingido, até março de 1996, 2.477 famílias.</p>

**Quadro nº 3**

Programa de Bolsa Familiar para Educação do Governo de Brasília

(Decreto Lei nº 16.270 de 11.01.95-instituiu; Portaria nº 16 de 09.02.95-regulamenta. Autoria: Governo do Distrito Federal Cristóvão Buarque PT-SP)

<b>Objetivos</b>	<b>Crítérios de Elegibilidade Restrições</b>	<b>Beneficiário Benefício</b>	<b>Exigências Duração Abrangência</b>	<b>Motivos de Desligamento</b>	<b>Financiamento Meta</b>	<b>Posição Atual</b>
<p>Desenvolver ação educacional, política, social, humana e de integração familiar;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Conceder bolsa familiar para educação;</li> <li>• Matricular e manter na escola crianças carentes de 7 a 14 anos;</li> <li>• Atender crianças carentes e em precária situação familiar;</li> <li>• Melhorar as condições de vida das famílias atendidas</li> </ul>	<p><b>1. Critérios:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ter renda familiar de até 1/2 salário mínimo;</li> <li>• Residir há pelo menos 5 anos em Brasília;</li> <li>• Ter filhos de 7 a 14 anos;</li> <li>• Ter todos os filhos em escola pública, com frequência de pelo menos 90% às aulas;</li> <li>• Inscrição dos pais desempregados no SINE;</li> </ul> <p><b>2. Restrições:</b> Não há.</p>	<p><b>1. Beneficiário:</b> Famílias carentes com filhos até 14 anos em escolas públicas.</p> <p><b>2. Benefício:</b> 1 salário mínimo mensal.</p>	<p><b>1. Exigências:</b> Frequência de 90% às aulas.</p> <p><b>2. Duração:</b> 12 meses consecutivos, podendo ser renovado sempre por igual período, por liberação da Comissão Executiva, através de reavaliação da situação sócio-econômica da família beneficiária.</p> <p><b>3. Abrangência:</b> Distrito Federal.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de mais de 2 dias de aula por mês;</li> <li>• Fraude na inscrição ao Programa;</li> <li>• Elevação da renda familiar.</li> </ul>	<p><b>1. Financiamento:</b> Dotação orçamentária do Distrito Federal de 1% do orçamento, com possível ajuda da União e eventuais doações.</p> <p><b>2. Meta:</b> Atender, em 1995, 6.011 famílias, com 11.927 crianças frequentando escola pública; em 1996, 20.000 famílias.</p>	<p>Em funcionamento a partir de maio de 1995, estando sendo operacionalizado nas cidades satélites de Paranoá, Brasilândia, Varjão, Emas e São Sebastião. Até abril de 1996, já estavam sendo atendidas 14.786 famílias, com 28.672 bolsistas.</p>

**Quadro nº 4**

Programa Poupança - Escola do Governo de Brasília

(Lei nº 890 de 24. 07. 95. Portaria nº 16 de 09. 02.95-regulamenta. Autoria: Governador do Distrito Federal Cristóvão Buarque PT DF)

<b>Objetivos</b>	<b>Critérios de Elegibilidade Restrições</b>	<b>Beneficiário Benefício</b>	<b>Exigência Duração Abrangência</b>	<b>Motivos de Desligamento</b>	<b>Financiamento Meta</b>	<b>Posição Atual</b>
Reduzir a evasão escolar e a repetência nas escolas públicas de Brasília.	<p><b>1. Critérios:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ser proveniente de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Familiar para Educação;</li> <li>• Apresentar bom desempenho escolar.</li> </ul> <p><b>2. Restrições:</b></p> <p>Não especificadas.</p>	<p><b>1. Beneficiário:</b></p> <p>Aluno de escola pública, filho de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Familiar para Educação.</p> <p><b>2. Benefício:</b></p> <p>1 salário mínimo anual.</p>	<p><b>1. Exigência:</b></p> <p>Bom desempenho escolar.</p> <p><b>2. Duração:</b></p> <p>Até a conclusão do 2º Grau.</p> <p><b>3. Abrangência:</b></p> <p>Distrito Federal.</p>	<p>Repetir a série ou abandonar a escola por 2 anos consecutivos.</p>	<p><b>1. Financiamento:</b></p> <p>Orçamento do Distrito Federal, com gerenciamento do Fundo de Solidariedade do DF.</p> <p><b>2. Meta:</b></p> <p>Atender a todos que cumpram os critérios de elegibilidade.</p>	<p>Em funcionamento desde dezembro de 1995, tendo concedido nesse ano 9.652 poupanças a alunos aprovados.</p>

**Quadro nº 5**

Programa de Garantia de Renda Mínima Familiar - PGRM - da Prefeitura de Ribeirão Preto (Projeto de Lei de autoria da Vereadora Joana Leal Garcia PT SP)

<b>Objetivo Prioridade</b>	<b>Crítérios de Elegibilidade</b>	<b>Beneficiário Benefício</b>	<b>Exigência Abrangência</b>	<b>Motivo de Desligamento</b>	<b>Financiamento Meta</b>	<b>Posição Atual</b>
<p><b>1. Objetivo:</b> Estimular o retorno de crianças de rua à escola.</p> <p><b>2. Prioridade:</b> Atendimento de famílias com crianças na rua ou desnutridas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ter renda familiar mensal inferior a R\$ 140,00 ou renda mensal per capita de até R\$ 35,00;</li> <li>• Ter filhos de até 14 anos;</li> <li>• Residir no Município há pelo menos 5 anos.</li> </ul>	<p><b>1. Beneficiário:</b> Famílias carentes com filhos de até 14 anos que estejam na rua ou sejam desnutridos-</p> <p><b>2. Benefício:</b> Complementação mensal da renda familiar per capita até atingir R\$ 35,00.</p>	<p><b>1. Exigência:</b> Manter os filhos matriculados em escolas públicas e freqüentando às aulas regularmente.</p> <p><b>2. Abrangência:</b> Município de Ribeirão Preto.</p>	<p>Deixar de atender os critérios de acesso ou descumprir as exigências estipuladas.</p>	<p><b>1. Financiamento:</b> É previsto 1% do orçamento anual do Município.</p> <p><b>2. Meta:</b> Atender 2.200 famílias em 1996.</p>	<p>A execução do Programa foi iniciada em dezembro de 1995, tendo sido atendidas 765 famílias até abril de 1996.</p>

