

As experiências internacionais de renda mínima na redução da pobreza

Clóvis Zimmermann* & Marina da Cruz Silva♥

O século XIX e XX é marcado pelo surgimento dos modernos dos sistemas de proteção social, cujo principal objetivo consiste na proteção pública dos indivíduos contra os diversos riscos oriundos de fatores políticos, econômicos, culturais e sociais. Segundo Viana e Levcovitz (2005, p. 17), as políticas de proteção social são definidas em termos de ações coletivas de proteção aos indivíduos contra os riscos inerentes à vida humana, em especial aos relacionadas às necessidades humanas básicas. Como os riscos sociais aparecem em todas as fases da vida, foram criados sistemas de proteção social que visam resguardar a sociedade dos efeitos dos riscos clássicos, como desemprego, fome, doença, invalidez, velhice etc. Para Lavinias (2006), os sistemas de proteção social constituem-se numa grande conquista das democracias modernas, especialmente por assegurar estabilidade socioeconômica frente aos diversos riscos sociais.

Para muitos estudiosos, as políticas de proteção social surgiram na Alemanha por volta de 1880, em virtude da crescente mobilização operária. Naquela época, a Alemanha era um país pouco industrializado e menos desenvolvido economicamente se comparado com a Inglaterra. Contudo, em virtude da crescente força política das organizações operárias¹ e partidos operários, o chanceler Otto von Bismarck foi obrigado a ampliar suas políticas de proteção social. Assim, surgiu a concepção de política social bismarckiana², cujo modelo foi predominante durante boa parte do século XX. O modelo bismarckiano segue a lógica do mérito individual, caracterizado por contribuição individual como critério para o aferimento de benefícios, valendo também para a aposentadoria. Esse modelo é muito criticado por excluir parcelas significativas da população do acesso à proteção social, pois quem não pode contribuir com o sistema previdenciário não tem direito a receber benefícios. No Brasil, Wanderley Guilherme dos Santos chamou esse modelo de “cidadania regulada”.

Em contraposição ao modelo Bismarckiano, ganhou terreno um modelo alternativo chamado beveridgiano³, que se caracteriza pelo seu caráter universal, não exigindo contribuição

* Doutor em Sociologia pela Universidade de Heidelberg na Alemanha, professor de Ciências Políticas e do Mestrado em Desenvolvimento Social da Universidade Estadual de Montes Claros (UNIMONTES), membro da ONG FIAN-Brasil e Relator Nacional para o Direito à Alimentação e Terra Rural.

♥ Doutoranda em Psicogerontologia pela Universidade de Erlangen-Nürnberg na Alemanha, assistente social, professora e coordenadora do Curso de Serviço Social da Universidade Estadual de Montes Claros (UNIMONTES).

¹ O grau de industrialização na Alemanha em 1870 era de 33% enquanto que na Inglaterra esse grau era de 52%. Entretanto, a porcentagem de eleitores masculinos com direito a voto em 1871 na Alemanha era de 81,2%, enquanto que na Inglaterra esse percentual chegava a apenas 32,7%. Da mesma forma, a criação de organizações e partidos operários ocorreu anteriormente na Alemanha. Enquanto que na Alemanha em 1863 era criado o ADAV (Allgemeine Deutsche Arbeiterverein) e o partido político SPAD (Sozialdemokratische Arbeiterpartei) em 1869, o Labour Party na Inglaterra foi criado apenas em 1900/06. Da mesma forma, o percentual de votos a partidos políticos mostra que organização política da classe operária era maior na Alemanha. Em 1898, o partido operário na Alemanha recebeu 27,2% dos votos, enquanto que Labour Party recebeu apenas 1,8% dos votos. Isso mostra que os aspectos políticos foram mais relevantes no surgimento dos modernos sistemas de proteção social do que o grau de industrialização.

² Bismarck introduziu o seguro de saúde em 1883, o seguro de acidentes em 1884 e o seguro de aposentadoria e invalidez em 1889.

