

4
TESE

Renda Mínima: Aspectos Teóricos e Perspectivas para o Caso Brasileiro

BCME - BIBLIOTECA

TESE

323T

CDD 339.20981

CDU 330.564(81)(043.2)

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
CURSO DE MESTRADO EM ECONOMIA

UFC/BU/BCME 02/Set/1998



R857084

Renda minima :

C446394

339.52

RENDA MÍNIMA: aspectos teóricos e perspectivas para o caso brasileiro

Júlia Walesca Gomes de Carvalho

Dissertação submetida à coordenação do Curso de
Mestrado em Economia - CAEN, como requisito parcial
para obtenção do grau de mestre.

BCME - BIBLIOTECA

Fortaleza
1997

Essa dissertação foi submetida como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de mestre em economia, outorgado pela Universidade Federal do Ceará, e encontra-se à disposição dos interessados na biblioteca central da referida Universidade.

A citação de qualquer trecho dessa dissertação é permitida, desde que seja feita de conformidade com as normas da ética científica.



Júlia Walesca Gomes de Carvalho

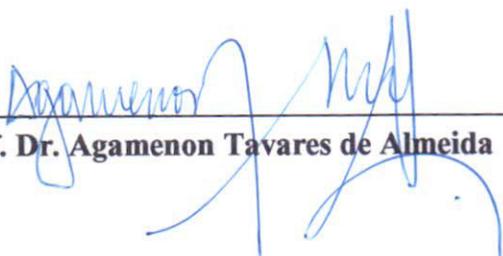
dissertação aprovada em 17/4/97:

BCME - BIBLIOTECA

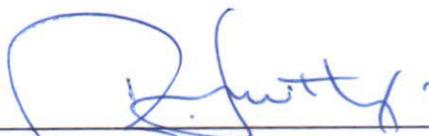


Prof. Dr. Antônio Lisboa Teles da Rosa

Orientador



Prof. Dr. Agamenon Tavares de Almeida



Prof. Dr. Roberto Smith

A meus pais

AGRADECIMENTOS

Agradeço, imensamente, a todos aqueles que se sentem contribuintes desse resultado. Sem vocês, ele não poderia estar existindo.

SUMÁRIO

BCME - BIBLIOTECA

pág.

LISTA DE FIGURAS

LISTA DE TABELAS

RESUMO

1 INTRODUÇÃO	12
2 ASPECTOS TEÓRICOS RELATIVOS À RENDA MÍNIMA	22
2.1 Antecedentes	23
2.2 O século XX	26
2.3 Renda mínima: afirmação do liberalismo ou culminância do Bem-Estar Social	40
2.4 Parâmetros para introdução de uma renda mínima	47
2.5 Diversas formas de introdução da renda mínima	51
2.5.1 O imposto de renda negativo	51
2.5.2 A renda universal	55
2.5.3 A renda mínima complementar	56
2.6 Imposto de renda negativo e a legislação do imposto de renda	59
2.7 Efeitos macroeconômicos da renda mínima e seu modo de financiamento	64
2.8 Conclusão	72

3 POBREZA E DISTRIBUIÇÃO DE RENDA NA TEORIA ECONÔMICA	75
3.1 O conceito de pobreza na teoria econômica	78
3.1.1 Adam Smith (1983)	79
3.1.2 David Ricardo (1982)	81
3.1.3 Malthus (1983)	83
3.1.4 Stuart Mill (1988)	85
3.1.5 Karl Marx (1988)	89
3.1.6 Escola Neoclássica	94
3.1.7 John Maynard Keynes (1982)	96
3.2 A mensuração da pobreza	100
3.3 Vertentes sobre distribuição de renda	106
3.3.1 Distribuição funcional e distribuição pessoal da renda	108
3.4. Conclusão	113
4 O CASO BRASILEIRO	116
4.1 O quadro da pobreza brasileira	118
4.1.1 Política social no Brasil	121
4.1.2 Pobreza e mobilidade social	129
4.1.3 O perfil da pobreza brasileira	135
4.2 A distribuição de renda no Brasil	146
4.3 Renda Mínima e Salário Mínimo	151

4.4 Propostas de Renda Mínima para o Brasil -----	155
4.4.1 O Programa de Garantia de Renda Mínima aprovado no Senado Federal -----	159
4.5 Conclusão -----	164
5 CONCLUSÃO -----	166
6 ABSTRACT -----	173
ANEXO -----	174
Projeto de Lei da Câmara Nº. 2.561 de 1992 -----	175
Substitutivo ao Projeto de Lei da Câmara Nº. 2.561 de 1992 -----	178
BIBLIOGRAFIA CONSULTADA -----	180

LISTA DE FIGURAS

pág.

FIGURA 1 - Imposto de Renda Negativo -----	53
FIGURA 2 - Caso Extremo, $t = 100\%$ -----	55
FIGURA 3 - Renda Universal -----	56
FIGURA 4 - Renda Complementar -----	57
FIGURA 5 - Modelo Completo 1 -----	61
FIGURA 6 - Modelo Completo 2 -----	63
FIGURA 7 - Imposto de Renda Negativo para o Brasil -----	161

LISTA DE TABELAS

	pág.
Tabela 1 - Indicadores sócio-econômicos médios anuais em países capitalistas desenvolvidos (1913/1992) -----	31
Tabela 2 - Evolução na taxa de desemprego e dos dias de greve no setor industrial em países capitalistas desenvolvidos -----	37
Tabela 3 - Taxa de pobreza com relação à população total em países capitalistas desenvolvidos (1970/1985) -----	38
Tabela 4 - Padrões de mobilidade social - PNAD 1973/1988 (%) -----	132
Tabela 5 - Mudanças na estrutura social brasileira - PNAD 1973/1988 (%)-----	134
Tabela 6 - Número de Pobres e Incidência da pobreza absoluta (em milhares de pessoas)	137
Tabela 7 - Proporção de pobres nas regiões metropolitanas -----	138
Tabela 8 - Brasil, macrorregiões e regiões metropolitanas: insuficiências de renda dos pobres e transferências de renda necessárias para eliminar a pobreza crítica, 1990 -----	141
Tabela 9 - Brasil, macrorregiões e regiões metropolitanas: índice de carências básicas - ICBs (pobres), 1990 -----	142
Tabela 10 - Brasil - Indicadores selecionados da distribuição de renda da população economicamente ativa com rendimento não-nulo (1960-1990) -----	147
Tabela 11 - Razão entre a Proporção da Renda Apropriada pelos 10% mais Ricos e a Proporção Apropriada pelos 40% mais Pobres -----	148
Tabela 12 - Participação percentual dos salários na renda nacional - países selecionados - 1987 -----	149

RESUMO

Aspectos teóricos de um programa de renda mínima e suas perspectivas como fator de distribuição de renda e atenuante da pobreza brasileira. Apresentam-se os antecedentes e o contexto atual no tratamento de políticas de proteção social. Identificam-se as várias formas de introdução da renda mínima e os efeitos macroeconômicos dela decorrentes. Discorre-se sobre a questão da pobreza e da distribuição de renda na teoria econômica. Analisa-se o caso brasileiro, enfatizando fatores da pobreza e da distribuição de renda no Brasil e suas propostas de renda mínima. Por fim, concluiu-se pela adoção de um programa de Renda Mínima, dependendo do seu modo de financiamento.

1 INTRODUÇÃO

Passados mais de dois séculos de capitalismo¹, a questão da pobreza permanece presente nos debates e estudos da literatura econômica. Várias são suas interpretações e abordagens na tentativa de encontrar uma resposta para o seguinte questionamento: é possível criar um mecanismo que permita à sociedade crescimento econômico acompanhado de melhoria na distribuição de renda e combate à pobreza?

As referências seguintes ilustram bem a existência da pobreza ao longo do tempo na sociedade capitalista:

"Na Inglaterra e na França encontram-se, lado a lado, a extrema opulência e a extrema privação. Populações inteiras, como a da Irlanda, reduzidas à agonia da fome; no centro mesmo dos núcleos mais ativos da indústria e do comércio se vêem milhares de seres humanos levados pelo vício e pela miséria ao estado de barbárie". (Bresciani, 1982).

"Nova York sempre vendeu para o mundo a imagem de uma cidade rica, com moradores apressados em ganhar dinheiro para gastá-lo da melhor maneira possível. Mas

1

O termo aqui empregado refere-se a um modo de produção historicamente determinado. Por modo de produção, Marx não se referia apenas ao estado de técnica, mas à maneira pela qual se definia a propriedade dos meios de produção e as relações sociais entre os homens, que resultavam de suas ligações com o processo produtivo. A história do capitalismo e seus estágios de desenvolvimento "não apresentam forçosamente as mesmas datas para as diferentes partes do país ou indústrias diversas e, em certo sentido, estaríamos certos em falar não de uma única história do capitalismo, e da forma geral apresentada por ela, mas de uma coleção de histórias do capitalismo, todas com uma semelhança geral de forma, mas cada qual separadamente datada no que diz respeito aos seus estágios principais. Em outras palavras, diversas regiões da Inglaterra (e, em certa medida até mesmo diversas cidades desse país) tiveram, digamos, no século XIV e XV, suas diferentes histórias econômicas, assim como o desenvolvimento econômico de diversas nações européias no século XIX é corretamente tratado como narrativas em grande parte separadas". (Dobb, 1983).

quem visitou a cidade recentemente sabe que a realidade está cada vez mais longe dessa imagem. Pesquisa do Community Service Society de Nova York divulgada no mês passado indica que um em cada três novaiorquinos são pobres e têm renda anual abaixo do que o governo considera mínimo para viver bem. (...) Os "novos pobres" de Nova York têm o 2º grau completo, são bem articulados e, em sua maioria, perderam o emprego há menos de cinco anos". (Falcão, 1995).

Na primeira referência, o contexto é o do século XIX, final da década de 1830, onde um autor refere-se ao tema da pobreza nas cidades de Londres e Paris - símbolos de desenvolvimento da época - num congresso da Academia de Ciências Morais. Na segunda referência, trata-se do cenário do final do século XX, na qual a jornalista aborda o tema da pobreza na cidade de Nova York - modelo urbano da sociedade atual.

A desigualdade social e a existência da pobreza são encontradas em muitas sociedades anteriores que se sucederam ao longo da história da humanidade. A partir do momento em que existiram condições materiais diferenciadas para as pessoas de uma sociedade, pôde-se falar em pobreza. Os povos primitivos viveram durante a maior parte de sua existência de forma limitada; entretanto, não existiam padrões de comparação para se afirmar que essa limitação tratava-se de pobreza. A alimentação necessária para sua subsistência só podia ser encontrada na caça, na pesca e na colheita de frutos. O trabalho de cada membro da comunidade era importante e necessário para manter viva a coletividade. A existência de privilégios materiais para alguns poderia condenar à fome uma outra parte da comunidade, privando-a da possibilidade de trabalhar produtivamente e diminuindo suas condições de sobrevivência coletiva.

Essa situação de limitação foi modificada pelo desenvolvimento de técnicas de cultura do solo e a criação de animais. Com a revolução dessas técnicas, o próprio homem pôde produzir seus alimentos e, portanto, controlar, ainda de forma precária, a sua própria subsistência. O homem passou a constituir reserva de alimentos, o que permitiu que alguns membros da comunidade se desprendessem da obrigação de produzi-los. Assim, desenvolveu-se uma divisão do trabalho, uma especialização dos ofícios, o que aumentou a produtividade do trabalho humano.

Enquanto esse excedente foi realmente pequeno, permanece nas comunidades uma estrutura de organização social que tendia a manter um máximo de igualdade no seu interior. Com o aparecimento de um grande excedente permanente de alimentos, a organização social dos povos foi se modificando. No momento em que esse excedente passou a se concentrar em grandes espaços, pela ação dos chefes militares ou religiosos, ou quando cresceu ainda mais, devido a melhorias dos métodos de cultura, criaram-se as condições para o aparecimento da desigualdade social.

A existência do produto social excedente vai permitir, outrossim, que uma parte da humanidade se dedique a atividades que facilitam o aumento da produtividade do trabalho, sobretudo tecnologia. Logo, a separação entre trabalho intelectual e manual acompanha a separação da sociedade em classes sociais.

O excedente acumulado pôde ser utilizado tanto para alimentar prisioneiros de guerra ou expedições de pirataria - surgindo daí a escravidão, como a população de sacerdotes, soldados, funcionários públicos, senhores e reis - quando do aparecimento das classes dominantes imperiais.

A divisão econômica já existente é complementada por uma divisão social do trabalho. A produção social divide-se, agora, em duas partes: o produto necessário (subsistência dos produtores, cujo trabalho sustenta toda a sociedade) e o produto excedente (parcela da produção açambarcada pelas classes dominantes). É nessa etapa do desenvolvimento da vida em sociedade que duas funções econômicas fundamentais separam-se: a geração e a apropriação da riqueza.

Antes da formação da sociedade de classes, as funções administrativas eram exercidas pelo conjunto dos cidadãos. A vida coletiva e as relações externas eram decididas através da participação em assembléia. A humanidade viveu durante milênios em coletividade, ignorando a possibilidade de existência de uma instituição que pudesse gerir as decisões coletivas. Entretanto, no bojo da sociedade de classes nasce o Estado, que passa a exercer as funções de administrador da nação.

Duas transformações são responsáveis pelo nascimento do Estado: a existência do produto excedente, que cria a possibilidade de liberar parte da população da obrigação de produzir meios de subsistência, e uma transformação social e política que foi a designação de funções administrativas para um grupo separado da sociedade, ou seja, a exclusão do resto da população do exercício das funções políticas que antes eram comuns a todos.

Para o Estado se firmar e ser reconhecido pela sociedade torna-se absolutamente indispensável que aqueles que produzem na sociedade aceitem como inevitável, permanente e justa a apropriação por uma pequena parcela da

população, do produto excedente. Nesse sentido, o Estado nasce com duas funções no seu caráter: uma, de repressão por meio das armas, pois é necessário assegurar a prestação obrigatória de uma parte da produção em benefício das classes dominantes; a outra, a de integração ideológica, por intermédio dos produtores de ideologia (padres, professores, filósofos, escribas, mandarins etc.), visto que é preciso criar uma consciência que estabilize a sociedade tal como ela existe e funciona.

Em cada sociedade de classes, a classe dominante impõe sua ideologia, pois os produtores dela são dependentes da produção material do produto excedente. Na alta Idade Média, poetas, pintores, filósofos eram mantidos pelos senhores e pela igreja (grande proprietária de terras). Quando surgem os mercadores e os banqueiros ricos, a situação econômica e social modifica-se, e estes se transformam em patrocinadores de obras literárias, filosóficas ou artísticas. É sobretudo com o advento do capitalismo que essa dependência material torna-se mais pronunciada, porém de forma subsumida; os produtores de ideologia não trabalham diretamente sob dependência da classe dominante, mas na existência de um mercado.

O capitalismo caracteriza-se pela generalização da forma mercadoria e pela separação entre propriedade privada dos meios de produção e a propriedade privada da força de trabalho. Assim, a força de trabalho torna-se uma mercadoria, utilizada na produção de outras mercadorias e capaz de gerar valor. Contudo, a força de trabalho é diferente das demais mercadorias, na medida em que sua reprodução inclui outros fatores que não apenas mercadorias (bens e serviços), ou seja, as lutas sociais influenciam na quantidade social necessária à reprodução da força de trabalho. Isso quer dizer que a reprodução da força de trabalho inclui

os meios de sobrevivência biológica e a reprodução dos meios de sobrevivência cultural e historicamente necessários para sobrevivência da classe trabalhadora.

Numa economia capitalista, a manutenção e a reprodução do trabalhador dependem da venda de sua força de trabalho no mercado de trabalho. O salário recebido pelo trabalhador equivale somente a uma parte do valor de troca transferido, pelo uso da força de trabalho, ao processo produtivo. A outra equivale ao excedente econômico, ou mais valia, apropriado na forma de lucro pelos capitalistas, sendo responsável pela existência do capitalista e da perpetuação do emprego da mão de obra assalariada.

Da combinação entre o uso da força de trabalho e dos meios de produção nessa sociedade, vai resultar a definição da população que necessita colocar sua força de trabalho no mercado, de acordo com as necessidades do capital. A população excedente, o exército industrial de reserva, encontra-se em melhor ou pior nível de vida, dependendo da especificidade de cada país ou época determinada. Essa parcela da população oscila entre emprego e desemprego ou encontra-se vivendo em condições paupérrimas.

Fundado na concepção de liberalismo econômico, o sistema capitalista de produção resistiu, até o começo do século XIX, ao mecanismo de regulação social de garantia de ganho dos trabalhadores. Inicialmente, essas medidas de proteção social foram implementadas nos países capitalistas desenvolvidos, de forma isolada e seletiva, resultado de conquistas do movimento sindical e de organizações religiosas e beneficentes.

À medida que foi crescendo a intervenção do Estado no mercado de trabalho, abriu-se a possibilidade de controle sobre a oferta e a demanda por força de trabalho, e tornou-se possível garantir uma renda mínima à reprodução de grande parte da população. Criaram-se condições que amenizam a abrangência quantitativa de pessoas vivendo em condições de pobreza e miséria.

Assim, as políticas fiscais e sociais estabelecidas pelos governos puderam definir uma nova repartição do excedente social. A estrutura redistributiva, definida por critérios diferentes dos de mercado, pode ser menos desigual, sobretudo, se se tiver um sistema tributário progressivo e se os gastos públicos encontrarem-se direcionados efetivamente para os problemas sociais.

Apresentado esse quadro histórico, volta-se à pergunta inicial: é possível criar um mecanismo que permita à sociedade crescimento econômico acompanhado de melhoria na distribuição de renda e combate à pobreza? Na tentativa de respondê-la, para o caso brasileiro, buscou-se, nessa dissertação, apresentar um estudo teórico sobre uma política social - que visa redistribuir renda e combater a pobreza - na forma da renda mínima. O marco histórico para esse estudo é um projeto de Lei que instituiu o programa de garantia de renda mínima para o Brasil, aprovado pelo Senado Federal em 1991.

No início da década de 90, a economia brasileira apresentava uma combinação de índices que revelavam uma estagnação econômica, aumento da pobreza absoluta e alta concentração de renda. Esses indicadores sugeriam que a sociedade brasileira teria um grande desafio nos próximos anos, no sentido de reverter esse quadro. Nesse período foi criado o programa "Ação da Cidadania Contra a Miséria e pela Vida" e, posteriormente, o "Comunidade Solidária",

ambos visando atacar a questão da pobreza de forma mais urgente. Contudo, reduzir a pobreza e a desigualdade não se alcança apenas com programas assistencialistas ou pela solidariedade. É preciso, de fato, promover melhoria de vida para as pessoas mais carentes, através de ganhos materiais, ascensão social e redistribuição de renda.

A aprovação do programa de renda mínima para o combate à pobreza no Brasil suscita muita discussão, na medida em que sua implantação, por um lado, pode significar uma mudança substancial no modo de conceber as políticas sociais. Essa possibilidade depende do seu modo de financiamento, do tipo de programa adotado e da forma de gestão dos recursos. Por outro lado, o resultado de um programa desses pode ser somente uma transferência do tipo de gasto do governo: de compras de bens e/ou gastos sociais (saúde, educação, transporte, habitação) para distribuição das receitas diretamente ao beneficiário, tornando-se, assim, mais um projeto emergencial e assistencialista no combate à pobreza.

Para discorrer sobre essa e outras questões relacionadas à introdução de um programa de renda mínima, esse estudo foi dividido em cinco capítulos, incluindo essa introdução e a conclusão final. No segundo capítulo, buscou-se mostrar que a idéia de ofertar um complemento monetário aos pobres aparece desde o início da formação da sociedade capitalista e evolui, sobre outras formas, com a introdução de políticas sociais do governo para a população de baixa renda. Em seguida, são definidas as diversas formas de introdução de um programa de renda mínima e a ligação entre imposto de renda negativo e a legislação tributária. Para finalizá-lo, são analisados os efeitos macroeconômicos e o modo de financiamento possível para um programa de renda mínima. Entre outras conclusões desse capítulo é que, no atual estágio da economia, um programa de

renda mínima, como mecanismo de redução da pobreza e da desigualdade de renda, é defensável na forma do imposto de renda negativo, dependendo do seu modo de financiamento.

No terceiro capítulo, a intenção é verificar como as questões da pobreza e da desigualdade têm sido explicadas nas diferentes abordagens teóricas das escolas econômicas. Complementa-se esse capítulo com a apresentação de diferentes enfoques sobre formas de mensuração da pobreza e da desigualdade de renda. No final, pode-se perceber que a maneira como é tratado o fenômeno da pobreza norteia-se por duas concepções básicas: uma, em que o indivíduo é responsabilizado pela sua situação (presente nas teorias dos clássicos e da escola neoclássica) e só os capazes e inteligentes prosperam, e outra, em que as relações sociais intrínsecas ao sistema econômico capitalista criam e perpetuam essa condição de desigualdade e pobreza, e o desenrolar da luta de classes define as condições de vida da classe trabalhadora em diferentes momentos, ou seja, existe uma determinação que é exterior ao indivíduo, uma determinação social.

O quarto capítulo trata do programa de renda mínima para o Brasil e suas implicações. Inicialmente, abordam-se os aspectos da pobreza e da desigualdade de renda no Brasil, por intermédio de estudos realizados nesse sentido. Em seguida, analisa-se a relação entre renda mínima e salário mínimo e apresentam-se as propostas de renda mínima para o Brasil. Por fim, demonstram-se o caráter regional e os níveis alarmantes da pobreza brasileira, a necessidade de uma redistribuição da renda pessoal e funcional, em favor das faixas mais baixas, e o aspecto emergencial que pode ser considerado na adoção do programa de renda mínima.

→ Enfim, conclui-se que um programa de renda mínima para o caso brasileiro tem um caráter emergencial de ataque à pobreza e à desigualdade de renda, pois essas duas questões são resultantes de uma série de fatores que não somente a insuficiência de renda para a sobrevivência. Mesmo assim, a adoção de um programa de renda mínima para o Brasil, através do imposto de renda negativo e financiado pela criação de imposto sobre a propriedade do capital, pode significar uma ruptura no modo de financiamento da questão social no Brasil. Porém, essa ruptura pode ocorrer com a implantação de outros tipos de políticas e/ou gastos sociais que não sejam, necessariamente, a renda mínima.

2 ASPECTOS TEÓRICOS DA RENDA MÍNIMA

Como vem sendo tratada a questão da pobreza pela sociedade, sobretudo com o advento do capitalismo? Esse é o questionamento que se busca analisar. Pois, a existência da idéia de uma renda mínima pressupõe a existência da pobreza. Somente a caridade e a esmola é que priorizam a assistência aos pobres? Não. A participação do Estado como gestor de políticas sociais para as parcelas mais carentes da população e como interventor no mercado de trabalho tem papel fundamental na abordagem do problema da pobreza.

Nesse sentido, os três primeiros subtítulos desse capítulo tratam das principais concepções que prevaleceram no Ocidente, nos últimos dois séculos, na definição da relação entre Estado, estrutura do capital e organização dos trabalhadores. Em seguida, são analisados outros assuntos, abaixo discriminados, que complementam o conjunto de fatores que estão relacionados com a abordagem da renda mínima:

- a) apresentação do próprio funcionamento do programa de renda mínima: os parâmetros considerados e calculados, e a escolha do tipo de programa, incluindo a relação entre um programa de renda mínima, por meio do imposto de renda negativo, e a legislação do imposto de renda;
- b) análise dos efeitos macroeconômicos de um programa de renda mínima e seu modo de financiamento.

2.1 Antecedentes

Ofertar aos pobres um complemento de renda não é uma idéia nova. As idéias do Cristianismo, ainda na Idade Média, inspiraram as atividades sociais de caráter coletivo. Contudo, as Leis dos Pobres inglesas, instituídas no século XVI, formam a primeira base legal para o amparo aos pobres. O primeiro estatuto dirigido especificamente aos pobres foi estabelecido em 1531, o qual permitia o licenciamento de pessoas idosas e impotentes a rogarem por esmola na sua própria vizinhança. Em 1536, é aprovada uma nova lei que previa a organização de fundos voluntários para assistência aos inaptos ao trabalho; entretanto, proibia a mendicância e a esmola indiscriminada, e atentava em diferenciar os pobres ou como idosos necessitados, ou grupos impotentes, ou grupos de crianças pobres que poderiam ser instruídas e ensinadas.

Num contexto em que os camponeses tiveram as terras comunais usurpadas e foram obrigados a vender sua força de trabalho para subsistir em severas condições de trabalho (longas jornadas de trabalho, baixos salários, trabalho feminino e de menores), as Leis do Pobres, por um lado, reprimiam aqueles que não se adaptaram ao mercado de trabalho, os mendigos e vagabundos, açoitando-os e até condenando-os à morte. Por outro lado, aqueles que não podiam integrar-se ao mercado de trabalho (doentes, idosos, crianças) eram socorridos por organizações locais ou municipais, onde existiam as chamadas caixas de socorro, contendo "remédios" contra o vício, a vagabundagem e a imoralidade. Essas organizações podiam ser a paróquia ou a autoridade local, e os fundos eram constituídos, inicialmente, por doações

voluntárias e, posteriormente, pela criação de tarifas compulsórias para os residentes locais.

A essência dessas Leis consistia sem dúvida, em forçar as pessoas ao trabalho, fato que não vinha ocorrendo com frequência nas comunidades locais. Uma modificação ocorrida nessas Leis em 1834, a chamada Nova Leis dos Pobres, estabeleceu que a assistência deveria ser concedida apenas àqueles capacitados ao trabalho e seus dependentes, e obrigou todos os requerentes do auxílio público a ingressarem nas Casa de Trabalho (Workhouses), onde receberiam a supervisão de um conselho de comissários eleitos pelos contribuintes da região abrangida pela Poor Law Union. As Casas de Trabalho configuraram-se em verdadeiras prisões. Possuíam muros muito altos e uma disciplina que previa a separação dos membros da família, o trabalho pesado para homens, refeições magras e em silêncio, a proibição de fumar, as visitas raras sob observação e ínfimo conforto.

Veementes críticas e reações contra essa situação surgiram nesse período. Foram criadas instituições distintas das permitidas pelas Leis dos Pobres para ajudar jovens e doentes e, em alguns locais, não cessaram as contribuições para auxiliar aqueles considerados incapacitados para o trabalho. Mas, só no começo do século XX, com o desenvolvimento da democracia, o fortalecimento da organização dos trabalhadores e os primeiros sinais da crise de 1929, essas Leis passam a ser gradativamente substituídas por programas sociais mais abrangentes, mesmo porque os novos segmentos sociais que surgiam, como os desempregados das indústrias, exigiam um modo diferente de tratar a questão da pobreza. Em 1906, elabora-se na Inglaterra a Lei de provisão da comida, que permitia o suprimento de alimentos para um certo número de crianças que

estivessem na escola; em 1908, a Lei das pensões da longa idade, também na Inglaterra, proveu pensões para os idosos sem puni-los com a perda de direitos políticos ou com a estigma da pobreza.

Para os trabalhadores incorporados ao mercado de trabalho, as medidas de proteção social, entre o século XVII e o final do século XIX, foram implementadas de forma isolada, ou seja, elas resultavam do movimento mutualista de categorias de trabalhadores organizados em sindicatos e das organizações religiosas e beneficentes. As primeiras medidas de proteção social estabelecidas por leis ou organizadas pelos patrões, nesse período, resumem-se no seguro contra acidentes de trabalho, na aposentadoria, no seguro-saúde e no seguro-desemprego.

Em síntese, nas grandes empresas que prosperavam, o incentivo ao trabalho manteve-se por meio da aposentadoria e do seguro contra acidentes de trabalho, ao mesmo tempo em que se renovava a mão-de-obra. Já o seguro-desemprego contribuía para a rotatividade e o seguro-saúde para o aumento da produtividade, evitando-se o absenteísmo e conservando-se a capacidade de trabalho. Para os pobres, o tratamento era definido considerando duas categorias: os inválidos - constituídos por idosos, crianças e deficientes - e os desocupados - aqui incluídos os mendigos e vagabundos. Aos primeiros permitiam-se a caridade e a beneficência; aos segundos, a regra fundava-se a imposição ao trabalho ou na punição.

2.2 O século XX

Discorrer sobre uma política social implica, necessariamente, compreender o contexto em que o Estado está inserido ou, ainda, compreender em que base político-institucional o governo fundamenta-se para decidir sobre programas que visam a beneficiar parcelas mais carentes da população. Nesse sentido, duas concepções têm tido predominância na definição da relação entre Estado, a estrutura do capital e a organização dos trabalhadores: a teoria liberal e a teoria keynesiana. Em diferentes momentos, cada uma delas tem prevalecido sobre a outra, determinando a forma de atuação do governo nas economias.

Para este estudo, considera-se que o Estado, esteja ele baseado em políticas liberais ou keynesianas, em se tratando das formas de políticas econômicas que assume, tem cumprido a função de permitir a manutenção do valor da reprodução da força de trabalho. Essa forma de atuação do governo decorre da insuficiência do salário direto em garantir as condições sociais de reprodução dessa força. Como observa Oliveira (1988), "a transferência para o financiamento público de parcelas da reprodução da força de trabalho é uma tendência histórica de longo prazo no sistema capitalista; a expulsão desses custos do 'custo interno de produção' e sua transformação em socialização dos custos foi mesmo, em algumas sociedades nacionais, uma parte do percurso necessário para a constituição do trabalho abstrato".

Contudo, não é objetivo deste subtítulo discorrer sobre a instituição Estado - suas formas e limites de intervenção - mas apresentar os pontos teóricos

defendidos pelos liberais e pelos intervencionistas (keynesianos) e sua influência sobre determinadas épocas históricas.

O debate entre liberais e intervencionistas sobre a relação entre o Estado e a economia encerra controvérsias tão antigas quanto importantes na história da sociedade capitalista. Os liberais, clássicos e neoclássicos, estão fundamentados nas seguintes proposições: a) cabe ao Estado promover a defesa da nação contra a agressão externa, a justiça e obras e instituições públicas; b) o crescimento e o desenvolvimento da sociedade acontece devido a decisões individuais; c) o livre jogo de mercado, através da oferta e demanda, é responsável pela alocação da riqueza de forma eficiente.

A Lei de Say, enunciada no início do século XIX, constitui o postulado básico dos liberais para formulação da teoria da sublimação do Estado pelo mercado. O princípio de que a oferta cria sua própria demanda está inserido tanto na concepção clássica de Ricardo como na elaboração neoclássica de Walras. O mercado aloca a renda de acordo com a contribuição marginal de cada fator na produção de um determinado período, logo, essa renda é suficiente para comprar essa produção a preços estáveis. Portanto, não existem crises nem superprodução, somente alguns desequilíbrios localizados e temporários. O desemprego e a recessão são causados pela interferência governamental ou pressões de sindicatos que impedem o perfeito equilíbrio de mercado, através de ajuste de preços. Os gastos públicos, nessa argumentação, emergem como um obstáculo ao funcionamento perfeito da economia, pois, transferem fundos de acumulação para atividades improdutivas.

O crescimento das grandes corporações a partir do final do século XIX, dando início à fase monopolista do capitalismo e, posteriormente, a crise dos anos 30, coloca em confronto toda a teoria da auto-regulação do mercado. Os liberais defendiam que a crise resultava da interferência de sindicatos no mercado de trabalho, causando uma inflexibilidade dos salários para baixo e impedindo, dessa forma, o equilíbrio automático do sistema, ou seja, os trabalhadores eram os grandes responsáveis pelo desemprego. Somente com uma redução dos salários reais a economia retornaria ao equilíbrio.

A teoria de Keynes, surgida no final da década de 20, critica fortemente os princípios do *laissez-faire*, legitimando a intervenção do Estado na economia como forma de superar a crise em andamento. A origem dessa crise, segundo Keynes, residia numa insuficiência de demanda efetiva (em bens de consumo e equipamentos), causada pela instabilidade dos investimentos, e, ao contrário do que argumentavam os liberais, inexistente ajuste automático no mercado de trabalho que leve ao pleno emprego, tampouco a variável de ajustamento seria o salário real. O nível de produção e emprego é determinado pela demanda efetiva de consumo e investimento, e isso acontece fora do mercado de trabalho.

Keynes defende uma política de investimentos públicos que gere empregos e estimule os investimentos privados. Essa intervenção do Estado se justifica pela incapacidade do mercado em regular automaticamente a economia e garantir as taxas de acumulação necessárias à utilização plena dos recursos de produção. Ao Estado cabia gerir políticas fiscais que promovessem uma relação adequada entre propensão a consumir e as decisões de investir, objetivando assegurar níveis de emprego e produto próximos ao pleno emprego.

Na sua teoria, o Estado deve participar, na verdade, na determinação de uma parcela do produto destinado ao investimento, ou seja, o Estado deve limitar-se a interferir na condução de um certo volume de investimentos e de lucros que assegurem o funcionamento equilibrado do sistema capitalista. A propriedade dos meios de produção e a direção dos investimentos ficam reservados aos capitalistas.

O Estado passa a interferir de forma endógena na determinação dos elementos básicos da economia: formação dos lucros dos setores oligopolistas, os níveis de investimento e consumo, o crédito e a moeda, taxa de câmbio, taxa de salários, taxa de juros e nível de preços de um número crescente de bens e serviços. Dessa forma, o intervencionismo estatal modifica as formas das crises capitalistas. Por um lado, quando em fase de expansão da economia, o aumento dos gastos públicos e do crédito governamental estimulam a acumulação privada, promovendo o aumento dos investimentos e, conseqüentemente, o volume de emprego e renda. O caráter instável e desordenado do investimento, contudo, acelera a acumulação e desemboca numa crise. Porém, antecipadamente, o Estado intervém, por intermédio de políticas fiscais e monetárias contracionistas, para combater a inflação provocada no auge cíclico. Por outro lado, quando se inicia uma fase de recessão, uma política econômica de sustentação da demanda efetiva evita um aprofundamento da crise.

A orientação keynesiana, após a Grande Depressão dos anos 30, dará origem a políticas anticíclicas por meio do controle da moeda e do crédito, do orçamento - que se expressa na expansão dos tributos, dos gastos públicos e da dívida pública - da regulamentação dos salários e introdução de regimes de garantia de renda (políticas sociais).

