

Renda mínima e reestruturação produtiva

Maria Ozanira Silva e Silva, São Paulo,

Cortez Editora, 1997.

por Tatiana Santos Rodrigues¹

Contextualização do Debate

O livro "Renda Mínima e Reestruturação Produtiva" constitui-se num trabalho de ampla fundamentação teórica, que esclarece o significado das políticas de renda mínima de diferentes origens teórico-políticas na contemporaneidade, demonstrando a relevância do debate na atualidade, não apenas em nível internacional, como no nacional, e trazendo, ainda, informações e análises sobre como algumas experiências têm sido viabilizadas na Europa e, principalmente, no Brasil.

A renda mínima é entendida como uma transferência monetária a indivíduos ou às famílias, prestada condicional ou incondicionalmente, complementando ou substituindo outros programas sociais, objetivando garantir um patamar mínimo de satisfação das necessidades básicas.

Uma das grandes virtudes do trabalho em questão está na forma didática com que expõe a contextualização do debate. Permite-nos a compreensão de que ênfase na discussão sobre as políticas de renda mínima se situa no contexto das transformações na economia mundial, que atingem o mundo do trabalho, expressas na crescente redução do tempo necessário de trabalho, flexibilização, precarização e terceirização do trabalho, constituição de uma sociedade dual (incluídos e excluídos do mercado de trabalho) e fragmentação dos inseridos no mundo da produção (trabalhadores com vínculos formais e direitos garantidos e trabalhadores contratados a partir de relações precarizadas, sem direitos garantidos).

1 Mestranda em Serviço Social pela PUC/RIO

Este quadro apresentado atualmente pelo mercado de trabalho tem seu determinante fundamental, como sabemos, num intenso desenvolvimento tecnológico das forças produtivas que obrigatoriamente, estão criando uma ruptura da relação entre produção e emprego, entre emprego e riqueza.

A conseqüência deste processo tem sido a configuração de uma "nova pobreza", cujas bases para enfrentamento precisam ser discutidas, uma vez que o desenho tradicional do Welfare State dos países de capitalismo avançado e do Sistema de Proteção Social dos países de capitalismo tardio, não tem demonstrado mais condições para o enfrentamento das novas questões sociais decorrentes deste processo.

A chamada Crise do Welfare State é analisada, então, como decorrência das transformações em processo na economia e no mundo do trabalho, que causam uma fragilização dos seus pilares básicos de sustentação: pleno emprego, crescimento econômico e família estável.

O pleno emprego, que tinha como pré-condição a inserção na produção, torna-se inviável tendo em vista a evolução do processo de automação. O crescimento econômico, por sua vez, não tem estado proporcionalmente vinculado à elevação dos números de postos de trabalho, pelo contrário, tem sido acompanhado da elevação dos índices de pobreza. Além disso, modificam-se os padrões de estruturação das famílias beneficiárias.

O Welfare State é questionado quanto à sua capacidade de dar resposta à atual questão social devido aos impactos no sistema de seguridade social, por causa da diminuição do número de contribuintes e do aumento do número de dependentes das transferências sociais, fato que gera a crise fiscal do Estado e tem como conseqüência a elevação de impostos e da inflação.

Neste sentido é que a possibilidade de adoção de políticas de renda mínima coloca-se no contexto da busca de alternativas para enfrentar a realidade da nova pobreza e passam a orientar o debate internacional sobre a ampliação, a manutenção ou a transformação do Welfare State.

A ampla abrangência de estudos bibliográficos sobre a temática permite a autora fazer uma análise sobre a classificação geral das modalidades de renda mínima, sintetizando-as em três propostas: "renda

mínima substitutiva”, “renda mínima complementar” e “renda mínima de inserção”. Depois de explicitadas estas três linhas gerais, nas quais se baseiam as propostas de renda mínima, vão ser explicitadas e avaliadas as propostas específicas que se situam dentro destas linhas gerais. São propostas diversas 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.

A “renda mínima substitutiva”, defendida pelos adeptos da perspectiva liberal, é pensada como mecanismo necessário à eficiência do capitalismo em sua fase atual, substituindo o aparato complexo, opaco e burocratizado do Welfare State por uma renda monetária. Concebe a renda mínima 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. Neste sentido, a possibilidade de adoção de políticas de renda mínima funcionaria como um meio de investimento social com retorno para o mercado, na medida em que propõe a substituição da rede de políticas e serviços sociais instituída, pela liberdade de escolha, de consumo dos bens e serviços no mercado.

As propostas de “renda mínima complementar” defendida pelos progressistas-distributivistas, têm por objetivo atingir um nível maior de igualdade social, num contexto em que a produção de riquezas aumenta com grande velocidade, prescindindo cada vez mais da mão-de-obra humana, graças ao enorme avanço tecnológico das forças produtivas. Sendo assim, o que se coloca como prioridade é a atribuição, às sociedades, de uma vida mais digna dentro das atuais condições atingidas pelo desenvolvimento capitalista e não a utilização da renda mínima como alternativa ao Welfare State, visando a atingir uma efetiva autonomia de mercado. Neste sentido é que estes não propõem a substituição da rede de políticas e serviços sociais pela renda mínima, mas a sua complementação.

A “renda mínima de inserção” 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. Possui um caráter contratualista, articulando o direito à renda a obrigações vincu-

ladas à inserção social, pelo trabalho, ou atividade de qualificação profissional; atribui à noção de direito a noção de utilidade social, considerando os indivíduos como sujeitos ativos e não como assistidos. Desta forma, visa a superar o caráter de estigmatização, discriminação e passividade que marca os serviços e transferências assistenciais.