**Quadro nº 6**

Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima - PGRFM- da Prefeitura de Salvador (Lei nº 5.030/95-institui; Decreto nº 11.141/95-regulamenta. Autoria: Prefeita Lídice da Mata PSDB-BA)

Objetivos	Critérios de Elegibilidade Restrições	Beneficiário Benefício Abrangência	Exigências Duração	Prioridades	Financiamento Meta	Motivos de Desligamento Posição Atual
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecer políticas sociais essenciais, concentrando na política de educação;</li> <li>• Estimular a permanência de crianças na escola, investindo na rede pública;</li> <li>• Articular o combate à miséria com a redução do analfabetismo, o acesso à assistência médica e a absorção do cidadão no mercado de trabalho.</li> </ul>	<p><b>1. Critérios:</b> Ter renda familiar mensal inferior a R\$ 100,00 ou renda <b>per capita</b> mensal inferior a R\$ 25,00;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ter filhos menores de 14 anos em situação de risco;</li> <li>• Residir em Salvador há pelo menos 2 anos, na data da promulgação da lei.</li> </ul> <p><b>2. Restrições:</b> Não há.</p>	<p><b>1. Beneficiário:</b> Famílias carentes com menores de 14 anos, em situação de risco.</p> <p><b>2. Benefício:</b> Complementação mensal, em dinheiro, da renda familiar per capita até atingir R\$ 25,00.</p> <p><b>3. Abrangência:</b> Cidade de Salvador.</p>	<p><b>1. Exigências:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cadastrar-se nos prazos fixados;</li> <li>• Comprovar matrícula e frequência mensal de 95% dos filhos à escola e ida ao posto de saúde;</li> <li>• Participar de programa de emprego e renda do Município;</li> <li>• Participar das atividades sócio-culturais, realizadas mensalmente.</li> </ul> <p><b>2. Duração:</b> Um ano, prorrogável por 24 meses, à critério do Comitê Consultivo.</p>	<p>Famílias com:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Criança de até 18 meses com desnutrição atual atestada por centro de saúde do Município;</li> <li>• Criança grávida de até 14 anos;</li> <li>• Criança de até 14 anos, vítima de acidente com comprometimento do aparelho locomotor ou órgão dos sentidos;</li> <li>• Criança de até 14 anos que viva na rua, encaminhada pelo Conselho Tutelar ou entidades credenciadas.</li> </ul>	<p><b>1. Financiamento</b> Dotações orçamentárias da Prefeitura de Salvador, no limite de 0,02% do valor das receitas correntes podendo ser acrescentadas de outros recursos junto a órgãos e entidades governamentais e não governamentais.</p> <p><b>2. Meta:</b> É previsto o atendimento de 1.000 famílias, numa 1ª etapa e mais 1.000, numa 2ª, sem determinação de prazo.</p>	<p><b>1. Motivos de Desligamento:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Não cumprimento do contrato;</li> <li>• cessada a necessidade do benefício;</li> <li>• término do prazo estabelecido.</li> </ul> <p><b>2. Posição Atual:</b> Apesar da regulamentação em outubro de 1995, o Programa, até abril de 1996, ainda não havia se iniciado.</p>

### 5.3. Questões Centrais no Debate sobre Política de Renda Mínima no Brasil

A partir do conteúdo abordado nesse trabalho, é possível levantar algumas questões que entendo relevantes e centrais para se avançar no debate sobre renda mínima no Brasil. São elas:

- a) Quais seriam as restrições e possibilidades para adoção de políticas públicas de renda mínima em países ditos pobres, subdesenvolvidos, do Terceiro Mundo?

Para uns, a renda mínima é uma política minimalista de generalização de medidas puramente assistenciais, em direção à base, nos países onde a proteção social é deficiente. Assim percebida, essa política apresenta vários inconvenientes.

O primeiro é o enfraquecimento da sociabilidade, da proximidade, da solidariedade social.

Outro aspecto é que a garantia de uma renda mínima ocasionaria modificação profunda de hábitos e de necessidades nos padrões de consumo de bens e serviços da população, com profundos rebatimentos na vida social e na economia do país.

Um terceiro rebatimento, muito presente em argumentações de diversas ordens, é que a renda mínima poderá subvencionar a economia subterrânea, ou seja, os beneficiários complementaríamos simplesmente a prestação do mínimo social com trabalhos informais, podendo ter efeitos desestruturantes sobre a economia desses países<sup>83</sup>. Por outro lado, a reação do empresariado tenderia a ser de fraude nas contratações de trabalhadores, deixando de assinar a Carteira de Trabalho, diminuindo, portanto, os contratos formais<sup>84</sup>, ou rebaixando salários.

Uma quarta argumentação é que, nos países pobres, a demanda por renda mínima será tão elevada que poderia inviabilizar qualquer programa, sendo mais realista adotar formas categorias de benefícios sociais, reservadas a pessoas idosas, deficientes e ainda direcionadas a certas situações de desemprego. Nesse caso, os mínimos sociais não

---

83. No Brasil, o PIB é constituído de mais de 50% de rendas provenientes do setor informal.

84. No Brasil, mais de 40% dos trabalhadores não têm Carteira de Trabalho assinada.

teriam o objetivo de combater a pobreza, mas se revestiriam de um caráter emergencial (GOUJON, 1994, p. 103)<sup>85</sup>.

Todavia, é identificada, também na literatura, uma ordem de argumentação que se contrapõe a essa.

Os recursos necessários para erradicar as formas extremas de pobreza, em países em desenvolvimento, são muito baixos<sup>86</sup>, de modo que programas de transferência direta de renda, como os programas de renda mínima, apresentam um enorme potencial no combate à pobreza no Brasil. Os entraves principais para adoção desses programas, não são seus custos financeiros, mas essencialmente:

- falta de determinação política para comprometer uma fração pequena da renda nacional com programas desse tipo;
- falta de capacidade tecnológica e organizacional para implementar programas eficientes, capazes de fazer com que os recursos destinados cheguem realmente aos pobres;
- falsa expectativa de que a instituição de programas assistenciais efetivos criaria problemas de desestímulo ao trabalho por parte da população pobre, embora as evidências desautorizem essa hipótese<sup>87</sup> (BARROS; CAMARGO; MENDONÇA, 1994, p. 121-122).