O novo padrão de financiamento da economia capitalista "pode ser sintetizado na sistematização de uma esfera pública onde, a partir de regras universais e pactadas, o fundo público, em suas diversas formas, passou a ser o pressuposto do financiamento da acumulação de capital, de um lado, e, de outro, do financiamento da reprodução da força de trabalho, atingindo globalmente toda a população por meio dos gastos sociais. A medicina socializada, a educação universal, gratuita e obrigatória, a previdência social, o seguro-desemprego, os subsídios para transporte, os benefícios familiares (quotas para auxílio-habitação, salário-família) e, no extremo desse espectro, subsídios para o lazer, favorecendo desde as classes médias até o assalariado de nível mais baixo, são os seus exemplos. A descrição das diversas formas de financiamento para a acumulação de capital seria muito mais longa: inclui desde os recursos para ciência e tecnologia, passa pelos diversos subsídios para a produção, sustentando a competitividade das exportações, vai através dos juros subsidiados para setores de ponta, toma em muitos países a forma de vastos e poderosos setores estatais produtivos, cristaliza-se numa ampla militarização (as indústrias e os gastos em armamentos), sustenta a agricultura (o financiamento dos excedentes agrícolas dos Estados Unidos e a chamada "Europa Verde" da CEE²), e o mercado financeiro e de capitais através de bancos e/ou fundos estatais, pela utilização de ações de empresas estatais como *blue chips*, intervém na circulação monetária de excedentes pelo *open market*, mantém a valorização dos capitais pela via da dívida pública etc." (Oliveira, 1988).

As políticas sociais que prevaleciam nos países desenvolvidos entre os anos 40 e 70 desenvolveram-se dentro de uma conjuntura que se caracterizava por: a) elevadas taxas de crescimento; b) uma demanda por trabalho que

² Comunidade Econômica Européia

acompanhava a dinâmica do crescimento; c) os salários reais cresciam paralelamente com o aumento da produtividade; e, d) as economias mantinham baixo grau de abertura, permitindo que os Estados Nacionais possuíssem um certo poder de regulação sobre a conjuntura econômica e social de cada país.

Comparando índices sócio-econômicos, para países capitalistas desenvolvidos, em diferentes períodos de tempo, pode-se perceber os bons resultados desses indicadores no período 1950/1973 com relação a outros períodos de tempo, como mostra a Tabela a seguir.

Tabela 1 - Indicadores sócio-econômicos médios anuais em países capitalistas desenvolvidos (1913/1992)

Países/anos Indicadores	Alemanha			Estados Unidos			França			Inglaterra			Itália		
	13/49	50/73	74/92	13/49	50/73	74/92	13/49	50/73	74/92	13/49	50/73	74/92	13/49	50/73	74/92
Partic. dos salários na Renda Nac.	-	68,2	63,5	-	72,8	66,1	-	70,3	64,5	-	68,7	63,4	-	-	-
60% + pobres	32	32	-	30	31	-	23	33	-	31	37	34	-	32	34
Desemprego	#6,1	1,9	4,9	#9,2	3,6	7	-	2	7,3	#9,4	2,7	7,7	-	4,9	8,1

FONTE: Pochmann, 1995.

refere-se a 1920/1938

Pelos dados anteriores, pode-se perceber que, no período de 1950/1973, em todos os países pesquisados, tanto a participação dos salários e dos 60% mais pobres na renda nacional apresentaram indicadores mais elevados, quanto a taxa de desemprego foi menor nesse período.

"O resultado desse modelo de crescimento foi uma situação de quase pleno-emprego no transcurso desse período (1945-1973). O sistema de proteção

social foi, assim, incorporando reivindicações do mundo do trabalho (assistência médica, seguro-desemprego, aposentadoria etc.) cujos benefícios estavam mais ou menos ligados à integração econômica via mercado de trabalho. Essa proteção social, por outra parte, estava associada à existência de um vínculo empregatício, mas, na medida em que o sistema operava numa situação de pleno emprego quase permanente, transmitia-se a imagem de uma seguridade social que tinha caráter universalista". (Ramos, 1994).

Esse aumento das despesas do Estado tende a afetar a distribuição do excedente econômico da seguinte forma: a) os gastos com administração e segurança beneficiam acentuadamente capitalistas (sustentam os lucros da indústria bélica) e burocratas de alto escalão (implicam altos salários para funcionários do governo), na medida em que eles não aumentam a capacidade produtiva, nem financiam a reprodução da força de trabalho; b) as despesas sociais podem ser consideradas salários indiretos que financiam a reprodução da força de trabalho. Seu efeito sobre a distribuição depende do grau de organização da classe trabalhadora nos diversos países, o qual definirá o comportamento dos impostos sobre os salários diretos dos trabalhadores. Nos países onde os trabalhadores têm forte poder político e sindical, essas despesas geram um efeito a seu favor, no sentido de que os gastos sociais excedem os impostos pagos pelos trabalhadores e não diminuem os salários reais. Nos países onde os trabalhadores têm organização fraca, o aumento dos gastos sociais tende a ser acompanhado de reduções nos salários reais, representando apenas uma troca de salário direto por indireto; c) a acumulação governamental, através de lucros das estatais, tem dois aspectos: 1) a taxa de lucro nesse setor tende a ser inferior à taxa média de lucro da economia, tendo em vista que o setor produtivo estatal se estabelece, geralmente, nas atividades de baixa taxa de lucro, alto risco e retornos de longo

prazo; 2) os preços dos bens e serviços nesse setor, frequentemente, são menores que o custo de produção. Assim, o excedente que não é apropriado pelo Estado transfere-se para a renda dos assalariados, por meio dos serviços de consumo coletivo, ou para o lucro dos capitalistas, quando das compras de insumos e serviços por parte do governo; d) as despesas com subsídios (sejam fiscais, cambiais, de vendas ou de compra) contribuem para o aumento da taxa de lucro dos capitalistas. Essa interferência causa diferenciais nas taxas de lucros do setor privado (monopolistas e concorrenciais), na medida em que estejam vinculados à presença ou ausência dos subsídios do governo.

Durante esse período, o capitalismo logrou realizar uma completa socialização da produção, na dinâmica de suas relações privadas de produção, com a apropriação privada dos resultados de um produto que é social. Assim, agravam-se as contradições desse sistema, na forma de elevadas taxas de retorno dos capitalistas, através de grandes lucros monopolísticos, enquanto que o Estado se entranha numa grave crise financeira estrutural. Por um lado, o montante do fundo público aumenta a taxa de lucro dos capitalistas particulares, mas diminui a taxa de excedente global, quando aumenta a proporção de renda destinada aos gastos públicos. Por outro lado, ao tempo em que gera grandes lucros de poucos grupos centralizados em monopólios, o Estado centra-se numa crise fiscal e financeira personificada pelos elevados déficits públicos. Nesse contexto, um aumento dos gastos públicos e do financiamento à acumulação gera tendência ao endividamento do governo que, dada uma situação de crise e juros altos, provoca déficits crescentes e pressões inflacionárias.

A partir dos anos 70, as economias capitalistas passam a apresentar grandes déficits públicos, inflação elevada e taxas reduzidas de crescimento. O

padrão de intervenção do Estado volta a ser fortemente questionado. Os liberais, na vertente dos monetaristas e dos novos clássicos, defendem ser a causa da crise a forte intervenção do Estado que impede uma regulação eficiente pelo mercado. Essa intervenção estatal atua da seguinte forma: a) excesso de impostos e regulamentação, o que desestimula a disposição a investir dos capitalistas; b) os amplos sistemas de seguridade social e programas de garantia de renda reforçam o poder dos sindicatos que conseguem aumentos de salário maior do que a produtividade, impedindo, assim, o equilíbrio no mercado de trabalho; c) os déficits orçamentários elevados, financiados por dívida pública e emissão de moeda, resultaram em fortes pressões inflacionárias. O receituário desse ponto de vista reúne a privatização, a desregulamentação, a depreciação dos salários reais e a redução dos gastos públicos.

Com a crise dos anos 70, então associada a fatores conjunturais (especialmente os choques de petróleo), mas que a história mostrou não ser apenas um problema de choques externos, e sim um impasse de cunho estrutural, o antigo sistema de assistência social foi perdendo seu sentido funcional. Para os trabalhadores, o crescente desemprego e sua permanência no tempo levavam a uma paulatina perda de direitos sociais, dado que os benefícios estavam ligados à integração no mercado de trabalho. Para os governantes, o financiamento do antigo Welfare State estava cada vez mais problemático, já que a grave crise afetava o equilíbrio das finanças públicas: na medida em que se reduzia o número de empregos, conseqüentemente a fonte de financiamento do seguro-desemprego também caía, enquanto o número de demandantes por programas sociais aumentava.

Esse novo contexto fazia vislumbrar duas tendências a longo prazo:

a) revolução tecnológica na produção: do ponto de vista quantitativo, isso significaria incorporação de novas tecnologias que, elevando a produtividade, reduziria a demanda por trabalhadores. Do ponto de vista qualitativo, as exigências de qualificação do trabalho tornavam-se cada vez maiores. Em consequência, os desocupados pela incorporação das novas tecnologias encontram cada vez mais dificuldades em ingressar no mercado de trabalho, tanto pelas menores ofertas de emprego, quanto pela sua inadequação aos requerimentos de qualificação desses poucos postos de trabalho. O desemprego estrutural e em massa, com a conseqüente dualização da sociedade, começa, assim, a ser uma das características desses países. A dualização caracteriza-se pela presença na sociedade de poucos trabalhadores empregados nos "bons" empregos (com proteção social proporcionada pela própria empresa), e uma massa de ocupados em empregos de má qualidade (sem proteção privada e reduzida proteção pública), além de uma massa crescente de desempregados que vão, paulatinamente, perdendo seus direitos sociais.

pel-

cont. Por outra parte, os postos de trabalho oferecidos diferem significativamente em suas características, de acordo com os setores nos quais sejam criados: de ponta (novas tecnologias) ou nos espaços tradicionais, agora em decadência. No primeiro caso, as novas tecnologias requerem uma identificação mínima do trabalhador com o processo de trabalho e os objetivos da firma. Isso leva as empresas desses segmentos a outorgarem a seus trabalhadores salários indiretos (seguro-saúde, aposentadoria privada etc.) que induzam essa identificação. Os empregos criados nos setores tradicionais não possuem essas vantagens, ficando presos ao antigo Welfare State. Assim, além do desemprego estrutural, temos que, ainda integrando-se via mercado de trabalho, as tendências estruturais acentuam a dualização na sociedade.

b) a globalização da economia: diante da estagnação das atividades econômicas, os instrumentos clássicos de política econômica encontravam-se limitados para reaquecer a economia, podendo-se vislumbrar uma única variável: a elevação da competitividade. Esta elevação pode dar-se por dois caminhos: a aceleração da incorporação de tecnologias, fato que reduz a demanda por trabalho, e/ou pela redução dos custos da mão-de-obra. A redução desses custos pode ser conseguida através da redução dos salários reais e/ou dos encargos sociais; em ambas as alternativas, reduzem-se as fontes de financiamento do Welfare State.

Segundo Pochmann (1995), "a crise dos anos de ouro do capitalismo confirma uma nova fase de desenvolvimento da economia capitalista, que não mais possibilita a manutenção de formas tradicionais de pleno emprego como aquelas que foram estabelecidas no período 1945/74. Não só o desaparecimento do pleno emprego tem ocorrido como resultado das transformações profundas pelas quais passam as economias de mercado, como praticamente inexitem condições de, isoladamente, as taxas de crescimento econômico virem acompanhadas da homogeneização do padrão de consumo. A segmentação e a polarização no mercado de trabalho, de um lado, e as medidas de flexibilização dos salários e de insegurança no emprego, associadas à crise da proteção social, de outro lado, também representam as características gerais da nova dinâmica das nações industrializadas".

Os dados da Tabela seguinte mostram o crescimento e a permanência de elevadas taxas de desemprego, paralelamente à redução do número de greves nos principais países capitalistas, nos anos 80.

Tabela 2 - Evolução da taxa de desemprego e dos dias de greve no setor industrial em países capitalistas desenvolvidos

Países	1960/65		1975/80		1985/90	
	Desemprego (%)	Greve (mil)	Desemprego (%)	Greve (mil)	Desemprego (%)	Greve (mil)
Alemanha	0,6	18,3	3,2	44,1	5,9	4,1
Bélgica	2,0	63	6,4	195,8	10,8	-
Finlândia	1,8	143,7	4,4	520,7	4,9	343,2
França	1,7	146,3	4,6	154,2	9,1	34,7
Itália	5,1	648,4	6,6	940	9,6	218,3
Espanha	2,3	14,1	5,5	1.089,8	17,5	433,6
Suécia	1,6	3,8	1,9	220,3	2,4	121,2
Inglaterra	2,4	128,3	5	521,7	10	117,5
Total ⁽¹⁾	2,1	1.165,9	4,8	3.686,6	9	1.272,6

FONTE: Pochmann, 1995

(1) média para a taxa de desemprego e o valor absoluto total para os dias de greve.

Revelam os números da Tabela anterior que a marginalização da classe trabalhadora nos países capitalistas pode ser percebida não somente pela redução do número de greves e da taxa de sindicalização, mas também pela redução quantitativa e qualitativa do número de trabalhadores ocupados na economia. Entre 1960 e 1990, a taxa média de desemprego, para os países considerados, passou de 2,1% para 9,0%, o que significa a existência de aproximadamente 35 milhões de trabalhadores desempregados, no começo dos anos 90.

Uma das consequências mais graves do desemprego reside no crescimento da taxa de pobreza em diversos países, a partir dos anos 80. A nova dimensão da pobreza não se refere somente às pessoas velhas e às famílias numerosas, mas também aos jovens e adultos em idade ativa, excluídos dos empregos regulares do mercado de trabalho. A Tabela seguinte apresenta a taxa de pobreza em diversos países, na qual pode-se constatar a existência de quase

44 milhões de pessoas, em 1985, vivendo em condições de pobreza, em países capitalistas desenvolvidos.

Tabela 3 - Taxa de pobreza com relação à população total em países capitalistas desenvolvidos (1970/1985)

Países	1970	1975	1980	1985
Alemanha	10,9	8,8	6,7	8,5
Bélgica	-	7,9	7,6	7,2
Espanha	-	20	20,5	20
Inglaterra	9,9	6,7	9,2	12
Itália	11,7	10,6	9,4	11,9
Portugal	-	23,4	27,8	28
Total CEE	-	12,8	12,6	13,9
Absoluto (milhões)	-	38,6	37,2	43,9

FONTE: Pochmann, 1995.

Até esse contexto, a pobreza era tratada por meio de políticas sociais universalistas (educação, saúde, pensões, merenda escolar etc.) e, sobretudo, considerando-se que as políticas públicas de complemento de salário, para os trabalhadores incorporados ao mercado de trabalho, beneficiavam indiretamente a promoção do bem estar geral para toda a população.

O agravamento do fenômeno da pobreza e o conseqüente interesse dos estudiosos em compreendê-lo, desde meados dos anos 80, estão relacionados com as mudanças globais que estão ocorrendo no mundo: a globalização, o fim da guerra fria, a derrocada dos países socialistas e, sobrepondo-se a tudo isso, a revolução técnico-científica que se consubstancia a cada dia.

Uma consequência dessas mudanças é o enfraquecimento da força política e econômica da classe trabalhadora. Fatores como a robotização, ou sua alternativa em termos de custos: a descentralização da produção para países com menores custos de mão de obra; a importância decrescente da produção de bens na economia mundial em favor dos serviços e o desenvolvimento crescente das pequenas e microempresas aparecem como elementos adicionais para explicar esse enfraquecimento da classe trabalhadora.

O fato é que a implementação de uma nova política de rendas representa mais um desafio ao capitalismo no final do século XX, principalmente no que diz respeito ao enfrentamento da questão social. Atualmente, a distribuição desigual dos frutos do novo progresso técnico, bem como os custos sociais impostos pelas políticas de reestruturação econômica adotadas em maior ou menor grau pelos países industrializados, não têm deixado dúvidas a respeito de dificuldade do alcance de uma menor desigualdade social. Novamente ressurgem os questionamentos sobre a possibilidade de manutenção da coesão social no capitalismo sem a existência de empregos para todos e de mecanismos adequados de regulação macroeconômica e de proteção social.

Em síntese, durante vários anos desse século, o Estado de Bem Estar Social manteve assegurada a complementação de salário da força de trabalho já incorporada ao mercado de trabalho, assim como garantiu assistência aos desempregados, idosos, doentes, mendigos e crianças carentes, por meio da implementação de políticas sociais que abrangiam toda a população sem renda e/ou de baixa renda. A crise desse paradigma e o fortalecimento da concepção

liberal para resolvê-la apresentam-se como novo desafio do capitalismo, num contexto de revolução tecnológica e acentuado aumento da pobreza mundial.

2.3 Renda mínima: afirmação do liberalismo ou culminância do Bem-Estar Social

Diante da falta de adequação entre o histórico Welfare State e o novo contexto da economia mundial, os antigos sistemas de assistência social passam a ser questionados sobre sua viabilidade financeira e sua eficiência (relação custo e benefício), em relação aos ajustes de déficit público e da inflação.

Os liberais, que historicamente mantiveram uma postura crítica diante do desenvolvimento do Welfare State, saem dos círculos acadêmicos e retornam a influenciar as diretrizes políticas. A crescente importância do pensamento liberal origina-se, entre outros fatores, da incapacidade do Welfare State de superar a crise. Sinteticamente, as correntes conservadoras identificavam as elevadas taxas de desemprego e os problemas sociais que a partir delas se geravam, com a "rigidez" nos mercados de trabalho. Essa falta de "flexibilidade", por sua vez, tinha suas raízes na presença de fatores institucionais (sindicatos, salário mínimo, seguro-desemprego etc.) que limitavam o papel das forças de mercado no ajustamento dos níveis de salários e emprego. A partir desse ponto de vista, foi implementada uma série de políticas que visavam a reduzir a importância desses fatores legais e institucionais.

Paralelamente a essa crítica, que quase sempre se circunscreve ao funcionamento do mercado de trabalho, uma segunda dimensão complementava a contra-revolução conservadora. O Welfare State era visto como ineficiente, em termos de objetivos sociais a serem atingidos e, desde um aspecto que vai além das considerações puramente econômicas, como limitador da liberdade individual. Com respeito à ineficiência, os questionamentos centravam-se na burocracia necessária para gerenciar o Estado do Bem-Estar, que seria inerente a essa alternativa de política social. No que tange ao cerceamento da liberdade individual, o pensamento liberal privilegiou, desde as suas origens, a "soberania dos consumidores". Noutros termos: as escolhas do Estado e da sua burocracia não poderiam substituir as escolhas de cada indivíduo. Como parte dos benefícios da política social foi, tradicionalmente, determinada a partir da oferta compulsória de bens e serviços, estes não necessariamente coincidiam com as preferências individuais. (Ramos, 1994a).

BCME - BIBLIOTECA

Dentro do diagnóstico liberal, as diretrizes de política econômica se traduziam em reduzir os limites institucionais na esfera econômica, para permitir um funcionamento do mercado nos moldes dos modelos teóricos de concorrência perfeita. Se a dinâmica desse modelo não permitia superar a pobreza e a marginalização ou até mesmo as gerava, a política indicada deveria ter os seguintes princípios: não interferir no funcionamento do mercado e preservar a livre escolha dos indivíduos. Nessa concepção, um programa de renda mínima satisfaz a ambos os princípios, além de não onerar os custos das empresas.

Teoricamente, renda mínima significa a complementação monetária de renda para os pobres de uma população, até o limite considerado suficiente para manutenção e reprodução da força de trabalho. Esse limite pode ser fixo ou

variável, condicionado ou não a outros fatores que não a insuficiência de renda. A sua introdução como política social de combate à pobreza significaria a afirmação do pensamento liberal como modelo de sociedade.

Vários autores liberais defenderam que todas as pessoas tivessem direito a uma renda suficiente para suas necessidades básicas. Von Hayek (1977) sustentou esse postulado reforçando-o com o entendimento de que as pessoas podiam obter mais do que isto através do esforço e talento individual. Stigler, em 1946, desenvolveu o conceito de imposto de renda negativo, ao analisar os efeitos econômicos do salário mínimo. Friedman (1988) preconizou a introdução de imposto de renda negativo como instrumento eficaz para resolver a questão da pobreza. Em 1968, 1.200 economistas, entre eles Samuelson, Jobin e Galbraith, assinaram um manifesto ao Congresso dos Estados Unidos pedindo a aprovação de um sistema nacional de suplementação e garantia de renda.

Cabe destacar a teoria de dois autores liberais, Von Hayek (1977) e Friedman (1988), sobre a garantia de uma renda mínima como solução da pobreza. Os escritos de Von Hayek constituem uma denúncia contra o intervencionismo estatal que leva inevitavelmente à servidão (escravidão do indivíduo pelo Estado). A ameaça do socialismo é para ele uma nova forma de escravidão. A tendência de maior intervencionismo do Estado na vida das pessoas contradiz com os princípios do individualismo e a convicção de que é desejável o desenvolvimento dos dotes e inclinações individuais por parte de cada um. Outrossim, esse autor defende que não há motivos para uma sociedade que atinja um nível geral de riqueza deixar de outorgar a todos um mínimo de alimentos, abrigo e roupas, suficientes para conservar a saúde e a capacidade de trabalho.

Friedman (1988), quando escreveu "Capitalismo e Liberdade" - livro publicado em 1962, mas que foi fruto de palestras proferidas em 1956 - afirma que "o extraordinário crescimento econômico dos países ocidentais nos dois últimos séculos e a ampla distribuição dos benefícios da empresa privada reduziram enormemente a pobreza, em qualquer sentido absoluto, nos países capitalistas do Ocidente. Mas a pobreza é, em parte, uma questão relativa, pois mesmo nesses países há muitas pessoas vivendo em condições que nós todos denominamos pobreza".

Ele continua afirmando ser a caridade privada um dos recursos para minorar a pobreza, apesar de insuficiente porque seus benefícios dependem de que todos os indivíduos contribuam, e nem sempre isso acontece. Dentro do raciocínio de que os benefícios da caridade estendem-se a todos, ou seja, cada um é beneficiado igualmente quando alguém ou você mesmo faz uma caridade, Friedman justifica uma ação do governo para aliviar a miséria e propõe a introdução do imposto de renda negativo.

Ele aponta várias justificativas para essa medida: a) trata-se de um programa especificamente dirigido para o problema da pobreza; b) fornece uma ajuda sob a forma mais útil ao indivíduo, isto é, o dinheiro; c) pode substituir um grande conjunto de programas sociais existentes; d) opera fora do mercado. Para esse autor, importa que um programa de renda mínima seja estabelecido para ajudar as pessoas como pessoas e não como membros de certa ocupação ou certo grupo de idade ou salário.

Outras correntes também passam a repensar a questão das políticas sociais, na tentativa de torná-las compatíveis com o novo modelo da economia

mundial. Essas correntes apresentam dois eixos para as novas propostas de políticas sociais, segundo Ramos (1994a). O primeiro eixo parte da verificação de que é impossível garantir empregos de boa qualidade para a maioria da população, fato que leva a duas propostas. A primeira sugere reduzir a jornada de trabalho, a fim de permitir distribuição mais eqüitativa dos postos de trabalho, em geral, e dos de boa qualidade, em particular. A segunda propõe em manter ou estender o Welfare State tradicional, a fim de minimizar a diferença entre a proteção social dos trabalhadores empregados no setor moderno e os restantes.

O segundo eixo consiste em começar a dissociar a remuneração da condição de empregado, ou seja, estender os direitos da cidadania à esfera econômica. Observa-se que esta alternativa de política introduz uma verdadeira ruptura tanto na esfera econômica, quanto na de direitos de cidadania. No campo econômico, os rendimentos individuais, desde o advento da sociedade moderna, estavam atrelados à prévia inserção na produção. No caso dos assalariados e autônomos, essa inserção se dava via mercado de trabalho, sendo esse último a principal forma de acesso à integração social.

Em outro campo, os direitos da cidadania restringiam-se à esfera política e a certos espaços sociais (educação, por exemplo); a extensão desses direitos à esfera econômica sempre foi limitada. A crescente exclusão social dos anos 80, paralelamente às elevações de produtividade e à incapacidade de integrar socialmente via mercado de trabalho, nutre as reivindicações sobre a necessidade (e possibilidade, devido à crescente produtividade) de estender os direitos da cidadania a um rendimento mínimo garantido, independente ou não da integração econômica.

Dessa forma, neste tipo de abordagem, a garantia de uma renda mínima não está associada a uma substituição do Welfare State nem possui, também, uma justificativa que se restrinja à racionalidade econômica. Ao contrário, uma Renda Mínima deveria inscrever-se na extensão dos direitos da cidadania à esfera econômica e, assim, complementar o antigo Estado de Bem-Estar. A concepção de Van Parijs (1994) ilustra essa corrente de pensamento.

Ele defende a Renda Mínima através da renda universal - o que chama de renda básica. Segundo ele, uma sociedade verdadeiramente livre é aquela em que cada pessoa tem acesso ao "reino da liberdade", graças à forma pela qual os benefícios do progresso material são distribuídos entre todos. Pensa uma sociedade, mais precisamente, em que a quantidade de trabalho necessário foi tão reduzida e/ou sua atratividade tão aumentada que já não é mais preciso que as opções de vida de seus membros sejam restringidas pela obrigação de ganhar a vida, uma vez que uma parcela substancial do produto social já pode ser distribuída incondicionalmente a cada um deles.

Esse autor defende a renda básica num contexto diferente dos autores anteriormente referenciados. Para ele "somente nas sociedades que se livraram da fome, ou que claramente podem fazê-lo sem violar a propriedade de si mesmo, vale a pena falar de renda básica". Nesse sentido, a introdução de um Programa de Renda Mínima, idealmente, deveria acontecer numa sociedade que estivesse num estágio econômico, social e político capaz de oferecer aos indivíduos a possibilidade de escolher o momento de ingressar no mercado de trabalho. Ou seja, uma sociedade capitalista inserida no contexto de revolução tecnológica, com queda na oferta de emprego e alta acumulação de capital, poderia oferecer a seus indivíduos, inclusive, a possibilidade de não trabalhar; ou ainda, de

oferecer àqueles indivíduos que trabalhassem e ganhassem menos de que a renda limite estabelecida a possibilidade de complementarem sua renda. Assim, ter-se-ia um capitalismo de Renda Mínima, no qual a pobreza absoluta tenderia a desaparecer.

Dentro deste contexto, alguns programas sociais, baseados no conceito de Renda Mínima, foram implementados em países desenvolvidos. Nos Estados Unidos, desde 1975, existe o Crédito do Imposto sobre Rendimentos (Earned Income Tax Credit, EITC); na França, desde dezembro de 1988, estabeleceu-se a Renda Mínima de Inserção (Revenue Minimum d'Insertion) para pessoas com idade maior ou igual a 25 anos; na Alemanha, na Inglaterra e na Holanda, os pais de crianças com idade de até 16 anos recebem um benefício mensal.

Em cada um desses países o Programa de Renda Mínima tem suas especificidades (diferentes proporções de crédito, exigências, tempo de duração etc.), mas o objetivo é o mesmo: garantir uma subsistência mínima aos indivíduos. Nada obstante, não é objetivo dessa dissertação discorrer sobre as experiências concretas de Programas de Renda Mínima em diversos países.

Na prática, a introdução de um programa de Renda Mínima está imbuída de determinações políticas, no que diz respeito ao tipo de Renda Mínima adotado, aos requisitos e pré-requisitos determinados e à forma como ele é conduzido, isso tudo objeto de análise do subtítulo seguinte. A distribuição pura e simples de uma Renda Mínima, seja para afirmar seu caráter liberal, seja para complementar o Estado de Bem-Estar Social, poderá apenas amenizar a condição de pobreza de determinada parcela da população, na medida em que não resulte

em melhoria de sua participação relativa na renda e nem lhe dê condições de acesso à educação, à cultura, à moradia, à saúde e ao lazer.

2.4 Parâmetros para introdução de uma renda mínima

Inicialmente, faz-se necessário dar uma definição para Renda Mínima que contenha a abrangência necessária para sua perfeita compreensão como um instrumento de política governamental, de modo que o conceito apresentado a seguir resulta de tentativa de encontrar a concepção para o tema em estudo.

Renda Mínima é uma política social que visa complementar monetariamente a renda de determinados indivíduos da população de um país. Esses determinados indivíduos - os beneficiários - podem ser os pobres somente, os pobres e uma faixa dos não-pobres ou todos os indivíduos do país a partir de determinada faixa etária. O conjunto de beneficiários será determinado pelo tipo de renda mínima adotado e por critérios políticos.

A introdução de um programa de Renda Mínima envolve a definição de quatro parâmetros, interdependentes entre si, quais sejam:

- a) a renda mínima (RM): quantia monetária a ser paga pelo Governo aos beneficiários do programa; pode ser fixa ou variável e é estabelecida com base no nível de indigência ou pobreza do país.

b) a renda limite (RL):

rendimento bruto que indica o valor limite a partir do qual a renda mínima deixa de ser paga; é estabelecida através de critérios políticos (inclusive por intermédio de negociação).

c) o coeficiente de proporcionalidade (t):

indica quanto do rendimento bruto, em percentual, será reduzido da Renda Mínima; seu valor é dado pela relação entre a Renda Mínima e a Renda Limite, $t = RM/RL$; dada a inter-relação entre RM, RL e t, estabelecem-se os dois primeiros parâmetros, exogenamente, e encontra-se t.

d) os custos do complemento monetário:

é o cálculo do montante de recursos governamentais necessários para adoção de um programa de Renda Mínima; dada a renda mínima, quanto menor a alíquota t, menor será o custo do programa, pois será menor o montante de complemento monetário.

A introdução de um Programa de Renda Mínima pode ser estabelecido a partir do cálculo da Renda Limite, ao invés da Renda Mínima, como definido acima. Nesse caso, dado o coeficiente de proporcionalidade, a Renda Mínima é determinada multiplicando-se o valor da Renda Limite pelo valor do coeficiente de proporcionalidade.

Numa abordagem mecanicista, o coeficiente t pode ser considerado como representativo do grau de incentivo monetário ao trabalho. Sendo $t = RM/RL$, no caso limite em que $t = 100\%$, todos os trabalhadores receberiam somente o patamar determinado independentemente do seu nível de remuneração. Nesse caso, não há relação positiva entre renda bruta e renda líquida. Na medida em que t se reduz, a renda limite se distancia da renda mínima e se introduz um incentivo ao ingresso no mercado de trabalho. Quanto menor a alíquota t , maior será a relação entre renda bruta (antes do complemento) e renda líquida.

No desenvolvimento desse estudo, não se pretende aprofundar o aspecto do incentivo ou desincentivo ao trabalho provocado pela introdução de um programa de renda mínima. Esse tipo de discussão parece ser inócuo por duas razões: uma de ordem objetiva - o atual contexto de desemprego estrutural no planeta - e outra de caráter subjetivo - é pouco provável que a maioria das pessoas se satisfaça com o recebimento de uma quantia mensal que lhe garanta apenas o acesso a uma alimentação de subsistência.

Além do mais, a idéia de uma ruptura da vida normal, provocada pelo fato de se estar recebendo uma prestação social sem estar trabalhando, não acontece, ainda, por outras razões: a) ser beneficiário de um programa social desse tipo significa uma situação temporária e sujeita a modificações; b) o controle administrativo tende a ser mais rigoroso para eliminar "fraudadores"; e c) as pressões sociais são enormes para o retorno ao trabalho.

Algumas questões políticas devem ser respondidas quando se vai tratar de decisões sobre como começar a adoção de um programa desse tipo: a) qual sua abrangência? Toda a população pobre ou parte dela que apresente determinadas

características? b) Que custo será considerado para determinação do valor da renda mínima a ser pago? Apenas a cesta básica ou será incluído custo do transporte, da saúde, da educação e do vestuário? c) Que oportunidades direta e indireta serão geradas pelo novo programa? d) Existe algum poder na esfera administrativa que possa bloquear sua trajetória de implementação?

Todos esses questionamentos, embora possam ter respostas baseadas em dados técnicos e científicos, envolvem uma determinação político-ideológica por parte do governo que varia de acordo com a forma, o grau de interesse em atacar o problema da pobreza e sua capacidade em responder livremente as necessidades da população. O governo pode retardar respostas a problemas sociais por vias indiretas, como comissões técnicas de estudo e negociação burocrática, ou utilizar-se de discursos onde demonstra sua preocupação com determinadas questões sem, no entanto, tomar medidas efetivas para resolvê-las. De acordo com cada conjuntura e cada problema específico, o governo age considerando a relação de forças entre si e as classes sociais do sistema.

A forma como for conduzido o processo de criação/estabelecimento do programa também pode contribuir, com mais ou menos informações baseadas na realidade, para responder as perguntas formuladas anteriormente. Dependendo do modo de organização das classes sociais de uma sociedade, a formulação de um programa de renda mínima pode ser elaborada a partir de discussões em comunidades de bairro, associações, representação parlamentar ou por imposição do governo.

Em síntese, a determinação dos parâmetros, que compõem um programa de renda mínima, pode ser calculada utilizando as informações

existentes sobre o perfil da população-alvo, mas seu verdadeiro caráter depende de determinações/negociações político-institucionais.

2.5 Diversas formas de introdução da renda mínima

2.5.1 O imposto de renda negativo

O imposto de renda negativo é uma forma de Renda Mínima na qual todo indivíduo com uma renda bruta inferior a um nível mínimo de isenção (renda limite) recebe mensalmente o imposto de renda negativo ou complemento monetário, assim como todo indivíduo com renda bruta superior ao nível máximo de isenção paga mensalmente o imposto de renda.

O complemento monetário tem seu cálculo amparado na definição de uma renda mínima, determinada exogenamente, com base no nível de pobreza do país e de outros indicadores sociais. Paralelamente, fixa-se a alíquota de imposto de renda ou coeficiente de proporcionalidade, que, de acordo com o rendimento individual e com a renda mínima já estabelecida, determina um complemento monetário positivo, nulo ou negativo.

O cálculo do complemento monetário equivale então à diferença entre a renda mínima estabelecida e uma proporção t do rendimento bruto individual, deduzido a partir das seguintes expressões ³ :

³ As equações seguintes foram baseadas em Ramos, 1994.

Considere: C = complemento monetário de renda a ser recebido

W = renda bruta (rendimento total auferido pela venda da força de trabalho)

WL = renda líquida (rendimento total auferido após a introdução do Programa de Renda Mínima)

t = alíquota de proporcionalidade (em %), $0 < t < 1$

RM = renda mínima

$$C = RM - tW \quad (1)$$

$$WL = W + C \quad (2)$$

Deduz-se a partir de (1) e (2) que

$$WL = W + C$$

$$WL = W + (RM - tW)$$

$$WL = RM + (W - tW)$$

$$WL = RM + W(1 - t) \quad (3)$$

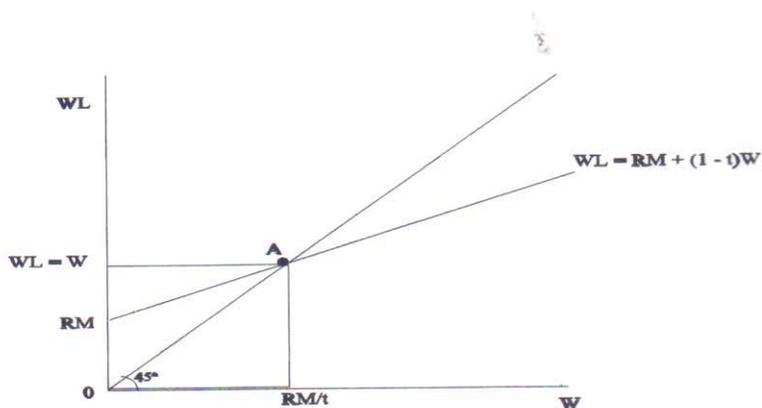
Alguns princípios devem ser observados na introdução de um programa de Renda Mínima, através do imposto de renda negativo:

- a) Existir uma relação positiva entre renda bruta e renda líquida, até o nível de renda no qual o complemento monetário é positivo;
- b) indivíduos ou famílias, que não possuam nenhuma renda, também são beneficiados pelo complemento monetário, ou seja, a renda mínima lhes é assegurada;

- c) indivíduos ou famílias, que têm uma renda de patamar superior à renda mínima estabelecida, também recebem o complemento monetário. Esse patamar superior é definido pela renda limite (RL): $RL = RM/t$. Como $0 < t < 1$, o nível de renda limite será sempre igual ou superior à renda mínima estabelecida. Contudo, essa afirmação não é válida para casos extremos ($t = 0$ ou $t = 100\%$). A renda limite relaciona-se positivamente com o nível de renda mínima e negativamente com a alíquota do imposto. Se $RM < tW$, o imposto será negativo; se $RM = tW$, o imposto será nulo; se $RM > tW$, o imposto será positivo.

