

## O DEBATE ATUAL SOBRE OS PROGRAMAS DE RENDA MÍNIMA NOS PAÍSES DE CAPITALISMO DESENVOLVIDO

Valter Martins<sup>1</sup>

**RESUMO:** O objeto do presente texto é apresentar parte do amplo debate sobre os programas de renda mínima desenvolvidos nos países de capitalismo desenvolvido. Dessa forma, propõe-se conhecer as principais propostas presentes na União Européia e nos Estados Unidos que tonificam o debate. Sob os argumentos e proposições de cada país e particularidade na formação dos referidos programas, no qual teremos propostas altamente ligadas a modelos de cidadania liberal até as propostas ligadas a modelos mais sólidos e equânimes de proteção social.

**Palavras-chave:** Política Social; Renda Mínima; Transferência de Renda.

**ABSTRACT:** The object of this paper is to present part of the wide debate about minimum income programs developed in countries of developed capitalism. Thus, it is proposed to meet the main proposals in the European Union and United States that tone the debate. Under the arguments and propositions of each country and particularity on the formation of such programs, in which we will have proposals highly related to models of liberal citizenship to the proposals related to more solid and equitable models of social protection.

**Keywords:** Social Policy; Minimum Income; Income Transfer.

### 1 INTRODUÇÃO

O século XX, sem sombra de dúvidas, foi um século de grandes transformações no campo das relações entre Estado e sociedade, principalmente no Pós-Primeira Guerra. Destas transformações novas demandas são impostas à ordem dominante. Por via de regra, o capitalismo, ao manter sua dominação, precisou e precisa redistribuir

---

<sup>1</sup> Estudante de Pós-graduação. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.  
valter.martins@gmail.com

pequena parte da produção das riquezas socialmente construídas. Desta forma, vê-se nessa janela historiográfica dos últimos oitenta anos uma quantidade de políticas sociais sendo implementadas, ora por via da luta da classe trabalhadora e de camadas subalternas, ora por via da concessão para garantir a manutenção da ordem instituída.

O Círculo de Cambridge, logo após a Primeira Guerra Mundial, iniciou debates de como compatibilizar os ideais de liberdade, igualdade, eficiência, justiça e democracia a partir de alternativas que pudessem atender a todos em suas necessidades. Assim, surgem, na década de 1930, as primeiras propostas de políticas públicas sociais. Porém, os primeiros sinais são impressos com os sistemas de bem-estar social na Europa. A idéia disseminada com base no “Relatório de Beveridge<sup>2</sup> que influenciou diversas nações estava relacionada à necessidade de extensão da segurança econômica a toda a população” (STEIN, 2005, p. 87). O Relatório norteou-se pela possibilidade de interrupção ou aniquilamento da capacidade produtiva, com isso a conseqüente miséria. O sistema de seguro instaurado desenvolveu-se em três direções: 1) “ampliação da cobertura de forma a incorporar todas as pessoas excluídas;” 2) “direito de assistência sanitária;” 3) “interação entre os sistemas com medidas ativas de emprego, significando a extensão dos riscos cobertos e fundamentalmente, na instauração de uma renda mínima” (STEIN, 2005, p. 88).

Dentre um conjunto de políticas sociais direcionadas principalmente à previdência, assistência, trabalho, saúde, educação e etc., passa a existir uma categorização dentro da assistência denominada de políticas de renda mínima. Essa, por sua vez, aparece nos mais diversos países e com múltiplos desenhos e objetivos, os quais direcionam a um *mix* de interesses.

Traços definidores das formas e sistemas de proteção social, dos mais simples aos mais complexos, dos mais informais aos mais institucionalizados, implica sempre uma transferência de recursos sociais, seja sob a forma de esforço, trabalho, ou seja, sob a forma de bens e serviços, ou sob a forma de dinheiro (SILVA; YAZBEK; DI GIOVANNI, 2004).

Desde então a idéia de uma renda mínima tem permeado diversos projetos políticos desde o desenvolvimento das primeiras experiências efetivas na Europa, sobretudo com os novos assentamentos do capitalismo contemporâneo.

