

Renda mínima garantida: solução para o impasse da proteção social?¹

Rosa Maria Marques

Professora do Departamento de Economia da PUC/SP e técnica do Instituto de Economia do Setor Público da Fundação do Desenvolvimento Administrativo (FUNDAP/IESP).

O objetivo deste estudo é discutir se as propostas de garantia de renda mínima constituem uma solução adequada para a questão social emergente com a generalização do padrão de acumulação flexível.

O texto está dividido em três partes. Na primeira, estabelece-se uma relação entre o sistema de proteção social construído no pós-guerra e o fordismo; na segunda, discuti-se as mudanças no mundo do trabalho e seus impactos sobre os sistemas de proteção social. Finalmente, na terceira, depois de apresentar as propostas do tipo renda mínima, analisa-se quais seriam suas consequências sobre o mercado de trabalho e se elas são capazes de garantir a integração dos indivíduos na sociedade capitalista.

1 - O Welfare State e o fordismo

O Welfare State, definido como um conjunto de políticas sociais desenvolvido no intuito de prover a cobertura dos riscos advindos da invalidez, da velhice, da doença, do acidente de trabalho e do desemprego, é resultado de um longo processo de construção. Para sua emergência e desenvolvimento foi necessário que o Estado reconhecesse esses riscos como sociais e, portanto, assumisse a responsabilidade de organizar sua cobertura, e que a própria cobertura passasse a ser universal. Nesse sentido, o Welfare State, tal como o conhecemos hoje, é um fenômeno recente, consolidado, particularmente, após o fim da Segunda Guerra Mundial.

Contudo, a formação histórica dos sistemas de proteção social se confunde com a própria construção da sociedade salarial. Em suas origens, encontram-se os mecanismos de tipo "ajuda mútua", criados pelos trabalhadores da indústria visando prover suas necessidades em situação de desemprego, doença, morte e velhice. Essas formas rudimentares e corporativistas de proteção buscavam cumprir dois objetivos. De um lado,

tratava-se de preencher o vazio ocasionado pela destruição das antigas formas de solidariedade associadas às corporações de ofício e à vida no campo, provocado pelo rápido crescimento da indústria e das cidades. De outro, servia como garantia mínima para que os trabalhadores pudessem não ficar totalmente a mercê das condições de trabalho e salário oferecidas pelos capitalistas. Dessa forma, a existência desse tipo de proteção social, bem como sua capacidade de prover a cobertura que se propunha, dependia diretamente do grau de organização que os trabalhadores, reunidos por ramos de atividade, lograram alcançar nas fases iniciais do processo de industrialização.

Na época, a única ação realizada pelo Estado, com o concurso decisivo da iniciativa privada, se resumia às "casas de trabalho", que longe de constituírem instrumento de integração ou de assistência social, representavam uma poderosa ferramenta para obter o disciplinamento da força de trabalho (Castel, 1995). Mais tarde, dada a omissão do Estado, alguns empresários preocuparam-se em garantir uma cobertura mínima dos principais riscos e necessidades de seus trabalhadores. As ações desenvolvidas pelos industriais abrangiam, inclusive, o fornecimento de moradia e educação para os filhos dos trabalhadores. De acordo com alguns autores, dos tais destaca-se Benjamin Coriat em *L'Atelier et le Chronomètre* (Coriat, 1982), esse tipo de proteção permitia que o capitalista fixasse e disciplinasse sua força de trabalho³.

O Estado somente começa se responsabilizar pela organização e gestão da proteção social impulsionado pelo crescimento da organização independente dos trabalhadores (Esping-Andersen, 1991). Isso ocorre no início do século XX, fase que corresponde à gestão taylorista da força de trabalho. A única exceção que se tem registro é o caso da Alemanha, onde a legislação previdenciária data dos anos oitenta do século XIX. Esse fato, no entanto,

não contradiz a relação existente entre a emergência do Estado em matéria de proteção social e o grau de organização dos trabalhadores⁴.

A incorporação dos riscos na cobertura da proteção social garantida pelo Estado ocorre de forma gradual. Há uma clara precedência do acidente de trabalho, da velhice e da invalidez sobre os demais. O risco doença, com exceção da Alemanha e Inglaterra, foi dos últimos a ser protegido e, mesmo assim, referia-se a situações e doenças específicas, tal como a tuberculose. Por sua vez, a introdução de uma renda de substituição em caso de desemprego somente veio a ocorrer após a II Guerra, quando inicia-se a segunda fase de construção da proteção social.