Examinando o comportamento gráfico da renda líquida (WL), no eixo das ordenadas, e a renda bruta (W), no eixo das abscissas, pode-se observar que existe uma relação positiva entre essas duas variáveis.

FIGURA 1 - Imposto de Renda negativo

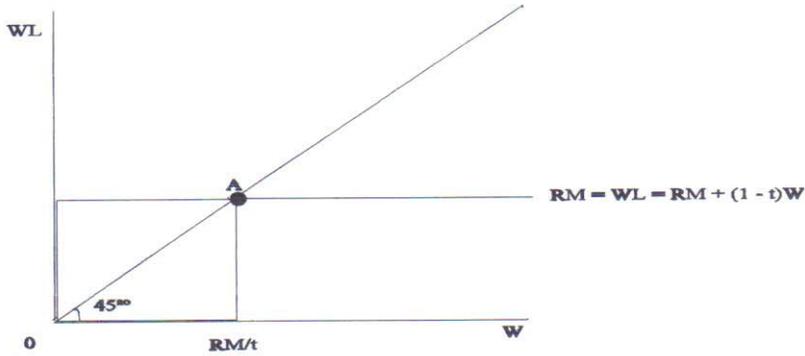


Determinada exogenamente a renda mínima, a inclinação da reta WL será determinada pela alíquota t . Quanto maior t , menor será a inclinação da reta WL. O ponto A do gráfico 1 representa a interseção entre a reta WL e a linha de 45° (renda bruta igual a renda líquida), e é determinada pela relação RM/t .

Pontos à direita de A representam níveis de renda bruta para os quais o complemento monetário é negativo (renda líquida menor que a renda bruta ou imposto de renda positivo); pontos à esquerda de A representam níveis de renda bruta nos quais o complemento é positivo (renda líquida maior que a renda bruta ou imposto negativo).

No caso extremo em que $t = 100\%$, ou seja, o governo retém todo rendimento auferido pelo trabalhador, todos eles receberão um mesmo patamar de renda independentemente do seu nível de rendimento bruto e a renda líquida é igual a renda mínima. A partir da equação (3), $WL = RM + W(1 - t)$, sendo $t = 1$ ou 100% , então $WL = RM$. Graficamente, a linha de WL será representada por uma reta paralela ao eixo das abcissas, sendo que a Renda Mínima determina o nível de renda líquida, conforme mostra o gráfico 2.

FIGURA 2 - Caso Extremo, $t = 100\%$



FONTE: a autora

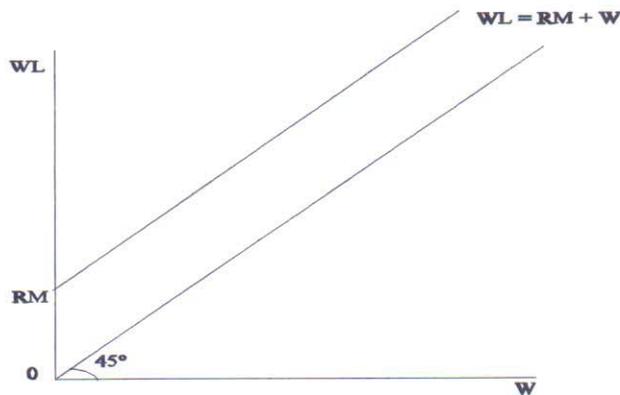
2.5.2 A Renda Universal

O conceito de renda universal diz que a todo indivíduo é assegurado um determinado montante monetário de forma incondicional. Num programa de renda universal, todos os indivíduos, a partir de determinada faixa etária, recebem um complemento monetário igual para todos, que é adicionado à sua renda bruta. Não existe, nesse caso, renda limite.

Essa forma de Renda Mínima pode ser comparada ao caso extremo, no qual, determinada uma renda mínima, a alíquota t é zero. A partir da equação (3), $WL = RM + W(1 - t)$, se $t = 0$, tem-se: $WL = RM + W$, ou seja, a renda líquida é igual a renda mínima estabelecida mais a renda bruta. Graficamente, a

linha da WL será paralela à linha de 45°, e a distância entre elas equivale ao valor da renda mínima estabelecida.

FIGURA 3 - Renda Universal



FONTE: a autora

A renda universal pode abranger todas as pessoas de uma população, a partir de uma certa faixa etária, ou ser definida para uma parcela dessa população que tenha requisitos predeterminados, como renda limite ou localização geográfica.

2.5.3 A Renda Mínima Complementar

O conceito de renda mínima complementar consiste em adotar um adicional à renda do indivíduo até o montante da renda limite estabelecida, independentemente do seu nível de rendimento. Nesse caso, a renda limite será

igual a renda mínima e os indivíduos que auferem renda bruta igual ou superior à renda mínima ou renda limite não incidirão entre os beneficiários do programa.

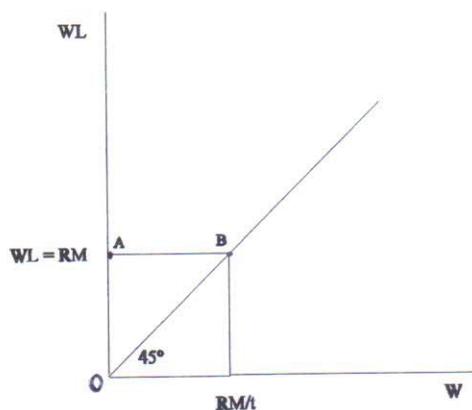
Não ocorre cálculo da alíquota t num programa desse tipo, pois o complemento resulta da diferença entre a renda mínima e o rendimento bruto do indivíduo. Então:

$$C = RM - W$$

$$WL = RM, \quad \text{se } RM > W; \quad \text{se } RM \leq W, \quad C = 0$$

Graficamente, tem-se:

FIGURA 4 - Renda Complementar



FONTE: a autora

A linha de WL é representada por uma linha paralela ao eixo das abscissas até o ponto B em que $RM = WL$. A partir daí, a linha de WL é a mesma

da reta de 45°, já que o complemento monetário a partir desse ponto é zero, ou seja, o gráfico mostra que todos os indivíduos com renda bruta entre o segmento AB, exclusive, têm renda líquida igual. A diferença entre um ponto no segmento AB e a linha de 45° equivale ao valor do complemento monetário recebido. A partir do ponto B, inclusive, os indivíduos não recebem complemento monetário.

Analisando as diferentes formas de Renda Mínima apresentadas, podem-se fazer as seguintes observações:

a) O estabelecimento de Programa de Renda Mínima, numa sociedade capitalista, baseado na renda complementar, é desaconselhável, na medida em que sua efetivação causaria um descontentamento por parte dos trabalhadores que auferissem rendimentos mais próximos ao valor da Renda Mínima. Estes trabalhadores poderiam até deixar de trabalhar ou trabalhar sem remuneração, e passar a ser beneficiários do Programa, uma vez que continuariam a receber a mesma renda. Um programa desse tipo provocaria um caos no mercado de trabalho e exigiria uma soma de recursos muito alta para seu financiamento.

b) Um Programa de Renda Mínima, através da renda universal, pode ser defendido para uma sociedade em tal estágio de desenvolvimento que a demanda por trabalho é muito pequena e as pessoas podem optar por não trabalhar sem prejudicar o volume de produção desta sociedade. Nesta sociedade, um programa de Renda Mínima apresenta-se como uma alternativa de sobrevivência.

c) A introdução de um Programa de Renda Mínima, na forma de imposto de renda negativo, é aconselhável como forma de beneficiar as pessoas pobres, dependendo do seu modo de financiamento. Numa economia em que a carga

tributária é regressiva, o efeito da criação de um programa desse tipo, que, inicialmente, parece ser favorável no combate à pobreza, torna-se sem sentido na medida em que os próprios beneficiários tornam-se financiadores (através do imposto indireto) ou o segmento de maior rendimento não contribui para o seu financiamento. Já numa economia em que a carga tributária é progressiva e/ou sua receita é originada, na sua maior parte, por tributos diretos, um programa de Renda Mínima pode causar efeitos favoráveis sobre o redirecionamento da pobreza e do nível de desigualdade de renda, na medida em que transfira, efetivamente, recursos dos mais ricos para os mais pobres.

Cabe observar que a introdução de um programa de Renda Mínima pode envolver na sua determinação um condicionante de renda e outro de caráter social, como a manutenção dos filhos de determinada faixa etária na escola pública, ou a assistência integral aos filhos portadores de deficiência física ou mental ou que se encontrem em situação de risco. Essas condições podem ser aplicadas em países de qualquer nível de desenvolvimento econômico, de acordo com a população que se deseje beneficiar.

2.6 Imposto de renda negativo e a legislação do imposto de renda

Cabe esclarecer que a alíquota t determinada para a introdução de um Programa de Renda Mínima, baseado no imposto de renda negativo, difere da alíquota estabelecida na legislação do imposto de renda da pessoa física. No caso do imposto de renda negativo, a alíquota t representa a parte da renda bruta a ser descontada da Renda Mínima, para cálculo do complemento monetário a ser pago

pelo Governo aos beneficiários. Quanto à alíquota estabelecida pela legislação do imposto de renda, ela representa a parcela do rendimento bruto a ser paga ao Governo pelos contribuintes.

Em termos práticos, a introdução de um programa baseado no imposto de renda negativo pode ser independente da alíquota positiva do imposto de renda determinada pela legislação do país. Assim, é possível manter a legislação e o processo administrativo do imposto de renda existentes no país e, paralelamente, adotar uma política de renda mínima. Dessa forma, o modelo completo do imposto de renda negativo é representado da seguinte forma⁴:

$$WL = RM + W(1 - t),$$

até a renda limite, exclusive. Pode-se sofisticar o programa adotando alíquotas t variáveis⁵.

$$WL = W,$$

para a faixa de rendimentos isentos pela legislação do imposto de renda.

$$WL = W - tW,$$

para renda líquida maior que o limite máximo de isenção. Nessa faixa de rendimento, podem existir alíquotas diferenciadas para diferentes intervalos de rendimentos.

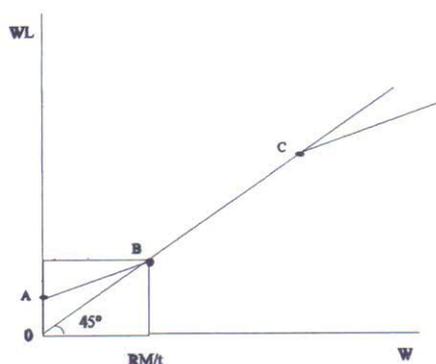
Graficamente, a relação entre renda líquida e renda bruta será representada da forma a seguir:

⁴ Modelo elaborado pela autora

⁵ O Programa de Garantia de Renda Mínima - PGRM2 - adota esse procedimento, ver art. 2º

do substitutivo anexo.

FIGURA 5 - Modelo Completo 1



FONTE: a autora

O segmento AB representa os níveis de renda que seriam beneficiados pelo programa de imposto de renda negativo. O segmento BC representa os níveis de renda que estariam isentos pela legislação do imposto de renda. E os níveis de renda a partir do ponto C seriam os contribuintes do imposto de renda, de acordo com a legislação específica. Ou seja, o segmento AB representa a faixa de rendimentos que receberiam o complemento monetário (imposto de renda negativo); no segmento BC a linha de renda líquida é a mesma linha de 45°, pois, nesta faixa de rendimentos, os indivíduos nem recebem complemento nem pagam imposto de renda. A partir do ponto C, a renda líquida como um todo cresce, mas a renda líquida individual decresce devido ao imposto de renda positivo. A partir desse ponto, ocorre variação na inclinação da reta, tornando-a negativa nas faixas de renda próximas à alteração da alíquota. Se t for igual para todas as faixas de rendimento, o segmento de reta negativo será somente após o ponto C. Se t for diferenciado para diferentes faixas do universo, o segmento negativo será observado quando da mudança de t . Na prática, isso não ocorre, pois são criados

fatores de correção para evitar essa quebra brusca em determinadas faixas de rendimentos.

Considere um modelo completo com os seguintes dados:

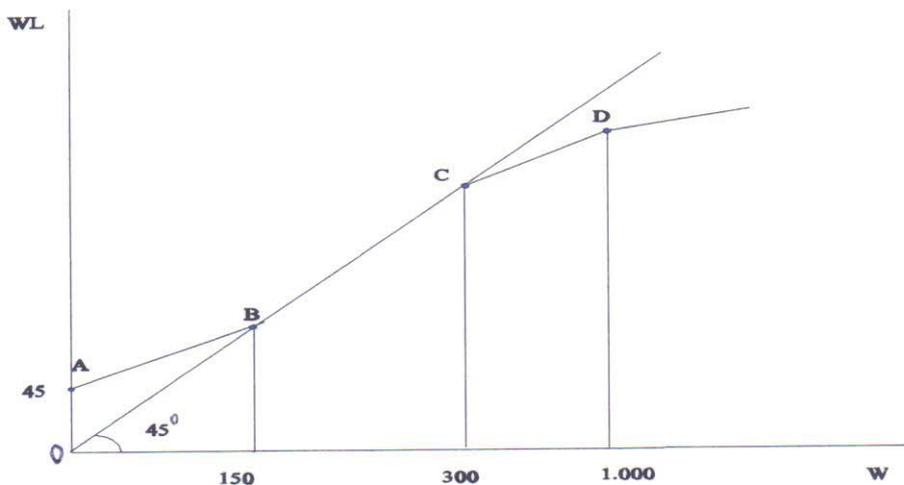
$WL = RM + W(1 - t)$, onde $t = 30\%$ até a renda limite, $RL = 150$ unidades monetárias; beneficiário do Programa de renda Mínima.

$WL = W$, na faixa de 150 u.m. a 300 unidades monetárias, inclusive; contribuintes isentos.

$WL = W - TW$, onde $T = 15\%$, para rendimentos entre 301 e 1.000 unidades monetárias, inclusive;
 $T = 20\%$, para rendimentos acima de 1.000 unidades monetárias; contribuintes do imposto de renda.

O comportamento entre a renda bruta e a renda líquida, para os dados apresentados, vem demonstrado no gráfico a seguir. Pode-se perceber que há uma relação positiva entre renda bruta e renda líquida, ocorrendo duas mudanças na inclinação da reta a partir do ponto C, devido às duas variações no valor da alíquota T do imposto de renda.

FIGURA 6 - Modelo Completo 2



FONTE: a autora

Com base nos dados acima, a renda mínima será de 45 unidades monetárias e todos os indivíduos com renda bruta inferior a 150 unidades monetárias, segmento AB, recebem o complemento de renda. No segmento BC, estão os indivíduos isentos de pagamento ou recebimento do imposto de renda. E os rendimentos localizados à direita do ponto C serão os contribuintes do imposto de renda.

Por fim cabe observar que a execução de um programa de renda mínima, baseado no imposto de renda negativo, não necessariamente precisa pertencer ao sistema institucional de controle/cobrança do imposto de renda. É aconselhável haver um canal de troca de informações para que o acompanhamento/controle do programa aconteça de forma segura e eficiente.

2.7 Efeitos macroecômicos da renda mínima e seu modo de financiamento

A adoção de um programa com as características do imposto de renda negativo provoca amplos desdobramentos econômicos (depende da capacidade produtiva da economia), sociais (beneficia determinados segmentos da sociedade) e administrativos (o governo alocará recursos, pessoal e material, para gerir e operacionalizar o programa). A operacionalização de um programa de Renda Mínima envolve, primeiramente, a questão da fonte de recursos necessários para sua adoção. Uma vez definida esta, sua efetivação implicará custos indiretos para o governo, como cobertura dos serviços bancários referentes aos pagamentos dos benefícios e o custeio do processamento de informações, e mudanças na legislação.

Quando da adoção de um programa de Renda Mínima, o governo precisará cadastrar os beneficiários, calcular o montante do complemento monetário individual e credenciar agências bancárias ou dos correios para efetuarem o pagamento. haverá necessidade de constituição e manutenção de um sistema organizado de concessão, fiscalização e controle de novos beneficiários.

Todo esse processo implica despesas para o governo: pagamento dos serviços bancários, custeio do processamento das informações (cadastro, valor do complemento monetário, guia de comprovante de pagamento) e alocação de funcionários para prestarem o novo serviço.

Na lei que implantar o programa de Renda Mínima, far-se-á necessário acrescentar regras (normativas e punitivas) para os beneficiários do imposto de

renda negativo e estabelecer critérios para que os participantes de outros programas de assistência social, como salário-família e renda mensal vitalícia para idosos e portadores de deficiência física, sejam distintos ou não dos beneficiários do programa de Renda Mínima.

No aspecto administrativo de um programa de renda mínima, identicamente ao de qualquer outro programa de política social, é imprescindível que seu modo de gestão seja dirigido de forma a atender o objetivo definido, isto é, impõe-se que o programa seja executado sem clientelismo e sem desvio de verbas.

Nesse sentido, considerando que, no acompanhamento do programa através do controle individual do beneficiário, encontra-se um certo grau de dificuldade, ante o grande número de pessoas sem comprovante de rendimento, é aconselhável haver uma descentralização da sua execução. Isso pode efetivar-se através da criação de gestores municipais do programa. Pode-se, ainda, desdobrar essa descentralização através de formação de grupos/comitês, nos diversos bairros das cidades. Esses grupos/comitês de acompanhamento e controle teriam sua constituição, em termos de recursos humanos e materiais, de acordo com o número de beneficiários de cada bairro.

Para analisar os efeitos de um programa de Renda Mínima sobre os agregados macroeconômicos, considera-se a intenção do governo em adotá-lo na forma do imposto de renda negativo, que é o caso do Projeto de Lei aprovado no Senado Federal. Adotam-se outras hipóteses: a) os trabalhadores estão divididos em duas categorias: os trabalhadores pobres (aqueles que estão abaixo da linha de pobreza) e os trabalhadores não-pobres (aqueles que estão no limite ou acima

da linha de pobreza), sendo a Renda Mínima voltada para a complementação da renda dos trabalhadores pobres e dos desempregados; b) a linha de pobreza expressa o valor dos meios de subsistência necessários para a manutenção e a reprodução do trabalhador e coincide com a renda limite.

Se o governo adota um programa de Renda Mínima, os trabalhadores pobres e os desempregados gastarão seus complementos monetários no departamento produtor de bens de consumo para os trabalhadores. Se este departamento encontrar-se com capacidade ociosa, o valor de sua produção e o valor da produção da economia como um todo estarão aumentando.

Os efeitos parciais de um programa de Renda Mínima irão depender do seu modo de financiamento, se via impostos sobre renda dos trabalhadores e capitalistas ou sobre a propriedade do capital ou, ainda, via redistribuição dos gastos. Não se considera a possibilidade de financiamento por meio de impostos indiretos (sobre bens de consumo), uma vez que essa alternativa contraria o caráter distributivo do programa, pois esse tipo de tributo onera percentualmente mais os rendimentos menores. A seguir consideram-se as possíveis formas de financiamento de um programa de renda mínima:

a) financiamento com aumento dos impostos diretos, ou seja, imposto sobre a renda dos trabalhadores e sobre os lucros (operacionais e financeiros) dos capitalistas: haverá uma transferência de renda dos trabalhadores não-pobres para os trabalhadores pobres. Reduzem-se os salários dos trabalhadores não-pobres, daí acarretando uma diminuição dos lucros do departamento produtor de bens de consumo para os trabalhadores. Contudo, esse mesmo lucro aumenta devido aos

gastos da Renda Mínima recebida pelos trabalhadores pobres e desempregados. Como o montante da Renda Mínima é maior do que a parcela do imposto paga pelos trabalhadores, devido à parcela dos capitalistas, então, o consumo dos trabalhadores aumenta mais do que a queda desse mesmo consumo causada pelo aumento do imposto; considerando que exista capacidade ociosa nesse departamento, o produto nacional e os lucros dos capitalistas do departamento produtor de bens de consumo para os trabalhadores também aumentam.

Um aumento do imposto sobre os lucros dos capitalistas pode afetar o investimento e o consumo dos capitalistas, mas não significa que o montante desses impostos iguale-se a uma redução de gastos do capital com bens de investimento e bens de consumo. O fato de aumentar os impostos sobre os lucros significa que os capitalistas deixaram de gastar um montante igual ao do aumento do imposto, mas não quer dizer que, se não houvesse esse aumento, os capitalistas gastariam um adicional de montante igual ao do aumento do imposto sobre os lucros. A variação dos lucros devido à existência do imposto dependerá do grau de sensibilidade das decisões dos capitalistas sobre investimento e consumo frente a uma variação do imposto sobre lucros⁶.

Para os capitalistas, o lucro bruto de uma empresa equivale à diferença entre o valor total das vendas e seus custos primários (salários, matéria-prima, impostos sobre mercadoria). Essa grandeza é maximizada quando a produção da empresa corresponde ao ponto de interseção das curvas de custo primário marginal e da receita marginal. Para a contabilidade nacional, o lucro bruto do

⁶ Atualmente, no âmbito da microeconomia, é possível que a aplicação dessa análise esteja restringida a alguns setores. Contudo, considera-se que as mudanças ora em curso não afetarão substancialmente a característica monopolistas/oligopolista da indústria.

sistema é a soma do consumo dos capitalistas e investimentos, visto que os trabalhadores consomem todo o seu ganho. Se os gastos do capitalistas em consumo e investimento aumentam (ou diminuem), ocorrerá um deslocamento das curvas de receita marginal e o nível de emprego alcançará o ponto onde o lucro total é igual ao aumento (ou diminuição) das despesas em consumo e investimento.

Se há aumento do imposto sobre os lucros dos capitalistas, o investimento altera-se no período imediatamente posterior à introdução do imposto adicional (a taxa de investimento é resultado de decisões prévias, que requerem um certo período, não muito curto, para serem concluídas). Assim, o efeito imediato do maior imposto significa uma elevação do lucro bruto, causada pelo aumento da tributação sobre o lucro bruto. (Lucro bruto = consumo dos capitalistas + investimentos + imposto sobre o lucro). O nível de emprego desloca-se até o ponto em que o lucro bruto é maior (no montante do incremento do imposto). Isso acontece porque há uma nova despesa do Estado sem ocorrência de corte em outro lugar. (Kalecki, 1977).

Os efeitos não param por aí, o aumento desse imposto provocará um aumento na taxa de juros, pois, de outro modo, a remuneração líquida dos empréstimos seria diminuída. Contudo, esse aumento afeta a perspectiva de lucro do investimento planejado, reduzindo sua taxa líquida de retorno. Logo, exerce pressão sobre a indução a investir. No primeiro período da nova alíquota de tributação, o lucro aumenta pelo mesmo montante do aumento do imposto. Se os capitalistas esperam que os retornos futuros permaneçam aumentando no mesmo montante, será o suficiente para contrabalançar o efeito negativo sobre a indução

a investir. De modo que o principal resultado da tributação maior sobre o lucro consiste, por um lado, num aumento na demanda por bens de consumo dos trabalhadores, por parte dos beneficiários do programa que estão desempregados. Isso aumenta a produção e poderá elevar os preços. Por outro lado, a demanda por bens de consumo dos trabalhadores se eleva também pelos novos empregos gerados. A elasticidade da oferta desses bens determinará a variação que ocorrerá no montante total do salário real.

Muito embora uma tributação não se constitua parte integrante do custo primário para o capitalista, se este utiliza um modelo de mark-up para calcular sua margem de lucro, certamente, um aumento na taxa de imposto sobre o lucro será transferido ao preço dos produtos, ou via aumento dos preços ou via redução da oferta. Entretanto, essa transferência do imposto para o preço dos produtos não ocorre no seu total, devido à existência de bens substitutos e capitalistas concorrentes, o que torna a elasticidade da demanda elevada para cada empresa, individualmente.

b) financiamento via impostos diretos, isto é, introdução de um imposto incidente sobre a propriedade do capital (propriedade urbana e rural, herança): nesse caso, o lucro bruto da economia será acrescido de mais uma parcela: o imposto sobre o capital. A indução a investir tende a aumentar, o que significará aumento na renda que pertence aos capitalistas (consumo e lucros). De modo que, por essa via de financiamento, além de haver uma transferência de rendas entre capitalistas e trabalhadores pobres, o lucro como um todo aumentará, devido ao aumento do consumo dos capitalistas e ao incremento no nível de investimento dos capitalistas.

Como o imposto sobre a propriedade do capital não se constitui um custo primário para o capitalista, com a introdução ou aumento de um imposto desse tipo, o primeiro efeito é um aumento no lucro bruto da economia, no montante do imposto, que causará um incremento no número de empregos. Nesse caso, a indução a investir torna-se mais forte, pois esse imposto não afeta a rentabilidade líquida do investimento nem a taxa de juro. De modo que a tributação da propriedade do capital não apenas eleva o lucro bruto, como também aumenta significativamente a renda que permanece com os capitalistas depois do pagamento do imposto.

Cabe observar que uma tributação sobre a propriedade do capital pode ser imposta em função do simples ato de posse de ativos de forma temporária ou não, ou apenas no momento em que os ativos mudem de propriedade por razão de venda, doação ou herança.

c) financiamento por meio de redistribuição e transferências de gastos, ou seja, substituição de alguns programas sociais existentes, como o programa do leite e o programa de distribuição de cestas básicas, pelo programa de Renda Mínima, e aumento da parcela de gastos sociais com relação a outros gastos: isto significa que o governo está deixando de comprar bens que correspondem a lucro dos capitalistas. Toda venda ao governo se decompõe em lucros e salários, e os salários provenientes daí vão corresponder a lucros do departamento produtor de bens de consumo para os trabalhadores; assim, o valor da venda equivale a lucros auferidos diretamente da venda ao governo mais os lucros auferidos nesse departamento, que são iguais aos salários incorporados no valor da venda.

Se o governo financia a Renda Mínima dessa forma, estará diminuindo parcialmente os lucros dos capitalistas do departamento produtor de bens para o governo e do departamento produtor de bens para os trabalhadores. No primeiro departamento, o efeito é direto - o governo deixa de comprar alguns bens nesse departamento; no segundo, o efeito se dá através da queda do montante de salários do departamento produtor de bens para o governo que seriam gastos no departamento produtor de bens de consumo para os trabalhadores.

Considerando que esse aumento na produção do departamento produtor de bens de consumo para os trabalhadores cause uma elevação nos lucros dos capitalistas desse departamento maior do que a queda causada nos lucros dos capitalistas do departamento produtor de bens para o governo, pela substituição dos gastos do governo, então, o resultado será uma transferência de lucros dos capitalistas do departamento produtor de bens para o governo para os capitalistas do departamento produtor de bens de consumo para os trabalhadores e aumento nos lucros dos capitalistas desse último departamento. O montante de Renda Mínima, nesse caso, supera a queda dos lucros devido à redistribuição ocorrida nos gastos do governo, com mais verbas alocadas para gastos sociais e menos verbas alocadas para outras rubricas (que dependerá de critérios políticos).

As análises anteriores são válidas, considerando a existência de capacidade ociosa no departamento produtor de bens para os trabalhadores, de modo que o aumento na demanda é atendido por uma elevação do volume de produção, sem alteração dos custos. Não existindo capacidade ociosa no departamento produtor de bens de consumo para os trabalhadores, o aumento da

demanda causada pela introdução do programa de Renda Mínima resultará em inflação e, conseqüentemente, em queda do valor real dos salários dos trabalhadores e do complemento monetário, o que viria em contradição com o objetivo de combate à pobreza, implícito no programa.

O capitalista para fixar seu preço considera a média dos custos diretos da produção e o preço das outras empresas, ponderados pelo grau de monopólio da posição de sua firma. O grau de monopólio de uma empresa ou ramo de atividade tem influência determinante na distribuição de renda de uma economia e pode ser afetado por alguns fatores, como: processo de concentração industrial, formas de campanha de publicidade, modificações na relação entre custos diretos e indiretos e poder de barganha dos trabalhadores. No caso da adoção de um programa de renda mínima, o efeito sobre o grau de monopólio poderá ocorrer no longo prazo, se houver uma modificação na composição setorial da economia, no sentido de expandir capacidade produtiva do setor produtor de bens de consumo assalariados.

2.8 Conclusão

Em resumo, pode-se concluir que:

- a) num primeiro momento histórico, predominado pelo liberalismo econômico, a política objetivava adaptar/incorporar a força de trabalho às

indústrias nascentes (inclusive com o estabelecimento de programas de proteção social para alguns ramos industriais, bem como a criação de leis punitivas aos desempregados) além de fazer caridade com aqueles considerados impossibilitados. Num segundo momento histórico, baseado no Estado de Bem-Estar Social, a política visava promover e assegurar os empregos, com forte complementação pelo Estado, bem como assistir aos desempregados e toda a população carente por meio de políticas sociais universais. Nesse momento, considerava-se que os resultados dessas políticas promoveriam o bem-estar para todos os segmentos sociais. No contexto atual, a grande consequência das transformações no mundo capitalista é, sem dúvida, a ampliação do número de trabalhadores vivendo em condições precárias, sem proteção social e sujeitos ao mercado informal e ao desemprego. As políticas de cunho neoliberal, voltadas para o desmonte do Estado Social, impõem uma expansão do desemprego, da pobreza e da degradação das condições sociais dos trabalhadores, na medida em que, no sistema capitalista, a intervenção do Estado tem um caráter estrutural e insubstituível na reprodução da força de trabalho;

b) sem dúvida, o imposto de renda negativo satisfaz ao critério máximo do liberalismo: a livre escolha no mercado, de acordo com as preferências individuais. A sua introdução fortalece a consideração de que as desigualdades são devidas à forma de acesso ao consumo e não às posições de classe ocupadas pelos capitalistas e trabalhadores. Nesse sentido, a introdução de um programa de renda mínima, no contexto de um Estado liberal, vem atender a duas necessidades: a do capital, enquanto defensor, no momento, de políticas de cunho liberal, com ajustes automáticos; e a do social, no sentido de não ser humanamente possível deixar uma grande parcela da população à mercê da

dinâmica excludente do sistema capitalista, sem a mínima proteção de garantia de renda. É sobretudo por essa primeira necessidade que programas de renda mínima são defendidos na atual conjuntura do capitalismo. Esse tipo de transformação no nível das políticas sociais consiste em aumentar a mercantilização dos serviços (pela extinção/substituição de outros programas) e benefícios, na medida em que obriga o beneficiário a abastecer-se no mercado, garantindo, dessa forma, a essência do sistema como produtor de mercadorias. Um programa de renda mínima é um meio, assim como outros auxílios sociais, de estimular a demanda ou pelo menos mantê-la nos períodos de crise;

c) dependendo da forma como for financiado, a adoção governamental de um programa de renda mínima pode significar uma ampliação do Estado de Bem-Estar Social, na medida em que complementa programas já existentes e provoque uma redistribuição de renda em favor da população de baixa renda. Nesse sentido, um imposto sobre a propriedade do capital seria o mais favorável à dinâmica do sistema. Para tanto, torna-se necessária a existência de um sistema tributário progressivo, que tribute, substancialmente, as pessoas físicas. Assim, uma redistribuição de renda por meio do sistema tributário tornaria viável a fonte de financiamento do governo e poderia desencadear um novo tipo de padrão de produção e consumo, baseado no crescimento do setor produtor de bens de consumo para os assalariados.

3 POBREZA E DISTRIBUIÇÃO DE RENDA NA TEORIA ECONÔMICA

No atual estágio de desenvolvimento capitalista, o problema da pobreza manifesta-se no mundo inteiro, até mesmo nas economias consideradas desenvolvidas. São 1,4 bilhão de pessoas vivendo em pobreza absoluta nos países pobres e, aproximadamente, 120 milhões de desempregados em todo o planeta.

O fenômeno da pobreza é complexo e pode ter significados diferentes para as diferentes pessoas. Embora fatores como a inserção social inadequada e a sensação de impotência e dependência psicológica estejam associados à pobreza, um conceito relevante depende, basicamente, da definição de um padrão de vida e da associação de um valor monetário aos bens e serviços necessários à condução desse padrão.

Para se estudar profundamente a complexidade inerente ao fenômeno da pobreza, como fenômeno de desigualdade, torna-se necessário retornar ao aparecimento do homem no planeta. Com efeito, a manifestação desse fenômeno ocorreu no momento em que o homem se apropriou de um excedente, passou a acumular e, posteriormente, estabeleceu a propriedade privada e o poder político como padrões de bem-estar. A partir daí, torna-se possível comparar níveis de condição de vida da população.

É sobretudo com o advento do regime capitalista de produção que a questão da pobreza toma uma nova dimensão: ela está presente, eminentemente, na classe trabalhadora e na própria dinâmica de funcionamento do sistema que

perpetua essa classe na condição de pobreza. De modo que o tratamento que vem sendo dado a essa questão depende da sua concepção em cada período histórico. Nessa sociedade, o cerne da questão da pobreza e da desigualdade se instala, especialmente, no modo de funcionamento do mercado de trabalho.

No funcionamento da dinâmica da economia capitalista, as relações de produção modificam-se e, conseqüentemente, a disponibilidade de força de trabalho se altera, ou seja, o tamanho da população excedente não resulta apenas do movimento demográfico do país, porquanto o capital tem a capacidade de destruir, criar e recriar atividades produtivas e influenciar constantemente o aparecimento de diferentes necessidades de oferta de força de trabalho.

Historicamente, a demanda por força de trabalho, no capitalismo, mostrou-se inferior à oferta da força de trabalho, ou melhor dizendo, o desequilíbrio entre oferta e demanda é próprio desse sistema, e a existência da superpopulação relativa atua na direção do rebaixamento dos salários.

O capital, com a sua capacidade de atuar tanto do lado da demanda quanto do lado da oferta da força de trabalho, determina a estrutura das ocupações no mercado de trabalho. A força de trabalho, por sua vez, além de depender do capital para se perpetuar, não possui a plena capacidade de autocontrole sobre sua quantidade e composição, o que a torna suscetível às condições que lhe são impostas.