---

<sup>2</sup> O modelo beveridgiano previa uma política social integrada, igualitária e global, associando seguro e assistência, no sentido de garantir segurança social em todas as fases da vida (PEREIRA, 2000; STEIN 2005).



No século XX, a idéia é retomada por Joan Robinson, Abba Lerner e James Meade integrantes do Círculo de Cambridge, que, em 1930, propõem sua concepção no programa do Partido Trabalhista britânico; na década de 1960 por James Tobin, e em 1972 a idéia de Tobin é incluída no programa de governo de George McGovern, nos Estados Unidos, e Jan Tinbergen em 1969. No entanto, somente na década de 1980 será desenvolvido um amplo debate internacional surgente nos países europeus substanciado com a criação da *Basic Income European Network* (BIEN), onde se têm desenhos de renda mínima desenvolvidos com rigor (SUPLICY, 2002; VAN PARIJS, 2003; STEIN 2005; VAN PARIJS; VANDERBORGHT 2006). No contexto do desenvolvimento da crise do capitalismo, mediante grandes transformações econômicas, sociais e no mundo do trabalho (SILVA; YAZBEK; DI GIOVANNI, 2004).

## 2 As concepções de Renda Mínima nos países de capitalismo desenvolvido

O debate internacional sobre uma renda mínima baseada na transferência monetária toma fôlego após a Segunda Guerra como meio de garantir uma renda mínima a famílias desamparadas, vivendo abaixo da linha da pobreza, embora países como a Dinamarca já o tenham implantado em 1933, mas é no Pós-Segunda Guerra que países como Inglaterra (1948); Alemanha (1961); Holanda (1963); Bélgica (1974); Irlanda (1977); Luxemburgo (1986); França (1988), dentre outros membros da UE, implementam políticas deste gênero como direção recomendada a todos os países membros da OCDE (LAVINAS; VERSANO, 1997).

A proposta inicial de renda mínima que surge nos países europeus, denominada de “renda básica de cidadania, no início do debate é entendida como renda paga por uma comunidade política a todos os seus membros, em termos individuais, sem comprovação de renda nem existência de contrapartida” (VANDERBORGHT; VAN PARIJS, 2006, p. 35). Dessa forma, busca-se assegurar o sufrágio universal de uma renda mínima como protoforma de cidadania.

O desenho de um programa de renda mínima varia nas mais diversas características de um país para outro, seja do ponto de vista das restrições às famílias-

alvo, com condicionalidades de idade, tempo de residência, contrapartidas ligadas a trabalhos compulsórios ou à busca deles; ou ainda de quanto é transferido; tipo de cobertura; prazo de recebimento ou não; se complementar a serviços sociais ou não, sendo paga pelas esferas subnacionais ou diretamente pelo governo central.

Euzéby (1991 apud LAVINAS; VERSIANO, 1997, p. 4) distingue pontos em comum entre os modelos, ou seja:

- a) ser universal, destinando-se a todos que se encontram em situação de necessidade, decorrente de insuficiência de renda; b) ser um direito subjetivo, isto é, atribuído com base numa demanda feita pelo próprio interessado; c) ser um direito condicional, pois implica o respeito a certas prerrogativas e, em alguns casos, contrapartidas, como estar disponível para exercer um trabalho; e d) ser um direito subsidiário, ou seja, ter seu valor modulado pelo montante das demais prestações sociais e pela renda, seja ela individual ou familiar.

Na Europa, uma característica básica compartilhada por todos os sistemas de renda mínima, segundo Euzéby (1991, apud LAVINAS; VERSIANO, 1997, p. 4), é que esses programas são compreendidos “como renda complementar, que vem fortalecer os mecanismos de solidariedade e de assistência no interior do atual sistema de proteção social, uma espécie de rede última de proteção que impediria maior evasão em direção à pobreza”.

Normalmente, os desenhos dos programas buscam mapear a configuração dos recursos disponíveis à família, sendo os oriundos do trabalho, benefícios sociais (auxílio moradia – bastante comum em alguns países europeus). Tendo aí a soma de um valor que é diminuído de um teto estipulado, a diferença entre soma dos itens e do teto será o valor pago na grande parte dos modelos de renda mínima, tal como acontece na França e Alemanha. O teto estipulado leva em consideração o número de pessoas vivendo na casa, número de crianças, inativos e idosos (LAVINAS, 1998; VAN PARIJS, 2003).