³ O termo refere-se a William Beveridge, que apresentou ao governo inglês, em 1942, um documento com cerca de 300 páginas e que ficou conhecido como o Beveridge Report, o qual apresentou uma proposta universalizante

individual anterior para a obtenção de um benefício básico, aferindo direitos sociais pela característica definidora da cidadania, ou seja, o simples fato da pessoa ter nascido ou possuir o passaporte de um determinado país. O financiamento dos programas de caráter universal não se dá via contribuições individuais, mas por tributos gerais.

Para Sorj (2004), a passagem do modelo Bismarckiano ao modelo Beveridgeano foi gradual, na medida em que surgiu um movimento que terminou por produzir uma nova percepção de direitos sociais. Essa nova percepção teria reconhecido que, acima dos direitos associados ao trabalho, encontra-se a pessoa humana, com direito a se reproduzir, independentemente de ter trabalhado ou não, incluindo não apenas os incapacitados para o trabalho (doença ou idade), mas inclusive aqueles que não conseguem obter uma renda através de um emprego. Segundo Sorj (2004, p. 39), isso resultou na extensão dos direitos originados no mundo do trabalho (incluindo uma renda mínima, aposentadoria e serviços médicos) a todos os cidadãos de um determinado país. A ampliação dos direitos para além do mundo do trabalho ocorreu via uma maior intervenção do Estado, sendo que os programas de renda mínima⁴ constituíram um dos pilares dos direitos sociais.

Seguindo os argumentos de Sorj (2004), os programas de renda mínima surgiram em virtude da ampliação dos direitos para além do trabalho. Já para Silva e Silva (1997), os programas de renda mínima teriam como fundamento as grandes transformações na economia mundial e os impactos no mercado de trabalho. Isso se refletiria na precarização e fragmentação do trabalho, com crescente desemprego e aumento brutal dos índices de pobreza. Por conseqüências teríamos a constituição de uma sociedade dual, composta por empregados e por um conjunto de desempregados. Em virtude dessas questões, as políticas de renda mínima passariam a orientar o debate internacional de enfrentamento da questão social (SILVA & SILVA, 1997, p. 24).

Por outro lado, para Lavinias (1998) assim como Vanderborght e Van Parijs (2006), as experiências com programas de renda mínima surgem nos países desenvolvidos no século XX, na medida em que Estado de bem-estar vai se consolidando. O objetivo desse programa foi a criação de uma rede de proteção social para as populações mais pobres, através de uma transferência de renda complementar. Segundo Vanderborght e Van Parijs (2006), foi na segunda metade do século XX que a seguridade passa a ser mais reconhecida. Os países nórdicos foram pioneiros na introdução de programas de renda mínima. Os países baixos introduziram esse tipo de proteção social logo após 1963 e a Bélgica em 1974. Na Alemanha, uma lei federal de auxílio social (Sozialhilfe) foi introduzida em 1961. Contudo, foi na França que o debate, mesmo com a instituição tardia em 1988 da RMI (revenu minimum d'insertion) ganhou maior amplitude.

do seguro social. A inspiração, o *freedom from want*, é parte do movimento pelos direitos humanos básicos que desembocou na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948.

⁴ Faz-se necessária uma distinção entre Renda Básica e Renda Mínima. A Renda Básica é compreendida como uma renda universal a ser paga a todos os cidadãos de um país. A proposta de instituição de uma Renda Básica completamente incondicional para todos os cidadãos, desde o nascimento até a morte, sem qualquer critério de seleção é relativamente nova no discurso dos direitos humanos e na prática política dos Estados. Já os programas de Renda Mínima são característicos dos países industrializados. Trata-se de uma renda condicionada, garantida em alguns países para aqueles que não contribuíram para nenhum sistema previdenciário, mas é condicional no sentido de que o direito a essa renda está determinado pela situação socioeconômica e familiar. Ou seja, essa condição é aplicada a certa faixa de rendimento, na maioria dos casos não se outorga aos ricos. Tampouco é um direito individual, pois na maioria dos países somente se beneficia as famílias que tenham um rendimento inferior ao nível oficial de pobreza.

A tabela a seguir apresenta uma visão geral do início dos programas de renda mínima na Europa.