No âmbito do mercado de trabalho, pode-se falar, em se tratando de uma regulamentação a ele vinculada, em mercado formal e mercado informal. O mercado formal contempla as relações contratuais de trabalho, em grande parte

determinadas pelas forças de mercado, as quais possuem legislação específica que as regula. Nesse tipo de mercado, trabalho e capital confrontam-se e, num processo de negociação coletiva, que ocorre algumas vezes com a interferência do governo, determinam os níveis de salário, as condições de trabalho e os demais aspectos relativos às relações entre capital e trabalho. Já no mercado informal, prevalecem as regras de funcionamento com um mínimo de interferência governamental. Contudo, ainda que numa economia a dimensão desse mercado possa ser relativamente grande, sua dinâmica está intrinsicamente ligada ao que ocorre no mercado formal de trabalho.

Nessa divisão do mercado de trabalho não há rigidez. Esses mercados estão articulados e podem criar diversas formas de absorção da força de trabalho excedente. O mercado de trabalho convive com alguns fenômenos contraditórios que possibilitam certo grau de autonomia à parte da força de trabalho, com relação à demanda definida pelo capital. Dependendo do grau das forças produtivas da sociedade, o setor informal pode absorver a força de trabalho excedente, através de diversas formas de integração.

Para a parcela excluída do mercado de trabalho e incluída em condições de pobreza absoluta, o processo de estabelecimento da renda difere do processo de definição dos salários dos trabalhadores ocupados. O capital define a ocupação e o espaço econômico, mas os níveis de renda *per capita* dos diferentes segmentos sociais resultam da relação entre a dimensão econômica e a dimensão populacional excedente. Diante da inexistência de intervenção governamental no mercado de trabalho, essa parte da população depende da solidariedade dos demais trabalhadores para sobreviver.

Para apresentar alguns aspectos da pobreza e da desigualdade, no que diz respeito ao funcionamento do mercado de trabalho e, particularmente, à formação dos salários, recorreu-se neste capítulo a teorias de várias escolas do pensamento econômico: a dos economistas clássicos (Smith, Ricardo, Malthus e Mill), a teoria de Marx, a da escola neoclássica e a de Keynes.

Em seguida, buscou-se analisar algumas concepções acerca do método para se calcular o tamanho da pobreza de uma sociedade e discorreu-se sobre as vertentes de distribuição, no que concerne à distribuição pessoal e à distribuição funcional. A intenção é perceber como um programa de renda mínima pode interferir de modo efetivo na redistribuição de renda e que conceito de pobreza pode estar imbuído quando da implantação de um programa desse tipo.

3.1 O conceito de pobreza na teoria econômica

A pobreza na teoria econômica é considerada como um fenômeno e não como uma categoria analítica, ou seja, a pobreza resulta de vários fatores, como a distribuição de renda numa sociedade, o funcionamento do mercado de trabalho e a atuação do Estado como gestor de políticas sociais. Não existe uma teoria da pobreza, mas um conjunto de fatores que a explica.

A seguir, apresentam-se teorias de economistas da Escola Clássica (Smith, Ricardo, Malthus e Mill), a teoria de Marx, a da escola neoclássica e a de Keynes, nas quais estão inseridos argumentos para se entender a existência de ricos e pobres numa sociedade capitalista. Enfatiza-se o aspecto relativo ao

mercado de trabalho e, especificamente, à formação do salário. Considera-se escola clássica a linha de pensamento originada com a publicação da obra de Smith, em 1776, e desenvolvida por vários autores, entre eles os aqui apresentados, até o final do século XIX, quando surge a análise marginalista que se constituirá no fundamento teórico da escola neoclássica.

3.1.1 Adam Smith (1776)

Para Smith, a proporção entre o produto nacional e o número de consumidores de um país é determinada por duas circunstâncias: 1. pela habilidade, destreza e bom senso com os quais seu trabalho for geralmente executado; 2. pela proporção entre o número dos que executam trabalho útil e os do que não executam tal trabalho.

A primeira circunstância - habilidade, destreza e bom senso - é mais importante do que a segunda, segundo Smith, para determinar a abundância ou escassez de bens de um país, pois, mesmo um trabalhador pobre e de baixa posição, se frugal e laborioso, pode desfrutar de uma porção maior de bens necessários ao conforto material do que um selvagem. Contudo, a primeira circunstância depende da segunda. O trabalhador só pode exercer suas habilidades e destreza se estiver empregado.

A proporção entre o número dos que executam trabalho útil e o dos que não o executam, depende da quantidade de capital empregado para gerar emprego e da maneira específica de empregar esse capital, ou seja, o número de empregos

depende da demanda por trabalho. Smith pergunta: quais os salários comuns ou normais do trabalho? Em seguida, ele afirma: dependem do contrato normalmente feito entre trabalhadores e patrões, cujos interesses são muito diferenciados.

"(...)Mas, embora nas disputas com os operários, os patrões geralmente levem vantagem, existe uma determinada taxa abaixo da qual parece impossível reduzir por longo tempo os salários normais, mesmo em se tratando do tipo de trabalho menos qualificado.

O homem sempre precisa viver de seu trabalho, e seu salário deve ser suficiente, no mínimo, para a sua manutenção. Esses salários devem até constituir-se em algo mais, na maioria das vezes; de outra forma seria impossível para ele sustentar uma família e os trabalhadores não poderiam ir além da primeira geração".
(Smith, 1983).

Smith baseia-se na associação entre padrão de vida e condições demográficas, e relaciona essas últimas com os salários recebidos. Maiores salários conduzem à expansão do número de famílias, pelo casamento antecipado e o aumento no número de filhos, e ambos os efeitos expandem a taxa de crescimento da população. O contrário vale quando os salários caem.

Contudo, um aumento na taxa de crescimento populacional expande a oferta de mão-de-obra e causa redução dos salários, ou vice-versa quando ocorre uma redução na taxa de crescimento da população. Assim, salários e taxa de crescimento populacional movimentam-se como forças equilibrantes, sendo que, no longo prazo, os salários deveriam manter-se próximos a um determinado nível de subsistência.

Smith afirma também que não é a extensão efetiva da riqueza nacional, mas seu incremento contínuo que provoca uma elevação dos salários do trabalho. E o incremento da riqueza, através do aprimoramento das forças produtivas e de maior habilidade e bom senso na execução do trabalho, é conseguido pela divisão do trabalho.

A questão da pobreza em Smith, embora não tratada explicitamente, encontra-se na afirmação de que o homem precisa viver de seu trabalho, sendo que a remuneração desse trabalho deve valer, no mínimo, o custo da sua manutenção e reprodução, ou seja, viver com esse mínimo ou abaixo dele significa viver na pobreza.

3.1.2 David Ricardo (1821)

Pobreza, do ponto de vista da teoria de Ricardo, está na sua definição de preço natural do trabalho, ou seja, aquele preço da força de trabalho que permite a subsistência dos trabalhadores e a perpetuação de seus descendentes. A medição desse preço, em termos reais, dá-se pelo custo dos produtos necessários para a manutenção e reprodução do trabalhador.

Para Ricardo, o bem estar dos trabalhadores é determinado pela diferença entre o preço de mercado (a taxa salarial ou de rendimentos realmente pagos, determinada pelas oscilações da oferta e demanda) e o preço natural do trabalho.

" Quando o preço de mercado do trabalho se situa abaixo do seu preço natural, a condição dos trabalhadores é miserável: a pobreza priva-os, então, do conforto que os hábitos antigos tornaram necessários. Só depois destas privações terem reduzido o seu número ou de a procura de trabalho ter aumentado de modo que o preço de mercado do trabalho se eleve até ao seu preço natural é que o trabalhador gozará o moderado conforto que lhe proporcionará a taxa natural de salários". (Ricardo, 1982).

A proporção entre oferta e demanda, segundo Ricardo, pode afetar temporariamente o valor de mercado de uma mercadoria, até que sua oferta aumente ou diminua, mas, em última instância, é o custo de produção que determina o preço das mercadorias, incluindo nestas o custo de subsistência dos trabalhadores.

O custo de sobrevivência dos trabalhadores forma-se por produtos advindos da atividade agrícola e por bens produzidos na indústria. Considerando que a lei dos rendimentos marginais decrescentes aplica-se à renda da terra, então o preço dos gêneros de primeira necessidade tenderia a crescer; já os preços dos bens produzidos na indústria tenderiam a cair em decorrência dos aperfeiçoamentos no maquinário, pela melhor distribuição e divisão do trabalho e pela crescente qualificação científica e técnica dos produtores. Contudo, a substituição do trabalho humano por máquinas pode tornar a população excedente e deteriorar as condições de vida da classe trabalhadora.

Em Ricardo, o maior ou menor nível de pobreza da classe trabalhadora depende das oscilações do valor do salário natural real, em confronto com o salário recebido no mercado de trabalho. De qualquer modo, as condições de vida

da classe trabalhadora tendem a perpetuar-se num patamar mínimo de pobreza devido às constantes mudanças do valor do salário real e da perspectiva de substituição do homem pela máquina.

3.1.3 Malthus (1983)

Para Malthus, os salários são determinados pela oferta e procura de trabalho, comparativamente à oferta e procura do que é pago em troca de trabalho, e caracterizam-se por salários nominais e salários reais.

" O princípio da oferta e da procura é o regulador supremo dos preços do trabalho, assim como das mercadorias, e não apenas de forma temporária, mas de forma permanente; os custos da produção só afetam esses preços na medida em que são a condição necessária da oferta permanente de trabalho ou de mercadorias.

É por serem a condição da oferta que os preços dos bens de primeira necessidade têm uma influência tão grande sobre o preço do trabalho. Requer-se certa quantidade desses bens de primeira necessidade a fim de que o trabalhador mantenha uma população estacionária, e requer-se uma quantidade maior para manter uma população em crescimento; em conseqüência, quaisquer que sejam os preços dos bens de primeira necessidade, os salários monetários do trabalhador devem ser suficientes para comprar essas quantidades; caso contrário, a oferta desses bens não atingiria a quantidade requerida.

Para provar que aquilo que podemos chamar de custo de produção do trabalho só influencia os salários à medida que regula a oferta de trabalho, basta prestar atenção àqueles casos em que, temporariamente, o custo de

produção não regula a oferta; aí verificaremos sempre que esse custo imediatamente deixa de regular os preços."
(Malthus, 1983).

Os altos salários podem provocar duas consequências: maior crescimento populacional ou decisiva melhoria no padrão de vida. Aquilo que enfraquece o caráter dos pobres (despotismo, opressão e ignorância) contribui para a primeira consequência; tudo que o eleva (educação, liberdade civil e política) contribui para a segunda.

Segundo Malthus, a condição de vida da classe trabalhadora depende em parte da taxa de crescimento dos recursos do país e em parte dos hábitos do povo. Essas causas estão sujeitas a oscilações e, geralmente, mudam juntas, sendo os hábitos de vida os contribuintes tanto para a causa quanto para a consequência da pobreza.

A ênfase de Malthus está colocada na relação entre crescimento populacional e meios de subsistência. Malthus afirmou que a população tendia a crescer numa proporção bem maior do que a expansão dos meios de subsistência. Quando essa desproporção chega a extremos, as doenças e a guerra encarregam-se de estabelecer o equilíbrio temporário para a sociedade. A única forma de evitar catástrofes seria proibir toda e qualquer assistência aos pobres e aconselhá-los à abstinência sexual, como forma de reduzir a natalidade. Os trabalhadores deveriam conscientizar-se de que, com um número crescente deles, acima da demanda por trabalho, o salário tende a cair, ao mesmo tempo em que os preços dos alimentos tendem a subir.

Em síntese, para Malthus a pobreza persiste na classe trabalhadora exclusivamente por sua incapacidade de controlar sua reprodução e de se apegar a hábitos que elevem seu caráter.

3.1.4 Stuart Mill (1988)

Para Mill, existem três requisitos essenciais para o desenvolvimento de um país: mão-de-obra, capital e agentes naturais, estando incluído no capital todos os requisitos externos e físicos que são produzidos pelo trabalho. Já entre os agente naturais (requisitos que não são produzidos pelo trabalho), desconsideram-se aqueles que, existindo em quantidade ilimitada e sendo incapazes de apropriação e de alterações das suas qualidades, estão sempre prontos a colaborar com uma certa cota igual de ajuda à produção, qualquer que seja sua extensão. Mill engloba os agentes naturais no fator de produção "terra", por considerá-lo o principal deles.

O aumento da produção de um país depende das propriedades desses três elementos. "A lei do aumento da produção é necessariamente uma consequência das leis que regem esses elementos: os limites do aumento da produção necessariamente são os limites colocados por essas leis, quaisquer que elas sejam". (Mill, 1988).

Visualizando a dependência da produção com relação ao trabalho (ou mão de obra), Mill afirma que o aumento da mão-de-obra é o aumento da espécie humana, ou seja, da população. O poder de crescimento da população é indefinido

e a multiplicação efetiva seria extraordinariamente rápida se não ocorressem a guerra e a doença. Além disso, a conduta humana é influenciada em maior ou menor grau pela previsão das consequências e por impulsos superiores aos meros instintos animais, e, por isso, o ser humano não se reproduz com toda sua potencialidade, impedido, então, pela prudência ou pelas tendências sociais de gerar seres destinados apenas à miséria e à morte prematura.

Os salários são regulados tanto pela concorrência como pelo costume. A concorrência, contudo, deve ser considerada como o principal fator regulador dos salários, e o costume ou caráter individual apenas uma circunstância modificadora desses. Logo, os salários dependem da procura e da oferta demão-de-obra, isto é, da proporção existente entre a população (entendendo aqui como o número de assalariados) e o capital (apenas a parcela do capital circulante gasto no pagamento direto de mão-de-obra). A essa parte do capital acrescentam-se todos os fundos, que não capital, pagos em troca de trabalho, como os vencimentos dos soldados, criadas domésticas e todos os outros trabalhadores improdutivos. Os salários só podem aumentar com um acréscimo do conjunto de fundos empregados para contratar trabalhadores ou com uma diminuição do número de trabalhadores por emprego gerado. Os salários dependem do volume desse fundo, relativamente à mão de obra empregada. Os salários crescem com o aumento do fundo ou por uma redução no número de trabalhadores disponíveis; ou os salários diminuem com a queda no volume do fundo ou um aumento do número de trabalhadores a serem pagos.

Outros fatores podem modificar os salários de determinados setores da economia, mas não podem alterar permanentemente os salários gerais. Um dos fatores é a demanda por bens e serviços. Um pico de aumento ou de estagnação

da demanda afeta ocupações específicas, e pode até afetar todas as ocupações simultaneamente; contudo, trata-se de flutuações temporárias: um capital que está ocioso num determinado período, no próximo pode ser ativamente aplicado, e aquele capital que neste novo período for incapaz de acompanhar a demanda, posteriormente será empatado em estoques acumulados, e os salários, nesses setores, declinarão ou aumentarão na mesma proporção.

Outro fator que modifica os salários de forma temporária é o aumento nos preços de determinados produtos ou serviços. Contudo, preços mais altos só elevam os salários se os produtores forem levados a poupar mais e aumentar seu capital, ou pelo menos suas contratações de mão de obra. Muitas vezes, preços mais elevados resultam de leis restritivas, ou que, de qualquer forma têm que ser pagos pela sociedade, sem que esta tenha maiores recursos do que antes da elevação dos preços. Logo, as pessoas vêm reduzidos seus recursos para poupar ou para pagar mão-de-obra, enquanto apenas os produtores que tiveram seus preços elevados têm condições de poupar ou aumentar suas contratações de mão de obra. O efeito no mercado de trabalho dependerá da alteração que tiver maior efeito no mercado de trabalho. "Provavelmente, os salários subirão temporariamente naquela ocupação em que os preços subiram, e descerão um pouco em outras ocupações; nesse caso, se a primeira metade do fenômeno desperta atenção, a outra metade costuma passar despercebida, ou, se for observada, não é atribuída à causa que a produziu realmente. Mas o aumento parcial dos salários não durará muito, pois, embora os comerciantes naquela ocupação ganhem mais, não parece que haja lugar para empregarem um montante maior de poupança em seu próprio negócio; seu capital acrescido provavelmente irá para outras aplicações, e ali contrabalançará a diminuição anteriormente

haveria na demanda por mão de obra em virtude da diminuição da poupança de outras categorias". (Mill, 1988).

Mill concorda com Ricardo quanto a taxa geral dos salários tender a manter-se num nível mínimo, com o qual é possível manter a população. Ele afirma ser este mínimo sobretudo de caráter moral e, nesse sentido, ele é em si mesmo passível de variação; gerações diferentes de trabalhadores podem desfrutar de diferentes padrões de vida, tendo em vista motivos que operam diminuindo ou aumentando a demanda e/ou oferta de trabalho.

"O que é importante para a classe trabalhadora não é o montante absoluto de acumulação ou de produção; nem é sequer o montante dos fundos destinados a serem distribuídos entre os trabalhadores, mas é a proporção entre esses fundos e o número de trabalhadores entre os quais são distribuídos. A condição da classe trabalhadora só pode ser melhorada alterando-se essa proporção de maneira vantajosa para ela, sendo que todo esquema tendente a beneficiá-la e que não parta desse fundamento é uma ilusão, se visarmos qualquer fim permanente". (Mill, 1988).

Na teoria de Mill, a questão da pobreza também se encontra no fato de os trabalhadores ganharem apenas um salário que se fixa num patamar mínimo de subsistência, enquanto a oferta de trabalho tem um papel regulador nas oscilações que ocorrem, ao longo dos anos, no valor desse salário.

BCME - BIBLIOTECA

3.1.5 Karl Marx (1988)

Para Marx, a composição do capital e as modificações que ele sofre no transcurso do processo de acumulação exercem forte influência sobre o destino dos trabalhadores. A composição do capital está compreendida em dois sentidos: 1. da perspectiva do valor: determinada pela proporção entre capital constante e capital variável, denomina-se de composição-valor; 2. da perspectiva da matéria: cada capital se reparte em meios de produção e força de trabalho viva, chamada de composição técnica do capital. A correlação entre esses dois sentidos da composição do capital, Marx chama de composição orgânica do capital

A mudança na composição técnica do capital ocorre com o aumento da produtividade do trabalho, e se reflete no crescimento da componente constante do valor do capital à custa da sua componente variável. O crescimento da diferença entre o capital constante e o capital variável é menor do que a diferença entre o volume dos meios de produção em que o capital é convertido e o volume da força de trabalho em que se converte o capital variável. Ambas as diferenças são crescentes, mais a primeira é menor.

Com o avanço da acumulação capitalista e com o processo de concentração e centralização do capital, modifica-se, portanto, a proporção entre o componente constante e a variável do capital. Como a demanda por trabalho não é determinada pelo volume de capital global, mas por seu componente variável, ela cai progressivamente com o crescimento do capital global. Dessa forma, a acumulação capitalista produz constantemente uma população

trabalhadora adicional relativamente supérflua ou subsidiária: o exército industrial de reserva.

Todo trabalhador faz parte do exército industrial de reserva durante o tempo em que está desocupado parcial ou inteiramente, em uma das formas descritas nos parágrafos seguintes.

Nos centros da indústria moderna: "trabalhadores são ora repelidos, ora atraídos em maior proporção, de modo que, ao todo, o número de ocupados cresce, ainda que em proporção sempre decrescente com relação à escala de produção". (Marx, 1988). Os capitalistas aqui precisam de trabalhadores, principalmente masculinos, até que ultrapassem a juventude. Uma vez atingida essa fase da vida, só um número pequeno continua empregado no mesmo ramo de atividade, enquanto que a maioria é regularmente demitida. Parte dos trabalhadores emigra, seguindo atrás do capital emigrante. Além disso, o consumo da força de trabalho pelo capital é tão rápido que o trabalhador com idade mediana, na maioria dos casos, já está esgotado. Nessas circunstâncias, o crescimento absoluto dessa fração do proletariado exige uma forma que aumente o número de seus elementos, ainda que se desgastem rapidamente. "Essa necessidade social é satisfeita mediante casamentos precoces, consequência necessária das condições em que vivem os trabalhadores da grande indústria, e mediante o prêmio que a exploração dos filhos dos trabalhadores acrescenta à produção". (Marx, 1988).

Na agricultura: na medida em que a produção capitalista apodera-se da agricultura, decresce a demanda por trabalhadores rurais, por isso, a população rural encontra-se, continuamente, na iminência de transferir-se para o proletariado

urbano. Mas esse fluxo constante para as cidades pressupõe um exército de reserva latente no próprio campo. A quantidade dessa superpopulação só se torna visível quando os canais de escoamento abrem-se de modo amplo.

Nas ocupações irregulares: a condição de vida desses trabalhadores está abaixo do nível médio de renda da classe trabalhadora. É caracterizada pelo máximo de tempo de serviço e o mínimo de salário. Um dos maiores exemplos é o trabalhador domiciliar. Essa fração de trabalhadores absorve continuamente os redundantes da indústria e da agricultura.

No pauperismo: essa fração da superpopulação habita na pobreza e abrange três categorias: 1. os aptos para o trabalho, cuja massa expande-se a cada crise e decresce com a expansão dos negócios; 2. os órfãos e crianças indigentes que são candidatos ao exército industrial de reserva; 3. os degradados, maltrapilhos e incapacitados para o trabalho.

A produção de superpopulação relativa ou a liberação de trabalhadores avança ainda mais rapidamente do que a revolução técnica do processo de produção, de qualquer maneira já acelerada com o progresso da acumulação e o correspondente decréscimo proporcional da parte variável do capital em relação à constante. Se os meios de produção, ao crescer em volume e eficiência, tornam-se meios de ocupação dos trabalhadores em menor grau, essa mesma relação é modificada de novo pelo fato de que, à medida que cresce a força produtiva do trabalho, o capital eleva mais rapidamente a oferta de trabalho do que sua demanda por trabalhadores. O sobretrabalho da parte ocupada da classe trabalhadora engrossa as fileiras de sua reserva, enquanto, inversamente, a maior pressão que a última exerce sobre a primeira obriga-a ao sobretrabalho e à

submissão aos ditames do capital. A condenação de uma parcela da classe trabalhadora à ociosidade forçada, em virtude do sobretrabalho da outra parte e vice-versa, torna-se um meio de enriquecimento do capitalista individual e acelera, simultaneamente, a produção do exército industrial de reserva numa escala adequada ao progresso da acumulação social ". (Marx, 1988).

O processo de acumulação capitalista multiplica, com o capital, a massa de assalariados que transformam sua força de trabalho em crescente força de valorização do capital constante e, por esse motivo, os assalariados precisam perpetuar sua relação de dependência para com o seu próprio produto, personificado no capitalista.

A grosso modo, as oscilações gerais do salário são reguladas, exclusivamente, pela expansão e contração do exército industrial de reserva, que correspondem a mudanças periódicas do ciclo industrial. Não é o número absoluto da população trabalhadora que determina essas oscilações, mas a proporção variável em que a classe trabalhadora se divide em exército ativo e exército de reserva, pelo grau em que ela é ora absorvida, ora liberada. Contudo, a lei que regula a demanda e a oferta de força de trabalho é determinada pela expansão e contração do capital.

O capital age sobre a oferta e a demanda de força de trabalho ao mesmo tempo: por um lado, a sua acumulação multiplica a demanda por trabalho; por outro lado, multiplica a oferta de trabalhadores mediante sua dispensa, enquanto que, ao mesmo tempo, a pressão dos desocupados obriga os empregados a trabalharem mais e, portanto, até certo ponto, tornar a oferta de trabalho independente da oferta de trabalhadores.

Cabe observar que no esquema marxista há uma distinção entre trabalho e capacidade de trabalho. O trabalhador negocia no mercado de trabalho sua força de trabalho, a qual é remunerada através de salário. O trabalho é o resultado dessa força empregada produtivamente pelo capitalista. A quantidade de trabalho que o trabalhador incorpora na produção tem um valor maior que seu salário. Desse modo, apenas uma parte do trabalho diário é paga, a parte não-paga constitui a mais valia.

"Quanto maior a riqueza social, o capital em funcionamento, o volume e a energia de seu crescimento, portanto também a grandeza absoluta do proletariado e a força produtiva de seu trabalho, tanto maior o exército industrial de reserva. A força de trabalho disponível é desenvolvida pelas mesmas causas que a força expansiva do capital. A grandeza proporcional do exército industrial de reserva cresce, portanto, com as potências da riqueza. Mas quanto maior esse exército de reserva em relação ao exército ativo de trabalhadores, tanto mais maciça a superpopulação consolidada, cuja miséria está em razão inversa do suplício do seu trabalho. Quanto maior, finalmente, a camada lazarenta da classe trabalhadora e o exército industrial de reserva, tanto maior o pauperismo oficial". (Marx, 1988).

Em síntese, para Marx a pobreza é uma condição própria à classe trabalhadora na medida em que parte dela estará, em algum momento, fazendo parte do exército industrial de reserva.

3.1.6 Escola Neoclássica

É importante que sejam apresentadas alguns fundamentos da escola neoclássica para que sua teoria seja melhor entendida: a) a teoria é baseada na análise do comportamento individual, em nível de pessoa ou firma, supondo que a liberdade de escolha é irrestrita; b) as decisões atomizadas (ou individualizadas) são transportadas para o campo do mercado. Considera-se que nenhum agente econômico seja poderoso o suficiente para determinar sozinho a fixação de um preço. É a premissa da concorrência perfeita; c) o conceito de utilidade é base do valor e o parâmetro para a formação dos preços. Os economistas apresentados anteriormente trabalhavam com a proposição de valor fundamentada no trabalho incorporado ao produto.

O indivíduo dispõe de um tempo que pode ser utilizado para trabalhar ou não. Se ele decide trabalhar para gerar renda, ele está sacrificando o tempo que poderia ser desfrutado noutras atividades como lazer, ou qualquer outra que não fosse trabalho remunerado. O esforço do trabalho pode ser mensurado em unidades de tempo, sendo que cada uma das unidades de tempo oferecidas adicionalmente terá um correspondente custo marginal, dado pelo valor que o indivíduo atribui a outras atividades. A questão é, então, buscar maximizar a utilidade que deriva da renda e do lazer relativamente às variações no salário, sem desconsiderar que a limitação do tempo disponível.

A formação de uma oferta de trabalho consiste em determinar as razões que fazem com que o indivíduo, com liberdade de escolha, varie suas horas de trabalho, em face das alterações no salário oferecido num mercado em

concorrência perfeita. Nesse sentido, quanto maior o salário maior a oferta de trabalho, mas só até determinado ponto, a partir do qual o indivíduo tende a reduzir a quantidade de horas oferecidas. O ponto onde isso acontece depende das preferências do consumidor com relação à renda e ao lazer, bem como da magnitude da variação dos salários.

Fala-se na ocorrência de dois efeitos quando da determinação dessa oferta de trabalho: o efeito renda (quanto maior o salário maior será o número de horas de lazer demandado pelo indivíduo) e o efeito substituição (um salário mais elevado aumenta o custo do lazer, isso provoca uma redução na demanda por lazer do indivíduo, aumentando sua oferta de trabalho). Assim, se o efeito substituição for mais acentuado do que o efeito renda, a oferta de trabalho terá uma inclinação positiva; se o efeito renda for mais forte do que o efeito substituição, essa oferta terá inclinação negativa.

Em se tratando da magnitude da demanda por mão-de-obra, as firmas, desejosas de maximizar lucros e minimizar custos, contratam mão-de-obra sempre que a produtividade desta seja maior do que o salário, isto é, até o ponto em que essas duas quantidades sejam iguais. Admite-se que as condições pelas quais os fatores de produção podem ser combinados são dadas para a firma e, no geral, considera-se que o aumento do número de trabalhadores, com relação a outro conjunto de fatores fixos, conduz a rendimentos decrescentes, ou seja, a produtividade marginal do trabalho cai à medida que cresce a utilização da mão-de-obra.

Da interação das curvas de oferta e demanda resulta o salário de equilíbrio da economia. Mecanismos idênticos determinam os preços dos demais

fatores de produção, de modo que os preços funcionam como indicadores da escassez relativa dos fatores. A participação de cada indivíduo na renda é determinada pelo somatório dos pagamentos que ele recebe pelos fatores possuídos, e a participação de cada fator na renda é determinada pelo preço pago a cada um deles.

Segundo o modelo, se a eficiência econômica não funciona perfeitamente, deve-se à existência de forças que impedem que o equilíbrio de concorrência perfeita seja atingido. Fatores como ausência de concorrência perfeita, presença de economia de escala e externalidades afetam o fundamento da elaboração do modelo neoclássico.

Em resumo, na escola neoclássica a repartição do produto se dá essencialmente pela contribuição de cada fator na produção, ou seja, a produtividade desses fatores é determinante na distribuição do produto. Já para os autores anteriores, excetuando Marx, os trabalhadores tenderiam a ganhar um salário de subsistência e sua produtividade seria importante somente para determinar a remuneração dos proprietários e empresários, ou seja, a própria condição social do indivíduo define sua remuneração.

3.1.7 John Maynard Keynes (1982)

A teoria de Keynes sobre o mercado de trabalho está baseada em dois postulados básicos: a) o excesso de oferta de força de trabalho não é eliminado simplesmente com a redução dos salários nominais e reais, pois essa oferta reage

de modo diferente a uma variação no salário real, dependendo da maneira como ocorre essa variação: se através da alteração do salário nominal ou se por meio de uma modificação nos preços dos produtos que determinam o salário real. Alterações para baixo no valor do salário nominal encontram maiores resistências dos trabalhadores, portanto, somente quando isso ocorresse é que a oferta de força de trabalho reagiria; b) os trabalhadores não têm poder para determinar o salário. Esse poder depende dos empresários (função demanda por trabalho mais demanda efetiva).

A função demanda agregada tem o papel fundamental sobre o nível de emprego nessa teoria. A função demanda agregada consiste no somatório das funções consumo e investimento da economia. Dado um nível de renda, a função consumo - que depende da propensão marginal a consumir - indica quanto será gasto em consumo e quanto será poupado. A função investimento está condicionada pela relação entre a eficiência marginal do capital (taxa de retorno esperada de um investimento relativamente ao seu custo) e a taxa de juros.

A relação entre eficiência marginal do capital e investimento é inversa, assim como a relação entre investimento e taxa de juros. Por um lado, um aumento dos investimentos expande a oferta de capital nas atividades onde aquele investimento foi realizado, pressionando uma queda no seu retorno esperado. Por outro lado, o aumento dos investimentos faz crescer a demanda por bens de investimento, o que aumenta o seu custo de aquisição. De modo que os investimentos serão realizados até o ponto em que a eficiência marginal do capital iguala-se à taxa de juros do mercado financeiro, que reflete o custo de obtenção de recursos para a efetivação do investimento.

Assim, a função demanda agregada de uma economia será uma função estável do nível de renda, se não houver alteração da propensão marginal a consumir, da eficiência marginal do capital e da taxa de juros. Alterações nas composições dos gastos dessa função - por exemplo, um aumento da poupança - resultam em modificações na função de oferta de produtos da economia, gerando, por sua vez, oscilações no nível de estoque planejado, o que leva os empresários a alterarem a produção até o novo nível de equilíbrio da renda. Nesse ponto, o investimento planejado deve ser igual à poupança planejada.

No mercado de trabalho, essa alteração na produção significa mudança também no nível de emprego até o ponto onde o pleno emprego da capacidade produtiva seja atingido. Contudo, não há garantia de que esse nível de pleno emprego seja atingido, ou seja, o equilíbrio entre oferta e demanda agregada pode ocorrer numa situação de desemprego. Keynes chama essa demanda de equilíbrio de demanda efetiva.

"Esta análise nos oferece uma explicação do paradoxo da pobreza em meio à abundância, pois a simples existência de uma demanda efetiva insuficiente pode paralisar, e frequentemente paralisa, o aumento do emprego antes de haver alcançado o nível de pleno emprego. A insuficiência de demanda efetiva inibirá o processo de produção, a despeito do fato de que o valor do produto marginal do trabalho continue superior à desutilidade marginal do emprego". (Keynes, 1982).

A relação entre o nível de emprego estabelecido pela demanda agregada e o salário real determinará esse último por meio de alteração de preços. Aumento (diminuição) no nível de emprego conduzirá a um aumento (diminuição) de preços, que reduzirá (aumentará) o salário real. Essa alteração de preços é

provocada pela existência de uma dada relação entre produtividade e custos, que implica uma função de produção com rendimentos decrescentes e, conseqüentemente, com custos marginais crescentes. Isso quer dizer que, dado o salário nominal, as empresas só expandirão a produção se houver aumento de preços de modo a cobrir os custos dessa expansão, custos esses crescentes em função de uma produtividade marginal do trabalho decrescente.

Em síntese, a pobreza em Keynes deve-se ao fato do salário nominal não ser determinado no mercado de trabalho, mas, sim, compatível com o nível adequado de demanda efetiva. O desemprego não é passível de ajuste através de uma queda no salário.

Pode-se concluir que para os economistas clássicos o impacto da acumulação de capital, das condições da estrutura econômica e do crescimento populacional sobre os salários está intimamente relacionado com a questão da pobreza. Para Marx, a pobreza é um fenômeno intrínseco ao sistema econômico, na medida em que parte da classe trabalhadora estará, em algum momento, fazendo parte do exército industrial de reserva. Na escola neoclássica, não existe alusão à pobreza, simplesmente o fator trabalho é remunerado pela sua produtividade marginal, o que permite associar pobreza a uma decisão livre e deliberada do indivíduo em optar por trabalhar em atividades de baixa produtividade. E, em Keynes, a ocorrência da pobreza está no fato de o salário nominal não ser determinado no mercado de trabalho, mas, sim, compatível com o nível adequado de demanda efetiva, e que o ajuste dinâmico do nível de emprego não depende da oferta de trabalho.

3.2 A mensuração da pobreza

A necessidade de se entender o fenômeno da pobreza remonta à antiguidade. Contudo, referindo-se a apenas um período mais recente, pode-se afirmar que durante séculos duas concepções predominaram nas sociedades ocidentais: a teoria da dependência dos pobres (manifesta desde a idade média; para esta teoria, a pobreza resulta de circunstâncias externas que o indivíduo não pode controlar) e a teoria da autodependência dos pobres (defendida após a revolução industrial; segundo esta teoria, a pobreza é, única e exclusivamente, culpa dos pobres e estes só podem conseguir superar este estado se se autodisciplinarem, adaptando-se ao mercado de trabalho).

Neste século, após a 2ª Guerra Mundial, a teoria desenvolvimentista norteou maior ênfase à industrialização e à acumulação de capital, ficando a questão da equidade relegada a segundo plano frente às questões de produção, eficiência e produtividade. Segundo essa teoria, o resultado do crescimento acelerado promoveria o bem estar para todos os países, inclusive aqueles de capitalismo tardio. Desse ponto de vista, os frutos do crescimento econômico seriam disseminados entre todos os segmentos sociais dos países.