Em termos de grau de cobertura e forma de financiamento, a primeira fase dos sistemas de proteção estava dirigida apenas aos trabalhadores urbanos e utilizava as contribuições de empregados e empregadores como fonte de recursos. Destacase, ainda, que o regime de custeio era de capitalização coletiva, isto é, o fundo acumulado era utilizado para o pagamento das pensões e aposentadorias dos contribuintes de acordo com a disponibilidade decorrente da rentabilidade de seus ativos. Não havia, portanto, benefícios definidos. Nessa forma de organização da proteção, a solidariedade, de caráter compulsório, era estabelecida entre os próprios ativos (Olivennes, 1992).

O segundo período relevante da construção dos sistemas de proteção inicia-se ao término da II Guerra Mundial, quando o regime fordista de acumulação tornou-se hegemônico no mundo. Suas características básicas são, apesar das diferenças nacionais, a ampliação paulatina da cobertura para novos segmentos de trabalhadores ou populacionais e a incorporação de novos riscos e problemas sociais como objeto de sua ação. É próprio do Welfare State, portanto, a universalização da cobertura para o conjunto da população e o alargamento do próprio conceito de proteção. Além da garantia de renda em caso de desemprego⁵, alguns países chegaram a incorporar a habitação, os cuidados relativos a crianças pequenas e a reciclagem da mão-de-obra. Em termos de regime de custeio, a área previdenciária substituiu a capitalização coletiva pela repartição simples, significando a introdução da solidariedade entre gerações e o abandono da solidariedade entre os ativos.

As bases materiais para o desenvolvimento do Welfare State foi propiciada pelo rápido crescimento das economias dos países avançados e pela expansão do assalariamento a todas esferas da atividade humana. Já em termos políticos, fundamental para o processo de decisão, foi determinante o papel exercido pela então União Soviética na derrota da Alemanha, o surgimento de outros estados socialistas no Leste e a importância das representações políticas dos trabalhadores na composição de vários governos (Przeworski, 1989; Hobsbawm, 1992). Ao levar em conta esse determinante, a construção do Welfare State também teria servido como um anteparo para impedir o recrudescimento das lutas sociais nos países ocidentais após o fim da II Guerra Mundial.

A universalização significou a superação da proteção social voltada apenas para trabalhadores assalariados e urbanos, e a eleição da cidadania como princípio para concessão de direitos. Uma das consequências dessa profunda modificação, foi o uso, cada vez mais significativo, de receitas fiscais no interior de sistemas basicamente dependentes das contribuições sobre a folha. Na verdade, a garantia de renda e serviços independentemente da capacidade de contribuição do beneficiário⁶ e a participação de recursos públicos no interior dos sistemas de proteção tornaram difusa a separação entre a assistência e o seguro social.

Contudo, a multiplicidade de públicos-alvo abrangidos por essas políticas tipicamente assistenciais não chegou a retirar o caráter integrador e universalista que a proteção social assumiu nesse período (Castel, 1995). As pessoas que eram (e ainda são) objeto da ajuda social apresentavam alguma deficiência, física ou mesmo de renda, que as impedia de se integrar a dinâmica da sociedade salarial. Os programas assistenciais eram (são), portanto, focalizados.

Para algumas escolas do pensamento, o desenvolvimento do Welfare State foi um dos pilares da sustentação do fordismo⁷. Segundo elas, os benefícios concedidos pela proteção social, assim como a política de aumento real dos salários e a expansão do crédito direto ao consumidor, constituíram a contrapartida necessária para que a produção em série fosse bem sucedida no mercado. Mais do que isso, viabilizou uma particular forma de gestão da força de trabalho, sem a qual não poderiam ser implantadas as normas de produção fordista.

Vale lembrar que, sob os princípios do fordismo, a organização da produção pressupunha a especialização extrema do trabalhador e uma cadência acentuada do ritmo de trabalho (Coriat 1985). Nessa situação, para fixar o trabalhador no ambiente de trabalho e, sem conflitos maiores, somente se lhe fossem concedidas garantias sociais ao longo de toda a sua vida.

Na unidade produtiva, a gestão da força de trabalho caracterizava-se pela estabilidade do emprego⁸ e pela concessão de aumentos reais de salário; no plano social, pelo conjunto de garantias propiciadas pelo Welfare State.

A incorporação de novos riscos sociais e a melhora nos valores dos benefícios concedidos pelo Welfare State permitiram que o salário deixasse de ser o único elemento constitutivo da renda disponível da população assalariada. Passaram a compor o custo de reprodução do trabalhador os benefícios sociais assegurados às famílias ou ao trabalhador, tanto sob a forma de serviços como através de pensões, auxílios e reembolsos de despesas. Em alguns casos, como na França, em 1990, a participação das transferências realizadas pelo Welfare State chegou a representar mais de 30% de renda disponível das famílias (D'Intignano 1993).