Na realidade, o que tem orientado a ação do Estado, no Brasil, é uma forte priorização do econômico em detrimento do social, como se o atendimento deste fosse uma decorrência direta do outro. Trata-se, por conseguinte, de uma questão de prioridade política.

Face a essa argumentação, com a qual concordo, o ponto central que se coloca para o debate é a questão da universalização e da focalização. O problema central não é uma possível oposição entre universalização e focalização. Parece que o desafio é desenvolver

---

85. O autor, ao desenvolver essa argumentação, se referia aos países do Sul da Europa (Grécia, Portugal, Itália e Espanha), principalmente os mais pobres. Todavia, essa argumentação é recorrente quando o tema é a adoção de políticas de renda mínima em países com elevado índice de pobreza como o Brasil.

86. O **World Development Report** sobre pobreza, elaborado pelo Banco Mundial, estimou em 1% a percentagem do PIB da América Latina que seria necessária para eliminar toda a pobreza extrema da Região.

87. Avaliações sobre algumas experiências de Imposto Negativo, entre estas, a mais famosa, de New Jersey, nos Estados Unidos (1969-1972), não comprovam essa hipótese. Mesmo no Brasil, a instituição do Seguro Desemprego não elevou a taxa do desemprego, nem reduziu o grau de informalidade do mercado de trabalho brasileiro.

métodos eficazes para identificar e atingir, com esses programas, os segmentos mais pobres da população, de modo a minimizar perdas e maximizar impactos positivos<sup>88</sup>. Nesse sentido, a descentralização de programas, associada ao emprego de métodos efetivos, pode oferecer possibilidades de focalização mais efetiva e criteriosa, embora o nível local da descentralização tenha colocado, no Brasil, a forte tendência ao patrimonialismo e ao clientelismo.

b) Como se coloca, portanto, a problemática da universalização X focalização para a adoção de políticas de renda mínima, no Brasil?

O importante, nesse debate, parece ser perceber a focalização não simplesmente como uma restrição, mas compreendê-la também como uma discriminação positiva. Ademais, o conceito de universalização comporta igualmente relativização, ou seja, pode-se considerar efetivamente universal um programa que cubra, de fato, um determinado segmento da população que dele necessita. Não se trata, ao meu ver, do viés da categorização, pura e simples, que tem marcado os programas assistenciais no mundo inteiro (idosos, deficientes, desempregados, viúvas, pais solteiros, etc.) que tem servido de base para a discriminação e a estigmatização dos assistidos.

Parece que não seria possível se preconizar, no Brasil, uma renda mínima enquanto renda monetária universal, independente da condição de recursos e do exercício ou não do trabalho. O fundamental é identificar e operacionalizar, sem discriminação, uma multiplicidade de critérios que permitam focalizar positivamente programas de renda mínima em determinadas populações, articulando-os com outras políticas e programas que apresentem possibilidades de mudanças fundamentais no quadro de pobreza no país.

Daí surge uma terceira questão:

c) Como se coloca a possibilidade de articulação da renda mínima com as políticas sociais básicas?

O acesso a políticas públicas básicas (educação, saúde, saneamento, transporte, emprego, etc.) foi colocado, no Brasil, com muita força, nas décadas de 70 e 80 como demandas no contexto da luta pela construção da cidadania.

---

<sup>88</sup>. Estudos como o de LOPES (1993, 1994) e MACEDO (1987) têm revelado o limitado acesso das populações mais pobres aos programas assistenciais, no Brasil.



Perceber a política pública de renda mínima como pré-condição para acesso às políticas sociais básicas, me parece promissor, a nível do debate e das experiências. E aqui merecem destaque as políticas de educação e saúde, naturalmente considerando a prioridade de uma política de emprego e renda, quando o objetivo é o combate à pobreza.

Como visto anteriormente, o debate e as experiências pioneiras de renda mínima no Brasil vêm apontando na direção de articular uma renda monetária com as políticas sociais básicas de educação e saúde. O desafio que se coloca é, sobretudo, referente às interveniências que podem ocorrer na execução desses programas, o que ressalta a relevância de um processo sério de acompanhamento e avaliação.

Sabe-se que, num país pobre como o Brasil, a contribuição da criança na renda familiar é fundamental, significando que manter as crianças na escola, para as famílias pobres, representa elevado custo. Significa despesas e rendas que deixam de compor a baixa renda familiar. E o mais sério é que se trata de um círculo vicioso: a criança trabalhadora de hoje é o pobre do futuro.

Essa realidade aponta para a tese de que complementar a renda familiar das famílias carentes para permitir a seus filhos irem à escola é fundamental para quebrar o elo da pobreza do presente com a pobreza do futuro<sup>89</sup> :

“a combinação de políticas compensatórias que amenizem a pobreza no presente (renda mínima) com políticas estruturais que aumentem o estoque de capital humano das famílias, principalmente das crianças de famílias pobres (educação) pode ser extremamente efetivo para reduzir a pobreza no país. Como nessas famílias a renda obtida pelas crianças, através de sua inserção no mercado de trabalho, é um importante componente da renda familiar total, sendo, muitas vezes, fundamental para a própria sobrevivência física das famílias no curto prazo, o trabalho passa a ter prioridade sobre a escola, induzindo à repetência e à evasão prematura do sistema escolar” (BARROS; CAMARGO; MENDONÇA, 1994, p. 126).

Ou seja, para os autores, compensar monetariamente famílias, com um nível muito baixo de renda, pelo tempo que as crianças permaneçam na escola, além do impacto, a longo

---

<sup>89</sup>. Dos programas de renda mínima em desenvolvimento, no Brasil, o que ressalta, mais forte e explicitamente, esse argumento é o Programa Bolsa Familiar para Educação e Poupança-Escola, em desenvolvimento em Brasília, que inspirou a proposta de Senador José Roberto Arruda (PSDB-DF), apresentado ao Congresso Nacional, em abril de 1996.

prazo, sobre o nível da pobreza no país, apresenta, pelo menos, dois impactos importantes a curto prazo:

- eleva a demanda por educação, o que significa uma exigência para ampliação e melhoria do ensino público, sem o que o objetivo de longo prazo não se efetiva;
- libera postos de trabalho para trabalhadores de baixa qualificação, o que pode aumentar a oportunidade de ocupações produtivas para essas famílias.