É a partir dos anos 70 que governos e organismos internacionais, diante do quadro de agravamento da pobreza, começam a estudar formas alternativas de desenvolvimento e gerar recursos para o combate à pobreza de forma coordenada. "A princípio, as estratégias visavam encontrar formas de criar empregos e, concomitantemente, de diminuir as enormes disparidades de renda e riqueza. Posteriormente, emerge o que se convencionou chamar de 'enfoque das

necessidades básicas', o qual aparece hoje estritamente vinculado à preocupação internacional com a pobreza e com os pobres e tem o mérito de haver estabelecido de forma clara e peremptória que o propósito do desenvolvimento reside em elevar o nível de vida dos pobres, isto é, colocar o homem e suas necessidades básicas no centro do desenvolvimento". (Romão, 1993). Esta nova visão recomenda a necessidade de uma mudança estrutural na forma de desenvolvimento dos países, no sentido de priorizar a questão da pobreza.

No começo dos anos 90, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) divulgou um relatório em que propõe que o desenvolvimento dos países seja examinado de forma diversa dos enfoques convencionais, correntemente tratados na literatura, e enfatiza o desenvolvimento humano como aspecto fundamental de análise e planejamento. Segundo o relatório, o desenvolvimento humano deve ser tratado com um processo que visa ampliar tanto as oportunidades dos indivíduos, como os níveis de bem estar alcançados. Este enfoque é mais abrangente do que o das necessidades básicas, como também dos aspectos dinâmicos da participação e das oportunidades do ser humano.

Quando se trata de sair do plano teórico para o campo normativo e prático, no sentido de criar estratégias e políticas de combate à pobreza, surgem enormes dificuldades de natureza conceitual e operacional. Pois, pobreza é uma categoria de grande complexidade teórica. Numa abordagem da questão da pobreza, sempre haverá alguma ambiguidade, mesmo porque a pobreza implica muito mais do que simples considerações econômicas, muito embora as necessidades não-econômicas, como auto-realização, prestígio e liberdade, sejam muito difíceis de aferir. Além do mais, o fenômeno da pobreza não pode ser

desvinculado do sistema sócio-econômico em que está inserido. Em particular, não pode ser entendida sem relacioná-la com suas origens histórico-estruturais, com a distribuição da propriedade e da renda e com a concentração do poder político e econômico.

O conceito de pobreza deve incluir dois exercícios bem definidos e interligados: 1. um método para incluir um grupo de pessoas na categoria de pobres - forma de identificação/caracterização; 2. um método para integrar as características do conjunto dos pobres em uma imagem global da pobreza - forma de agregação.

Pode-se definir a pobreza como a impossibilidade individual de alcançar um nível mínimo de sobrevivência. Essa impossibilidade assinala duas dimensões: de um lado, o nível mínimo de sobrevivência não se reduz apenas às carências alimentares, porque há outras igualmente necessárias, como carência educacional, de cidadania, de identidade cultural; de outro lado, essas carências não são dadas, mas produzidas por conta do conflito subjacente em torno do acesso a vantagens sociais, sempre escassas na sociedade.

Outrossim, a literatura apresenta diferentes enfoques a partir dos quais se pode caracterizar a pobreza. A seguir, apresentam-se, de forma restrita, alguns deles. De antemão, cabe observar que nenhum desses enfoques considera fatores que incluam a distribuição da propriedade e da renda, as origens histórico-estruturais ou a concentração do poder político e econômico, como elementos caracterizadores da pobreza. Ei-los:

a) Pobreza como Juízo de valor: consiste numa cogitação subjetiva das pessoas sobre o que deveria ser um nível suficiente de satisfação das necessidades, ou do que deveria ser um estado de privação moralmente suportável. As pessoas seriam, então, separadas de acordo com os que têm e os que não têm esse nível imaginário. Geralmente, as pessoas consideram-se pobres ou não, comparando-se com algum aspecto objetivo (como renda, patrimônio etc); por esse método, as pessoas só seriam igualmente classificadas como pobres ou não-pobres, quando aquelas que se consideram pobres, por critério subjetivo, também forem classificadas dessa maneira pelo cálculo objetivo. Nesse caso, haverá uma correspondência perfeita entre os dois critérios. Quando isso não acontece, duas situações podem ocorrer: pessoas consideradas pobres pelo cálculo objetivo, mas que não se sentem pobres; ou pessoas classificadas como não-pobres pelo cálculo objetivo, mas que se sentem pobres.

b) Pobreza absoluta: consiste em estabelecer padrões mínimos de necessidades, abaixo dos quais as pessoas são consideradas pobres. Esses padrões se definem em termos de requisitos nutricionais, de moradia, vestuário, transporte etc. e avaliados a preços de mercado e renda necessária para adquiri-los. No conceito de pobreza absoluta, a posição relativa das pessoas não é relevante.

Existem alguns métodos para se calcular a pobreza absoluta de um país: a) o enfoque biológico (ou nível de subsistência): a pobreza é definida em termos de rendimentos insuficientes para cobrir as necessidades básicas relacionadas com a manutenção da eficiência física, ou seja, a fome é o aspecto notório da pobreza. Fixa-se uma linha de pobreza, tomando como base os requisitos nutricionais de alimentação e algumas *proxies* para a renda gasta nos

requisitos não-alimentares; b) o enfoque das necessidades básicas: mede o nível de pobreza através de resultados efetivos, em termos de qualidade de vida, ao invés de fazê-lo por meio de indicadores indiretos como a renda, e, adicionalmente enfatiza a complementariedade entre os diversos aspectos da qualidade de vida como um fator importante, quando da elaboração de políticas sociais. As necessidades passíveis de atendimento são alimentação, moradia, vestuário e serviços essenciais, como água potável, luz elétrica, saneamento, transporte público, serviço médico e escolas. Esse enfoque preconiza a mobilização de recursos para grupos-alvo especiais, identificados como carentes desses recursos; c) o enfoque dos salários mínimos: nesse caso, considera-se o valor do salário mínimo oficial como boa aproximação dos recursos necessários para adquirir uma cesta básica de subsistência; logo, aquele que tem renda inferior a esse valor é classificado como pobre.

c) Pobreza relativa: equivale a comparar a posição que as pessoas ocupam na sociedade. Esse conceito aproxima-se muito da análise de desigualdade na distribuição de renda. Dado um determinado padrão de vida reconhecido na sociedade, são considerados pobres aqueles que estão na camada inferior da distribuição de renda, em relação àqueles que se situam nas camadas mais altas. Esse enfoque está relacionado com a noção geral de privação relativa, ou seja, ele descreve situações nas quais as pessoas possuem certos atributos desejáveis por outros, seja renda, acesso ao consumo, boas condições de emprego ou poder.

Exceto o enfoque da pobreza como juízo de valor, que tem caráter subjetivo, os demais enfoques têm um caráter objetivo e arbitrário para definir pobreza, seja ela absoluta (consiste em estabelecer padrões mínimos de necessidades, em geral avaliados a preços de mercado, abaixo dos quais as

pessoas são consideradas pobres), seja relativa (consiste em comparar a situação de um indivíduo, em termos de posição que ocupa na sociedade, com a posição dos demais indivíduos).

Quantificar a pobreza exige um conjunto de considerações de privação absoluta e relativa, após fixado o nível mínimo de necessidades ou a linha de pobreza. Alguns indicadores possibilitam esse cálculo: a) o índice de incidência da pobreza: consiste no cálculo da proporção da população que está abaixo da linha de pobreza; b) o índice de insuficiência da renda ou brecha de pobreza: mede a defasagem de renda de todos os pobres, em relação ao valor monetário da linha de pobreza, ou seja, estabelece o montante de renda necessário para que todos os pobres tenham seu nível de renda elevado à linha de pobreza; c) o índice de Sen: medida que incorpora os dois índices anteriores e acrescenta o resultado da distribuição de renda entre os pobres, isto é, uma medida do índice de incidência da pobreza (refletindo o número de pobres), da brecha da pobreza (refletindo o hiato de pobreza agregada) e do índice de Gini⁷ de distribuição de renda entre os pobres (que revela o grau de desigualdade abaixo da linha de pobreza e capta o aspecto da privação relativa).

Um Programa de Renda Mínima enfrentará uma pauta prévia de procedimentos para definir mecanismos capazes de amenizar os efeitos da pobreza: a) adotar um critério de cálculo da renda limite ou renda fixa, que coincida com o valor da linha de pobreza; b) definir a linha de pobreza de acordo

⁷ Para cálculo desse índice, traça-se um gráfico cujo eixo horizontal representa as percentagens acumuladas da população, e o eixo vertical mostra as correspondentes percentagens acumuladas da renda. A conexão dos pontos representados por tais coordenadas produz a chamada "curva de Lorenz". O índice de Gini é então calculado pela razão entre a área compreendida entre a linha de 45 graus e a curva de Lorenz e a área sob a linha de 45 graus. Essa razão assume valores entre zero e um, sendo os valores extremos indicadores de perfeita igualdade ou extrema desigualdade.

com cada Região/Estado ou Município, tendo em vista as especificidades de cada caso; c) conhecer quantos são, onde estão e como vivem os pobres determinados pelo critério de cálculo adotado para sua mensuração; d) estabelecer políticas públicas que visem melhorar as más condições gerais detectadas no diagnóstico de como vivem os pobres.

O programa deve visar a redução tanto do tamanho da pobreza absoluta, em termos de número de pessoas, adotando uma renda limite e uma renda mínima expressiva das necessidades básicas reais, quanto do grau da pobreza relativa, por meio de transferência de renda dos mais ricos para os mais pobres.

3.3 Vertentes sobre distribuição de renda

Muito embora distribuição de renda e pobreza sejam categorias analíticas diferentes, estão relacionadas. Existe um componente relativo na pobreza: um indivíduo considerado pobre pode mudar suas condições gerais e níveis gerais de renda

Cabe observar que a manifestação da desigualdade não se dá apenas nas rendas. Ela surge na distribuição da propriedade ou no estoque de ativos financeiros e reais e na distribuição de oportunidade (mobilidade social, educação e emprego).

Existem duas abordagens pelas quais pode-se analisar a questão da distribuição de renda. Uma é através da distribuição funcional da renda, que busca

conhecer como se determinam as parcelas da renda global, correspondentes aos diversos fatores de produção (terra, capital e trabalho), ou aos grupos sociais detentores desses fatores. Outra é conhecer a distribuição pessoal da renda, ou seja, a distribuição da renda global entre os indivíduos, independentemente da origem do rendimento.

É importante apresentar alguns questionamentos a respeito da análise individual de cada uma dessas abordagens. Por um lado, discutir distribuição de renda apenas do ponto de vista pessoal pode levar à conclusão de que a distribuição de renda depende apenas de certas características específicas da população, como faixa etária e nível de escolaridade, e que mudanças nessas características, como controle de natalidade e melhoria no nível de escolaridade, permitem melhoria na distribuição de renda.

Além disso, por esse ponto de vista, a redistribuição pode ser considerada também como uma questão de caridade: como as diferenças individuais sempre existirão, então, somente se uma parcela da população for caridosa, repartindo seus rendimentos com os indivíduos menos dotados, pode-se atenuar a desigualdade de renda.

Considerando que o processo de produção da sociedade separa os indivíduos em grupos sociais e não em indivíduos indeterminados, a distribuição pessoal da renda não pode ser devidamente equacionada se não for considerada a distribuição funcional da renda.

Por um lado, num estudo sobre distribuição funcional da renda é preciso observar também a distribuição do poder econômico subjacente à relação salário-

lucro. Pois, os investimentos, variável determinante na geração de emprego, são feitos pelos que detêm os lucros. Ou seja, os detentores dos lucros, além de auferirem elevada parcela da renda total, ainda controlam a estratégia dinâmica de uso dessa renda. Outro ponto a ser observado diz respeito à distribuição da propriedade dos meios de produção, pois é essa propriedade que dará suporte e acesso ao crédito para os investimentos.

Por outro lado, para se propor políticas voltadas para uma mudança na distribuição da renda, não basta conhecer a parcela do produto nacional apropriada pelos trabalhadores. É preciso que se compreenda quais as variáveis e mecanismos determinam a renda individual, para que políticas de rendas sejam definidas com o propósito de interferir no processo distributivo a fim de que se reduza a pobreza e melhore a distribuição de renda.

3.3.1 Distribuição funcional e distribuição pessoal da renda

A distribuição funcional da renda aplica-se às teorias de Ricardo e de Marx. Segundo a teoria de Ricardo, no longo prazo, os salários permanecem no nível de subsistência, enquanto a taxa de lucros é alta apenas o suficiente para manutenção do capital, ficando o restante do produto nacional apropriado pelos proprietários da terra, a título de renda da terra. Ou seja, a distribuição da renda é dada, logo, se a parcela relativa aos salários aumenta, as demais cairão.

Na concepção de Marx, a relação entre capital e trabalho é conflituosa, característica que se transfere para a esfera distributiva: de um lado, estão os

trabalhadores na tentativa de melhorar suas condições de vida; do outro lado, estão os capitalistas desejosos em mantê-los em níveis mínimos, como forma de garantir a acumulação de capital e a expansão do sistema.

A teoria marginalista, elaborada no final do século XIX, substitui a concepção do conflito entre capital e classes sociais pela coexistência pacífica entre eles. Essa teoria considera que a distribuição de renda é apenas um caso especial da teoria dos preços, sendo completamente determinada na esfera da troca. O preço dos fatores se explica pela escassez dos fatores de produção (terra, capital e trabalho) pertencentes aos agentes econômicos, independente de quanto desigual possa ser a estrutura de repartição da propriedade dotacional desses fatores.

As firmas, na presença de concorrência perfeita, contratam mão-de-obra até o ponto em que a receita adicional gerada pela última unidade contratada seja igual ao custo desta, equivalendo dizer que a taxa de salário, explicando a demanda por mão-de-obra. Os trabalhadores, por sua vez, decidem o quanto estão dispostos a trabalhar para cada possível salário, em função de suas preferências pessoais (renda e lazer), gerando, então, uma oferta de mão-de-obra.

Da interação entre firmas e trabalhadores resulta o salário de equilíbrio da economia. Processos similares determinam os preços dos demais fatores de produção, de modo que os preços funcionam como índices de escassez relativa dos fatores. Dessa forma, a renda de cada indivíduo é determinada pela soma dos pagamentos dos fatores por ele possuído, e a participação de cada fator na renda total é determinada pelos preços pagos a cada um deles. Desse modo, tanto a distribuição pessoal quanto a distribuição funcional da renda são conseqüência

direta das características do sistema produtivo, comportamento da oferta e demanda de fatores. Alterações no preço dos fatores, e conseqüentemente na distribuição de renda, dependem de: mudanças nas suas disponibilidades relativas; alterações nas elasticidades de substituição; mudanças nos padrões de demanda por produtos finais e inovações tecnológicas. (Camargo, 1991).

A teoria de Kalecki considera a existência de relação conflituosa entre classes e imperfeições no mercado. "Nesse modelo, assume-se que as firmas determinam o preço de seus produtos via aplicação de uma margem (*mark up*) em cima de seus custos variáveis, quais sejam, as despesas com salários e matérias-primas, e de modo a cobrir tanto os custos variáveis quanto os fixos e gerar o lucro residualmente. Ao fixarem uma margem em cima de seus custos variáveis, as firmas acabam por neutralizar em grande parte o poder reivindicatório dos trabalhadores, na medida em que aumentos de salários são automaticamente traduzidos em aumentos de preços. Aceitando-se a hipótese de que a margem utilizada pelas firmas varia inversamente com a intensidade da competição na economia, é imediato que tanto maior será a participação dos salários na renda total quanto menor for o grau de monopólio do sistema, e, portanto, a distribuição funcional da renda é função do grau de imperfeição existente no funcionamento dos mercados". (Ramos, 1991).

O modelo de Kaldor também se encaixa na análise de distribuição funcional da renda. Kaldor assume que o nível de investimento é determinado, a priori, "como decorrência das necessidades ditadas por alguma meta de crescimento econômico preestabelecida. Partindo da pressuposição de que capitalistas e trabalhadores possuem diferentes propensões a poupar, tem-se que, para promover o equilíbrio macroeconômico entre poupança e investimento, faz-

se necessária uma distribuição adequada da renda entre os fatores de produção. Assim, alterações nos níveis desejados para o investimento requerem a redistribuição dessa renda. Se, por exemplo, as metas de crescimento são revistas e os níveis desejados de investimento são elevados, e assume-se que os capitalistas apresentam uma propensão marginal a poupar maior que os trabalhadores, torna-se necessária uma apropriação maior da renda por parte dos capitalistas, o que ocorre via elevação dos preços dos produtos finais e conseqüente redução do salário real, de modo a viabilizar um aumento na taxa média de poupança para que se atinja um novo patamar de equilíbrio na economia. Assim, quanto maior a taxa de crescimento almejada, mais enviesada em direção ao capital deve tornar-se a distribuição funcional da renda. Além disso, vale notar a função eminentemente distributiva dos preços dos fatores neste modelo nekeynesiano, servindo como canal de ajustamento para a promoção do equilíbrio entre poupança e investimento, o que se contrapõe à sua função alocativa no paradigma neoclássico". (Ramos, 1991).

Com relação ao estudo da distribuição pessoal da renda, existem diversas teorias que relacionam rendas individuais diretamente a um conjunto de características pessoais, sejam elas de natureza genética ou fruto de decisões individuais. Entre outras, estão a teoria do capital humano, a teoria credencialista e a teoria do mercado dual (ou segmentado).

Segundo a teoria do capital humano, as diferentes pessoas incorporam diferentes quantidades de capital, o capital humano. Esse capital resulta de investimento, especialmente em educação formal, e este investimento é fruto de decisões racionais que envolvem a comparação de taxas de retorno e taxa de juros

de mercado, como qualquer outro investimento. Estabelece-se uma relação direta entre capital humano e produtividade.

Se se considerar que o mercado funciona nos moldes da teoria neoclássica, remunerando os fatores de acordo com a sua produtividade, então a uma dada distribuição de capital humano deve corresponder uma distribuição semelhante de salários.

Já para a teoria credencialista, as escolas não servem para nada além de fornecer credenciais (selecionam, filtram, peneiram estudantes de acordo com suas características). Logo, a educação formal em si não altera a produtividade das pessoas. A educação serve apenas como variável de triagem, ou seja, os empregadores preferem trabalhadores que possuam maior motivação pessoal, maior confiabilidade e maior capacidade de adaptação a regras institucionais. Como esses fatores não são diretamente observáveis no momento da contratação, o nível de escolaridade é tomado como proxy para enquadramento do trabalhador.

A teoria do mercado dual (ou segmentado) considera a existência de uma divisão no mercado de trabalho: o mercado primário e o mercado secundário. O mercado primário é caracterizado por empregos estáveis, salários relativamente altos, alta produtividade e progresso técnico, existência de planos de carreira e oferecimento de treinamento no trabalho. Este mercado, geralmente está associado a grandes empresas e mercados imperfeitos, monopólio ou oligopólio.

O mercado secundário caracteriza-se por alta rotatividade de mão-de-obra, salários relativamente baixos, más condições de trabalho, baixa produtividade, estagnação tecnológica e existência de índices de desemprego

relativamente altos. A oportunidade de os trabalhadores aumentarem sua renda por promoção é mínima, e, geralmente, não existem sindicatos fortes. Os empregos nesse mercado encontram-se em pequenas firmas competitivas que enfrentam o problema da impossibilidade de acesso ao crédito e não geram lucros suficientes para promover programas de treinamento e aquisição de tecnologia.

Esses empregos com características distintas estão associados a diferentes indivíduos. Para esses indivíduos, o que vai determinar seu rol de oportunidades de trabalho são suas características, como sexo, raça, status social, anos de escolaridade, experiência no emprego, experiência na empresa, entre outros. Por sua vez, sua alocação em um emprego irá determinar a evolução futura de suas características pessoais.

3.4 Conclusão

Um programa de Renda Mínima pode modificar tanto a distribuição pessoal de renda, quanto a distribuição funcional da renda. Com a introdução desse Programa, uma parte da população transferirá parcela dos seus rendimentos para a outra parte menos abastada. Essa parcela de transferência é apropriada pelo governo que se encarrega de distribuí-la, de modo que a participação relativa dos fatores da renda nacional (salários e lucros), ou seja, a distribuição funcional da renda, pode permanecer inalterada ou não. A transferência de renda, no sentido de redistribuição em favor dos pobres, só acontece de fato dependendo do modo como for financiada. Somente por meio da criação e/ou aumento de tributos nas faixas superiores, nos ganhos financeiros, nas grandes fortunas e propriedades e

nos altos lucros, poderá um programa de renda mínima atuar como mecanismo de redistribuição funcional e pessoal da renda.

Duas concepções básicas a respeito da pobreza moldam as teorias existentes nas diferentes escolas econômicas. Uma, em que a pobreza resulta da responsabilidade do próprio indivíduo, presente nas teorias dos clássicos e neoclássicos, e assim sendo, só as pessoas espertas e inteligentes conseguem progredir materialmente na sociedade. E outra que considera a pobreza como fenômeno intrínseco à dinâmica da sociedade, com a criação do exército industrial de reserva, sendo o desenrolar da luta de classes determinante de melhores ou piores condições de vida para a classe trabalhadora.

Nesse sentido, um programa de renda mínima pode ser instituído como uma espécie de auxílio àqueles que não foram capazes de auferir o progresso material, ou pode ser estabelecido como resultado de exigências dos trabalhadores frente a uma situação de degradação nas suas condições de vida e reprodução. Na primeira visão, um programa de renda mínima aparece em substituição a outros programas de política social já existentes; na segunda, o novo programa vem complementar outras formas de proteção social estabelecidas.

Em qualquer caso, utilizar um programa de renda mínima como instrumento de combate à pobreza e à desigualdade de renda não significa que a sociedade alcançará um grau insignificante de desigualdade. Primeiramente, porque o efeito distributivo de um programa desse depende do seu modo de financiamento e de gestão dos seus recursos. Em segundo lugar, porque a questão da pobreza e da desigualdade de renda envolve outros fatores, como origem histórico-estrutural da sociedade, distribuição da propriedade e do estoque de

ativos financeiros, concentração do poder político e econômico, distribuição de oportunidades para a população (mobilidade social, educação e emprego). De modo que o efeito de um programa de renda mínima sobre o tamanho da pobreza e da desigualdade de renda se coloca apenas no sentido de aliviar, em caráter emergencial, necessidades materiais básicas para uma determinada parcela da população.

No longo prazo, o modo de financiamento do programa, na medida em que transfira renda dos mais ricos para os mais pobres, poderá melhorar o nível de desigualdade de renda do país. Se esse fato for acompanhado de políticas de incentivo à geração de emprego e de criação de maiores e melhores oportunidades na educação e na mobilidade social, o resultado poderá ser uma sociedade que distribui a riqueza de forma a reduzir a pobreza e a desigualdade de renda.

4 O CASO BRASILEIRO

O Brasil ingressou na década de 90 com uma profunda crise econômica e social: estagnação da economia e progressivo aumento da desigualdade na distribuição de renda e da pobreza. Os anos 80 foram marcados pela combinação de um processo inflacionário crônico com estagnação econômica e com o agravamento dos desequilíbrios de rendas. Durante essa década, foram ensaiados vários planos de estabilização econômica, os quais se alternavam entre ortodoxia e heterodoxia, sem contudo conseguirem combater o processo inflacionário. O crescimento médio do PIB, entre 1980 e 1982, foi de 1,3% ao ano, enquanto que a população cresceu em média 2% ao ano. Em consequência, a renda per capita caiu em torno de 9%, no período.

Isso provocou um forte sentimento social de retomada do crescimento com a ampliação de acesso às oportunidades. Ainda nos anos 80, a crescente revitalização da atividade sindical e a explosão dos movimentos sociais, estimulados em parte pela atuação da igreja, abarcaram uma grande manifestação de anseio da sociedade por melhorias nas condições de vida e de justiça social. Sobretudo, buscava-se uma estratégia que combinasse desenvolvimento, expansão do emprego, crescimento dos salários e políticas sociais universais efetivas.

No âmbito parlamentar, o Senado Federal aprovou, em 1991, o programa de renda mínima, através do imposto de renda negativo, cujo objetivo era criar um mecanismo de combate à pobreza e à desigualdade de renda. A sua introdução envolveu debates sobre o modo de financiamento, a população a ser

beneficiada, o tipo adequado de renda mínima e o seu real efeito sobre o tamanho da pobreza e da desigualdade de renda.

Nesse sentido, para analisar o caso brasileiro, buscou-se apresentar um conjunto de temas que, juntos, permitissem compreender o contexto em que aparece uma proposta desse tipo e verificar até que ponto ela pode ser considerada como mecanismo de ataque à pobreza e de melhoria na distribuição de renda.

Os temas aqui tratados referen-se: à pobreza brasileira, à distribuição de renda no Brasil, à renda mínima e salário mínimo e a propostas de renda mínima para o Brasil. Pretendeu-se chegar aos seguintes objetivos:

- a) traçar o quadro da pobreza brasileira, enfocando aspectos estruturais e conjunturais;
- b) observar o comportamento da distribuição da renda no seu aspecto funcional e pessoal;
- c) questionar a relação entre renda mínima e salário mínimo, num contexto de implantação de um programa de renda mínima;
- d) analisar as propostas de renda mínima para o Brasil, principalmente, o projeto do imposto de renda negativo aprovado, em 1991, pelo Senado Federal.

4.1 O quadro da pobreza brasileira

Para analisar o quadro da pobreza brasileira, decidiu-se dividir esse item em quatro partes: 1) uma introdução acerca dos determinantes da pobreza brasileira; 2) o tratamento dado à política social no Brasil; 3) análise da mobilidade social na sociedade brasileira; e 4) o perfil da pobreza no país.

Os determinantes gerais da pobreza brasileira podem ser buscados na dinâmica do modelo primário-exportador, que implicava exclusão social e condenava grande parte da população a viver em condições de vida miseráveis. Neste século, após os anos 50, quando o país adota o modelo desenvolvimentista, sua nova dinâmica (baseada na expansão da produção de bens de consumo duráveis) reiterava as desigualdades na distribuição de renda. Contudo, não se pode, geralmente, deduzir a questão da pobreza apenas especificando a estrutura econômica de uma sociedade. Fatos históricos têm demonstrado que condições iguais são tratadas de modos diferentes pelos diversos países, com a obtenção de resultados diferentes. Por exemplo: durante o século XIX, vários países europeus submeteram-se a condições de emigração em massa, exceto a França. Nesse país, a burguesia buscou apoio no campesinato, estabelecendo políticas tarifárias que impediam a importação de produtos agrícolas, preservando a pequena produção independente e bloqueando o processo de proletarianização, vale dizer que a história francesa indica não ser inexorável o surgimento de uma população excedente ao longo do processo de industrialização. Assim, os processos políticos e a maior ou menor presença dos interesses dos segmentos menos favorecidos na atuação do Estado também constituem momentos necessários para se analisarem os determinantes da pobreza.

Para conhecer os determinantes originários da pobreza brasileira é fundamental estudar três eixos principais: o modo como foi tratada e conduzida a questão agrária, a especificidade do mercado de trabalho e a natureza das políticas sociais adotadas.

As heranças do escravismo colonial são marcantes na dinâmica da questão agrária no Brasil: baixos padrões de vida da população rural, formas de dominação arcaicas, que perduram até hoje em algumas regiões, e uma estrutura fundiária baseada na reprodução da grande propriedade.

A predominância da grande propriedade; o processo de modernização, impulsionado pelo governo, que aumentou a produtividade do trabalho e reduziu a capacidade de absorção das áreas de fronteiras; a existência, em certas regiões, de latifúndio-minifúndio; a pobreza, nas condições de vida da população rural; a proibição de processos de sindicalização e outras formas de organização, em certos períodos e a ausência de políticas sociais no campo (excetuando o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural -PRORURAL), todos esses fatores desembocaram num grande êxodo rural. Este, por sua vez, resultou num processo de urbanização acelerado e em curto prazo. Entre 1970 e 1991, a população urbana passou de 52,1 milhões para 110,8 milhões de habitantes. Em 1991, a população urbana das nove regiões metropolitanas equivalia a 38,5% da população brasileira. Em termos absolutos, significava 42,7 milhões de pessoas.

Esses processos migratórios também determinaram a formação de um mercado de trabalho urbano desfavorável aos trabalhadores, na medida em que boa parte engrenava nas fileiras do exército industrial de reserva. Mesmo com a dinâmica do capitalismo criando oportunidades para pequenas atividades

mercantis, onde se encontram os trabalhadores informais, a concorrência - muito grande, por sinal - constitui característica marcante, e nas cidades ou regiões onde a atividade capitalista é pequena, os trabalhadores informais tendem a permanecer na pobreza.

Nos grandes centros urbanos, com a expansão da participação dos trabalhadores assalariados, a pobreza está associada a baixos salários. A oferta ilimitada da força de trabalho, a organização dos trabalhadores e a intervenção do governo, por meio de política salarial, são fatores que condicionaram a manutenção de baixos salários.

O movimento sindical foi, durante muito tempo (1930/1978), organizado de cima para baixo, porquanto, o Estado o mantinha atrelado ou não o reconhecia. Isso quebrava a liberdade e a autonomia sindical, tornando o movimento frágil. Já a política salarial, no período pós-1964, traduziu-se em arrocho salarial. "Na verdade, houve, no meio urbano brasileiro uma reprodução da heterogeneidade econômico-produtiva, na qual os baixos salários são condição e resultado da permanência do atraso de alguns e dos superlucros de outros, além de abrir espaço para uma diferenciação salarial gritante". (Oliveira, s.d.).

Contudo, um aspecto notável do mercado de trabalho brasileiro foi a dinamicidade da mobilidade social ocorrida. O emprego industrial cresceu a taxas elevadas nas décadas de 60 e 70, bem como o desenvolvimento do setor foi acompanhado por uma diversificação da estrutura de emprego urbano e crescimento da oferta de emprego, no setor terciário. Esse rápido crescimento possibilitou uma considerável mobilidade social. Grande número de postos de trabalho foram criados junto ao segmento de renda média; médias e pequenas

empresas proliferaram, das quais uma parte operando com lucros elevados e outra funcionando com baixos salários e sonegação de impostos. Os dados e análise da mobilidade social brasileira serão tratados a seguir.

Por fim, o último aspecto a ser considerado trata das políticas sociais brasileiras. Essas foram financiadas principalmente por contribuições pagas pelos próprios trabalhadores, enquanto que os gastos sociais tiveram, quase sempre, sua implementação condicionada a regras de apropriação e interesses privados. Não somente aos interesses burocráticos, corporativistas e clientelísticos, mas impunha-se o atendimento, também, à rede hospitalar privada, aos fornecedores de insumos e equipamentos, aos empreiteiros, aos proprietários de terra e aos agentes financeiros. Aspectos do modo de financiamento das política sociais no Brasil serão assinalados no item seguinte.

Em resumo, a reprodução da pobreza no país é resultado de uma sociedade conservadora no seu modo de atuação e apropriação da riqueza e da implementação/gestão das políticas públicas.

4.1.1 Política social no Brasil

A regulação social no Brasil acentuou-se a partir de 1930. O governo brasileiro interveio na economia, adotando medidas que visavam garantir o nível de emprego e se contrapôs à crise do setor cafeeiro (compra e queima de estoques). Simultaneamente, o governo estabeleceu novos mecanismos de regulação social, consolidados com a instalação de um regime autoritário. O

trabalhador passou a ter direito aos benefícios provenientes da legislação trabalhista e social da época (previdência, assistência social e salário mínimo), desde que possuísse uma carteira de trabalho fornecida pelo Ministério do Trabalho (contrato individual de trabalho assalariado) e estivesse associado a um sindicato também reconhecido pelo Estado. Em função disso, a população do campo e parcelas de trabalhadores das cidades foram excluídos dos efeitos dessa política social, devido à ausência de relação de trabalho formal.

Entre as décadas de 50 e 70, o mercado de trabalho no Brasil cresceu, em média, 4% ao ano no emprego organizado (emprego formal). Foi essa expansão que serviu de base para o esquema de financiamento das políticas sociais, uma vez que a fonte provinha, fundamentalmente, de encargo proporcional às folhas de pagamento. Durante esse período, as legislações trabalhistas e previdenciárias apresentavam baixa taxa de cobertura da população, abrangendo os trabalhadores ocupados no mercado de trabalho urbano e com carteira assinada. O salário mínimo registrou valores elevados, permitindo que o salário de base fosse elevado, sem, contudo, atingir os trabalhadores rurais.

Com as políticas implantadas pelo golpe militar, pós-1964, impulsionou-se o aumento no tamanho da cobertura das políticas previdenciárias e trabalhistas. Durante esse período, houve uma generalização dos beneficiários, acompanhada de queda na qualidade dos serviços e no valor real das prestações, bem como do abandono de uma política de salário mínimo que garantisse uma cesta básica vital (a política de arrocho salarial impedia que os trabalhadores tivessem acesso aos ganhos de produtividade). Nesse sentido, apesar da generalização das legislações trabalhistas e previdenciárias para praticamente todos os setores da atividade econômica, o efeito esperado sobre a garantia de

renda e redução no nível de pobreza foi anulado pela política de arrocho salarial e pela ausência de medidas de políticas social dirigidas para a população ocupada, excluída da legislação social.

Entre 1964 e meados da década de 70, a política social brasileira passa por várias transformações na sua forma institucional e financeira. Nesse momento organizam-se os sistemas nacionais públicos ou regulados pelo governo na área de bens e serviços sociais básicos (educação, saúde, assistência social, previdência e habitação), superando a forma fragmentada e socialmente seletiva anterior, abrindo espaço para certas tendências universalizantes, mas, principalmente para a implementação de políticas de massas, de relativamente ampla cobertura. Além disso, é também esse um período de inovação em política social, uma vez que só aí se confirma a intervenção do governo na área de habitação. Introduzem-se mecanismos de formação do patrimônio dos trabalhadores e da assim chamada participação nos lucros das empresas (Fundo de Garantia de Tempo do Serviço -FGTS, Fundo de Participação do Programa de Integração Social -PIS, Fundo Único do Programa de Participação do Servidor Público -PASEP) e, enfim, o sistema de proteção avança para a incorporação dos trabalhadores rurais.

Já a década de 80 abre-se com uma agenda de reformas composta por dois níveis e tipos de questões. De um lado, o início do processo de transição, ao final dos anos 70, impõe a democratização do sistema. As suas regras de inclusão/exclusão, os privilégios e desigualdades que abriga, assim como os modos centralizados de organização e decisão, foram, então, postos em discussão. Forças sociais e políticas, lutando pelo fim do regime autoritário, propunham

formas mais democráticas do Estado, as quais necessariamente passavam pela revisão do padrão prevalecente de proteção social.

Por outro lado, o sistema passou a ser questionado, ante as instabilidades e fragilidades de seu padrão de financiamento, muito sensível aos ciclos e oscilações da economia, ao volume de emprego, aos salários e à massa salarial. A recessão econômica do início da década agrava essa condição estrutural, abrindo espaço para que outras alternativas de financiamento e alocação de recursos fossem propostas.