As políticas de inserção têm uma duração limitada, que se baseia no tempo suficiente para os beneficiários encontrarem os meios para uma autonomia progressiva em suas vidas. Além disso, elas se inscrevem nos atuais sistemas de proteção social, orientando-se pela lógica da complementação e não de substituição dos programas e serviços sociais, mas, propondo a articulação entre direitos sociais e obrigações morais.

As experiências européias, guardando as especificidades dos modelos adotados em cada país, pautam-se pela lógica da complementariedade, ou seja, a renda mínima integra o contexto de outras práticas de auxílio e seguro social que constituem os sistemas de proteção social. O texto oferece destaque à análise da experiência de "renda mínima de inserção" desenvolvida na França.

Não obstante as divergências de fundo teórico e político, o que se evidencia, hoje é, que o debate sobre renda mínima cresce cada vez mais, como expressão de uma preocupação, que hoje atinge tanto os neoliberais como a esquerda, sobre como compatibilizar o desenvolvimento econômico com mecanismos que visem a diminuir o impacto da pobreza sobre as sociedades.

Silva situa a introdução da discussão sobre a adoção de políticas de renda mínima no Brasil no contexto em que o processo de ampliação das demandas sociais, que avançou no âmbito da democratização da sociedade brasileira, começou a sofrer impacto, primeiramente como consequência da política recessiva adotada como resposta à crise econômica dos anos 80, mas, sobretudo devido ao avanço da onda neoliberal no país a partir do final desta década, que impõe medidas de ajuste restritivas ao sistema de proteção social.

O agravamento da exclusão social, no país, numa conjuntura de crescimento do desemprego, progressiva precarização das relações de trabalho, de insegurança nas grandes cidades e de reconhecimento da baixa qualificação de nossa mão-de-obra, para fazer face às demandas

do novo modo de produção, faz com que, na década de 90, a preocupação com formas alternativas e eficazes de combate à pobreza ganhem ênfase.

A possibilidade da prática desse tipo de política pública começa a ser colocada no contexto do Sistema de Proteção Social no Brasil a partir de 1991, com o projeto de Lei nº 80, que propõe a instituição do "Programa de Garantia de Renda Mínima", apresentado ao Senado Federal pelo senador por São Paulo, Eduardo Suplicy, (PT). A partir de 1994, o debate é municipalizado no contexto do florescimento da discussão sobre descentralização desses programas e da ampliação de alternativas para atenuar o aumento da pobreza no país.

Após a aprovação do projeto lei do Senador Eduardo Suplicy, começa a se desenvolver um debate em torno de propostas de renda mínima, representando os primeiros esforços de implantação desta política no país.

Algumas dessas propostas já foram implementadas e se encontram em desenvolvimento; outras encontram-se em tramitação em Câmaras Municipais ou Assembléias Legislativas ou, ainda, em fase de debate ou formulação.

Para se ter uma idéia da dimensão e relevância que a temática da política de renda mínima vem assumindo no contexto do Sistema Brasileiro de Proteção Social, o texto traz um levantamento estatístico sobre as propostas e experiências de abrangência nacional. Constatou-se que há oito propostas tramitando no Congresso Nacional e que, ao nível dos Estados e do Distrito Federal, são dezesseis os projetos para instituição de programas caracterizados como de renda mínima, sendo que apenas três encontram-se em execução.

O Estado de São Paulo concentra as experiências e as propostas e, conseqüentemente, o debate sobre essa temática, destacando-se a predominância de 62,35% das propostas no Estado, distribuídas entre os diversos municípios.

Existem 85 propostas de renda mínima vinculadas aos municípios brasileiros, contudo apenas 11,76% delas se encontram em desenvolvimento, e a grande parte delas está em tramitação nas respectivas Câmaras Municipais de Vereadores (41,18%).

Todavia, não há como negar o avanço do debate e das iniciativas, sobretudo no nível dos municípios, principalmente a partir de 1995, numa conjuntura marcada pelo esvaziamento das políticas sociais federais, no âmbito da intensificação da hegemonia da ideologia neoliberal, de ampla pobreza no país, e da perspectiva da descentralização das políticas sociais, do crescimento da violência nas grandes cidades e da demanda de maior qualificação da mão-de-obra para corresponder às necessidades do mercado da era da globalização.

A autora, em seu texto, oferece maior destaque à apresentação da Proposta Nacional do Senador Suplicy, além das propostas do município de Campinas, do Distrito Federal e do município de Ribeirão Preto.

Após a explanação das diferentes experiências de renda mínima realizadas em âmbito nacional, Silva assinala as características gerais das propostas brasileiras, dentre as quais podemos destacar: o fato de se pautarem pela lógica da complementariedade, associando-se às políticas sociais básicas (educação e saúde); o caráter seletivo e descentralizado das políticas; o condicionamento do direito à transferência monetária às exigências ou contrapartidas relacionadas à frequência dos filhos à escola e/ou ao posto de saúde e relacionadas com a participação dos adultos das famílias beneficiárias em trabalhos sócio-educativos; o pequeno percentual que ocupam nas receitas do município, o que exige a adoção de critérios rígidos de seletividade.

É ressaltado que o objetivo comum de grande parte dos programas, é o de possibilitar o acesso das crianças de famílias de baixa renda à escola pública, através da atribuição de uma renda complementar que possibilite a essas crianças o acesso ao direito à educação ao invés de terem que trabalhar e que, desta forma, contribua para quebrar o círculo vicioso: a criança trabalhadora de hoje é o pobre do amanhã.

A partir da leitura atenta do levantamento sobre as características das experiências de renda mínima no Brasil, percebe-se que se trata de propostas diferenciadas, algumas mais progressistas, mais abrangentes e com maior investimento financeiro, e outras mais focalizadas e contando com pequeno percentual da receita, ou seja, umas com objetivos de se construir uma solução mais paliativa para o problema da pobreza e outras com formas de intervenção mais combativas.