A articulação da política de renda mínima com as políticas sociais básicas aponta, enfim, outra questão também central para aprofundamento do debate:

d) Como se coloca a questão da substituição X complementariedade de programas sociais no âmbito do debate sobre renda mínima?

Articular uma política de renda mínima com políticas sociais básicas já implica, necessariamente, em desqualificar o argumento da substituição. Não se trata de opção entre dinheiro ou serviço. Uma transferência monetária mínima não é substitutivo, mas pré-condição de acesso a programas e serviços sociais (DRAIBE, 1995, p. 9). Ainda mais, a adoção de política de renda mínima só tem real impacto sobre a pobreza se associada a uma efetiva política de emprego e renda e à ampliação e melhoria de programas e serviços sociais básicos.

## 6. CONCLUSÕES

No estudo da literatura sobre a política de renda mínima, foram identificados dois níveis de formulações:

Um nível que apresenta as formulações de propostas, muitas das quais não chegaram a se transformar em práticas. Sua relevância se identifica por fundamentarem e alimentarem o debate. Um outro nível que aborda o conteúdo de práticas de renda mínima em curso.

Considerando esses dois níveis de abordagem, verifica-se a amplitude e diversificação de formulações, quer evidenciando propostas ou práticas, que podem ser situadas numa linha contínua que vai de um extremo liberal, às vezes matizado de conservadorismo, a um extremo progressista, com posições intermediárias, o que torna difícil o enquadramento dos autores em determinadas posições de fronteiras entre matizes diferentes no interior de uma determinada matriz teórica.

Como visto anteriormente, o debate recente sobre renda mínima situa-se no contexto de mutação da sociedade salarial, denotando-se crescente ruptura entre trabalho, tempo e renda, com conseqüentes rebatimentos sobre o funcionamento do **Welfare State**. Todavia, a base histórica desse debate está relacionada com a visibilidade da questão social a partir da primeira metade do século XIX, enquanto fenômeno das sociedades capitalistas, estruturadas pelo assalariamento.

A sociedade salarial passa a contar, sobretudo, a partir da primeira metade desse século até a década de 70, com dois mecanismos privilegiados de integração social: a utopia do pleno emprego, defendida por Keynes e a utopia de cobertura dos riscos sociais (doença, invalidez, desemprego), através do **Welfare State**, idealizada por Beveridge.

O Estado **laissez-faireano** dá lugar a um Estado forte que assume funções de regulação econômica e social, passando da assistência direta ao seguro obrigatório, seguidos do afrouxamento entre contribuição e benefício, com ampliação do campo dos direitos sociais, rumo à perspectiva da universalização, articulando previdência e assistência, via categorização-estratificação das populações assistidas.

Na atualidade, o que se verifica é:

- um movimento enfraquecedor do Estado, em cujo contexto se busca a focalização de programas sociais em determinados segmentos populacionais, o que tem significado restrição à demanda por universalização;
- a proposta de descentralização dos programas sociais, revelando-se mais um mecanismo de transferência de responsabilidades e redução de programas e serviços sociais;
- a adoção de formas variadas de privatização (diretamente ou relacionada com quem custeia, quem produz e quem distribui);
- crescimento do terceiro setor, com o surgimento de formas alternativas de políticas sociais que, muitas vezes, se revelam limitadas, precárias e instáveis, constituindo uma nova solidariedade e fazendo emergir novas formas de associações, de grupos de interesses, revestindo-se, muitas vezes, de um caráter alternativo ao sindicato e até ao movimento social, alimentados pela concepção de direito e participação como nova energia. É a era dos conselhos e das organizações não-governamentais;
- nova relação público X privado movida pela idéia de parceria, o que tem significado mais transferência de responsabilidades de funções de regulação do Estado para a sociedade.

Vive-se uma internacionalização dos processos econômicos e do trabalho, sob a hegemonia do capital financeiro, com o enfraquecimento do Estado-Nação e a constituição dos grandes blocos econômicos.

Desestrutura-se a “sociedade integrada” via emprego e assalariamento, e se configura uma “sociedade dual”, onde se gesta nova questão social marcada pelo fenômeno crescente do desemprego duradouro e a “nova pobreza”. Reduz-se o número dos integrados pelo trabalho e pelo assalariamento.

Amplia-se o contingente dos precariamente integrados, com nova categorização de excluídos, representada pelo trabalhador com qualificação desatualizada; o jovem que nunca entrou no mercado de trabalho; os ocupantes de trabalhos precários; o estrangeiro; a mulher; o negro.

Vive-se uma conjuntura marcada:

- pela degradação da condição salarial, pelo desemprego, flexibilização, precarização, fragmentação, instabilidade do trabalho, com exigências de requalificação profissional e internacionalização do mercado de trabalho;
- pela primazia da via do mercado;
- pela ausência de um projeto societário alternativo.

Face à questão social central, gestada na contemporaneidade, expressa sobretudo pela pobreza, qualificada de “nova”, que demandas são postas para o **Welfare State**, também em crise e em desestruturação?

É nessa contemporaneidade que a temática da renda mínima se situa. Para uns, para substituir o aparato complexo, opaco e burocratizado do **Welfare State**. Para outros, como mecanismo de sua ampliação e redimensionamento.

A literatura analisada situa a temática da renda mínima num campo amplo e diverso, no qual identifiquei três vertentes principais.

Uma primeira que se fundamenta numa argumentação de ordem econômica, defendida pelos liberais, que concebe a renda mínima como mecanismo eficiente para combater a pobreza e o desemprego de longa duração; como mecanismo de apoio ao processo de flexibilização do trabalho; como estratégia para permitir a simplificação e a funcionalidade do ineficaz e inadequado **Welfare State**. Enfim, como mecanismo necessário à eficiência do capitalismo na sua fase atual.

A idéia central é a substituição de serviços e transferências sociais por uma renda monetária, de base individual ou complementar, atribuída a indivíduos ou a famílias.