Tabela 1: Início dos Programas de Transferência de Renda na Europa

PAÍS	DATA DE INÍCIO
Dinamarca	1933
Reino Unido	1948
Finlândia	1956
Suécia	1957
Alemanha	1961
Países Baixos	1963
Áustria	1974
Bélgica	1974
Irlanda	1977
França	1988
Espanha	1988-1992
Portugal	1997
Grécia	Não há programas de renda mínima

Fontes: Vanderborgh e Van Parijs (2006, p. 42); Schmid (2002).

Os dados acima demonstram que não há uma correlação significativa entre a introdução de programas de renda mínima e a reestruturação produtiva. Os defensores da tese de que os programas de renda mínima teriam sido introduzidos em virtude das mudanças na ordem econômica mundial seguem literalmente a experiência e discussão francesa. Entretanto, os dados da tabela acima demonstram que muitos países introduziram programas de renda mínima em épocas de prosperidade econômica, antes da existência das grandes transformações na economia mundial e os impactos no mercado de trabalho.

A arquitetura dos programas de renda mínima varia entre os diferentes países, via de regra os critérios de elegibilidade são a situação familiar, a renda além da nacionalidade, residência e idade. Normalmente, a única condicionalidade imposta é a disposição de aceitar um trabalho, via de regra, mediado por uma agência estatal de intermediação de postos de trabalho.

Quanto aos impactos dos programas de renda mínima, há autores que vêem esse tipo de proteção social como “fantasias” (DEMO, 2005), cuja função seria tapar a boca do pobre, evitando a “redistribuição” da renda. Em contraposição a esses argumentos, Euzéby (2004, p. 44) demonstra com dados empíricos que os programas de renda mínima são eficazes, especialmente no que tange à redução da pobreza. Na Dinamarca, a taxa da pobreza (porcentagem de pobres entre a população fixada em 60% da média nacional), era de 29% antes dos benefícios sociais e passou para 8% depois deles (1997).

Além disso, outras evidências empíricas têm demonstrado que os impactos das políticas sociais e dos programas de renda mínima cumprem com os requisitos de *redistribuição* de renda. Para análise da efetividade da distribuição política estatal utiliza-se a relação entre desigualdade social antes da intervenção estatal e desigualdade pós-transferências estatais. A tabela a seguir exemplifica a eficácia da ação governamental na redução das desigualdades sociais na Alemanha:

Tabela 2: Redução da desigualdade social após transferências de renda (índice GINI⁵) na Alemanha

Ano	1969	1978	1988	1998
Renda bruta adquirida no mercado antes das transferências de renda	0,39	0,43	0,45	0,44
Renda líquida após transferências	0,25	0,24	0,25	0,27
Redução da desigualdade	33,9%	42,5%	43,8%	39,2%

Fonte: Ullrich (2005, p. 177).

Os dados acima comprovam que as instituições do Estado de bem-estar são eficazes na redução das desigualdades. Antes das transferências governamentais, o índice GINI na Alemanha era de 0,39 em 1969. Após as transferências governamentais, esse índice caiu para 0,25, ou seja, uma redução de 33,9%. Em 1978, antes das transferências governamentais, o índice GINI na Alemanha era de 0,43. Após as transferências governamentais, esse índice caiu para 0,24, uma redução de 42,5%. Já em 1998, antes das transferências governamentais, o índice GINI na Alemanha era de 0,44. Após as transferências governamentais, esse índice caiu para 0,27, uma queda de 39,2%. Essa redução na desigualdade de renda foi possível graças a intervenção do Estado, especialmente através de programas de transferência de renda.

Na literatura acadêmica, a explicação da eficácia na redução da desigualdade é explicada pelo caráter universal dos programas de renda mínima. Além disso, a eficácia ocorre pela generosidade dos programas de renda mínima, assim como pelo caráter universal dos benefícios (EUZÉBY, 2004, ESPING-ANDERSEN, 1990). A universalidade do acesso independe da comprovação da pobreza ou do desempenho do trabalho. A elegibilidade resulta apenas do fato de ser cidadão ou residir num país. Quanto maiores e mais rígidos forem os critérios de elegibilidade, maiores serão os empecilhos e dificuldades no acesso aos mecanismos de proteção social. Ademais, a qualidade dos benefícios em relação ao padrão médio de um país faz a diferença. Quanto mais distantes do padrão nacional, menor será a diminuição da pobreza. A diminuição da pobreza via programas de renda mínima será maior quando menores forem os critérios de rigidez na seleção.