Assim, durante o período de consolidação do Welfare State, foi concertada uma relação peculiar entre capital e trabalho. Na empresa, o acordo estabelecido contava, de um lado, com a garantia de emprego e aumentos reais de salário e, de outro, com a produção a altas taxas de produtividade, viabilizadas pela implantação dos princípios da organização científica do trabalho. No plano social, fazia parte desse concerto a generalização e aprofundamento da cobertura da proteção social.

Dessa forma, a proteção social era absolutamente adequada aos interesses da acumulação fordista. Além de fixar o trabalhador na empresa e de viabilizar o consumo de massa, concedia uma certa previsibilidade nas relações com os trabalhadores.

2 - Os impactos das mudanças do mundo do trabalho na proteção social

2.1 - As mudanças do mundo do trabalho

Desde o início da década de 70, o mundo assiste uma verdadeira revolução no mundo do trabalho. De um lado, registram-se taxas de desemprego nunca antes vistas no período dos anos dourados

do capitalismo (Hobsbawm, 1995); de outro, constata-se o uso ampliado da contratação a tempo parcial ou determinado. Ao mesmo tempo, para parte dos que ainda permanecem trabalhando de forma contínua, a perda do descanso semanal no fim-de-semana e o serviço em horário noturno são colocados como condição para permanência no emprego (Marques, 1988).

Essas e outras modificações são resultado direto das transformações que vêm ocorrendo no interior dos ambientes de trabalho a partir da introdução das novas tecnologias e novas formas de organização da produção e do trabalho. De acordo com vários autores, particularmente aqueles que se filiam à escola regulacionista, a rápida difusão da tecnologia com base técnica na microeletrônica nos processos de produção, dando surgimento à acumulação flexível, foi resposta ao esgotamento relativo da acumulação fordista que se inicia ao final dos anos 60⁹. Nesse período, uma série de problemas no interior do processo de trabalho¹⁰ impedia que a produtividade aumentasse a taxas crescentes. Dado essa situação, a manutenção de aumentos reais dos salários passou a minar a taxa de lucro das empresas. Com as novas tecnologias, as empresas começam a dispor das condições para a superação dos fatores que impediam o aumento da produtividade a taxas crescentes.

A persistência de elevadas taxas de desemprego indicam seu caráter estrutural. Não se trata de um desemprego próprio de um período de mera reestruturação, onde, passado o tempo necessário para as empresas se adequarem às novas normas de produção, o emprego voltará a crescer por conta da ampliação dos investimentos. As novas tecnologias, extremamente poupadoras de força de trabalho, diferem das anteriores por não mais se circunscreverem a setores determinados, permeando e modificando o modo de produzir em todos os campos da atividade humana. Em outras palavras, os empregos associados a novas empresas e suas ampliações são incapazes de compensar o nível de dispensa provocada pela alteração da relação técnica entre capital e trabalho. Tudo isso porque os ganhos de produtividade, a não ser em casos particulares, têm sido apropriados apenas pelos capitalistas, resultando na geração de uma massa significativa de desempregados.

O novo padrão de acumulação não está alterando o mundo do trabalho somente porque cria

desemprego¹¹. Como diz Castel, “o trabalho é mais do que o trabalho... e, portanto, o não-trabalho é mais do que desemprego”. Não se trata de um jogo de palavras. Basta lembrar o papel integrador desempenhado pelo trabalho na sociedade salarial, para se compreender que “a característica mais perturbadora da situação atual é sem dúvida o reaparecimento de um perfil de trabalhadores sem trabalho,... os quais ocupam literalmente na sociedade um lugar de excedente, de inúteis no mundo” (Castel, 1995: 387).

Porque inúteis? Lembrar o papel de instrumento de coesão social exercido pelo trabalho no período hegemônico da acumulação fordista ajuda a compreender o significado da ruptura que o atual nível de desemprego está provocando. Para isso, mais uma vez, é necessário citar Castel:

No período do Welfare State, “não era mais necessário subverter a sociedade pela revolução para promover a dignidade do trabalho, mas o lugar dele tornou-se central como base do reconhecimento social e como pedestal no qual se amarram as proteções contra a insegurança e a desgraça. Mesmo se a “pénibilité” e a dependência do trabalho assalariado não foram completamente abolidos, o trabalhador se encontrou compensado tornando-se um cidadão num sistema de direitos sociais, um beneficiário de prestações distribuídas pelas burocracias do Estado, e também um consumidor reconhecido das mercadorias produzidas pelo mercado. Esse modo de domesticação do capitalismo tinha assim reestruturado as formas modernas da solidariedade e da troca em torno do trabalho, sob a garantia do Estado. O que é dessa montagem se o trabalho perde sua centralidade?” (Castel, 1995:399).