No começo dos anos 80, o regime militar adotou um conjunto de medidas (criação do Finsocial e as modificações de alíquotas de contribuições), na tentativa de reforçar financeiramente o sistema, ajustando receitas e despesas. Com o governo civil de 1985, essa tentativa continua sendo esboçada, mas, só com a Constituição de 1988, essas mudanças serão efetivadas legalmente. O texto constitucional concedeu uma ampliação e extensão dos direitos sociais; a universalização do acesso aos benefícios; a introdução da noção de seguridade social, como conceito amplo; e a recuperação e redefinição dos patamares mínimos dos valores dos benefícios.

Após a constituição de 1988, com a redemocratização do país, emergiam várias reivindicações no sentido de romper com a restrição à incorporação social e de validar as novas conquistas contidas no texto constitucional. Contudo, duas condicionantes estruturais limitaram o avanço de mais conquistas sociais: 1. uma condicionante de ordem política: o histórico descaso do poder público para com os problemas sociais; 2. uma condicionante de ordem econômica: a crise fiscal e financeira do Estado nos anos oitentas, que

comprometeu os recursos fiscais para o pagamento de subsídios e dívidas públicas interna e externa.

O sistema de proteção social brasileiro tem sido financiado, basicamente, por quatro fontes: a) recursos fiscais: montante formado por impostos e taxas (receita tributária) disponíveis para distribuição entre os orçamentos dos diversos ministérios, que possuem programas de natureza social; b) recursos provenientes de contribuições sociais que se identificam como receitas fiscais vinculadas a gastos sociais: FINSOCIAL, Salário-educação, PIN/PROTERRA e parcela da previdência e sindicatos; c) contribuições das empresas, com base no direito decorrente da participação dos trabalhadores no processo produtivo, que constituem os fundos remuneráveis: essa fonte de recursos é passível de aplicação financeira (são remunerados com juros e correção monetária) e é constituída pelos fundos patrimoniais individuais - PIS/PASEP, FGTS e Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS); d) fonte de natureza previdenciária: contribuição direta dos trabalhadores assalariados mais a parcela incidente sobre a folha de salários.

Draibe (1991) aponta as principais características do padrão de financiamento desse sistema, tendo em vista que suas fontes de recursos apresentam, desde os anos 80, traços de esgotamento. "O financiamento do setor brasileiro através das receitas tributárias sofreu um profundo estrangulamento ao longo da década de oitenta. A carga tributária bruta, que na década de setenta e no início dos anos oitentas se situou por volta de 25% do PIB, sofreu uma forte inflexão em 1984, atingindo 21,8 por cento, que foi o patamar mais baixo dos últimos anos (...). Em 1985 e 1986, observa-se uma recuperação neste indicador, que passa para 22,5% e 24,9%, respectivamente. Nos anos seguintes, porém,

voltam a ocorrer novas quedas, resultando numa carga tributária de 21,9% em 1988".

Alguns fatores explicam esse processo, segundo a autora: a) recrudescimento do processo inflacionário; b) grande proliferação de incentivos fiscais : em 1991, foi registrada uma perda de 1,11% da participação dos impostos federais no PIB, significando uma queda de 11% da arrecadação do governo federal; c) o caráter regressivo da carga tributária brasileira: o peso dos tributos declina no orçamento doméstico, de forma acentuada, com o aumento do nível de rendimento, o que se explica pela maior participação dos tributos indiretos na composição da carga tributária. "Outros problemas decorrem do fato de que à tributação rigorosa dos rendimentos do trabalho contrapõem-se brechas no tratamento fiscal dos rendimentos e ganhos de capital, atenuando a progressividade do Imposto de Renda. Além disso, a tributação exclusiva na fonte dos rendimentos do capital financeiro assemelha-se a um imposto indireto sobre mercadorias, na medida em que o ônus fiscal é repassado através de elevação da taxa de juros, contrariando também os princípios de equidade tributária"; (Draibe, 1991); d) o enfraquecimento da federação decorrente do sistema tributário atual, que centraliza na União a competência tributária vigente até a reforma constitucional de 1988. Estados e municípios tiveram sua base tributária diminuída, o que os forçou a recorrer crescentemente ao endividamento e às transferências que demandam, necessariamente, uma negociação política com o governo federal. Além da excessiva dependência aos recursos federais, somou-se uma centralização em mãos da União de atribuições típicas de governos locais, inclusive as relativas à área social, resultando numa perda de autonomia financeira, técnica e política dos governos estaduais e municipais.

Uma característica das contribuições sociais que merece ser ressaltada é que parte significativa desses recursos não constava do Orçamento da União. As contribuições previdenciárias, por exemplo, compunham um orçamento à parte, dentro do orçamento das Empresas Estatais. A partir de 1988, é que o Orçamento do Fundo de Previdência e Assistência Social - FPAS- passou a constar do Orçamento da União, mas apenas em forma de um anexo. Já os chamados fundos patrimoniais - o FGTS e o PIS-PASEP - não chegaram a integrar qualquer orçamento. As exceções ficam por conta dos recursos do Finsocial e do Salário-Educação, que sempre fizeram parte do Orçamento Fiscal.

Uma característica problemática relativa ao financiamento baseado em contribuições fiscais, inclusive as contribuições do sistema previdenciário, reside sensibilidade dos recursos ao movimento cíclico da economia. Como é baseado na contribuição de patrões e trabalhadores, nos períodos de depressão, essa fonte é reduzida (as receitas ficam proporcionalmente reduzidas com a queda do nível de emprego e da massa salarial real); paradoxalmente, é nesse período que ocorre maior demanda por serviços públicos e políticas sociais.

De um lado, o modo de financiamento adotado não causa efeito redistributivo, pois, o Estado do Bem-Estar Social encontra-se apoiado no sistema tributário regressivo, fundado nos impostos indiretos que penalizam mais as menores remunerações, enquanto que os fundos sociais contributivos permanecem permeados pela lógica privada (autofinanciamento). De fato, o Brasil desenvolveu a prática do financiamento da seguridade social descomprometida, com a existência de recursos suficientes para garantir a cidadania universal.

Por outro lado, o gasto social, além de contar com escassos recursos fiscais, caracteriza-se pela fragmentação institucional, pela superposição de órgãos públicos e pelos fundos sociais vinculados, que enrijessem a orientação da despesa. Em grande parte, a baixa efetividade da política social deve-se à escassez e à inadequação no direcionamento dos recursos . A definição e implementação das políticas estiveram condicionadas às regras de apropriação e interesses privados: interesses burocráticos, corporativos e clientelísticos, visando atender à rede hospitalar privada, aos fornecedores de insumos e equipamentos, aos empreiteiros, aos proprietários de terras, aos agentes financeiros.

O sistema de seguridade brasileiro possui uma falha estrutural. A concessão de serviços e benefícios foi sendo paulatinamente ampliada, bem como a quantidade de beneficiários, sem que se criassem novas fontes de financiamento que não a simples elevação das alíquotas incidentes sobre as folhas de pagamento.

Com o crescimento da pobreza e a contextualização de um cenário baseado em políticas de cunho liberal, no começo da década de 90, a situação social brasileira passa a ser questionada do ponto de vista de duas concepções básicas: aquela que recomenda políticas universalistas, concedendo direitos inalienáveis aos cidadãos, à saúde, à habitação, à previdência e à assistência social, garantidos pelo Estado; e aquela que preconiza políticas seletivas e focalizadas de programas especialmente dirigidos à população pobre, enfatizando uma reestruturação do gasto social, concedido segundo princípios da seletividade das ações públicas, da ruptura da gratuidade, e a privatização dos serviços destinados às camadas mais aquinhoadas da população.

Desse modo, em se tratando da introdução de um programa de renda mínima para o Brasil, isso pode significar a adoção, pura e simples, do receituário

de políticas seletivas e focalizadas com ênfase na ampliação do mercado. Essa proposta pode, além de confirmar a exclusão social, transformar a política social numa espécie de instituição beneficente, a cargo do Estado, e não mais das damas de caridade até então conhecidas.

4.1.2 Pobreza e mobilidade social

Estudar a mobilidade social significa comparar *status* ocupacionais dos indivíduos com os de seus pais (mobilidade intergeracional) e, também, entre os *status* final e inicial do próprio indivíduo, ao longo de sua carreira (mobilidade intrageracional).

A ocorrência de mobilidade social se dá através de dois mecanismos básicos. O primeiro trata da abertura de novas oportunidades de empregos de *status* ocupacionais mais altos, e ocupados por trabalhadores de origem ocupacional inferior. Essa ascensão está relacionada com transformações estruturais do mercado de trabalho que criam essas oportunidades, daí chamada de mobilidade estrutural. O segundo refere-se à troca de posições entre trabalhadores, por competição. Nesse caso, para um trabalhador ascender na escala ocupacional, outro tem que descer - conceitua-se de mobilidade circular quando isso acontece.

No Brasil, a primeira análise da mobilidade social que abrangeu toda a sociedade, foi realizada em 1973 e publicada em 1979. Esse estudo foi baseado nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD - de 1973. Os resultados do referido estudo mostraram que o Brasil experimentou, até aquela

data, e em particular a partir de 1950, um forte fluxo de mobilidade ascendente. Comparado com os dez países mais industrializados, o Brasil apresentou as mais altas taxas de mobilidade social. Quase metade dos brasileiros chegou a posições sociais mais elevadas que a de seus pais, e mais da metade estava em posições superiores à sua posição inicial na carreira ocupacional

Entretanto, as ascensões conseguidas não foram grandes, apenas de um ou dois graus na escala social. Mas, em função de o *status* dos pais ser muito baixo, essa ascensão dos filhos foi bastante significativa. "Esse foi o caso do filho do lavrador que, quando adulto, passou a ajudante geral numa recém-instalada montadora de automóveis. O mesmo pode ser dito em relação ao auxiliar de escritório cujo pai era oleiro; ou do bancário cujo pai era garimpeiro; ou do mecânico filho de ferreiro" . (Pastore & Haller, 1993). Em síntese, os dados revelaram, porém, que os indivíduos de *status* mais baixo percorreram pequenas distâncias enquanto que os de *status* médio cobriram distâncias sociais enormes. O resultado final foi um estiramento da estrutura social, ou seja, mobilidade acompanhada de desigualdade .

Ao analisarem-se os determinantes da mobilidade, a expansão do emprego e a diferenciação das ocupações no mercado de trabalho despontaram como os mais nítidos indutores da mobilidade social ocorrida. Outras forças significantes foram os fatores pessoais, em particular, a escolarização e a origem social. Em suma, o grosso da mobilidade foi estrutural - devido às transformações da economia - e o complemento formado por mobilidade circular - devido a trocas de posições decorrente de competição entre indivíduos no mercado de trabalho. (Pastore, 1986).

Segundo Pastore (1986), a evolução no mercado de trabalho brasileiro foi fundamental para esse resultado. Nas décadas de 20 e 30, a geração de emprego e renda estava concentrada no setor agrícola (cerca de 60% do total). No decorrer das décadas de 40 e 50, mesmo caindo em termos relativos, a participação do setor primário, 40%, foi relevante na geração de emprego, no período. Durante as décadas de 60 e 70, mudanças estruturais acontecem no mercado de trabalho no Brasil: a participação do setor terciário na geração de empregos tornou-se acentuada: 53% dos novos empregos gerados estavam no setor de serviços, enquanto 34% ocorreram no setor secundário e 13%, no setor primário.

A mão de obra rural foi redirecionada para os setores secundário e terciário urbanos, o que abriu inúmeras perspectivas de ascensão social para os jovens migrantes. Além disso, o processo de expansão industrial e os novos empregos aí gerados introduziam novas ocupações de *status* mais alto, permitindo a mobilidade de distâncias maiores para os originários de status médios.

Os dados demonstraram que 60% da mobilidade identificada foi do tipo estrutural, ou seja, ascensão ocorrida pelo aproveitamento de novas oportunidades surgidas no mercado de trabalho, e 40% foi do tipo circular, isto é, resultado da competição e troca de posições entre trabalhadores de status ocupacionais hierarquicamente diferentes.

Esse mesmo estudo mostra que mudanças estruturais têm forte predominância no condicionamento da mobilidade social. Esta é influenciada, também, pela atuação de fatores individuais, ou seja, é a capacidade e os recursos individuais que vão determinar o modo de aproveitamento do montante e tipo de oportunidades ocupacionais disponíveis.

Nesse sentido, os dados revelam que quanto mais cedo é a entrada no mercado de trabalho, mais baixo é o *status* social do trabalhador. Dos indivíduos que começaram com 14 anos ou menos, 94% começaram em ocupações de baixa qualificação do setor agrícola ou urbano. Outro dado mostra que quanto mais alto o nível de escolaridade do indivíduo, melhor foi seu começo de carreira e melhor sua trajetória de mobilidade.

Estendendo esse estudo para os anos 80 (Pastore & Haller, 1993), baseado nos dados das PNADs de 1982 a 1988, as características encontradas nos primeiros 70 anos desse século, quanto à mobilidade social, passam a se modificar. Apesar de permanecer a tendência de deslocamento ascendente para vários indivíduos, os dados de 1982 apontam para uma proporção crescente de indivíduos que descenderam no seu status ocupacional, sendo reforçado pelos dados de 1988. A Tabela a seguir apresenta uma comparação dos dados.

Tabela 4 - Padrões de mobilidade social - PNAD 1973/1988 (%)

TIPO DE MOBILIDADE	INTERGERACIONAL			INTRAGERACIONAL		
	1973	1982	1988	1973	1982	1988
Ascendente	47,1	39,9	37,4	54,2	26,1	27,3
Imobilidade	41,6	32,4	35,2	41,9	69,4	67,0
Descendente	11,3	27,6	27,3	3,9	4,5	5,7
TOTAL	100	100	100	100	100	100

FONTE: Pastore & Haller, 1993.

Percebe-se que há uma diminuição da quantidade relativa de trabalhadores que conseguiram uma ascensão social, tanto mobilidade intergeracional quanto intrageracional. O aumento dos que descem é mais acentuado na mobilidade intergeracional, de 11,3%, em 1973, para 27,3% em 1988, enquanto que, com relação à mobilidade intrageracional o aumento no

número de descendentes relativos foi de quase 4%, em 1973, para 5,7% em 1988. Deve-se considerar, porém, que mais recentemente os filhos partiam de uma posição mais alta. Isso, em si, aumenta a possibilidade de queda na escala social.

Dois destaques são importantes nos dados sobre a mobilidade intrageracional. O primeiro é a queda acentuada da parcela de indivíduos ascendentes que passou de 54%, nos dados de 1973, para 27%, nos dados de 1988. O segundo é o fato de que 67% dos chefes de família, nos dados de 1988, continuaram na mesma posição em que se encontravam no início de sua carreira.

Os estudos de 1973 indicaram uma mobilidade, com relação aos pais, de 52%. Em 1988, esse percentual é de apenas 35%. Dos indivíduos que se deslocaram, 81% ascenderam, em 1973, e em 1988, somente 58% conseguiram. Isso demonstra que a estrutura social brasileira está se tornando rígida nos dois sentidos: é difícil se movimentar, e mais difícil ainda subir na escala social.

Com relação às mudanças na estrutura social dos pais e dos filhos, pode-se perceber, pela Tabela a seguir, os segmentos de renda que obtiveram maior número de trabalhadores em ascensão social.

Tabela 5 - Mudanças na estrutura social brasileira - PNAD 1973/1988 (%)

CLASSES SOCIAIS	STATUS DOS PAIS			STATUS DOS FILHOS		
	1973	1982	1988	1973	1982	1988
Alta	2	2	1,9	3,5	4,1	4,3
Média superior	3,1	5	5,1	6,3	9,5	10,9
Média média	13,8	41,9	43,5	18,4	28,5	28,2
Média baixa	9,3	13,3	16,2	23,8	28,9	28,4
Baixa superior	6,9	7,7	9,2	16	17,7	17,2
Baixa inferior	64,9	30,1	24,2	32	11,2	11
TOTAL	100	100	100	100	100	100,0

FONTE: Pastore & Haller, 1993.

Os dados mostram que, tanto nas gerações dos pais como nas dos filhos, o segmento de renda que mais se expandiu foi a média média. No caso dos pais, a segunda maior expressão foi da média baixa, enquanto que, no caso dos filhos, foi a média superior. Para Pastore & Haller (1986), o aumento do segmento médio médio, entre os pais, reflete um tempo em que o mercado de trabalho expandiu-se de modo forte e contínuo nas ocupações não manuais e de baixa qualificação. Já o aumento do segmento médio superior, entre os filhos, indica uma expansão do mercado de trabalho nas ocupações mais qualificadas.

Conclui-se que, com relação à mobilidade social, o acesso à ascensão social no Brasil tornou-se mais difícil e, segundo os autores, isso é devido a três motivos: 1) porque os pontos de partida passam a ser situados num patamar mais alto; 2) porque as oportunidades de trabalho são menores; e 3) porque para que uma pessoa possa subir começa ser necessário que outra desça, morra ou se aposente.

É importante frisar que os estudos sobre mobilidade social têm por finalidade, simplesmente, identificar o volume e a direção de posições ocupacionais que os indivíduos realizam com relação a seus pais, e com relação a sua própria trajetória de vida. É, portanto, um equívoco pretender que esse tipo de estudo conclua sobre distribuição de renda, igualdade ou bem-estar. Nesse tipo de estudo, a variável dependente é, tão somente, o deslocamento de uma posição para outra, diferente, porém, das variáveis dependentes nos estudos sobre nível de bem-estar, como concentração de renda, nível de salários ou padrão de vida.

Os deslocamentos estudados na mobilidade identificam o grau de fluidez (ou rigidez) da estrutura social da sociedade e determinam em que nível da pirâmide social a permeabilidade é maior. Existem sociedades rígidas com um bom nível de bem-estar geral, assim como existem sociedades com uma substancial fluidez acompanhadas de alto nível de concentração de renda. O Brasil encontra-se nesse último exemplo. Por fim, estudos sobre mobilidade social contribuem para caracterizar o que ocorre com a estrutura social, com a dinâmica da sociedade e com o aproveitamento das oportunidades ocupacionais, e sinalizam para a necessidade de se oferecer mais educação escolar para a população de baixa renda, já que essa é a única maneira pela qual é possível uma ascensão social de forma honesta.

4.1.3 O perfil da pobreza brasileira

Traçar o perfil da pobreza em um determinado momento significa conhecer o número absoluto e relativo de pobres de uma sociedade, baseando-se

num determinado conceito de pobreza. E, nesse sentido, o objetivo nesse item é apresentar estudos desenvolvidos no intuito de traçar o perfil da população pobre no Brasil. Antes disso, cabe observar que o padrão de desenvolvimento brasileiro da década de 70 caracterizou-se por crescimento econômico, redução da pobreza e das desigualdades regionais e urbano-rurais; o dos anos 80 foi marcado pela ausência de crescimento, aumento da pobreza e uma lenta redução das desigualdades regionais e urbano-rurais.

Albuquerque (1993), utilizando uma linha de pobreza correspondente a 1/4 do salário mínimo vigente em agosto de 1980⁸, chega aos seguintes dados: 39,2 milhões é o número de pobres no Brasil em 1990, correspondendo a 27% da população e 23% do número de domicílios. Adotando essa mesma linha de pobreza, em 1970, o número de pobres era de 44,7 milhões, equivalente a 45% do número de domicílios. Em 1980, o número de pobres era de 29,5 milhões (redução de 15,2 milhões de pobres com relação a 1970), sendo 20% o percentual de domicílios.

Na tabela a seguir, Tolosa (1993), mostra o número absoluto de pobres, bem como a participação relativa dos pobres na população total, baseado na mesma linha de pobreza de Albuquerque (1993).

⁸ Esse valor corrigido para preços de setembro de 1990 resultava em Cr\$ 2.911,00, sendo equivalente a 48,1% do valor do salário mínimo vigente nesse mês. Corrigido pela taxa cambial média de setembro de 1990, esse valor equivalia a USD 34,77, e, anualizado, correspondia a US\$ 417,20.

Tabela 6 - Número de Pobres e Incidência da pobreza absoluta (em milhares de pessoas)

MACRORE- GIÕES	URBANO				RURAL				TOTAL			
	1970	1980	1988	1990	1970	1980	1988	1990	1970	1980	1988	1990
Norte	615,4 (44,3)	584,3 (20,0)	1327,3 (29,1)	1030,4 (20,7)	1249,9 (71,0)	1,154,1 (42,6)	-	-	1865,3 (59,3)	1738,4 (30,9)	1327,4 (29,1)	1030,4 (20,7)
Nordeste	6199,5 (60,2)	5602,8 (33,1)	10277,3 (45,7)	9135,7 (37,6)	13222,6 (88,3)	11054,5 (66,2)	13499 (75,1)	12634,7 (69,2)	19422,1 (76,8)	16657,2 (49,6)	23776,3 (58,8)	21770,4 (51,1)
Sudeste	6016,8 (42,0)	2848,8 (6,9)	7057,7 (13,4)	6120,3 (11,0)	7161,6 (72,7)	3119,3 (36,3)	4368,4 (47,8)	3661,9 (38,2)	13178,5 (37,7)	5968,2 (12,0)	11426,1 (18,5)	9682,2 (14,9)
Sul	1905,9 (29,8)	1002,5 (8,8)	2241,4 (15,5)	1704,3 (11,1)	5662,4 (68,0)	2334 (33,8)	3176,7 (44,2)	2832,2 (938,3)	7568,2 (51,4)	3336,5 (18,2)	5418 (25,0)	4536,5 (20,0)
Centro- Oeste	918,2 (42,7)	753,8 (15,3)	1489,7 (20,9)	1066,5 (14,3)	1722,3 (72,7)	992,9 (42,7)	1384,9 (54,2)	1122,9 (40,3)	2640,5 (58,4)	1746,7 (24,1)	2874,6 (29,7)	2189,4 (21,3)
Brasil	15655,8 (34,6)	10792,2 (13,9)	22393,4 (22,1)	19057,2 (17,7)	29018,8 (77,8)	18654,8 (50,1)	22429 (60,9)	20151,7 (53,4)	44674,6 (54,1)	29477 (24,8)	44822,4 (32,5)	39208,8 (27,0)

Fonte: Tolosa & Rocha, 1993.

obs: os números entre parênteses indicam a incidência de pobreza absoluta e são medidos em porcentagem

Pela Tabela anterior, percebe-se que a Região Nordeste possui o maior número de pobres em todos os anos pesquisados. Em seguida, em ordem crescente de número de pobres, estão as Regiões Sudeste, Sul, Centro-Oeste e Norte. O número de pobres também é sempre maior na área rural do que na urbana, aparecendo, entretanto, pelos dados de 1988 e 1990, uma tendência de aproximação entre a quantidade do número de pobres na área rural e na área urbana. Outro dado registrado é que a participação do número de pobres na população brasileira vem caindo ao longo dos anos, de 54,1%, em 1970, para 27%, em 1990, apesar de ter crescido nos anos 80.

Rocha (1992), baseada no cálculo de linha de pobreza, delimitou o tamanho da população pobre para nove regiões metropolitanas. Para estabelecer as linhas de pobreza foram estimados os custos efetivos de satisfação das

necessidades básicas dos indivíduos, levando em consideração as diferenças de preferência do consumidor e do custo de vida, segundo as regiões metropolitanas. O seu cálculo reflete o custo de uma cesta alimentar correspondente à ingestão diária de 2.400 calorias independentemente de diferenças regionais no seu conteúdo, e o custo de itens não-alimentares (razão entre as despesas alimentares e o total das despesas).

A partir das determinações das linhas de pobreza (expressas em termos de valor médio do salário mínimo vigente), Rocha calculou o número de pessoas situadas abaixo delas, relativamente ao total da população de cada região metropolitana. A Tabela a seguir mostra esse resultado.

Tabela 7 - Proporção de pobres nas regiões metropolitanas

	(em %)							
Regiões metropolitanas	1981	1983	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Belém	50,9	57,6	43,8	45,9	45,1	46,6	39,6	43,2
Fortaleza	54	56,2	43,6	30,1	37,8	35,8	40,7	41,3
Recife	55,6	56,6	47,5	39,9	42,8	43,9	47,2	47,4
Salvador	43,1	43,8	39,5	37,5	39,4	33,9	39	38
Belo Horizonte	31,3	44,1	36,1	36,4	27,7	28,9	27,2	29,6
Rio de Janeiro	27,2	34,7	36,8	23,2	25,9	25,1	32,5	32,2
São Paulo	22	34,4	26,9	16,9	20	17,5	20,9	21,6
Curitiba	17,4	29,6	24,3	10,5	10,9	10,7	13,5	12,2
Porto Alegre	17,9	29,7	23,3	16,3	18,7	21,2	21	20,9
Todas as metrópoles	29,1	38,2	33	22,8	25,5	24,4	27,9	28,9

FONTE: Rocha, 1992.

Os dados anteriores mostram um certo padrão regional na incidência da pobreza enquanto uma insuficiência de renda: proporções mais altas nas regiões Norte e Nordeste, médias no Rio de Janeiro e Bahia e mais baixas no Sul. Considerando os anos extremos da década, percebe-se uma estabilidade na proporção de pobres para o conjunto das regiões metropolitanas, em torno de

29%. Apesar de algumas alterações no *ranking*, a metrópole onde ocorre maior incidência de pobreza é Recife, enquanto que Curitiba mantém-se na posição mais favorável.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, Peliano (1993), divulgou, em 1993, resultado de uma pesquisa, intitulada "O mapa da fome", na qual se buscou dimensionar a população que apresentava condições mais graves de insuficiência alimentar. O critério de cálculo adotado foi baseado no valor da aquisição da cesta básica de alimentos que atende aos requisitos nutricionais recomendados pela Food and Agriculture Organization - FAO/Organização Mundial da Saúde - OMS/Organização da Nações Unidas - ONU, para a família como um todo. O número encontrado foi de quase 32 milhões de indigentes, equivalendo a 9 milhões de famílias cuja renda mensal lhes garante, na melhor das hipóteses, apenas a aquisição de uma cesta básica de alimentos. Desse total, 55% dos indigentes brasileiros estavam na região Nordeste; 25%, no Sudeste; 13%, na região Sul; 5%, na região Centro-Oeste e 2%, na região Norte (exclusive a população da área rural).

Quanto à localização dessas pessoas, a pesquisa, Peliano (1993), revelou que 51% estão na zona rural do país, sendo seu maior número, 63%, na área rural do Nordeste. Os Estados brasileiros que possuem maior número de indigentes são, em ordem decrescente: Bahia, Minas Gerais, Ceará, Pernambuco e São Paulo.

Ainda referente ao estudo de Albuquerque (1993), pode-se apresentar as principais características das população pobre no Brasil: as famílias pobres tendem a ser mais numerosas; apresentam maior dependência econômica dos chefes de família, sobretudo no meio rural; os chefes dessas famílias são

relativamente jovens; o número de famílias pobres chefiadas por mulheres é relativamente maior do que as chefiadas por homens; as relações de trabalho junto à população pobre são caracterizadas pela informalidade - atividades por conta própria que equivalem a subemprego e sub-renda; os serviços exercidos pelos chefes de famílias pobres concentram-se em setores de baixa produtividade (agricultura tradicional, serviços informais urbanos, construção civil); baixo nível de educação formal entre as famílias pobres.

Albuquerque (1993) utiliza o critério da transferência de renda para mostrar que, para o Brasil como um todo, seriam necessários US\$ 7,5 bilhões anuais de transferência de renda dos não-pobres para os pobres, equivalente a 3% da renda dos não-pobres, para que os 39,2 milhões de pobres do Brasil tivessem suas rendas familiares per capita, em 1990, elevada de US\$ 225 (valor médio) para US\$ 417 (nível de renda anualizado correspondente à linha da pobreza utilizada pelo autor).

Contudo, cabe observar que a renda familiar per capita dos não-pobres (US\$ 2.342, em 1990) ainda é relativamente baixa, pelos padrões internacionais, sendo superior em somente 32% da renda do conjunto de pobres e não-pobres (US\$ 1.772). A Tabela a seguir mostra as insuficiências de renda dos pobres e o percentual de transferência necessário para eliminar a pobreza no Brasil, de acordo com macrorregiões e regiões metropolitanas.

Tabela 8 - Brasil, macrorregiões e regiões metropolitanas: insuficiências de renda dos pobres e transferências de renda necessárias para eliminar a pobreza crítica, 1990

DISCRIMINAÇÃO	INSUFICIÊNCIA ANUAL TOTAL DE	TRANSFERÊNCIA DE RENDA NECESSÁRIA
	RENDA DOS POBRES (US\$ milhões de 1990)	PARA ELIMINAR A POBREZA CRÍTICA (% de renda anual total dos não-pobres)
MACRORREGIÕES		
Nordeste	4428	13,3
Sul	799,7	2,0
sudeste	1748,9	1,2
Centro-Oeste	376,3	1,8
Norte(a)	175	1,9
BRASIL	7528,1	3,0
REGIÕES METROPOLITANAS		
São Paulo	242,1	0,5
Salvador	116,9	2,3
Fortaleza	131	4,5
Recife	156,2	3,7
Porto Alegre	49,9	0,6
Belo Horizonte	103,5	1,2
Curitiba	34,9	0,6
Rio de Janeiro	247,8	0,9
Belém	30,6	1,1
TOTAL	1112,9	1,0

FONTE: Albuquerque, 1993.

Continuando na análise desenvolvida por Albuquerque (1993), ele mostra o Índice de Carências Básicas - ICB - integrado por quatro componentes: educação, trabalho, habitação e renda. Esse índice constitui-se na média simples dos valores, normalizados para escala variando de 100 a 900, obtidos dos quatro componentes (adotando procedimento semelhante para estimar o valor dos componentes trabalho e habitação, integrados, cada um deles, por dois indicadores). O ICB pode ser considerado como índice de bem-estar, traçando-se uma linha demarcatória (igual a 500, obtida empiricamente), a que se chama "linha de bem-estar", que separa os que, em média, alcançaram padrão relativos

razoáveis de atendimento das necessidades básicas (com o ICB igual ou maior que 500) daqueles que não o atingiram.

A Tabela a seguir apresenta os Índices de Carências Básicas - ICBs - dos pobres para o Brasil, suas macrorregiões e regiões metropolitanas. Os componentes estão desagregados e expressos em escala de 100 (maior carência relativa) a 900 (menor carência).

Tabela 9 - Brasil, macrorregiões e regiões metropolitanas: índice de carências básicas - ICBs (pobres), 1990

DISCRIMINAÇÃO	COMPONENTES					
	Educação (A)	Trabalho (B)	Habitação(C)	Renda (D)	ICB (E)	Ordem (F)
MACRORREGIÕES						
Nordeste	262	182	234	108	196	1
Sul	383	254	412	115	291	3
sudeste	462	307	481	114	341	5
Centro-Oeste	371	157	306	116	237	2
Norte(a)	539	246	424	117	332	4
BRASIL	338	215	325	111	247	
REGIÕES METROPOLITANAS						
São Paulo	572	416	742	100	457	5
Salvador	562	415	623	108	427	4
Fortaleza	592	339	452	115	374	2
Recife	610	366	496	116	397	3
Porto Alegre	538	545	656	113	463	7
Belo Horizonte	676	535	670	115	499	9
Curitiba	412	337	528	114	348	1
Rio de Janeiro	582	443	695	117	460	6
Belém	844	368	656	119	497	8
TOTAL	594	419	656	112	438	-

FONTE: Albuquerque, 1993.

Nota: (a) Considerada apenas a população urbana

O ICB para o Brasil é de 247, o maior deles é o do Sudeste (341), e o menor, o do Nordeste (196). Percebe-se que, como os ICBs do sul, Sudeste e Norte (urbano) são maiores do que o brasileiro, o Nordeste (em especial) e o Centro-Oeste são os que puxam a média nacional para baixo. O ICB do conjunto das regiões metropolitanas, 438, é muito superior ao brasileiro, em 77%. Isto indica que as condições médias de vida dos pobres nas metrópoles nacionais são melhores do que no país como um todo.

Em termos de análise conjuntural, a pobreza brasileira toma uma nova dimensão nos anos 80. No Brasil, com a crise financeira dos anos 80, que levou o país a adotar um processo de ajuste com políticas recessivas (com exceção do período do Plano Cruzado), houve uma generalizada redução do padrão de vida da população. Contudo, esse processo deu-se de forma desigual, pois, agudizou, especialmente, os fenômenos da pobreza e da subutilização da mão-de-obra, o que mostra o caráter desigual da forma como o processo foi absorvido pelos diferentes segmentos da sociedade, no curso do qual ficou claro que o custo maior do ajuste recaiu sobre os grupos mais carentes. O perfil da pobreza brasileira passa a ser formada não só por desempregados, mas também pelos trabalhadores que tiveram seu padrão de vida reduzido. E nesse sentido pode-se falar na contração de uma nova dívida social no Brasil, adicionada à dívida social histórica.

Romão (1993) esclarece a dívida social brasileira quando afirma que esta dívida tem dois componentes: 1) o custo de reduzir a incidência e a intensidade da pobreza aos níveis existentes no início da crise da dívida externa; 2) a magnitude da regressividade distributiva entre os não-pobres ocorrida no período de ajuste. Logo, o custo da dívida social de curto e médio prazos consiste

no total de recursos monetários, que é necessário para reduzir, estruturalmente, o aumento verificado na pobreza, aos níveis existentes no ano inicial da crise da dívida externa (1980) e para compensar a regressividade distributiva ocorrida no período considerado.

Assim, "para reduzir o componente estrutural da pobreza é necessário canalizar os recursos para a diminuição do desemprego aberto via geração de empregos em atividades relativamente intensivas de mão de obra e, principalmente, incrementar, a produtividade dos setores informal urbano e tradicional rural. Para atuar sobre o aumento da intensidade da pobreza requer-se uma dotação de recursos que permita aos pobres ter suas rendas reestabelecidas *vis-à-vis* a linha de pobreza". (Romão, 1993).

Romão (1993) calcula o custo para reduzir a incidência da pobreza aos níveis do início da década de 80, cujos componentes são: a) aumentar a remuneração dos empregados pobres dos setores formal urbano e moderno agrícola a um nível igual ou maior do que a linha de pobreza; b) aumentar a produtividade do setor informal, de sorte que os rendimentos da mão-de-obra aí engajada assumam patamares próximos à linha da pobreza; c) gerar empregos para os desocupados urbanos e rurais, provendo-lhes salários médios equivalentes à linha de pobreza; d) reduzir a intensidade da pobreza através do gasto social.

Esse cálculo, com relação aos itens *a*, *b*, e *c*, consiste em 5,75% do PIB; com relação ao item *d*, ele tem dois componentes: um, relativo ao aumento da intensidade da pobreza propriamente dita, e outro, que diz respeito ao custo em que incorre o governo na administração da política de amortização da dívida social. Esse dois componentes equivalem a gastos de 3,1% do PIB.