Uma segunda vertente, representando o outro extremo da linha contínua, fundamentando-se na argumentação que preconiza nova forma de distribuição da fração crescente da riqueza socialmente produzida, quando é cada vez menos necessária a participação do homem no processo produtivo. Essa vertente é defendida pelos denominados progressistas, reformistas, distributivistas que preconizam assegurar a cobertura das necessidades básicas, para uns, e a disponibilidade de tempo livre, para outros, permitindo a realização de projetos sociais e pessoais, inclusive uma qualificação permanente para atender às demandas econômico-sociais da atualidade.

A idéia central dos progressistas-distributivistas é a complementação e não a substituição dos programas e serviços oferecidos pelos sistemas de proteção social atuais, nos quais se situaria a renda mínima, enquanto direito universal.

A terceira vertente articula a idéia de renda mínima com a noção de inserção-reinserção social e profissional do beneficiário. Essa vertente orienta a maioria das experiências internacionais e concebe a renda mínima como uma transferência monetária para permitir a satisfação das necessidades básicas dos necessitados, possibilitando-lhes uma vida “decente”. Articula a renda mínima com a luta de combate à pobreza, mas, segundo seus defensores, numa perspectiva de independência e dignidade do beneficiário, propondo, assim, superar o caráter discriminante, estigmatizante e de passividade que marca os serviços e transferências assistenciais.

A lógica que orienta essa vertente é a de complementação e não de substituição dos programas e serviços sociais e sua idéia central e inovadora é propor a articulação do direito a uma renda mínima ao direito a uma inserção-reinserção profissional e social dos beneficiários, ou seja, vincula direitos sociais a obrigações morais.

Considerando que é a política de inserção que vem orientando grande parte das experiências em curso, no âmbito dessas conclusões, realço as seguintes apreciações:

- a passagem de uma política de integração para uma política de inserção é, no mínimo, contraditória, por ser evocada exatamente numa conjuntura em que a transformação no mundo do trabalho coloca os limites de uma sociedade que vincula o trabalho ao assalariamento;
- trata-se de uma abordagem individualizante (que às vezes exige assinatura de um contrato por parte do beneficiário) de uma questão coletiva e estrutural (desemprego-pobreza); da transferência da função reguladora do Estado, deslocando a responsabilidade, sobre a pobreza, das estruturas para os indivíduos e a sociedade;
- atribui um viés de caráter idealista e voluntarista às políticas sociais públicas;
- trata-se de uma “solução” instável, limitada e precária, constituindo-se muito mais numa estratégia de institucionalização e socialização da pobreza, para torná-la suportável, não dando conta da multidimensionalidade desse fenômeno, reduzindo-o a uma perspectiva individual e conjuntural;

- não é capaz de produzir o fim da sociedade dual, podendo apenas “garantir” um mínimo que assegure a cobertura dos custos de reprodução da força de trabalho, perpetuando a cultura da pobreza e instituindo uma pobreza assistida para manter o mundo dos pobres, de onde estes não conseguem mais sair, além de instituir uma nova dualidade: pobres assistidos e pobres não assistidos, representando, enfim, a perpetuação dos baixos salários, da precarização e da pobreza.

Nessa sociedade, onde o capitalismo radicalizou seu fundamento básico - progredir economizando trabalho - uma política de renda mínima, quando desvinculada de medidas de caráter estrutural, não representa senão uma justiça residual e periférica, que se orienta por uma visão harmoniosa da sociedade, obscurecendo as lutas contra as desigualdades sociais e postergando as possibilidades de mudanças radicais.

**BIBLIOGRAFIA CONSULTADA**

- ADAMARD, Raphaël. Revenu minimum ou chômage maximum? Esprit, Paris, n. hors série (extreme pauvreté et RMI), p.59-66, jan. 1989.
- AFSA/CÉDRIC. Le revenu minimum d'insertion: une mesure d'accompagnement? Recherches et Prévisions, Paris, n. 27, p. 13-22, mars 1992.
- AGUILAR, Manuel; GAVIRIA, Mario; LAPARRA, Miguel. Les limites de l'Espagne sociale. Pauvreté, allocations d'assistance et revenu minimum. Revue Française des Affaires Sociales, Paris, n. hors-série, p. 131-158, oct. 1991.
- ASSEMBLÉE NATIONALE. Project de loi relatif au revenu minimum d'insertion (text définitif), 30 nov. 1988.(Texte Adopté n.37).
- AURELIANO, Liana; DRAIBE, Sônia Miriam. A especificidade do "Welfare State" brasileiro. In: Brasil. Ministério da Previdência e Assistência Social. Comissão Econômica para a América Latina. Economia e Desenvolvimento. Brasília, v.1 p. 86-119, 1989.
- AUTES, Michael. Le RMI; une politique de fortune. Sociétés Contemporaines, Paris, n. 9, p. 11-26, mars 1992.
- AZNAR, Guy. Le travail c'est fini (à plein temps, tout la vie, pour tout le monde) et c'est une bonne nouvelle. Paris: Belfond, 1992.
- Revenu minimum garanti et deuxième chèque. Futuribles, Paris, n. 120, p.59-68, avr. 1988.
- Protection sociale et lutte contre la pauvreté en Espagne. Revue Française des Affaires Sociales, Paris, n. hors-série, p. 25-43, oct. 1991,
- BAKER, John. An egalitarian case for basic income. In: VAN PARIJS, Philippe. (ed.). Arguing for basic income. London: Verso, 1992.
- BARROS, Ricardo Paes de; CAMARGO, José Márcio; MENDONÇA, Rosane. Uma agenda de combate à pobreza no Brasil. In: DIPES/IPEA. Perspectivas da economia brasileira. Brasília, v.1, p. 117-129, 1994.
- BARRY, Brian. Equality yes, basic income no. In: VAN PARIJS, Philippe, (ed.) Arguing for basic income. London: Verso, 1992.
- BAUBY, Pierre; BOUAL, Jean-Chaude. Pour une citoyenneté européenne. Paris: Les Ediciones de l'Atelier/Éditions Ouvrières, 1994.
- BELORGEY, Jean-Michel; DONZELOT, Jacques. Le RMI: une loi sans qualités? Discussion entre Jean- Michel Belorgey et Jacques Donzelot. Esprit, Paris, n. hors série (L'extreme pauvreté et RMI), p. 2-13, jan. 1989.
- BIHLER, François. Le dispositif RMI est-il bien compris par ses bénéficiaires? Recherches et Prévisions, Paris, n. 27, p. 23-26, mars 1992.
- BRESSON, Yoland. Réalité économique du revenu d'existence. In: BRESSON, Y.; GUITTON, H. Repenser la solidarité. Paris: Editions Universitaires, 1991.
- L'après salariat. une nouvelle approche de l'économie. 2 ed. Paris: Economica, 1993.