Nessa época, portanto, a trajetória “natural” vislumbrada pela maioria dos indivíduos nascidos no Primeiro Mundo era, a partir de uma determinada idade, inserir-se no mercado de trabalho e, no futuro, viver de uma aposentadoria. Essa não é mais a realidade que se apresenta ou que é forjada pela dinâmica da acumulação flexível.

Além do desemprego, que por si só implica uma ruptura radical desta trajetória, outra transformação que vem ocorrendo no mundo do trabalho é ainda mais assustadora. Trata-se da precarização do trabalho. Vários relatórios de pesquisa e estudos já trataram aprofundadamente dessa questão¹². Sob a capa de diferentes nomes, tais como contrato de

trabalho por tempo determinado, trabalho por tempo parcial, trabalho de solidariedade, entre outros, começa a perder terreno o emprego estável.

Esta é a contrapartida, em termos de mercado de trabalho, do adjetivo flexível que se adiciona ao padrão de acumulação. Se, de um lado, os ganhos de produtividade provocam o desemprego, de outro, a flexibilidade da produção, isto é, sua capacidade de responder rapidamente as alterações da demanda, suscita o surgimento de um contingente de trabalhadores que ora são integrados à empresa, ora são expulsos dela. Evidentemente, em nenhum momento são, de fato, integrados à empresa, já que integração pressupõe, necessariamente, a idéia de permanência. É falso pensar que somente os menos qualificados estão sujeitos a essa situação. Embora minoritários no conjunto dos desempregados, a participação dos qualificados aumentou nos últimos 20 anos¹³.

Seria também incorreto se afirmar que o mercado de trabalho se torna dual a partir do novo padrão de acumulação. Se fosse dual, por mais problemas sociais que isso pudesse acarretar, seria possível imaginar que, ao fim e ao cabo, o sistema pudesse permanecer relativamente estável por um tempo indeterminado, embora com conflitos e contradições. Se houvesse uma separação nítida entre o contingente de trabalhadores com emprego e os desempregados, os primeiros poderiam continuar a se valer da proteção social organizada com base no trabalho¹⁴, e os segundos, a partir do reconhecimento de sua inadaptabilidade aos “tempos modernos”, poderiam ter uma ajuda assistencial garantida e, por mais numerosos que fossem, não colocariam em questão o centro dinâmico da economia.

A precarização do trabalho afeta o conjunto dos trabalhadores. Para os que vivem a situação de desemprego há muito tempo, não houve perda somente do trabalho. Sua inutilidade social os desqualifica também sobre o plano cívico e político. Para os que ainda têm a felicidade de estar empregados, parcial ou totalmente, a possibilidade da demissão ou o fim do contrato determina que vivam somente o dia de hoje, não havendo mais, no seu horizonte, o amanhã. Nesse quadro de incerteza, o trabalho perde sua capacidade de integrar os indivíduos na sociedade.

2.2 - OS IMPACTOS NA PROTEÇÃO SOCIAL

A nova realidade do mundo do trabalho provoca, a princípio, duas mudanças substantivas nos

sistemas de proteção social. Corroí sua capacidade de financiamento, em particular daqueles que dependem fundamentalmente de contribuições calculadas sobre a folha de salários; e determina o aumento significativo da despesa com seguro-desemprego e outros programas associados à pobreza.

A queda do volume arrecadado a título de contribuições, refletindo a diminuição da massa salarial, determinou, num primeiro momento, uma maior participação de recursos de impostos no financiamento da proteção social e o aumento das alíquotas nos países avançados. Contudo, dada a crise fiscal e a resistência a aumentos da carga tributária, essa solução não teve continuidade. Passou-se a adotar controles mais rígidos sobre o orçamento da saúde, a exigir ou a aumentar a participação do usuário no custeio dos medicamentos e hospitalização, e a implementar-se políticas de mínimo.

Os alvos preferenciais da política de mínimos foram as aposentadorias e o seguro-desemprego. E isso não por acaso. As aposentadorias constituem o maior componente da despesa dos sistemas de proteção social e, dado o envelhecimento da população, vinham apresentando taxas de crescimento significativas já há algum tempo. O seguro, que foi criado para dar conta das situações derivadas do desemprego friccional, passou a exigir recursos cada vez maiores para seu financiamento. Na França, por exemplo, entre 1960 e 1990, a participação da despesa com seguro-desemprego no total do gasto da proteção social passou de 1% para 7%, respectivamente (D'Intignano, 1993).