Lavinas e Versiano (1997, p. 5) apontam para a concepção relativamente universal quanto ao papel da renda mínima no cerne das políticas sociais que vêm sendo questionada pelas mudanças em curso no mundo do trabalho. Assim, os autores destacam duas questões que estendem e imprimem novo vigor a esse debate:

- a) a percepção de que o emprego formal e protegido, vinculado a um determinado tipo de sistema de seguridade, é privilégio de um contingente pouco numeroso e decrescente da população ativa, em razão da flexibilização dos postos de trabalho e da sua supressão; e b) a constatação de que altas taxas de desemprego são um dado estrutural a exigir medidas radicais para sua solução, como a redução do tempo de trabalho para todos e, conseqüentemente, a instituição de novas formas de distribuição do trabalho.





Dentro do debate existem três posições em questão, uma delas defende a incondicionalidade de uma renda de subsistência ou de cidadania, ao estabelecer um mínimo de renda a todo indivíduo, sem que lhe seja exigido contrapartidas. A segunda posição desconsidera a anterior ao afirmar que uma política de renda mínima precisa constituir-se com condicionalidades para não desmotivar o trabalho e sua degradação, servindo também à redução dos salários e dos direitos pertinentes, estendendo-se ao assistencialismo. Esta idéia é apresentada por Castel, ao desenvolver argumentos em torno de uma falta de identidade com o trabalho (LAVINAS; VARSIANO, 1997).

Um terceiro emprego contempla as limitações da renda mínima como política de combate à pobreza e ao aumento da desigualdade. Defende a “ampliação da proteção social indispensável em bases mais solidárias e universais, não subordinadas ao exercício de uma atividade formal que implica automaticamente adesão a um sistema de contribuição”. O contexto é que a universalização do direito à saúde, habitação, aposentadoria e outros direitos sociais mínimos deve prevalecer, propiciando uma reforma substantiva da previdência, de modo a implantar um sistema não excludente (EUZÉBY, 1996, p.284 apud LAVINAS; VARSIANO, 1997, p. 7).

Van Parijs (1994, p. 78), aponta para o dinamismo do capitalismo que propicie, no sentido estrito, o ideal de (re)distribuição mediante uma renda básica incondicional em dois eixos. O primeiro, em forma de serviços educativos ou de saúde gratuitos. A segunda parte desta renda incondicional poderia ser dada em espécie. Mas devendo-se considerar formas de uma renda monetária, ou seja, poderia se aperfeiçoar com os múltiplos tipos de rendimentos que existem na sociedade de mercado: “rendimentos de poupança, rendimentos do trabalho, rendimentos de investimentos e também de algumas transferências complementares a pessoas em situações peculiares, como, por exemplo, pessoas deficientes”. Assim, com o progresso da produtividade e o dinamismo do capitalismo, esta renda básica poderia aumentar gradualmente em termos absolutos e em termos proporcionais ao produto total, com isso, compondo uma receita disponível para a população, “com salários e benefícios reduzidos ao papel de dinheiro para pequenos gastos, um pequeno rendimento adicional marginal” como forma de garantir às massas empobrecidas acesso ao mercado de consumo.

Em outra perspectiva, ainda liberal, a defesa apóia-se na direção de conceber maior autonomia às pessoas com a adoção da renda mínima como mecanismo de proteção social, aí destinada a todos os cidadãos, enquanto entende-se o modelo de

Estado de Bem-Estar tradicional como um conjunto de políticas estigmatizadoras, uma vez, que a transferência aos pobres cessa quando esses superam as condições que os conduziram ao benefício, podendo causar uma “armadilha na qual pessoas com baixa qualificação permanecem presas” (VAN PARIJS, 1994, p. 79).