- GUILHAUME, Philippe. Le participat: réconcilier l'économie et le social. Paris: Chatard et Associés Éditeurs, 1988.
- GUITTON, Henri. Repenser la solidarité. Paris: Editions Universitaires, 1991.
- BROWN, P.G.; JOHSON, C.; VERNIER, P. (eds.). Income support: conceptual and policy issues. New Jersey: Rowman & Littlefield, 1981.
- CARLING, Alan. Just two just taxes. In: VAN PARIJS, Philippe (ed.). Arguing for basic income. London: Verso, 1992, p. 93-98.
- CASTEL, Robert. Les métamorphoses de la question sociale: une chronique du salariat. Paris: Fayard, 1995.
- CEDRIC/AFSA. Le revenu minimum d'insertion: une prestation d'accompagnement? Recherches et Previsions, Paris, n. 27, p. 13-22, mars, 1992.
- CHANTAL, Guillaume. Le minimum social vu Besançon. Esprit, Paris, n. hors série (L'extreme pauvreté et RMI), p. 50-57, jan.1989.
- CHOPART, Jean-Noël. Le classement des pauvres. MIRE Info, Paris, n. 25, mars, 1992.
- CHOQUET, Luc-Henry; CHATEAURAYNAUD, Francis. Le RMI: entre mises en forme et mises en oeuvre. Revue Française des Affaires Sociales, Paris, n. 3, p. 95-11, jui/sep. 1993.
- CNAF. Pauvreté, État social ou situation économique? Recherches et Previsions, Paris, n. 22/23, p. 37-66, dec. 1990; mars 1991.
- COMISSION NATIONAL DE EVALUATION DU REVENU MINIMUM D'INSERTION. RMI. Le pari de l'insertion. Paris: La Documentation Française, 1992 (Tomo I).  
Le pari de l'insertion. Paris: La documentation Française, 1992. (Tomo II).  
RMI. Proposttion d'un cadre d'analyse sur le RMI. Avr.1991 (mimeog.).
- CROUTTE, Patricia. Etude des multiples pratiques du revenu minimum d'insertion. Recherches et Prévisions. RMI - Premiers Bilans 22/23. Paris: CNAF, p. 59-66 dec. 1990; mars 1991.
- DEBORDEAUX, Danièle. Les recherches sur la pauvreté dans les programmes de recherche de la CNAF. Revue Française des Affaires Sociales, Paris, n. 2, p. 5-8, avr./juin 1992,  
RMI et politique familiale. Recherches et Prévisions, Paris, n. 26, p. 19-36, dec. 1991.
- DELCOURT, Jacques. Globalisation de l'économie et progrès social. Futuribles, Paris, n. 164, p. 3-34, avr. 1992,
- DOUGLAS, M. Credit, power, democracy. London, 1922.  
Economic democracy. London, 1920.

DRAIBE, Sônia Miriam. As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In: IPEA/EPLAN. Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas; v.4 (Políticas sociais e organização do trabalho). Brasília,1990.

Pelo reforço da proteção das famílias pobres. In: NEPP. Política de proteção às famílias pobres no Brasil e avaliação da prestação de serviços de organizações não-governamentais que atendem crianças, adolescentes e idosos: relatório de pesquisa. Campinas, 1995.

Da assistência aos programas de renda mínima garantida. In: SUPPLY, Eduardo. Programa de garantia de renda mínima. Brasília: Gráfica do Senado, 1992.

Et al. Políticas sociales y programas de combate a la pobreza en el Brasil. In: Red de Centros de Investigación Económica Aplicada. Estratégias para combater la pobreza en América Latina: programas, instituições e recursos. Santiago: Banco Mundial de Desarrollo, 1995.

EUZEBY, Chantal. Le revenu minimum garanti. Paris: La Decouvert, 1991-a.

Le revenu minimum garanti dans la CEE Expériences et propositions. Revue Française des Affaires Sociales, Paris, n. hors-série, p. 9-23, oct. 1991-b.

Le revenu minimum garanti: experiences et propositions. Revue Internationale de Travail, Paris, v. 126, n.2, p. 281-306, mai-juin 1987.

Le revenu minimum garanti: une formule en gestation. Revue Droit Social, Paris, n.3, p. 262-271, mars 1988.

Pauvreté, protection sociale, revenu minimum garanti. Paris: Grenoble,1986.

FALEIROS, Vicente de Paula. A questão da renda mínima - os casos da França e do Quebec. Brasília: IPEA/PNUD/Programa de Estudos de Políticas Públicas, 1992 (mimeogr.).

FREEDEN, Michael. Liberal communitarism and basic income. In: VAN PARIJS, Philippe (ed.). Arguing for basic income. London/ New York: Verso,1992.

FRIEDMAN, M. Capitalism and freedom. Chicago: University of Chicago Press, 1962.

FRIEDMAN, R. Free to choose. London: Secker and Warbur, 1980.

GAUDIER, Maryse. Pauvretés, inégalités, exclusions: renouveau des approches theoriques et des pratiques sociales. Poverty, inequality, exclusion: new approaches to theory and practice. Genève: Institut international d'études sociales. Série bibliographique, n. 17, 1993.

GAUTHIER, Pierre. Les programmes départementaux d'insertion. Revue Française des Affaires Sociales, Paris, n. hors-série, p. 173-180, oct. 1991,

GAZIER, B.Fundaments de la protection sociale et revenu minimum garanti. Revue Française de Affaires Sociales, Paris, n. 2, p. 2-21, avr.-juin 1988.

GONTCHAROFF, Georges. Le RMI, enjeu de la décentralization. Paris, juin 1991. (mimeogr.).

GOODIN, Robert E. Towards a minimally presumptuous social welfare policy. In: VAN PARIJS, Philippe (ed.). Arguing for basic income. London/: Verso, 1992, p. 195-214.