Para conter esse crescimento, vários países promoveram um certo deslocamento entre o valor do seguro e o salário anterior. O resultado disso foi não só a diminuição do valor individual dos benefícios, como a redução do leque dos valores possíveis de serem atribuídos ao desempregado. Por outro lado, para dar conta do desemprego de longa duração, foi criado um benefício de valor mínimo, por prazo determinado, para aqueles que esgotassem o tempo de concessão do seguro-desemprego regular.

Quanto às aposentadorias, foi priorizado o reajuste das pensões de valores mais baixos em detrimento dos mais altos, de modo que enfraqueceu a relação entre o valor do benefício concedido e as contribuições efetuadas. Se esse

procedimento tivesse sido levado ao extremo, isto é, se os aposentados, os trabalhadores e os partidos de oposição não houvessem impedido, o benefício não mais poderia ser considerado como um direito derivado do mérito do indivíduo e sim da "cidadania". Nesse caso, a renda de substituição seria igual para todos e seu nível, na melhor das hipóteses, seria definido pela sociedade.

Já em relação ao aumento dos gastos com programas assistenciais, pouco foi realizado. Mesmo porque a deterioração do mercado de trabalho engrossava cada vez mais as fileiras dos desvalidos. Uma das consequências desse fato foi a mudança do perfil da clientela dos programas tradicionais e o surgimento de diversos outros programas, a maioria deles estruturada, de uma forma ou de outra, a partir da idéia da sustentação de mínimos de renda.

Apesar das medidas implementadas e do crescimento relativo dos programas de caráter assistencial no interior da proteção social, no geral, os sistemas ainda continuam a se organizar e a conceder benefícios tal como definido no auge da acumulação fordista. Contudo, enquanto tendência, está sendo questionado o âmago do Welfare State.

Conforme explica Offe, do ponto de vista da perspectiva do segurado, existe uma relação entre a renda obtida através do trabalho e a renda de substituição garantida pelo sistema de proteção social. Da macroperspectiva, no entanto, essas rendas são complementares, pois o nível de desemprego (ou de outros riscos) que pode ser garantido pelo sistema depende do volume de emprego corrente. Em outras palavras, se não houver relativa estabilidade do mercado de trabalho, os riscos somente serão cobertos se for limitado seu número, o valor do benefício e a duração do período de concessão (Offe, 1994).

3 As proposta de garantia de renda e sua capacidade de resposta à nova questão social

A precarização do mundo do trabalho e a crise em que está imersa a proteção social construída no interior do regime fordista provocaram o retorno, agora com toda força, da discussão da renda garantida.

Alguns países já dispõem de programas sociais que prevêem a concessão de uma renda para desempregados de longa duração, portadores de deficiência e pessoas que, mediante seus recursos,

não podem arcar com o atendimento daquilo que a sociedade considera como o mínimo necessário para um indivíduo ou família. O direito ao benefício decorre da situação de carência e não pressupõe prévia contribuição. O programa mais antigo que se tem notícia é o da Inglaterra (1948), que está integrado à assistência nacional britânica. Tem-se ainda o "bijstand" norueguês (1965), o "minimex" belga (1976) e a renda mínima de inserção francesa (1988).

De todos esses programas de garantia de renda, talvez o mais conhecido e analisado em relação a sua abrangência e eficiência seja o da renda mínima de inserção (RMI). Consiste de um benefício em dinheiro, atribuído a todos os maiores de 25 anos ou que tenham sob sua responsabilidade o encargo de várias crianças, residentes há mais de três anos no país, cuja renda pessoal seja inferior a um determinado nível e que firmem um contrato de inserção. O contrato de inserção supõe que o beneficiário se comprometa a seguir o projeto definido pelo representante do sistema de proteção, responsável por acompanhar seu progresso no sentido da reintegração à sociedade (Lamiot 1989). A RMI, ao colocar essas restrições, é, portanto, condicional e não automática.

Quando instituída, a RMI foi pensada como uma ajuda limitada no tempo, pois o pressuposto é que o indivíduo volte a se reinserir na sociedade. Contudo, segundo Castel, apenas 15% de seus beneficiários desempregados encontraram emprego, estável ou precário. Dos demais, 15% obtiveram estágios ou "empregos de ajuda" e 70% encontram-se ainda desempregados (Castel, 1995:431). Esses números indicam que a situação que deveria ser transitória para os usuários da RMI torna-se, na verdade, permanente.

Considerando que programas desse tipo têm fracassado na sua missão de promover a reinserção, que o desemprego é estrutural, e que os sistemas de proteção não têm condições de manter simultaneamente a cobertura dos riscos tradicionais e os da "nova pobreza", propostas de tipo renda mínima garantida, sem limitação de tempo, tem sido apresentadas e defendidas tanto pela direita como pela esquerda.