De forma que, a dívida social de curto prazo representa um percentual do PIB de aproximadamente 8,8%. Se esse valor for adicionado à dívida social com os trabalhadores do setor não-pobre, para compensá-lo pelo caráter regressivo do ajuste, sendo essa dívida equivalente a 0,5% do valor do PIB, então, tem-se a dívida social total de curto prazo com os segmentos prejudicados pela crise. Em resumo, a dívida social total do período 1980/1987, alcança o montante de 9,3% do PIB (aproximadamente US\$ 30 bilhões), sendo 8,8% requeridos para reduzir a pobreza e 0,5% para compensar os trabalhadores não-pobres pelo caráter controlador do ajuste.

É indubitável que a pobreza brasileira, em números absolutos, alcançou um tamanho alarmante nos últimos vinte anos. É tempo de se estabelecer políticas sérias de combate direto e indireto a esse fato. Para tanto, é necessário considerar as características que identificam a população pobre (aspecto regional, relações de trabalho, atividade principal de geração de renda etc.), bem como as condições gerais em que vivem, como saneamento básico, acesso à escola, assistência médica e transporte, para que se criem mecanismos interrelacionados que possibilitem o acesso a melhores condições de vida por parte da população pobre, inclusive com a possibilidade de promoverem, por exemplo, alteração na mobilidade social. É necessário que se estabeleça, em conjunto com um programa de renda mínima, políticas de melhoria nas áreas de educação, transporte, moradia, emprego, saúde e lazer para a população pobre.

4.2 A distribuição de renda no Brasil

O Produto Interno Bruto *per capita* brasileiro, em 1990, é cerca de duas vezes e meia maior do que o Produto Interno Bruto per capita em 1960. Isto equivale a uma taxa de crescimento de 3% ao ano. Ao longo desse período poucas economias experimentaram taxas de crescimento anuais de tal magnitude. Relatório do Banco Mundial de 1991 mostra que, dos 100 países pesquisados, entre 1965 e 1989, menos de 25% deles obteve uma taxa de crescimento anual superior a 3%. Na América Latina, apenas México, Equador e Paraguai cresceram a taxa igual ou superior a 3% ao ano. O resultado desse crescimento econômico, contudo, não foi distribuído igualmente e nem beneficiou todos os segmentos da população. No período de 1960/1990, a sociedade brasileira sofreu um substancial aumento na desigualdade de renda.

As estimativas com relação ao grau de desigualdade de renda no Brasil foram iniciadas em 1960 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, a partir de pesquisa domiciliar, com quesito sobre renda. O andamento das pesquisas (Censos Demográficos e Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD) permitiu que, atualmente, o Brasil conte com um acervo de informações contínuas⁹. Cabe observar que as estatísticas de desigualdade de renda calculadas no Brasil revelam, principalmente, os diferenciais de salário, pois o conceito de renda assinalado pelos levantamentos (Censos) não incorpora os ganhos financeiros e patrimoniais mais expressivos.

⁹ sobre bibliografia brasileira de distribuição de renda ver Bonelli & Ramos, 1993, e Barros et al., 1993

Dos estudos elaborados desde então, Bonelli & Ramos (1993), concluiu-se que o Brasil experimentou um aumento na concentração de renda, entre as décadas de 60 e 90. A Tabela seguinte resume os indicadores de distribuição de renda para o Brasil, entre 1960 e 1990.

Tabela 10 - Brasil - Indicadores selecionados da distribuição de renda da população economicamente ativa com rendimento não-nulo (1960-1990)

Estratos de renda	% renda	% renda	% renda	% renda
	1960	1970	1980	1990
20% inferiores	3,5	3,2	3,2	2,3
20% seguintes	8,1	6,8	6,6	4,9
20% seguintes	13,8	10,8	9,9	9,1
20% seguintes	20,2	17	17,1	17,6
20% superiores	54,4	62,2	63,2	66,1
10% superiores	39,7	47,8	47,8	49,7
5% superiores	27,7	34,9	34,9	35,8
1% superior	12,1	14,6	18,2	14,6
Índice de Gini	0,5	0,568	0,59	0,615
R 1/40*	1,048	1,46	1,862	2,012

FONTE: Bonelli & Ramos, 1993.

* Razão entre a renda do 1% mais rico e a dos 40% mais pobres

Pode-se perceber que nos percentis superiores o peso relativo aumenta entre as décadas de 60 e 70. O indicador R 1/40 revela uma forte assimetria entre os estratos mais pobres e uma pequena parcela do percentil superior da distribuição. Dessa forma, o Brasil chegou à última década do século XX apresentando um dos piores índices de desigualdade de renda do mundo, apesar de ter havido um crescimento absoluto em todos os extratos de renda, tanto nos anos 60 como nos anos 70. Embora os ganhos dos mais ricos tenham sido superiores aos dos mais pobres, em ambas as décadas, ao longo dos anos 80 " há uma deteriorização tanto em termos absolutos quanto relativos: apenas o percentil superior apresentou ganho de renda em termos absolutos, além de ter-se

verificado um aumento significativo da desigualdade". (Bonelli & Ramos, 1993). A tabela seguinte mostra a posição do Brasil e de outros países com relação à desigualdade de renda no mundo.

Tabela 11 - Razão entre a proporção da renda apropriada pelos 10% mais ricos e a proporção apropriada pelos 40% mais pobres

PAÍSES	RAZÃO	PAÍSES	RAZÃO	PAÍSES	RAZÃO
Ásia		Países Desenvolvidos		América Latina e Caribe	
Bangladesh	1,1	Austrália	1,6	Brasil	5,8
Índia	1,4	Canadá	1,3	Colômbia	2,8
Indonésia	1,3	Dinamarca	1,3	Costa Rica	3,3
Malásia	2,5	Finlândia	1,2	Jamaica	2,2
Paquistão	1,6	Holanda	1,2	Peru	2,8
Filipinas	2,1	Hungria	0,7	Venezuela	2,4
Cingapura	2,3	Itália	1,3		
Sri Lanka	3,3	Nova Zelândia	1,8		
		Polônia	0,9		
África		Espanha	1,3		
Botswana	4,8	Suécia	1,0		
Gana	1,7	Suíça	1,8		
Costa do Marfim	2,8	Estados Unidos	1,6		
Marrocos	1,1	Iugoslávia	1,6		

FONTE: Barro & Mendonça, 1993

Entre os mais de trinta países pesquisados, o Brasil possui o mais elevado grau de desigualdade de renda. Para a grande maioria dos países, a razão sobre a proporção da renda apropriada pelos 10% mais ricos e os 40% mais pobres encontra-se no intervalo de 1,0 a 2,0. Como essa proporção é de 4 para 1, tem-se que, nesses países, a renda de uma pessoa rica está entre quatro e oito vezes maior do que a renda de uma pessoa pobre. Nos países latino-americanos, essa razão está entre 2,0 e 30, significando um grau de desigualdade maior e

elevando a diferença entre a renda média de um rico e a de um pobre, que fica em torno de oito a doze vezes maior. O Brasil, com uma razão de 5,8, possui essa diferença na ordem de 25 vezes, isto é, uma pessoa entre os 10% mais ricos ganha cerca de 25 vezes mais do que uma pessoas entre os 40% mais pobres.

Quanto à distribuição funcional da renda, devido a uma série de dificuldades metodológicas, os seus dados atualizados ainda são muito precários. Contudo, uma comparação da participação dos salários na renda nacional entre alguns países selecionados (Lacerda, 1994), incluindo o Brasil, no ano de 1987, mostrou que a parcela dos salários na renda nacional no Brasil é aproximadamente inversa à verificada nos demais países, como demonstra a Tabela seguinte.

Tabela 12 - Participação percentual dos salários na renda nacional - países selecionados - 1987 -

País	% dos Salários
Alemanha	69,0
Bélgica	66,9
BRASIL	38,0
Espanha	57,0
EUA	75,0
França	70,7
Grécia	50,1
Itália	54,6
Japão	69,7
Portugal	53,7

FONTE: Lacerda, 1994

Os dados anteriores mostram que, enquanto os salários representam cerca de 2/3 da renda nacional nos países pesquisados, no Brasil a estimativa é que eles se situem em aproximadamente 38% da renda nacional.

Locatelli (1985), utilizando modelo de simulação de insumo-produto e modelo de simulação na especificação Harrod-Domar, quantifica as possíveis consequências de alterações na distribuição de renda no Brasil. Ele apresenta 22 (vinte e duas) alternativas de distribuição de renda e chega às seguintes conclusões: a) a redistribuição de renda em favor de grupos de baixa renda resultaria em ajustamentos que, por sua vez, conduziriam, no curto prazo, a maiores níveis de emprego, PIB e renda pessoal; b) o efeito de uma desconcentração de renda sobre o balanço de pagamentos seria insignificante, porque os bens que têm um grande peso no orçamento dos grupos de baixa renda apresentam um pequeno conteúdo de importação; c) com relação à estrutura produtiva, os principais beneficiários de uma desconcentração de renda seriam os setores agrícolas e os produtos alimentares, enquanto que os perdedores seriam os setores de bens de consumo duráveis.

Os dados anteriores revelam que, ao adotar-se um mecanismo de combate a pobreza é pouco provável que esse altere de forma substancial as más condições de vida da população-alvo se não houver uma mudança na estrutura de alta concentração de renda. Nesse sentido, o ideal é a realização de um estudo para detectar de que forma e onde essa riqueza está acumulada, para então criarem-se formas de incidência tributária sobre aqueles que podem contribuir. Paralelamente, urge estabelecer políticas de incentivo a investimentos em atividades que gerem empregos e possibilitem uma alteração na distribuição funcional da renda.

4.3 Renda Mínima e salário mínimo

O cálculo do salário mínimo oficial, desde sua origem, tem sido utilizado como aproximação do custo necessário para se atingir o padrão mínimo de subsistência. Consequentemente, aqueles que ganham abaixo do nível de salário mínimo são considerados pobres. Como justificar a existência de três cálculos: o salário mínimo, a linha de pobreza e a Renda Mínima, se todos fixam em certo montante de renda necessária ao atendimento de necessidades básicas?

Adotar um programa de Renda Mínima ou estabelecer um valor para o salário mínimo parece servir para um mesmo objetivo: estabelecer um padrão mínimo de subsistência. Contudo, a Renda Mínima difere do salário mínimo por se tratar de um mecanismo de transferência de renda, e não um cálculo base para pagamento de salários. É exatamente pelo fato de existirem salários baixos que se propõem políticas de renda mínima.

Teoricamente, quando da implantação de um programa de Renda Mínima, o parâmetro estabelecido com base no nível de pobreza do país, seja a Renda Mínima seja a Renda Limite, deve coincidir com o valor do salário mínimo vigente no país. Caso isto não aconteça, e o programa de Renda Mínima estabeleça um valor maior do que o do salário mínimo, implica na necessidade da abolição desse último, uma vez que estará constatado que boa parte dos trabalhadores ocupados auferem rendimentos inferiores ao valor do salário mínimo. E, o que é mais grave, mesmo aqueles que o recebem, não estão conseguindo ter acesso a condições mínimas de subsistência. Pode-se questionar:

por que simplesmente não se aumenta o valor do salário mínimo até o nível compatível com as reais necessidades básicas do trabalhador?

O estabelecimento do salário mínimo visa interferir diretamente no mercado de trabalho e, muitas vezes, um aumento desse padrão monetário pode causar efeitos sociais graves para o país, como o desemprego. A Renda Mínima, mesmo não interferindo nos custos do trabalho e da produção, pode gerar efeitos indiretos no mercado de trabalho, como gerar uma tendência a maior informalização, pois, na medida em que se assegura a determinados indivíduos uma Renda Mínima, tanto o patrão como o trabalhador sairiam beneficiados de uma relação não declarada.

Se o valor da Renda Mínima for superior ao valor do salário mínimo vigente, é provável que gere algum incentivo à informalização para aqueles trabalhadores com carteira assinada que recebem o salário mínimo, na medida em que seus patrões poderiam negociar sua desvinculação do regime (salário mínimo com carteira assinada) em troca até de pequenos aumentos de remuneração, que seriam compensados pelo não pagamento das obrigações sociais a ele inerentes. Transformando-se em informais, esses trabalhadores poderiam subestimar seus rendimentos sem grandes riscos, tornando-se beneficiários do programa de Renda Mínima. Mesmo com uma Renda Mínima estabelecida um pouco abaixo do valor do salário mínimo, o incentivo à informalização permanece.

Então, qual seria o papel do salário mínimo num contexto de pós-programa de Renda Mínima? Poderia a sua eliminação incentivar a geração de empregos ou contrariar as tendências à informalização que o programa de Renda Mínima introduziria?

Antes de tentar-se responder a esse questionamento, cabe observar que o salário mínimo no Brasil possui uma defasagem histórica no seu valor: no período entre 1940 e 1991, o produto interno bruto cresceu cinco vezes em termos reais per capita, enquanto que o salário acumulou uma redução real equivalente a dois terços do seu poder aquisitivo.

É importante conhecer quem ganha salário mínimo no Brasil. Pesquisa do Departamento intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos - DIEESE (1992), baseada em dados da PNAD de 1981, 1985 e 1989, traça esse quadro que caracteriza, também, as pessoas vivendo em condições de pobreza.

No período de 1981 a 1989, o número de trabalhadores no mercado de trabalho, ocupados ou desempregados, cresceu 37,5%. Em 1985, um terço da população recebia até um salário mínimo de rendimento; ao final da década de 80, esse percentual reduziu-se, representando 25% da população ou 15.405.931 de pessoas. Com relação à localização geográfica, os dados são os seguintes: 90% estão no Nordeste, Sul e Sudeste, sendo que o percentual do Nordeste caiu de 44% para 41,1%, entre 1981 e 1989, respectivamente. Quase dois terços dos trabalhadores, que ganham até um salário mínimo, estão nas cidades; o percentual da área rural permaneceu em torno de 36%. Quanto ao sexo desses trabalhadores, 52,1% são homens e 47,9%, mulheres.

Entre 1981 e 1989, o número desses trabalhadores cai na indústria, aumenta nos serviços e permanece inalterado na agricultura. Do total, 51,1% não têm carteira assinada e trabalham de 40 a 48 horas semanais. Outro dado importante é que, na década de 80, cresceu o nível de instrução do trabalhador, diminuindo o número daqueles que têm menos de anos de estudo, como também

caiu o número de filhos das famílias cujos chefes ganham até um salário mínimo, passando de 2,6, em 1981, para 1,85, em 1989.

Em se tratando da sua eliminação, é importante considerar o grau de organização dos trabalhadores, pois se o poder de barganha dos trabalhadores for pequeno, o fim do salário mínimo, mesmo que seu valor seja estabelecido a fim de rebaixar o custo da mão-de-obra, significará piores condições de vida para a classe trabalhadora. Já se seu poder de barganha encontrar-se forte, a eliminação do salário mínimo estabelecido pelo governo beneficiará a classe trabalhadora na medida em que proporcionará aumento salarial.

Quanto à informalização que poderá ser introduzida pelo programa de renda mínima, o seu tratamento envolve o modo de comportamento, tanto dos beneficiários, quanto do gestores do programa. Os beneficiários no que diz respeito as suas decisões entre ganhar um pouco mais no momento presente e abrir mão dos benefícios da seguridade social no futuro. Os gestores, no sentido de criarem mecanismos de acompanhamento efetivo sobre a condição/relação de trabalho dos beneficiários. Além disso, cabe ao governo estabelecer mecanismos que incentivem a formalização da relação de trabalho, como, por exemplo, benefícios de seguridade social.

Nesse ponto, outros fatores atuam na determinação do maior ou menor grau de informalização desencadeado: os valores sobre o trabalho da sociedade, o nível de conscientização dos trabalhadores (empregados e desempregados) e o tratamento histórico dado pelo governo na gestão de políticas sociais.

No caso brasileiro, é imprescindível uma política de recuperação do poder de compra do salário mínimo acompanhada de uma política de incentivo a investimentos em atividades que venham gerar mais empregos no país. Se se analisar apenas a relação entre o valor do complemento monetário e o incentivo à informalização, pode-se considerar que esse incentivo à informalização é muito pequeno devido ao reduzido valor do complemento do programa.

4.4 Propostas de Renda Mínima para o Brasil

A introdução de uma renda mínima através do imposto de renda negativo, como forma de redistribuir a renda, foi proposta no Brasil, pela primeira vez, por Silveira (1975). Sua definição se enquadra no conceito de imposto de renda negativo já apresentado. "Assim como um cidadão, com renda líquida superior ao nível máximo de isenção (já definido no Brasil), paga mensalmente o imposto de renda em seu banco, assim também um cidadão, com renda líquida inferior a um nível mínimo de isenção, receberia mensalmente o imposto de renda negativo em seu banco. O montante de transferência seria proporcional à diferença entre o nível mínimo de isenção e a renda auferida pelo pobre. O coeficiente de proporcionalidade, a alíquota 'negativa', fica determinada quando o nível mínimo de isenção e um nível de subsistência são fixados". (Silveira, 1975).

Segundo Silveira, é necessário introduzir uma "componente supletiva" da distribuição aos sistemas de redistribuição de renda introduzidos pelos diversos governos capitalistas. Pois, devido a imperfeições de mercado, é possível que a

remuneração de algum ou de muitos agentes econômicos esteja abaixo de um nível de subsistência, por mais baixa que seja a sua definição e por mais próxima que esteja a economia de um sistema capitalista perfeito.

Outrossim, ele apresenta a defesa de uma redistribuição em termos de externalidades.

"A pobreza de alguns causa mal-estar aos demais. Pode-se falar em termos de diminuição do crime, da ignorância ou da doença. O alívio da pobreza, de forma objetiva e permanente, é muito menos uma medida paliativa e é muito mais uma medida profilática. É atacar o mal pela raiz, pois a pobreza é de suas causas a maior.

Instituições particulares de caridade não resolvem o problema, e talvez nunca venham a resolvê-lo, porque todos se beneficiam com a caridade prestada por alguns a outros poucos. Certamente a contribuição individual seria maior se cada um soubesse e estivesse certo da contribuição dos demais, na medida de suas desigualdades. Temos caso típico de ação coletiva em sociedade capitalista, temos sistemas governamentais de redistribuição de renda." (Silveira, 1975).

Um interessante modo de financiamento é proposto por esse autor: a proibição de aquisição de títulos do governo pelo Banco Central, sendo que este passaria a adquirir letras de redistribuição de renda (LDR) que, com o tempo, substituiriam os títulos do governo nas operações de mercado aberto. Como fonte de moeda governamental, as letras de redistribuição de renda tenderiam a crescer na medida do crescimento da economia. Assim, ter-se-ia um programa gradativo, eficaz e de abarcamento crescente para a erradicação da pobreza, além de eliminar uma das causas mais frequentes da inflação, a emissão para financiamento da dívida do governo.

Em 1991, o senador Eduardo Matarazo Suplicy submeteu ao Senado Federal o programa de garantia da mínima para o Brasil, através do imposto de renda negativo, o qual foi aprovado e aguarda votação da Câmara dos Deputados (já em segunda versão). Essa proposta será apresentada com mais detalhes no item seguinte.

Camargo (1993) propôs, como forma de resolver o problema da pobreza, a aplicação de uma distribuição através do "capital humano". Seria necessário que houvesse uma melhoria na qualidade de ensino público, para que as famílias sintam a necessidade de manter seus filhos na escola, e seria necessário, também, compensar essas famílias pobres pelo tempo que seus filhos passam estudando. Pois, as crianças pobres brasileiras entram muito cedo no mercado de trabalho e, apesar de ganharem pouco, contribuem de forma decisiva para a composição da renda familiar. Como resultado elas têm pouco tempo para se dedicarem à escola, têm elevadas taxas de repetência e acabam saindo da escola muito cedo.

Assim, ele propõe que o Governo pague, por exemplo, o equivalente a 70 setenta dólares, por mês, a cada família, para que ela coloque todos os seus filhos entre 5 e 17 anos na escola pública. Pode-se chamar essa alternativa de renda universal restrita, já que nem todas as famílias brasileiras iriam matricular seus filhos em escolas públicas.

Analisando o Programa de Garantia de Renda Mínima 1 - PGRM1, Ramos (1994a), acha que a proposta de Camargo inverteria a ordem de prioridade deste Programa, já que o mesmo começaria pelos mais idosos e a maior quantidade de filhos em idade escolar estariam em faixas de idade intermediárias.

Contudo, o Programa de Garantia de Renda Mínima - PGRM2 - absorveu esta proposta e retirou a determinação de se iniciar o Programa pelos mais idosos.

Outra proposta alternativa ao Programa de Garantia de Renda Mínima foi apresentada por Oliveira (1994). Para ele, o Programa de Garantia de Renda Mínima não é passível de implementação simples, pois esta geraria uma política de incentivos extremamente perversa, que seria criar um forte incentivo à informalidade da mão de obra. Ele propõe a renda universal para o caso brasileiro, ou seja, o Estado proveria um montante mensal para todo cidadão brasileiro maior de 25 anos, independente de seu nível de renda. Ele sugere que este programa denomine-se Renda Garantida Mínima. O Programa de Renda Garantida Mínima, então, eliminaria o incentivo à informalidade da mão de obra, tendo em vista que o trabalhador não deixaria de receber do Estado pelo fato de estar empregado legalmente.

Por fim, é importante frisar que, desde de 1995, algumas experiências de programas de renda mínima estão sendo ensaiadas no Brasil, a nível localizado. Os pioneiros são o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima de Campinas (SP) e o Programa Bolsa-Escola do distrito Federal (DF), ambos instituídos em janeiro de 1995. Posteriormente, outras prefeituras estabeleceram programas similares em suas cidades: Salvador, Ribeirão Preto, São José dos Campos, Blumenau e Londrina.

4.4.1 O Programa de Renda Mínima aprovado pelo Senado Federal

O modelo apresentado aqui é baseado na primeira proposta do Programa de Garantia de Renda Mínima - Projeto de Lei da Câmara Nº 2.561 - através do imposto de renda negativo. O Projeto de Lei do Programa de Garantia de Renda Mínima teve um substitutivo, contudo, seu caráter permaneceu. Com o substitutivo foram alteradas as faixas de renda e definidas várias alíquotas de proporcionalidade, atualizada a renda limite, os beneficiários ficaram condicionados a comprovarem que seus filhos, menores de 16 anos, estariam frequentando um estabelecimento de ensino público, e ficou estabelecido: a) a obrigação do beneficiário haver contribuído para a previdência social; b) o uso de documento de contribuição à previdência social como comprovante de renda, no caso do beneficiário declarar renda; c) a exigência de cadastramento junto à Receita Federal e a emissão de novo Cartão de Identificação do Contribuinte - CIC.

O programa aprovado no Senado Federal estabeleceu, exogenamente, a Renda Limite e a alíquota t . Nesse caso, a Renda Limite é que foi estabelecida com base no nível de pobreza do país. Para o Programa de Garantia de Renda Mínima o complemento monetário é proporcional à diferença entre a renda bruta auferida pelo beneficiário¹⁰ e a renda limite estabelecida.

Pode-se apresentar o Programa de Garantia de Renda Mínima na forma das equações abaixo. Considere: C (complemento monetário); W (renda bruta

¹⁰ A definição das equações seguintes deu-se a partir do art. 2º do PGRM1.

individual); WL (renda líquida individual); t (percentual da renda bruta a ser reduzido da renda limite); RL (renda limite).

Dados: $t = 30\%$, alíquota de proporcionalidade que, segundo o Projeto de Lei, poderia ser elevada até 50%;

$$RL = 150 \text{ unidades monetárias}^{11}$$

Então:

$$C = t (RL - W)$$

$$WL = W + C$$

Logo,

$$WL = W + t(RL - W)$$

$$WL = W + tRL - tW$$

$$WL = W(1 - t) + tRL, \text{ para } RM > W$$

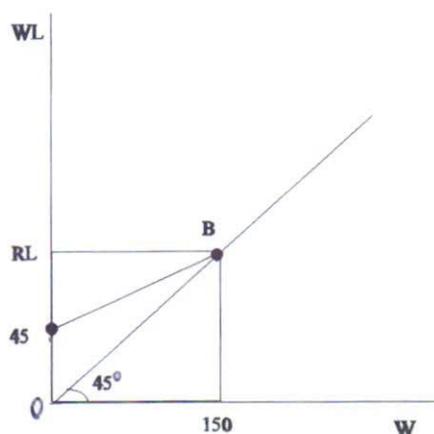
e

$$WL = W, \text{ para } RM \leq W$$

Graficamente, a relação entre renda líquida e renda bruta será representada da seguinte forma:

¹¹Em junho/94 a renda limite estabelecida equivalia a R\$ 150 reais; em junho/95 esse valor equivalia a 1,5 salário-mínimo.

FIGURA 7 - Imposto de Renda Negativo para o Brasil



FONTE: a autora

O ponto A representa o valor monetário máximo - ou a maior renda mínima - a ser paga pelo governo. É calculado a partir dos dados já determinados: renda limite (RL) = 150 unidades monetárias, e alíquota do imposto de renda negativo (t) = 30%. Como Renda Mínima (RM) = $RL \cdot t$, então, $RM = 150 \cdot 0,3 = 45$, quando a renda bruta do beneficiário for zero. O segmento AB representa os níveis de renda que seriam beneficiados pelo Programa de Garantia de Renda Mínima. Ao longo do segmento AB o valor da Renda Mínima varia de acordo com o nível de renda bruto do beneficiário. A partir do ponto B, a linha da renda líquida coincidiria com a linha de 45°.

O Programa de Garantia de Renda Mínima não trata do assunto, mas, pode-se concluir que, a partir do rendimento do ponto B inclusive, as faixas de

renda seguintes estariam sujeitas à legislação do imposto de renda, a partir da qual o imposto passaria a ser positivo.

Urani (1996), analisando os efeitos fiscais e distributivos das propostas de Camargo (1993), Oliveira (1994), ambas apresentadas no item anterior, e Suplicy, chegou as seguintes conclusões: a) todos os programas, embora viessem a custar - apenas em termos de transferências - muito mais do que se estimava necessário para eliminar a pobreza, os impactos sobre a pobreza resultavam ser relativamente fracos; b) as simulações dos impactos da proposta de Camargo resultavam pouco confiáveis, por incapacidade de se incorporar todas as variáveis necessárias; c) dada a estrutura demográfica da população brasileira, a proposta de Oliveira tinha impactos regressivos, qualquer que fosse a idade mínima para se aceder ao programa sugerido; e d) todavia, havia importantes diferenças em termos de impactos fiscais e sociais, entre a primeira e a segunda proposta de Suplicy.

Prosseguindo o estudo, Urani (1996) adotou seis possibilidades para analisar esse último resultado. Apresentam-se aqui as duas consideradas mais próximas da proposta de Suplicy (1994). O autor trabalhou com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD - de 1990, e considerou um salário mínimo de 100 reais. As possibilidades são as seguintes:

a) Linha de pobreza: dois salários mínimos

Complemento: 30% linear

b) Linha de pobreza: dois salários mínimos

Complemento: - 1/4 do salário mínimo para rendimento zero;

- 1/4 do salário mínimo mais 35% da renda para rendimento entre zero e um salário mínimo;
- 60% do salário mínimo para rendimento, entre um e 1,5 salário mínimo, e
- 60% do salário mínimo menos 40% da diferença, entre a renda do beneficiado e 1,5 salário mínimo.

Os resultados encontrados foram os seguintes: a) quanto à sua abrangência: programas com a mesma linha de pobreza possuem o mesmo número de beneficiários; as possibilidades aqui consideradas abrangem cerca de 43 milhões de pessoas; b) quanto ao impacto fiscal: a possibilidade 1 custaria cerca de 31 bilhões de reais por ano, ficando a possibilidade 2 com um custo um pouco menor do que este; c) quanto ao perfil dos beneficiários: cerca de 40% dos beneficiários da possibilidade 1 pertenceriam à metade mais rica da população, medida pela renda familiar per capita; nas duas possibilidades metade dos beneficiários seriam cônjuges, sendo 2/3 de mulheres e mais de 40% pessoas inativas; d) quanto ao perfil das transferências: na possibilidade 1 o resultado é: d.1) mais de 50% do montante de recursos de transferências destinar-se-iam a pessoas consideradas cônjuges; d.2) uma proporção semelhante iria para pessoas em idade ativa, mas economicamente inativas; d.3) 3/4 iriam para mulheres e d.4) aos desempregados e ocupados seriam destinados 36% do montante de transferências. Na possibilidade 2, ocorre significativas quedas percentuais das participações de mulheres, cônjuges, inativos e da faixa etária mais baixa nessa transferência; e) quanto ao impacto sobre a pobreza: em todos os casos ela será reduzida substancialmente e nota-se que os programas com alíquotas lineares praticamente eliminam a pobreza enquanto que os de alíquotas diferenciadas deixam resíduos relativamente altos.

Os resultados apresentados pelo estudo de Urani (1996) confirmam o uso de um programa de renda mínima, como forma de reduzir o tamanho da pobreza no país. Contudo, cabe ressaltar que o combate à questão da pobreza não se restringe apenas a um complemento de renda. A determinação da eficácia de um programa de combate à pobreza encontra-se, sobretudo, no seu modo de financiamento. Outrossim, somente com a criação de programas, que permitam mudança estrutural na forma de acesso à riqueza e às oportunidades por parte da população pobre, é que se pode alcançar uma melhoria geral nas condições de vida dos trabalhadores que vivem em extrema pobreza.

4.5 Conclusão

Com base em todos os estudos e dados apresentados, pode-se chegar às seguintes conclusões:

- a) o perfil da pobreza brasileira tem traços regionais marcantes, de modo que para se introduzir um mecanismo que vise a transferir renda para assegurar aos pobres um complemento monetário, são necessários deslocamentos de renda inter-regionais e urbano-rurais no país;
- b) tanto a distribuição pessoal quanto a distribuição funcional da renda encontram-se em grande nível de desigualdade. Assim, para acontecer uma redistribuição em favor das faixas de renda mais baixas, é preciso alterar a distribuição pessoal, por meio de transferências tributária dos mais ricos para os mais pobres, e a distribuição funcional, por intermédio de incentivo

governamental, a investir na geração e ampliação de emprego. Se adotado o programa, o incentivo a investir deve ser direcionado, principalmente, para o departamento produtor de bens para os trabalhadores.

c) se introduzido no atual contexto, sem a definição de um modo de financiamento que transfira renda dos mais ricos para os mais pobres, um programa de renda mínima terá um caráter emergencial na forma de atender as necessidades básicas mais urgentes, pois, para se romper com a estrutura de reprodução da pobreza e da desigualdade de renda no Brasil, é preciso retomar o crescimento da economia, reorganizar a política e transformar a cultura para se chegar a um país onde todas as pessoas tenham acesso ao trabalho e possam viver, dignamente, do seu salário, possam alimentar-se de acordo com suas necessidades e preferências, educar seus filhos e garantir saúde e segurança para todos os membros de sua família.

5 CONCLUSÃO

Estudar uma forma de reduzir o tamanho da desigualdade de renda e da pobreza de um país é um processo complexo. Por um lado, sabe-se que esses fenômenos são intrínsecos ao funcionamento da sociedade, ou seja, a existência da pobreza e da desigualdade é própria do sistema econômico fundamentado no capital, e, nesse caso, pode-se pensar em deixar os trabalhadores e excluídos à mercê da sua dinâmica. Por outro lado, os trabalhadores e excluídos podem se unir e defender uma condição material, historicamente, mais confortável, que contenha elementos que favoreçam uma condição de vida com menos dificuldades para sobreviver, seja através de ganhos salariais e/ou políticas sociais.

Do entrelaçamento dessas duas concepções, tem-se conseguido atenuar o tamanho da desigualdade de renda e da pobreza dos países, principalmente os desenvolvidos, mas não erradicá-los ou suprimi-los. De modo que se propõe no final dessa dissertação apontar uma forma pela qual se possa contribuir para a efetivação dessa redução no tamanho da desigualdade entre ricos e pobres, no caso brasileiro. Os fatores para se defender o que se segue são os seguintes: 1) os de ordem genérica: o desemprego estrutural nos países desenvolvidos que, através de transferência de tecnologia, reflete-se nos países subdesenvolvidos, e o caráter liberal que se consubstancia no mercado mundial, gerando pobreza e miséria; 2) os de ordem específica para o caso brasileiro: a necessidade de formulação de uma política social que contribua para reduzir os níveis alarmantes de pobreza e desigualdade de renda existentes no país.

O estabelecimento de uma política social envolve relações de poder e de interesses específicos, de acordo com as condições materiais de cada momento

histórico. Nesse momento, uma política de renda mínima para países desenvolvidos é defendida, sobretudo, numa concepção de ética social, tendo em vista o contexto de revolução tecnológica e alto desemprego, portanto, exclusão social.

Para países subdesenvolvidos, a sua adoção pode significar tanto uma extensão da confirmação da desigualdade e da exclusão, quanto uma ruptura no modo de gerir e financiar políticas sociais. Nesses países, as condições materiais, políticas e culturais da população não alcançam níveis suficientes para relegar parcela dessa população ao chamado livre jogo do mercado. Além disso, os níveis de desigualdade social são consideravelmente chocantes nessas economias. Não se pode, simplesmente, retirar a ação do Estado no tratamento das questões sociais.

No caso brasileiro, os efeitos de um programa de renda mínima, como atenuante da pobreza e de melhoria na distribuição de renda, são alcançáveis adotando-se um modo de financiamento que efetivamente transfira renda dos mais ricos para os mais pobres. Aliás, qualquer programa de política social que possua esse modo de financiamento atuará como redutor da pobreza e da desigualdade de renda. Se o projeto for adotado por meio de redução de gastos sociais ou por troca de outros programas, ele resumir-se-á apenas em mais um programa assistencialista de caráter emergencial.

Em conjunto com qualquer programa que vise reduzir a pobreza e a desigualdade de renda, faz-se necessária uma mudança estrutural na economia, na política e na cultura, no sentido de gerar maiores e melhores oportunidades de ascensão social para a população, garantir saúde, educação e segurança para as

peças e criar uma percepção de que a redução da pobreza e da desigualdade causa efeitos benéficos para a sociedade e não se constitui em nenhuma ameaça para as elites.

→ A proposta aqui sugerida é que se adote um programa de renda mínima para o Brasil, baseado no imposto de renda negativo, sendo seu financiamento constituído pela criação de imposto incidente sobre herança, doativos, grandes fortunas e grandes propriedades urbanas e rurais. A receita com esses impostos formaria o fundo que cobriria o financiamento do programa de renda mínima para o país. A responsabilidade por sua arrecadação seria a nível federal, sendo distribuída de acordo com as necessidades regionais e locais da população urbana e rural.