Conclusões

O presente estudo demonstrou que os programas de renda mínima já possuem longa existência em países desenvolvidos da Europa. Além disso, o estudo demonstrou que esses programas não são meras “fantasias” (DEMO, 2005), mas contribuem na redistribuição da renda. As evidências empíricas demonstram que programas de transferência de renda são eficazes, especialmente no que tange à redução da pobreza. Isso é exemplificado através de estudos que evidenciam que antes das transferências governamentais, ou seja, através das regras do mercado, a desigualdade era bastante superior aos índices apresentados após as transferências governamentais, isto é, sob as regras de intervenção do Estado. Por sua vez, isso ilustra que o Estado é bem mais santo do que o mercado. Melhor dizendo, quanto maior e mais universal as políticas de transferência de renda, melhores serão os indicadores de combate à pobreza e redução das desigualdades.

⁵ Coeficiente GINI é uma medida utilizada para calcular a desigualdade de distribuição de renda. Esse índice varia entre 0 e 1, sendo que 0 corresponde à completa igualdade de renda (onde todos têm a mesma renda) e 1 corresponde à completa desigualdade. Segundo dados do relatório do PNUD, em 2006 o índice GINI no Brasil era de 0,58.

No caso brasileiro, nossas políticas, especialmente o Bolsa Família, deveria conceder benefícios bem mais generosos, extinguindo os rigorosos testes de meio de caráter vexatório de comprovação da pobreza e as demais condicionalidades. Ademais, a seleção e o controle das condicionalidades das políticas sociais brasileiras, além de limitar o alcance e qualidade da proteção social, comprometem o número de pessoas que podem acessar esses programas. Numa perspectiva universal, deveria haver a garantia de um padrão de vida razoável, que é comprometido atualmente diante do critério da exigência da permanência na pobreza absoluta para a continuidade do acesso aos benefícios.

Referências

- DEMO, Pedro. Santo Estado, Maldito Mercado: de certas esquerdas que são direitas. In: *Sociedade e Estado*. Brasília, v. 20, n. 2, maio/ago. 2005, p. 451-476.
- ESPING-ANDERSEN, G. *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press, 1990.
- EUZÉBY, Chantal. A Inclusão Social: Maior desafio para os sistemas de proteção social. In: SPOSATI, Aldáza (Org.). *Proteção Social de Cidadania: inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal*. 1ª. Ed. São Paulo: Editora Cortez, 2004, p 33-55.
- FONSECA, Ana M. Medeiros da. *Família e Política de Renda Mínima*. São Paulo: Editora Cortez, 2001.
- LAVINAS, Lena (1998). *Programas de garantia de renda mínima: Perspectivas brasileiras*. Rio de Janeiro: IPEA, (texto para discussão nº 596)
- _____. Transferir renda para quê? In: *O globo online*, 12/08/2006.
- SCHMID, Josef. *Wohlfahrtsstaaten im Vergleich*. Soziale Sicherungssysteme in Europa: Organisation, Finanzierung, Leistungen und Probleme. 2. Ed. Opladen: Leske + Budrich, 2002.
- SILVA E SILVA, Maria Ozanira. *Renda Mínima e reestruturação produtiva*. São Paulo: Cortez, 1997.
- SILVA e SILVA, Maria Ozanira; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. *A política social brasileira no século XXI: A prevalência dos programas de transferência de renda*. São Paulo: Cortez, 2004.
- SORJ, Bernardo. *A democracia inesperada: cidadania, direitos humanos e desigualdade social*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.
- ULLRICH, Carsten. *Soziologie des Wohlfahrtstaates*. Eine Einführung. Frankfurt: Campus, 2005.
- VANDERBORGHT, Yannick e VAN PARIJS, Philippe. *Renda Básica de Cidadania: Fundamentos éticos e Econômicos*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.
- VIANA, Ana; LEVCOVITZ, Eduardo. Proteção social: Introduzindo o debate. In: *Proteção Social- dilemas e desafios*. VIANA, Ana; ELIAS, Paulo; IBÁÑEZ, Néson (Org.). São Paulo: Hucitec, 2005, p. 15-57.