3.1 - As propostas dos conservadores

Pelo lado da direita, destacam-se o imposto de renda negativo e a alocação universal, propostas que tem como seus maiores defensores, respec-

tivamente, Milton Friedman e Keith Roberts. De acordo com a idéia do imposto de renda negativo, todas as pessoas que auferissem renda inferior à considerada mínima vital passariam a receber uma ajuda do Estado. Vale notar que essa renda seria suficientemente baixa, de forma que estimulasse o beneficiário a aceitar qualquer emprego, mesmo que esse fosse irregular, sazonal e pouco remunerado.

"As vantagens de tal pratica são claras. O programa está especificamente dirigido para o problema da pobreza. Fornece uma ajuda sob a forma mais útil para o individuo, isto é, o dinheiro. É de ordem geral e pode substituir o grande conjunto de medidas atualmente existentes. Explicita o custo que impõe a sociedade. Opera fora do mercado. Como qualquer outra medida para mitigar a pobreza, reduz o incentivo para que os ajudados se ajudem a si próprios, mas não o elimina inteiramente, como o faria um sistema de suplementação das rendas até o mínimo estabelecido." (Friedman, 1977:162-163)

Por sua vez, a alocação universal proposta por Roberts garantiria o pagamento de uma alocação de base para todos os cidadãos, independentemente de seu nível de renda. Justifica a universalidade a partir da simplicidade da implementação, que prescindiria de teste de meios.

A concessão da renda garantida, tanto na versão Friedman como na de Roberts, pressupõe o desmantelamento da proteção social atualmente existente. Viria substituir, portanto, todos os benefícios, não importando se sua natureza é previdenciária, assistencial ou se corresponde ao seguro-desemprego. Da mesma forma, são suprimidas todas as ajudas, tais como os abatimentos fiscais e bolsas de estudo. Junto com a extinção dos encargos sociais, desaparece a intervenção do Estado no mercado de trabalho, não se mantendo nem mesmo a instituição do salário mínimo.

De acordo com essa visão, a demanda por força de trabalho aumentaria com a eliminação dos encargos sociais e o salário mínimo. Nas palavras de Friedman, "O efeito do salário é, portanto, o de tornar o desemprego maior que seria em outras circunstâncias" (Friedman, 1977:153). Ao simplificar radicalmente o sistema de proteção social, diminuindo a burocracia custosa e tornando transparente o sistema redistributivo que não favorecia o cálculo racional dos agentes, a lei do

mercado pode então vigir e os salários, ao tornarem-se flexíveis como é o gosto do pensamento dos neoclássicos, podem viabilizar o pleno emprego.

Essas propostas enquadram-se no que poderia ser chamado de posição neoliberal a respeito do funcionamento da economia e da sociedade. Segundo ela, o mercado e o locus privilegiado onde é garantida a liberdade de escolha dos indivíduos e a eficiência da alocação dos recursos. Essa posição está absolutamente clara em Friedman, em seu livro *Capitalismo e Liberdade*.

“Como liberais, consideramos a liberdade do indivíduo, ou talvez a família, como objetivo último no julgamento das organizações sociais.” (Friedman, 1977:21)

E mais adiante, quando está criticando o sistema de aposentadoria organizado e administrado pelo Estado:

“A compra compulsória de anuidade impôs, portanto, pesados custos para a obtenção de pequenos ganhos. Privou a nós todos do controle sobre parte de nossa renda, obrigando-nos a usá-la para propósito determinado, a compra de uma anuidade de aposentadoria, de modo particular - e numa agência do governo. Inibiu a competição na venda das anuidades e no desenvolvimento de planos de aposentadoria. Deu origem a extensa burocracia, que mostra tendência a se expandir e a invadir outras áreas de nossa vida privada. E tudo isso para evitar que algumas poucas pessoas pudessem tornar-se um problema social” (Friedman, 1977: 160).

Que essa seja a posição defendida pelos neoliberais não há nenhuma surpresa. A surpresa fica por conta da existência de propostas semelhantes pelo lado da esquerda, muito embora assentadas em princípios absolutamente diversos.

3.2 - A Esquerda na defesa da renda MÍNIMA

Pode-se agrupar os proponentes progressistas, de acordo com os argumentos utilizados na defesa da renda mínima garantida (RMG), em dois grandes blocos: aqueles que concebem a renda mínima garantida como um direito; e aqueles que a explicam pela perda da centralidade do trabalho assalariado.