Ao longo do desenvolvimento desse trabalho outras conclusões foram apresentadas:

a) quanto ao momento histórico das políticas sociais: num primeiro momento histórico, predominado pelo liberalismo econômico, a política objetivava adaptar/incorporar a força de trabalho às indústrias nascentes (inclusive com o estabelecimento de programas de proteção social para alguns ramos industriais, bem como a criação de leis punitivas aos desempregados) além de fazer caridade com aqueles considerados impossibilitados. Num segundo momento histórico, baseado no Estado de Bem-Estar Social, a política visava promover e assegurar os empregos, com forte complementação pelo Estado, bem como assistir aos desempregados e toda a população carente por meio de políticas sociais universais. Nesse momento, considerava-se que os resultados dessas políticas promoveriam o bem-estar para todos os segmentos sociais. No contexto

atual, a grande consequência das transformações no mundo capitalista é, sem dúvida, a ampliação do número de trabalhadores vivendo em condições precárias, sem proteção social e sujeitos ao mercado informal e ao desemprego. As políticas de cunho neoliberal, voltadas para o desmonte do Estado Social, impõem uma expansão do desemprego, da pobreza e da degradação das condições sociais dos trabalhadores, na medida em que, no sistema capitalista, a intervenção do Estado tem um caráter estrutural e insubstituível na reprodução da força de trabalho;

b) quanto ao programa de renda mínima por meio do imposto de renda negativo: sem dúvida, o imposto de renda negativo satisfaz ao critério máximo do liberalismo: a livre escolha no mercado, de acordo com as preferências individuais. A sua introdução fortalece a consideração de que as desigualdades são devidas à forma de acesso ao consumo e não às posições de classe ocupadas pelos capitalistas e trabalhadores. Nesse sentido, a introdução de um programa de renda mínima, no contexto de um Estado liberal, vem atender a duas necessidades: a do capital, enquanto defensor, no momento, de políticas de cunho liberal, com ajustes automáticos; e a do social, no sentido de não ser humanamente possível deixar uma grande parcela da população à mercê da dinâmica excludente do sistema capitalista, sem a mínima proteção de garantia de renda. É sobretudo por essa primeira necessidade que programas de renda mínima são defendidos na atual conjuntura do capitalismo. Esse tipo de transformação no nível das políticas sociais consiste em aumentar a mercantilização dos serviços (pela extinção/substituição de outros programas) e benefícios, na medida em que obriga o beneficiário a abastecer-se no mercado, garantindo, dessa forma, a essência do sistema como produtor de mercadorias. Um programa de renda

mínima é um meio, assim como outros auxílios sociais, de estimular a demanda ou pelo menos mantê-la nos períodos de crise;

c) quanto ao seu modo de financiamento: dependendo da forma como for financiado, a adoção governamental de um programa de renda mínima pode significar uma ampliação do Estado de Bem-Estar Social, na medida em que complemente programas já existentes e provoque uma redistribuição de renda em favor da população de baixa renda. Nesse sentido, um imposto sobre a propriedade do capital seria o mais favorável à dinâmica do sistema. Para tanto, torna-se necessária a existência de um sistema tributário progressivo, que tribute, substancialmente, as pessoas físicas. Assim, uma redistribuição de renda por meio do sistema tributário tornaria viável a fonte de financiamento do governo e poderia desencadear um novo tipo de padrão de produção e consumo, baseado no crescimento do setor produtor de bens de consumo para os assalariados.

d) quanto à relação entre renda mínima e distribuição de renda: um programa de Renda Mínima pode modificar tanto a distribuição pessoal de renda, quanto a distribuição funcional da renda. Com a introdução desse Programa, uma parte da população transferirá parcela dos seus rendimentos para a outra parte menos abastada. Essa parcela de transferência é apropriada pelo governo que se encarrega de distribuí-la, de modo que a participação relativa dos fatores da renda nacional (salários e lucros), ou seja, a distribuição funcional da renda, pode permanecer inalterada ou não. A transferência de renda, no sentido de redistribuição em favor dos pobres, só acontece de fato dependendo do modo como for financiada. Somente por meio da criação e/ou aumento de tributos nas faixas superiores, nos ganhos financeiros, nas grandes fortunas e propriedades e

nos altos lucros, poderá um programa de renda mínima atuar como mecanismo de redistribuição funcional e pessoal da renda.

e) quanto à relação entre renda mínima e pobreza: a questão da pobreza não envolve somente a insuficiência de renda, mas, também, o acesso à educação, saúde, transporte, moradia e cultura. Sua origem está condicionada à distribuição da propriedade e do estoque de ativos financeiros, concentração do poder político e econômico e à distribuição de oportunidades para a população, de modo que, o efeito de um programa de renda mínima sobre o tamanho da pobreza e da desigualdade de renda é apenas no sentido de aliviar, no curto prazo, necessidades materiais básicas para uma determinada parcela da população. No longo prazo, o modo de financiamento do programa, na medida em que transfira renda dos mais ricos para os mais pobres, poderá alterar substancialmente para baixo o nível de desigualdade de renda do país. Se esse fato for acompanhado de políticas de incentivo à geração de emprego e de criação de maiores e melhores oportunidades na educação e na mobilidade social, o resultado poderá ser uma sociedade que distribui a riqueza de forma a reduzir a pobreza e a desigualdade de renda, principalmente no sentido de diminuir o número de pessoas vivendo em condições de pobreza;

f) quanto ao caso brasileiro:

f.1) o perfil da pobreza brasileira tem traços regionais marcantes; de modo que para se introduzir um mecanismo que vise a transferir renda para assegurar aos pobres um complemento monetário, são necessários deslocamentos de renda interregionais e urbano-rurais no país;

f.2) se introduzido no atual contexto, sem a definição de um modo de financiamento que transfira renda dos mais ricos para os mais pobres, um programa de renda mínima terá um caráter emergencial na forma de atender às necessidades básicas mais urgentes, pois para se romper com a estrutura de reprodução da pobreza e da desigualdade de renda no Brasil, é preciso retomar o crescimento da economia, reorganizar a política e transformar a cultura para se chegar a um país onde todas as pessoas tenham acesso ao trabalho, possam viver dignamente do seu salário, alimentarem-se de acordo com suas necessidades e preferências, educarem seus filhos e garantirem saúde e segurança para todos os membros de sua família.

f.3) tanto a distribuição pessoal quanto a distribuição funcional da renda encontram-se em grande nível de desigualdade. Assim, para acontecer uma redistribuição em favor das faixas de renda mais baixas, é preciso alterar a distribuição pessoal, por meio de transferências tributária dos mais ricos para os mais pobres, e a distribuição funcional, por intermédio de incentivo governamental, a investir na geração e ampliação de emprego. Se adotado o programa, o incentivo a investir deve ser direcionado, principalmente, para o departamento produtor de bens para os trabalhadores.

ABSTRACT

This dissertation deals with a minimum income program. For that, the theoretical aspects are discussed beside their perspectives as a factor of income distribution and attenuant of Brazilian poverty. In addition, the previous policies of social support are presented as well as the actual context. Furthermore, several ways for implementation of minimum income are identified and its consequent macroeconomic effects. In the sequence, the poverty question and the income distribution in the economic theory is explained. The Brazilian case is also analyzed. In this context, the poverty factors and the income distribution are emphasized as well as what are proposed for minimum income. As a conclusion, a implementation of a minimum income program is suggested, valid only if it should be adopted a proposed financing method.

ANEXO

Projeto de Lei da Câmara Nº 2.561 de 1992

Institui o Programa de Garantia de Renda Mínima - PGRM, e dá outras providências

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º É instituído o Programa de Garantia de Renda Mínima - PGRM, que beneficiará, sob a forma de imposto de renda negativo, todas as pessoas residentes no País, maiores de vinte e cinco anos e que auferirem rendimentos brutos mensais inferiores a Cr\$ 45.000,00 (quarenta e cinco mil cruzeiros).

§ 1º O valor mencionado no *caput* será corrigido nos meses de maio e novembro de cada ano, ou quando a inflação acumulada atingir trinta por cento, mediante a aplicação do índice adotado para a atualização monetária dos tributos federais, realizando-se a primeira correção, excepcionalmente, em janeiro de 1995, com base nos preços vigentes em abril de 1991.

§ 2º O valor referido no parágrafo anterior sofrerá um acréscimo real, no mês de maio de cada ano, igual ao crescimento real, por habitante, do Produto Interno Bruto do ano anterior.

Art 2º O imposto de renda negativo consiste na complementação dos rendimentos do beneficiário em valor equivalente a trinta por cento da diferença entre estes rendimentos e o limite estabelecido no artigo anterior.

§ 1º A complementação dos rendimentos far-se-á na fonte ou através dos procedimentos de devolução do imposto de renda.

§ 2º A fiscalização será realizada segundo as normas do imposto de renda, procedendo-se a sua adaptação às necessidades da administração do PGRM, inclusive quanto ao cadastro de pessoas físicas.

§ 3º Quando inaplicável ou inapropriada a complementação na fonte, os beneficiários deverão habilitar-se mediante apresentação de declaração de seu nível de renda, a qual será renovada periodicamente, de preferência a cada mês, junto à repartição responsável pelo pagamento.

Art. 3º O PGRM será implantado gradualmente, podendo abranger:

I - em 1995, os maiores de sessenta anos;

II - em 1996, os maiores de cinquenta e cinco anos;

- III- em 1997, os maiores de cinquenta anos;
- IV - em 1998, os maiores de quarenta e cinco anos;
- V - em 1999, os maiores de quarenta anos;
- VI - em 2000, os maiores de trinta e cinco anos;
- VII - em 2001, os maiores de trinta anos;
- VIGI - em 2002, os maiores de vinte e cinco anos.

Art. 4º Ao Poder Executivo é facultado:

I - em função da disponibilidade de recursos e da experiência acumulada na execução do PGRM:

- a) elevar a alíquota prevista no *caput* do art. 2 desta lei até cinquenta por cento;
- b) implantar o PGRM em período mais breve do que o previsto no art. 3 desta lei, desde que mantido o critério de abrangência por idade.

II - celebrar convênios com:

- a) estados e municípios, visando à fiscalização do PGRM;
- b) a rede bancária do país, a Empresa Brasileira de Correios e Telegráfos ou qualquer entidade prestadora de serviços, de direito público ou privado, visando ao cumprimento desta lei.

Art. 5º O PGRM será custeado com dotação orçamentária específica, a ser consignada no Orçamento da União a partir do exercício financeiro de 1995.

§ único. A partir de 1994, os projetos de lei relativos a planos plurianuais e a diretrizes orçamentárias deverão especificar os cancelamentos e as transferências de despesas, bem como outras necessidades julgadas necessárias à execução do PGRM.

Art. 6º O Poder Executivo instituirá os necessários programas e projetos para ampliação da oferta de serviços e bens de consumo populares, de modo a atender o crescimento da demanda decorrente da implantação do PGRM.

§ único. Serão desenvolvidas pesquisas visando detectar eventuais entraves ao aumento da produção, e propor cabíveis mudanças estruturais do sistema produtivo e financeiro.

Art. 7º O Poder Executivo desenvolverá, de preferência em convênio com os Estados, capacidade de orientação e apoio aos municípios, visando a instituição de programas de treinamento de mão-de-obra para os beneficiários do PGRM, quando necessários ao seu aperfeiçoamento ou ao seu ingresso no mercado de trabalho.

Art. 8º Será excluído do PGRM, pelo prazo de cinco anos, ou definitivamente, se reincidente, o beneficiário que prestar declaração falsa, ou que usar de qualquer outro meio ilícito para obtenção de vantagens.

§ 1º Sem prejuízo de outras sanções cabíveis, o participante do PGRM que gozar ilicitamente do benefício será obrigado a efetuar o ressarcimento integral da importância recebida, corrigida com base no INPC ou outro índice oficial que o substituir.

§ 2º Ao servidor público ou agente de entidade conveniada que concorra para o ilícito previsto neste artigo, inserindo ou fazendo inserir declaração falsa em documento que deva produzir efeito perante o programa, aplica-se, além das sanções penais e administrativas cabíveis, multa nunca inferior ao dobro dos rendimentos ilegalmente pagos, corrigida monetariamente na forma do parágrafo anterior.

Art. 9º À medida que o PGRM for sendo implementado serão desativadas as entidades de política social compensatória, no valor igual ao seu financiamento.

Art. 10º O dispêndio com o custeio do programa instituído por esta lei não poderá ultrapassar o limite de três e meio por cento do PIB.

Art. 11º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos financeiros a partir de 1º de janeiro de 1995.

Art. 12º Revogam-se as disposições em contrário.

SUBSTITUTIVO
AO
PROJETO DE LEI Nº 2.561 de 1992
(Do Senado Federal)
PLS Nº 80/91

Institui o Programa de Garantia de Renda
Mínima através do imposto de renda negativo
e dá outras
p r o v i d ê n c i a s

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Fica instituído o Programa de Garantia de Renda Mínima - PGRM, que beneficiará, através do imposto de renda negativo - IRN para todos os residentes no País com renda bruta mensal inferior a 210 (duzentos e dez) URV - Unidade Real de Valor.

Parágrafo único. Caso a URV venha a ser substituída por outro valor de referência, far-se-ão a conversão do limite mencionado no caput deste artigo para o novo índice ou nova moeda.

Art. 2º O beneficiário, cuja renda bruta mensal seja inferior ao limite estabelecido no artigo anterior, fará jus ao imposto de renda negativo de acordo com o nível de renda na seguinte forma:

§ 1º Indivíduo cuja renda mensal seja igual a zero terá direito a 17,5 URV.

§ 2º Indivíduo cuja renda mensal seja maior que zero e inferior a 70 URV terá direito a 17,5 URV mais 35% de sua renda.

§ 3º Indivíduo cuja renda mensal seja maior ou igual a 70 URV e inferior a 105 URV terá direito a 42 URV.

§ 4º Indivíduo cuja renda mensal seja maior ou igual a 105 URV terá direito a 42 URV menos 40% de sua renda que ultrapassar a 105 URV.

Art. 3º A complementação dos rendimentos far-se-á através dos procedimentos de devolução do Imposto de Renda Pessoal Física - IRPF.

§ 1º A fiscalização será efetuada pela Secretaria da Receita Federal, que adaptará as normas do IRPF às necessidades do IRN inclusive quanto ao cadastro dos beneficiários.

§ 2º Ao Imposto de Renda Negativo, além das disposições contidas nesta lei, aplicar-se-ão, ao no que couber, as mesmas regras do IRPF inclusive com relação aos procedimentos do pagamento.

§ 3º Os detentores do pátrio poder, para fazer jus ao PGRM - IRN, deverão anexar, à declaração anual de rendimentos, comprovante de frequência em qualquer estabelecimento de ensino reconhecido pelo Ministério da Educação, no ano base, relativamente aos menores de 16 anos sob sua responsabilidade.

§ 4º Os inativos e pensionistas da Previdência social que percebem renda bruta inferior à estipulada no caput do art. 1 igualmente farão jus ao PGRM - IRN, para o que servirá como prova de rendimentos o comprovante de pagamento fornecido pela Previdência Social.

Art. 4º Para habilitar-se ao PGRM - IRN o cidadão deverá comprovar:

I - Haver contribuído para o sistema de Previdência Social Oficial, nos casos em que houver renda declarada;

II - ser maior de 25 anos;

III - ter sido cadastrado junto ao Cadastro da Pessoa Física - CPF da Receita Federal, que emitirá um novo Cartão de Identificação do Contribuinte - CIC, especial para os beneficiários do PGRM - IRN.

Parágrafo único. A documentação comprobatória da contribuição para a Previdência Social será o único documento válido para fins de comprovação de renda junto ao PGRM - IRN, sendo a Secretaria da Receita Federal o único órgão autorizado a cadastrar e emitir o CIC para os beneficiários do PGRM - IRN.

Art. 5º O beneficiário que prestar declaração falsa, ou usar de qualquer outro meio para obtenção de vantagens, será excluído sumariamente do PGRM - IRN de forma definitiva.

§ 1º Sem prejuízo de outras sanções cabíveis, o participante do PGRM - IRN que receber ilicitamente o benefício será obrigado a efetuar o ressarcimento integral da importância recebida, atualizados nos termos da legislação fiscal.

§ 2º Aplica-se ao servidor público ou agente de entidade conveniada que concorra para o ilícito previsto neste artigo, além das sanções cabíveis, multa nunca inferior ao dobro dos rendimentos pagos ilegalmente, atualizados na forma do parágrafo anterior.

Art. 6º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, com efeitos financeiros a partir de 1º de janeiro de 1995.

Art. 7º O Poder Executivo regulamentará a presente lei no prazo de 90 dias de sua publicação.

Art. 8º Revogam-se as disposições em contrário.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- ALBUQUERQUE, Roberto C. de. Estratégia de desenvolvimento e combate à pobreza. **Estudos Avançados**. São Paulo, v. 9, n. 24, p. 75-116, mai./ago. 1995.
- _____. Pobreza e exclusão social. - In: VELLOSO, João Paulo dos Reis, ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. **Pobreza e mobilidade social**. São Paulo: Nobel, 1993.
- ALTAMIR, Oscar. **Cambios en las desigualdades de ingreso y en pobreza en la america latina**. [s.l : s.n], 1992.
- AMADEO, Edward, ESTEVÃO, Marcello. **A teoria econômica do desemprego**. São Paulo: Hucitec, 1994.
- AMADEO, Edward J., CAMARGO, José Márcio. Mercado de trabalho e dança distributiva. **Revista Econômica Política**, v. 11, n. 3, jul./set. 1991.
- BACHA, Edmar Lisboa. **Os limites de uma década: ensaios de economia brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1978.
- _____. **Política econômica e distribuição de renda**. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1978.
- BANCO MUNDIAL. **O trabalhador e o proceso de integração mundial**. Washington: Banco Mundial, 1995.
- BARROS JUNIOR, Cássio de Mesquita. **Previdência social urbana e rural**. São Paulo: Saraiva, 1981.
- BARROS, Ricardo Paes de, CAMARGO, José Márcio. **Porca miséria II: as causas da pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: PUC, 1994. (Texto pra Discussão, 320).
- BARROS, Ricardo Paes de, MENDONÇA, Rosane. Geração e reprodução da desigualdade de renda no Brasil . In: IPEA. **Perspectiva da economia brasileira - 1994**, Rio de Janeiro, v. 2, p. 471-490, 1993.
- BARROS, Ricardo Paes et al. Atlas da desigualdade : a década de 80 . In: IPEA. **Perspectiva da economia brasileira 1994**. Rio de Janeiro, v. 2, p. 749-761, 1993.
- _____. **Determinantes da pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 1996. (série Seminários, 19).
- BLAUG, M. The myth of the old poor law and the making of the new. **The Journal of Economic History**. v.23, n. 3, p. 151-184, jun. 1963.
- _____. The poor law report reexamined. **The Journal of Economic History**. v.24, n. 2, p. 229-245, 1964.

- BOLTVNIK, Julio. El método de medición integrada de la pobreza: una propuesta para su desarrollo. **Comércio Exterior** . México, v. 42, n. 4, p. 354-365, 1992.
- BONELLI, Régis, RAMOS, Lauro. Distribuição de renda no Brasil: avaliação das tendências de longo prazo e mudanças na desigualdade desde meados dos anos 70. **Revista de Economia Política**. v. 13, n. 2, abril/junho, 1993.
- BONELLI, Regis, SEDLACEK, Guilherme. **Distribuição de renda**: evolução no último quarto do século. Rio de Janeiro : INPES/IPEA, jun.1988.(Texto para Discussão, 145).
- BRAVO, Pedro Vuskovic. A distribuição da renda e as opções de desenvolvimento, In: SERRA, José (Coord.). **América Latina** - ensaios de interpretação econômica. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976. p.83-105.
- BRESCIANI, Maria Stella Martins. **Londres e Paris no século XIX** - o espetáculo da pobreza. 7a. ed. São Paulo: Brasiliense, 1992. (Coleção Tudo é História)
- CAMARGO, Jose Marcio. Os miseráveis. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 28 mar. 1993. c. 2-2.
- CAMARGO, Jose Marcio, GIAMBIAGI, Fabio (orgs). **Distribuição de renda no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.
- CAMPOS, Alfredo. Renda Mínima: um requisito para o direito ao trabalho. **Conjuntura Social**. Brasília: v.3, n. 2, p. 37-38, jun. 1992.
- CAMPOS, Roberto. Renda mínima garantida ou os perigos da inocência. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 6 dez. 1994.
- CARVALHO, Fernando J. Cardim de. Distribuição de renda, demanda efetiva e acumulação. **Revista de Economia Política**, v 11. n. 3, jul/set.1991.
- CIGNOLLI, Alberto. **Estado e força de trabalho** - introdução à política social no Brasil . São Paulo: Brasiliense, 1985.
- COUTINHO, Maurício C., SALM, Cláudio. Previdência social. In: BACHA, Edmar Lisboa, KLEIN, Herbet S.. **A transição incompleta**: Brasil desde 1945 . Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. p. 211-243.
- DEMO, Pedro. **Pobreza política**. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 1993.
- DENSLOW JÚNIOR., David, TYLER, William G.. Perspectiva sobre pobreza e desigualdade de renda no Brasil. **Revista Pesquisa e Planejamento Econômico**. Rio de Janeiro : v. 13, p. 863 - 904, dez. 1983.

- DESAI, Meghnad. Bienestar y privación vitales: propuesta para un índice de progreso social. **Comércio Exterior**. México: v. 42, n. 4, p. 327-339, abr.1992.
- DIEESE. **A questão fiscal e os trabalhadores**. São Paulo: 1993. (Pesquisa DIEESE , 8)
- DIEESE. **Desigualdade e concentração de renda no Brasil**. São Paulo: 1995. (Pesquisa DIEESE, 11)
- DIEESE. **O desemprego e as políticas de emprego e renda**. São Paulo: 1994. (Pesquisa DIEESE, 10)
- DIEESE. **O salário mínimo**. São Paulo: 1992. (Pesquisa DIEESE ,4)
- DOBB, Maurice H. **A evolução do capitalismo** . São Paulo: Abril cultural, 1983. (Os economistas)
- DRAIBE, Sonia Miriam et al. **O sistema de proteção social no Brasil** . São Paulo: NEPP/UNICAMP, 1991.
- FALCÃO, Daniela. Nova York tem 1,9 milhão de pobres. São Paulo: **Folha de São Paulo**, 13 ago. 1995. c. 1-22.
- FAGNANI, Eduardo et al. **Recessão e financiamento das políticas sociais**. São Paulo: IESP/FUNDAP, 1986. (texto para discussão, n. 7)
- FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social do Estado capitalista: as funções da previdência e da assistência sociais**. São Paulo: Cortez, 1980.
- FERREIRA, Assuero. **Limites da acumulação capitalista: estudo sobre a economia política de Michal Kalecki**. Fortaleza, 1991. (Mimeografado).
- _____. **Pobreza urbana e distribuição de renda na região metropolitana de Fortaleza**. Fortaleza: UFC/CAEN, 1983. (série relatório de pesquisa, 24)
- FISCHLOWITZ, Estanislau. **Fundamentos da política social** . Rio de Janeiro: Agir, 1960 (coleção do instituto de estudos políticos e sociais, 13)
- FREIRE, Vinícius Torres. França paga renda mínima a 1 milhão. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 13 ago. 1995. c.1-20.
- FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e Liberdade**. 3ª ed. São Paulo : Nova Cultura, 1988. (Os economistas)
- GALBRAITH, JOHN K. . **A economia e o objetivo público**. São Paulo : Martins, 1975.
- GUIMARÃES, Raymundo Ferreira. O sistema tributário no Brasil: a necessidade de uma nova reforma. Porto Alegre, **Indicadores Econômicos**, v. 19, n. 3, p. 85-94, nov. 1991.

- HOFFMANN, Rodolfo. Relações entre pobreza absoluta, renda média e desigualdade da distribuição de renda. **Pesquisa e Planejamento Econômico**. Rio de Janeiro: v.25, n. 2, p.337-358, ago. 1995.
- HOWARD, M. C.. **Teorias modernas da distribuição de renda**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.
- JACCOUD, Luciana (Org.). **Eficiência e eficácia em políticas sociais**. Rio de Janeiro: IPEA.1991. (Documento de política, 4).
- KALECKI, Michal. **Crescimento e ciclo das economias capitalistas**. São Paulo: Hucitec, 1977.
- _____. **Teoria da dinâmica econômica** : ensaio sobre as mudanças cíclicas e a longo prazo da economia capitalista. São Paulo : Abril Cultural, 1983. (coleção Os Economistas).
- KEYNES, John Mayard. **A teoria do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo : Atlas, 1982.
- LACERDA, Antônio Corrêa de. Distribuição de renda no Brasil nos anos 80. **Revista de Economia Política**. v. 14, n. 3, jul/set.1994.
- LAMPREIA, Luiz Felipe. Relatório brasileiro sobre desenvolvimento social. São Paulo: **Estudos Avançados**. v. 9, n. 24, p. 9-74, mai./ago. 1995.
- LOCATELLI, Ronaldo Lamounier. Efeitos macroeconômicos de uma redistribuição de renda: um estudo para o Brasil . **Revista Pesquisa e Planejamento Econômico**. Rio de Janeiro, v.1, n. 15, p.139- 170, abr.1985
- LOPES, Juarez Rubens Brandão. **Novos parâmetros para a reorganização da política social brasileira**. Rio de Janeiro : IPEA, 1994. (Texto para Discussão, 358).
- MACEDO, Roberto Brás Matos. **Os salários na teoria econômica**. Rio de Janeiro : IPEA/INPES, 1982.
- MALTHUS, Thomas Robert. **Princípios de economia política: e considerações sobre sua aplicação prática**. São Paulo: Abril cultural, 1983. (Os Economistas).
- MARTINE, George. A resolução da questão social no Brasil: experiências passadas e perspectivas futuras, In: **Prioridades e perspectivas de políticas públicas**. IPEA/IPLAN, Brasília: v. 4, p. 97 -128, 1990.
- MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política**. - 3 Ed. São Paulo : Nova Cultural, 1988. (Os Economistas).
- MATA, Milton da. **Concentração de renda, desemprego e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1979.

- MIGLIOLI, Jorge. **Acumulação de capital e demanda efetiva**. São Paulo : T. A. Queiroz, 1982.
- MILL, John Stuart. **Princípios de economia política**: com algumas de suas aplicações à Filosofia Social. 3. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988. (Os economistas).
- MOLINA, Sérgio. **Se puede superar la pobreza?** Realidad y perspectiva en America Latina. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 1980.
- MUSGRAVE, Richard Abel. **Teoria das finanças públicas**: um estudo da economia governamental. São Paulo: Atlas, 1973.
- OECD. **Negative income tax**: An approach to the co-ordination of taxation and social welfares policies. Paris: [s.n.], 1974.
- OLIVEIRA, Carlos Alonso Barbosa, HENRIQUE, Wilnes. **Determinantes da pobreza no Brasil**: um roteiro de estudo. São Paulo: cadernos CESIT, [s.d.]. (Texto para Discussão, 3).
- OLIVEIRA, Francisco de. O surgimento do antivalor: capital, força de trabalho e fundo público. **Novos Estudos CEBRAP**. São Paulo: n. 22, p. 8-28, out. 1988.
- OLIVEIRA, Luiz Guilherme Schymura . **O programa de renda garantida mínima**. In: XXII ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 1994, Florianópolis. Anais...Florianópolis: ANPEC, 1994, v. 1 , p. 458-463.
- PASTORE, José. Desigualdade e mobilidade social . In: BACHA, Edmar Lisboa, KLEIN, Herbet S.. **A transição incompleta**: Brasil desde 1945 . Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- PASTORE, José, HALLER, Archibald O.. O que está acontecendo com a mobilidade social no Brasil?. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis, ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. **Pobreza e mobilidade social** . São Paulo: Nobel, 1993. p. 25-49.
- PATRÍCIO, Luciano Oliva. **Programa de garantia de renda mínima**. Brasília: Cadernos ENAP,v. 2, n.1, ago. 1994.
- PASINETTI, Luigi L.. **Crescimento e distribuição de renda**: ensaios de teoria econômica. Rio de Janeiro: Zahar, 1979
- PELIANO, Anna Maria.. **O mapa da fome**: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar. Rio de Janeiro: IPEA, mar.1993. (documento de política, 14).
- _____. **Proposta de política social**. -Rio de Janeiro: IPEA, out.1992. (documento de política, 12).
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Despesas do Estado, repartição e valor. **Revista de Economia Política**. São Paulo: v. 2, n. 3, jul./set. 1982.

PERLMAN, Richard. **Labor theory**, New York : Wiley, 1969. Part one.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio. **Efeitos macroeconômicos do programa de garantia de Renda Mínima**. Brasília: Câmara dos deputados, 1994.

POCHMANN, Marcio. **Políticas do trabalho e de garantia de renda no capitalismo em mudança**: um estudo sobre as experiências da França, da Inglaterra e do Brasil desde o segundo pós-guerra aos dias de hoje. São Paulo: LTR, 1995.

RAMOS, Carlos Alberto. **O programa de garantia de renda mínima**. Rio de Janeiro : IPEA, nov. 1994. (Texto para Discussão, 357).

RAMOS, Lauro. Pobreza no Brasil na década de 80: evolução e determinantes. **Indicadores Econômicos**. Porto Alegre: v. 21, n. 4, p. 155-171, jan. 1994.

RAMOS, L. R. A., REIS, José G. A.. Distribuição de renda: aspectos teóricos e o debate no Brasil. In: CAMARGO, Jose Marcio, GIAMBIAGI, Fabio (orgs). **Distribuição de renda no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991. p. 21-45.

RICARDO, David. **Princípios de economia política e tributação**. São Paulo: Abril Cultural, 1982. (coleção Os Economistas).

ROCHA, Sonia. **Estabelecimento e comparação de linhas de pobreza para o Brasil**. Rio de Janeiro: INPES/IPEA, 1988. (Texto para Discussão, 153).

_____. Pobreza metropolitana: balanço de uma década. Rio de Janeiro In: IPEA. **Perspectiva da economia brasileira - 1992**. Rio de Janeiro: IPEA, p. 449-469, 1991.

_____. Pobreza no Brasil: parâmetros e resultados empíricos. Rio de Janeiro: **Pesquisa e Planejamento Econômico**. v.22, n. 3, p. 541-560, 1992.

_____. Renda e Pobreza - os impactos do Plano Real. Rio de Janeiro: IPEA, set. 1996. (Série Seminários, 17).

ROCHA, Sonia, TOLOSA, Hamilton. **Metropolização da pobreza: uma análise núcleo-periferia**, In. **Perspectiva da economia brasileira - 1994**. Rio de Janeiro : IPEA, v. 2, 1993.

_____. Núcleo-periferia metropolitana: diferenciais de renda e pobreza. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis, ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. **Pobreza e mobilidade social**. São Paulo: Nobel, 1993. p. 137-172.

_____. **Pobreza metropolitana e políticas sociais, in perspectiva da economia brasileira - 1989**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, p. 403 a 429, 1989.

RODRIGUES, Lélío. **Da sopa dos pobres à renda garantida e aos acessos aos meios de produção**. Brasília: SEPLAN/SPA, 1994.

ROMÃO, Maurício Costa. **Pobreza: conceito e mensuração**. Brasília: PNPE/IPEA, 1993. (cadernos de economia, 13).

ROSSI, José W. **Índices de desigualdade de renda e medidas de concentração industrial**. aplicação a casos brasileiros. Rio de Janeiro. Zahar.

SCHWARTZ, Gilson . A tese que é uma hipótese. **Lua Nova**: São Paulo : CEDEC, n.32, p. 93-99, 1994.

SEN, Amartya K.. Sobre conceptos y medidas de pobreza. **Comércio Exterior**. México: ,v. 42, n. 4, p.310-322, abr. 1992.

SILVA, Fernando A. Resende da . **Finanças Públicas**. São Paulo: Atlas, 1981.

SILVA, Luiz Carlos Eichenberg (Coord.).**O que mostram os indicadores sobre pobreza na década perdida**. Rio de Janeiro: IPEA, ago. 1992. (Texto para Discussão, 274).

SILVA, Maria Imilda da Costa, PORTUGAL, Marcelo S.. Renda mínima: uma boa idéia para o Brasil?. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 16 mar. 1993. c. 2-2.

SILVEIRA, Antonio Maria da . Redistribuição de renda . **Revista Brasileira de Economia**. Rio de Janeiro: v. 29, n. 2, p. 3-15, abr/jun. 1975.

____. Moeda e redistribuição de renda. Rio de janeiro: Edições Multiplic, v. 2, n. 2, 1981.

SIMONSEN, Mário Henrique. Pelo o que o Presidente Itamar deveria chorar. **Exame**, 31 mar. 1993

SMITH, Adam. **A riqueza das nações**: investigação sobre a natureza e suas causas. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Os Economistas).

SMITH, Roberto, OLIVEIRA, Aécio de. **Brasil**: Integração social e equalização de oportunidades?. .Fortaleza: 1994. (Mimeografado).

____. Integração social ou novas relações entre Estado e sociedade no Brsil. São Paulo: **Estudos Avançados**, v. 9, n. 24, p. 117-139, mai./ago. 1995.

SOUZA, Paulo Renato de. **Emprego, salários e pobreza**. São Paulo: HUCITEC, Fundação de desenvolvimento da UNICAMP, 1980.

STIGLER, George J.. The Economics of minimum wage legislation. **The American Economic Review**. n.36, p. 358-365, jun. 1946.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo, CURY, Samir. A renda mínima garantida como proposta para remover a pobreza no Brasil **Revista de Economia Política**. v. 14, n. 1, p. 101-119, jan/mar. 1994.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. A PAIXÃO PELO IMPOSSÍVEL. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 22 dez.. 1994.

_____. **Programa de garantia de renda mínima**. Brasília : Senado Federal, 1994.

TOLOSA, Hamilton C., ROCHA, Sonia. Políticas de combate à pobreza: experiência e equívocos. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis, ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. **Pobreza e mobilidade social**. São Paulo: Nobel, 1993.

Uma política de renda mínima é um bom instrumento para combater a Miséria?. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 12 ago. 1995.

URANI, André. **Renda mínima**: uma avaliação das propostas em debate no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, jul. 1996. (Série seminários, 6).

VAN PARIJS, Philippe. **Arguing for basic income**: ethical foundations for a radical reforme. Londres: Verso, 1992.

_____. A justiça e a democracia são incompatíveis?. **Revista Estudos Avançados**. São Paulo: v. 9, n. 23, 1995.

_____. Capitalismo de renda básica. **Lua Nova**. São Paulo : CEDEC, n. 32, p. 69-91, 1994.

VARSANO, Ricardo. A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas. Brasília: IPEA, 1996 (Texto para Discussão, 405).

VELLOSO, João Paulo dos Reis, ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti (orgs). **Pobreza e mobilidade social**. São Paulo: Nobel, 1993

Você é a favor do programa de renda mínima já aprovado no senado?, **Folha de São Paulo**, São Paulo, 24 dez.. 1994.

VON HAYEK, Friedrich A.. **O caminho da servidão**. 2ª ed.. São Paulo : Globo, 1977.

WALTER, Tony, WITHON, Ann . Basic income a radical reform's? re-introduction to concept. *Progressive Human Service* v. 1, n. 4, p. 17-42, 1993.

WINCKLER, Carlos Roberto, MOURA NETO, Bolívar Tarragó. Welfare State à brasileira. **Indicadores econômicos**. Porto Alegre: v. 19, n. 4, p. 108-130, jan. 1992.