GORZ, A. L'allocation universelle: verson de droite et verson de gauche. Revue Nouvelle, Paris, n.81, p. 419-428, 1985.

Les chemins de paradis: l'agonie du capital. Paris: Galilée, 1983.

Métamorphose du travail: quête du sense. Paris: Galilé, 1991.

On the difference between society and community, and why basic income cannot by itself confer full membership of either. In: VAN PARIJS, Philippe (ed.). Arguing for basic income. London: Verso, 1992, p. 178-184.

Qui ne travaille pas mangera quand même. Futuribles, Paris, n. 101. jui.-août, 1986.

GOUJON, Daniel. Le revenu minimum en Europe. Quelles perspectives pour un projet communautaire de lutte contre l'exclusion? Ruvue Française des Affaires Sociales, Paris, n.2, p. 89-109, avr./juin 1994.

GREFFE, Xavier. L'impôt des pauvres: nouvelle strategie de la politique sociale. Paris: Dunod, 1978.

GUITTON, Henri. L'après salariat: une nouvelle approche de l' économie. 2ed. Paris: Economica, 1993.

Revenu d'existence et revenu d'activité. Futuribles, Paris, n. 124, p. 43-47, sep.1988.

JEANDIDIER, Bruno. Est si l'on modifait le barème de l'allocation de RMI? Sociétés Contemporaine, Paris, n. 9, p. 101-117, mars 1992.

JOBERT, Bruno Le RMI est-il une politique publique? Revue Française des Affaires Sociales, Paris, n. hors- série, p.123-129, oct. 1991.

Essai sur dispositif institutionnel du RMI. Contribution au Séminaire Institutionnel de la Commission Nationale d'Évaluation du RMI. Paris, jui. 1991 (mimeogr).

Le RMI comme politique publique. Communication au Colloque sur politiques Publiques en Matière de Pauvreté. Paris: CEPES, Grennoble, juin 1990-a (mimeogr.).

Note pour une approche des acteurs centraux du RMI. Paris, déce. 1990-a (mimeogr.).

JORDAN, Bill. Basic income and the common good. In: VAN PARIJS, Philippe (ed). Arguing for basic income. London: Verso, 1992, p. 155-177.

JOURNAL OFFICIEL DE LA REPUBLICA FRANÇAISE. Loi n. 92-722 du 29 juillet 1992 portant adaptation de loi n. 88-1088 du 1er. décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion et relative à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et professionnel.

KLEBANER, Patrick; MARTIN, Gérard; OFFREDI, Claudine. Au-delà du revenu minimum. Futuribles, Paris, n.126, p. 3-14, nov. 1988.

LANGE, Oskar. Economie politique. Paris: PUF, 1962.

On the economic theory of socialism. Review of Economic Studies, n. 5, p. 53-71 1936.

LE RMI A L'ÉPREUVE DES FAITES. Territoires, insertion et société. Paris: Syros/Alternatives, 1991 (oeuvre collectif issu d'un programme de recherche de la MIRE et du Plan Urbain sur la mise en oeuvre du RMI en France).

- LEFEVRE-MOULENO, Rémi; VIALSOUBRANE, Florence. Le revenu minimum d'insertion (dossier de press). Paris, 1988-1989.
- LERNER, Abba. A note on socialist economics. Review of Economic Studies, n. 5, p. 419-428, 1936.
- LION, Jérôme. L'insertion: atoutes et difficultés des départements. Sociétés Contemporaines, Paris, n. 9, mars 1992.
- MARC, A. Minimum social garanti (MSG) pour l'Europe. Nice: Presses d'Europe, 1987.
- LOPES, Juarez Rubens Brandão. Brasil, 1989: um estudo sócio-econômico da indigência e da pobreza urbana. Campinas: NEPP/UNICAMP, 1993.
- Caracterização das populações pobres e acesso a programas sociais: Relatório do sub-projeto: Política de Proteção às Famílias Pobres no Brasil, Campinas: NEPP/UNICAMP, 1994.
- MACEDO, R. The (mis) targeting of social programs in Brasil: the federal health and nutrition programs, 1987 (mimeogr.).
- MARTIN, Gérard. L'evaluation du RMI. Problèmes de conception et de méthode. Paris: CEPES, mai 1989 (mimeogr.).
- Le financement de la politique d'insertion. Paris: CEPES/Grenoble, mars 1989 (mimeogr.).
- MATHEU, François. Une carte de France de la Pauvreté: les beneficiaires des minima sociaux. Rechreches et Provisions, Paris, n. 29/30, p. 57-59, sept. 1992.
- Population bénéficiaire du RMI au 30 juin 1991. Recherches et Paris, Paris, n. 26, p. 43-50, dec.1991.
- MAUREL, Elisabeth. Le RMI: une prestation à tout faire. In: LE RMI A L'ÉPREUVE DES FAITES. Territoires, insertion et société. Paris: Syros/Alternatives, 1991, p. 125-136.
- MILANO, Serge. Le revenu minimum garanti: les idées, les faites, les choix. Regards sur l'Actualit, Paris, n. 143, p. 19-31, jui. 1988-a.
- La pauvreté absolue. PARIS: Hachette, 1988-b.
- Le revenu minimum garanti dans la CEE. Paris: Presses Universitaires de France, 1989.
- Le revenu minimum social: un droit local à la solidariedad. Futuribles, Paris, n.101, p. 41-5, jui.- août, 1986.
- MINC, Alain. L'illusion égalitaire. Portage, Paris, n. 70, p. 2-4, déc. 1991,
- MIRABILE, Maria Luisa. Allocation universelle et hypothèses de revenu garanti en Italie. Revue Française des Affaires Sociales, Paris, n. hors-série, p.113-122, oct.1991.
- MORIN, Pierre. La grand mutation du travail et de employ. Paris: Les Editions d'Organization, 1994-1995.
- NATALI, João Batista. Ribeirão Preto retira crianças das ruas. Folha de S. Paulo, 28. 04 96, 1996, p. 1-9.
- NEPP. Estratégias para combater a pobreza no Brasil: programas, instituições e recursos: relatório final. Campinas: NEPP/UNICAMP, maio 1994.