Portanto, para o autor, esses mecanismos de assistência são pouco eficientes e não servem para romper os laços de dependência, pois não afirmam direitos de cidadania. Segundo ele, pautados na lógica de mercado, ao assumir que, mesmo com sua proposta de renda mínima, os mecanismos de mercado não podem ser refutados, educando a população a usar sistemas monetários, e assim, ampliando seus rendimentos como forma de garantirem acesso por independência aos serviços oferecidos pelo mercado e não depender da “benesse” do Estado.

Salienta o autor que essa concepção foi a essência da inspiração que o levou junto com outros autores a defender uma proposta de renda mínima desde 1980. A renda mínima, conforme o autor, apresenta-se como “estratégia radical, mas realista, sustentável, de luta contra a “exclusão” social, e era também um instrumento para criar gradualmente, dentro do capitalismo na nossa sociedade e no nosso mundo, o ideal da emancipação da dominação, o fortalecimento dos mais fracos e da liberdade real para todos (VAN PARIJS, 1994, p. 79).

O exemplo clássico de renda mínima incondicional é percebido desde o início de 1980 no estado norte-americano do Alasca, tendo como começo uma renda modesta e chegando, em 2001, com U\$\$ 2 mil anuais individuais<sup>3</sup>. Este valor é significativo, por exemplo, para uma família com cinco integrantes, ao passo que a soma do benefício desta família potencializa o poder aquisitivo da mesma. Mas a experiência do Alasca é peculiar às idéias que permearam a história e a necessidade de buscar mecanismos para superar a pobreza. Tendo em vista a origem desse benefício encontrar-se na exploração do petróleo e nos *royalties* pagos àquele Estado, por meio da criação de um fundo, com participação popular, e a utilização dos juros do fundo transformados em dividendo anual para os moradores do Alasca, garantindo assim meios de preservá-lo e afiançar o mesmo direito às gerações futuras. Sendo assim, o Alasca é o único exemplo de um Fundo permanente (*Alasca Dividend Fund*) que garante uma renda mínima universal num nível não modesto (VAN PARIJS 1994; SUPPLY, 2002; SILVA; YAZBEK; DI GIOVANNI, 2004; VANDERBORGHT; VAN PARIJS, 2006).

<sup>3</sup> Se transformarmos a cota paga a cada cidadão do Alasca em reais com a cotação do dólar no Brasil em dezembro de 2001, teremos o valor de R\$ 4.640,00 por pessoa.



Um segundo exemplo de renda mínima existente em alguns países desenvolvidos trata-se de um modelo liberal de tipo condicional que garante um mínimo para todos, superando um sistema de seguro social. Oferece contribuições e benefícios pautados na contribuição, esse modelo garante a todos uma renda, inclusive para os que não contribuíram (SILVA; YAZBEK; DI GIOVANNI, 2004), determinado pela situação familiar da pessoa. O ponto forte desse modelo é a complementação, porém este não se aplica, em hipótese alguma, aos riscos, tampouco ao direito individual. Portanto, atende apenas a um conjunto de famílias que tenham rendimento inferior ao nível oficial de pobreza. No caso de não contribuição prévia, a pessoa se submete a aceitar um emprego ou outra forma de integração social, esse benefício não é concedido caso a pessoa não aceite trabalhar. Este modelo vinculado ao nível de rendimento e à disposição ao trabalho foi incentivado anterior à criação da União Européia (UE). Dos quinze países que compõem a EU, treze desenvolvem esse modelo de renda mínima. O último a introduzi-lo foi Portugal em 1997, enquanto que a Grécia e a Itália não aderiram a essa proposta. Na Bélgica, por exemplo, uma pessoa sozinha pode receber até U\$\$ 600 por mês e um casal até U\$\$ 800 mês (VAN PARIJS, 2003; LAVINAS, 2001).

Na Europa, ainda podemos identificar um outro modelo de renda mínima, o qual se compõe de uma renda incondicional, mas dirigida a duas faixas etárias. A primeira destina-se a pessoas com idade superior a 65 anos, independente da situação sócio-econômica familiar, pois se trata de uma pensão básica. Noutro grupo, os jovens, menores de idade, independente da situação social e profissional e da renda dos pais.