De acordo com a primeira visão, na medida em que todo cidadão constitui co-proprietário do aparelho produtivo, tem direito a ter suas necessidades fundamentais asseguradas pela

sociedade. Para ter acesso a RMG, não lhe é exigido que tenha trabalhado anteriormente, cotizado ou seja demandante de emprego.

Van Parijs certamente é o mais expressivo defensor dessa posição. Segundo esse autor, mais do que dizer que a concessão de uma renda incondicional é instrumento de flexibilização do mercado de trabalho, a partir da ótica da eficiência econômica, ou que se trata da proposta menos pior frente às condições de informação imperfeita que permeia os sistemas de proteção, é preciso buscar uma razão ética para a defesa de sua implantação. E não caberia mais a justificativa assistencial ou a própria do seguro sob o véu da ignorância. Somente a equidade poderia cumprir esse papel de viabilizar a partilha dos elementos raros de nossa sociedade atual, isto é, do trabalho e dos recursos naturais. Em suas palavras, “... as transferências são aqui requeridas pelo simples cuidado de dar a cada um uma parte igual de nosso patrimônio comum no sentido mais amplo... A alocação universal máxima não faz mais que distribuir, tanto quanto possível, entre todos o patrimônio que tende espontaneamente a ser monopolizado - muito desigualmente - por aqueles que são melhores ou mais ávidos de lucrar”. (Van Parijs, 1994:26-27).

Outros autores, dos quais se destaca Yoland Bresson, defendem a partilha do patrimônio comum mediante outros argumentos. Para ele, o nível de produção de uma sociedade não depende somente dos aportes de trabalho e de capital efetuados pelos agentes econômicos do momento, mas também é resultado da contribuição de nossos ancestrais. Sendo assim, a simples existência justifica o recebimento de uma renda da sociedade, que assume o caráter de legado. E claro que esse entendimento introduz dificuldades. Por exemplo, como diferenciar a herança do que é produto do aporte pessoal de cada um?

Para isso Bresson (1993) introduz o conceito de valor-tempo, que permitiria calcular o que cada um deve receber a título do tempo mínimo necessário para que se integre economicamente na sociedade. O valor-tempo (km) seria formado pela média dos tempos necessários profissionalmente (k) e pela quantidade de moeda em circulação por habitante em um ano (m). Dessa forma, as rendas de atividade seriam formadas de dois componentes: de km, que corresponderia à renda de existência, e de seu complemento, que seria resultado da atividade

individual (Bresson, 1994).

Um segundo tipo de abordagem parte da convicção de que a sociedade salarial estaria chegando a seu limite. Frente à diminuição inexorável da demanda por trabalho, seria necessário que a sociedade encontrasse outra forma de reconhecimento social que não aquela estabelecida pela relação contribuição/remuneração. Segundo esse critério, somente aqueles que contribuem para a produção da riqueza, e têm sua participação sancionada pelo mercado, têm direito à renda. Para Fisch (1994) e Martin (1994), é chegada a hora da emergência de uma nova forma de vida, que reconheça as atividades portadoras de valor de uso que se desenvolvem fora do mercado.

Fisch, contudo, não compartilha a idéia de pagar uma renda mínima durante toda a vida do cidadão e de forma incondicional. Sugere, por exemplo, que os jovens a reembolsem, pois "... somos apenas administradores provisórios de um patrimônio que nós deixaremos a outros" (Fisch, 1994:47). Já as pessoas em idade ativa, para terem direito à renda, devem se engajar em alguma atividade comunitária¹⁵. Note-se, portanto, que o autor está restringindo as atividades a serem objeto da concessão de renda àquelas desenvolvidas de forma associativa, o que não é idéia de Martin.

Já Rifkin (1995), embora parta do reconhecimento da perda de importância das atividades desenvolvidas junto ao setor público e privado, acentuando o peso relativo que assume o trabalho voluntário na sociedade americana¹⁶, dirige a concessão da renda mínima - a que chama de salário social - somente aos pobres e condiciona seu pagamento à realização de trabalho no setor sem fins lucrativos. Assim, se na concepção de Fisch a renda mínima claramente não se constitui direito, e sim uma solução eficiente para o problema do desemprego, em Rifkin, assemelha-se ao benefício concedido pelas "casas de trabalho" da assistência social do século XIX.

3.3 - Combinação de renda mínima e redução da jornada de trabalho

Há, ainda, entre a esquerda, aqueles que defendem a introdução de uma renda mínima, mas combinada a redução da jornada de trabalho. Entre eles destaca-se Guy Aznar. De acordo com esse autor, a solução do problema social não está na garantia de renda aos "excluídos", e sim em achar

os meios de, simultaneamente, redistribuir a riqueza crescente e o volume de emprego decrescente. Para atingir esses objetivos, ele propõe a redução da jornada de trabalho, mas acompanhada da diminuição do salário pago pela empresa e da concessão de uma renda igual para todos os trabalhadores. Essa renda consiste de uma indenização pela partilha do trabalho.