- Acompanhamento e avaliação da implantação do Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM) da Prefeitura Municipal de Campinas: relatório parcial, fevereiro de 1996.
- NORMAN, Richard. Equality, needs and basic income. In: VANPARIJS, Philippe (ed.). Arguing for basic income. London: Verso, 1992, p. 141-152.
- OFFE, Claus. A non-productivist design for social policies. In; VAN PARIJS, Philippe. (ed) Arguing for basic income. London:Verso, 1992, p. 61-77.
- OFFREDI, Claudine. La précarité des années quarante-vingt ou un phénomène social en gestion dans la société. Revue Internationale d'Action Communautaire, Paris, n. 19/59, p. 21-31.s.d.
- L'insertion: entre le politique et le théorique. Revue Française des Affaires Sociales, Paris, n. hors-série, p. 207-219, oct. 1991.
- Pour une praxis de l'insertion. Paris, 1989 (mimeogr.).
- OGIEN, Albert. Le revenu minimum comme droit et comme prestation. Sociétés Contemporaines, Paris, n. 9, p. 123-141, mars 1992.
- PASSET, René. Production, employ, revenu: le divorce. Futuribles, Paris, n.131, p. 35-53, avr. 1989
- PREFEITURA DE CAMPINAS. Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima. Campinas, s.d.
- PREFEITURA DE SALVADOR. Programa de Garantia de Renda Mínima Familiar. Salvador, 1995.
- Programa de Garantia de Renda Mínima Familiar: projeto técnico de operacionalização - versão preliminar, jan. 1996.
- RAMOS, Carlos Alberto. Programa de garantia de renda mínima.Texto para Discussão (do IPEA), Brasília, n. 367. Brasília: IPEA, nov. 1994.
- RANGEON, François et al. L'évaluation dans l'administration. Paris: PUF, 1993.
- RAWLS, J. Theorie de la justice. Paris: Seuil, 1987.
- RAY, Jean Claude; JEANDIER, Bruno. Franges de la pauvreté, franges du RMI. Revue Française des Affaires Sociales, Paris, n. 2, p. 12-32, avr./juin 1992.
- ROBERTS, Keit. Un nouveau mode de distribution des revenue. Futuribles, Paris, n. 68, p. 27-58, jui./août,1983.
- ROSANVALLON, Pierre. La nouvelle question sociale: repenser l'État-providence. Paris: Seuil, 1995.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira. 2 ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987.
- SALON, Marta. Aluno na escola dá salário para famílias. Folha de S. Paulo, 28.04.96, p. 1-9.
- SAUVAGE, Patrice. L'évaluation du RMI: on en est-on? Recherches et Prévisions. RMI - Premiers Bilans 22/23. Paris: CNAF, p. 89-93, dec. 1990; mars 1991.

- SILVEIRA, Antônio Maria da. Erradicação da miséria - o pacto básico. In: SUPLICY, Eduardo. Programa de Garantia de Renda Mínima. Brasília: Gráfica do Senado, 1992, p.175-177.
- SOCIÉTÉS CONTEMPORAINES. RMI. L'Harmattan, Paris, n. 9, mars 1992.
- SPOSATI, Aldaíza; REGULES, Luís Eduardo; OLIVEIRA, Maria Norma de. Sobre os programas de garantia de renda mínima-PGRM. São Paulo, 1995 (mimeogr.).
- STANGING, Guy. The need for a new social consensus. In; VAN PARIJS, Philippe (ed.). Arguing for basic income. London/, Verso, 1992, p.47-60.
- STEINER, Hillet. Three just taxes. In: VAN PARIJS, Philippe (ed.). Arguing for basic income. London: Verso, 1992, p. 81-92.
- SUPLICY, Eduardo. Programa de Garantia de Renda Mínima. Brasília: Gráfica do Senado, 1992.
- TOLEDO, José Roberto de.; LAHÓZ, André Arruda. Ajuda para 35 milhões custaria R\$ 7 bi. Folha de S. Paulo, 28.04.96, 1996.
- TORRECILLA, Eduardo Rojo. Le RMI en Espagne: incidents sur l'organisation de la protection sociale. Revue Française des Affaires Sociales, Paris, n. hors-série, p. 55-79, oct.1991.
- VAN PARIJS, Philippe. Capitalismo de renda básica. Lua Nova, São Paulo, n. 24, p. 69-91, 1994.
- Competing justification of basic income In: VAN PARIJS, Philippe (ed.) Arguing for basic income. London: Verso, 1992, p. 3-43.
- Equal endowments as undominated diversity? Recherches Economiques de Louvain, Louvain, n. 56, p. 327-355, 1990,
- Quel destin por l'allocation universelle? Futuribles, Paris, n. 106, p. 17-31, jan. 1987.
- Real freedom for all: what (if anything) can justify capitalism?. Oxford University Press, 1995.
- VARIE, Pierre, Le RMI: une politique à l'échelon local? Revue Française des Affaires Sociales, Paris, n. hors-série, p.181-192, oct. 1991,
- VASCONCELOS, João Paulo Pires. Renda mínima: o Brasil humano In: SUPLICY, Eduardo. Programa de garantia de renda mínima. Brasília: Gráfica do Senado, 1992, p.199-200.
- VILLAC, Michel. Le RMI, dernier maillon dans la lutte contre la pauvreté. Recherches et Prévisions, Paris, n. 28, p.39-56 juin 1992.
- VUILLAUME, Dominique. Le RMI entre l'opportunité et la discrimination. MIRE Info, Paris, n. 25, p.18-23, mars 1992.
- VUOLO, Rubén lo (compilador). Contra la exclusion. La propuesta del ingreso ciudadano. Buenos Aires: CIEEP/Miño y Dávila Editores, s. d.
- WALTER, Tony. Basic income: freedom from poverty, freedom from work. London: Marion Boyars, 1989.





**UNICAMP**

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

**NEPP**

NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Cidade Universitária "Zeferino Vaz"

Av. Albert Einstein, 1300

Campinas - SP - Brasil

CEP. 13083-852

TEL: (019) 3788-2495 / 3788-2496 / 3289-3901 / 3289-3143

FAX: (019) 3289-4519

Caixa Postal - 6166

E-mail: [nucleo@nepp.unicamp.br](mailto:nucleo@nepp.unicamp.br)

Homepage: [www.nepp.unicamp.br](http://www.nepp.unicamp.br)