Uma quarta e última classe de renda mínima, mais recente, acontece em vários países com sistemas de impostos restituíveis. Ou seja, consiste numa redução de impostos para aqueles que pagam uma pequena importância de impostos ou mesmo para aqueles que não pagam. No primeiro caso, pode assumir uma forma de restituição tributária. Esse mecanismo procura beneficiar pessoas que trabalham, mas que têm salários muito baixos.

Com estes quatro mecanismos, existem países nos quais todos os cidadãos recebem algum tipo de benefício direto ou indireto proveniente do Estado. A Holanda é um desses países que mais transfere renda ao conjunto da população, principalmente por meio de bolsas de estudos para todos os jovens, nesse país, as mulheres donas de casa também são beneficiadas com algum dos mecanismos de renda (VAN PARIJS, 2003).



### 3 CONCLUSÃO

As transformações operadas no capitalismo no último quartel do século XX tem tensionado os países desenvolvidos e os em desenvolvimento a remodelar seus sistemas de proteção social. A novidade gira em torno dos programas de renda mínima, no qual, a transformação das formas de redistribuição do excedente tem sido orientada sob a lógica do trabalho ou de sua complementação nos referidos países citados, com poucas exceções.

Dentre as orientações presentes nos países de capitalismo desenvolvidos os programas de renda mínima assumem duas perspectivas centrais no debate: a) uma de natureza liberal/neoliberal que considera a renda mínima como mecanismo compensatório e residual eficiente no combate à pobreza; b) e outra perspectiva de natureza progressista/distributiva que considera os programas de renda mínima um mecanismo de redistribuição da riqueza socialmente produzida e como política de complementação; nos dois eixos, a direção assumida conduz para um mecanismo provisório para permitir a inserção social e profissional dos cidadãos, numa conjuntura de pobreza e de desemprego.

Como já é amplamente conhecido na literatura, os programas de renda mínima nos países de capitalismo periféricos têm assumido propostas de políticas assemelhadas, mas que longe de se consolidarem em mecanismos e políticas públicas como nos modelos analisados no texto, na América Latina, por exemplo, os programas de renda mínima foram desenvolvidos sob a base de planos de governos, portanto políticas de governos, com grau de seletividade e focalização expressivamente superior a os dos países europeus.

### REFERÊNCIAS

LAVINAS, Lena. **Programas de Garantia de Renda Mínima**. Rio de Janeiro: IPEA, 1998.





\_\_\_\_\_. **Empregabilidade no Brasil:** inflexões de gênero e diferenciais feminino. Texto para discussão n. 826 - IPEA. Rio de Janeiro, 2001.

\_\_\_\_\_; VARSANO, Ricardo. **Renda Mínima:** integrar e universalizar. Novos Estudos CEBRAP, São Paulo, v. 49, p. 213-229, 1997.

PEREIRA, Potyara Amazonina Pareira. **Necessidades humanas:** subsídios à crítica dos mínimos sociais. São Paulo: Cortez, 2000.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; DI GIOVANNI, Geraldo. **A Política Social Brasileira no Século XXI.** A prevalência dos programas de transferência de renda. São Paulo. Cortez, 2004.

STEIN, Rosa Helena. **As políticas de transferência de renda na Europa e na América Latina:** recentes ou tardias estratégias de proteção social? Universidade de Brasília (UnB). Centro de pesquisa e pós-graduação sobre as Américas (CEPPAC). Tese de doutoramento. Brasília, 2005.

SUPLICY, Eduardo Matarazo. **Renda de Cidadania:** A Saída é pela Porta. São Paulo: Cortez: Fundação Perseu Abramo, 2002.

VAN PARIJS, Philippe. **A renda básica:** Por que, como e quando nos países dos hemisférios norte e sul? Revista Econômica, v. 4, n. 1, p. 75-93, junho 2002 - Impressa em outubro 2003. Revista da Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal Fluminense. Rio de Janeiro, 2003.

\_\_\_\_\_. **Capitalismo de renda básica.** *Lua Nova:* Revista de Cultura e Política, n. 32, p. 69-71, 1994.

VAN DERBORGHT, Yannick; VAN PARIJS, Philippe. **Renda Básica de Cidadania:** argumentos éticos e econômicos. Tradução Maria Beatriz de Medina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.