Note-se que uma das preocupações de Aznar é que a garantia de emprego não resulte em custo para as empresas. Por outro lado, justifica o "segundo cheque" mediante o seguinte argumento: "... na medida em que as riquezas já não são produzidas principalmente pelo trabalho, a renda não é mais constituída exclusivamente pelo salário, mas por um mecanismo redistributivo de riquezas produzidas sem trabalho". (Aznar, 1994:67)

É preciso mencionar, ainda, que Aznar não esclarece quem é o agente pagador desse "segundo cheque". Aliás, na medida em que cogita que essa renda poderia ser financiada mediante a extinção dos encargos sociais, e, portanto, do sistema de proteção social vigente, dá a atender que não necessariamente haveria um segundo pagamento. A complementação de valor igual para todos os trabalhadores poderia ser resultado da transferência dos encargos para o salário dos trabalhadores.

A idéia de "dois cheques" fez escola na América Latina. Lo Vuolo, na Argentina, apresenta proposição bastante engenhosa. Segundo esse autor, além de uma renda cidadã, que seria universalmente distribuída, os salários dos trabalhadores seriam compostos por duas partes: um componente fixo e um variável que represente a participação dos trabalhadores nos resultados da empresa.

Para Lo Vuolo, essa proposta qualifica-se por ser uma alternativa ao receituário de Washington para a América Latina, que considera o desmantelamento da rede de proteção social e do trabalho condição necessária para a região ganhar competitividade no novo mundo da globalização, e porque garantiria "...retomar a proposta de consenso social que primava no Estado do Bem Estar. Esse consenso buscava equilibrar o poder de negociação das partes envolvidas no processo de produção, o âmbito onde se define a disputa pelos direitos que fazem a cidadania social." (Lo Vuolo, 1996:165)

Na verdade, Lo Vuolo quer viabilizar a competitividade das empresas e, ao mesmo tempo,

garantir a existência de uma rede de proteção. Uma maior competitividade seria obtida através da redução do custo fixo com a força de trabalho e do aumento da produtividade decorrente do estímulo que o salário complementar representaria para os trabalhadores¹⁷. Na medida em que a rede de proteção se resume à concessão da renda cidadã, seriam eliminados os encargos sociais atualmente existentes, o que reduziria ainda mais o custo das empresas.

3.4 - Não a renda mínima!

Pela redução da Jornada de trabalho!

Poderia ser resumida nessas palavras de ordem a posição de alguns setores da esquerda a respeito da implantação de programas do tipo renda mínima. Qual é o impacto que a concessão de uma renda mínima, universal ou não, provoca sobre o mercado de trabalho? Ela é capaz de promover a coesão social, integrando o indivíduo à sociedade? É a partir das respostas a esses questionamentos que autores, tal como André Gorz, se colocam frontalmente contra a renda mínima como solução para a nova questão social introduzida pela acumulação flexível.

De fato, se o valor da renda for suficientemente baixo, de forma que o trabalhador permaneça estimulado para procurar trabalho - tal como deseja Friedman, os trabalhos precários poderiam ser remunerados abaixo do mínimo de subsistência, o mesmo ocorrendo com os benefícios sociais, caso eles continuassem a existir. Se, por outro lado, o valor for suficiente, capaz de prover as necessidades básicas, não só tornaria aceitável o desenvolvimento do emprego intermitente, temporário ou a tempo parcial, como aumentaria o poder do Estado sobre as pessoas. Isto porque, como diz Gorz, a renda, nesta segunda alternativa, "... será somente uma renda outorgada que coloca seus beneficiários na dependência do Estado sem lhe dar nenhum domínio nem direito sobre ele." (Gorz, 1994:57)

A sociedade capitalista somente reconhece o trabalho a partir de sua inserção no circuito econômico, isto é, por sua capacidade de gerar e viabilizar a mais valia. E isso continua a ser verdadeiro mesmo quando se considera que a participação do trabalho na produção da riqueza material tem diminuído. Ele ainda é central, constituindo-se fonte de valorização do capital. Dessa forma, as atividades externas ao trabalho remunerado, aquelas que os trabalhadores desenvolveriam em seu tempo livre

(diário, semanal, mensal ou anual) não teriam, frente à sociedade, nenhum valor social reconhecido. Por outro lado, haveria uma outra implicação. A atividade individual ou familiar passaria a ser objeto da atenção do Estado, possibilitando que, no limite, ele pudesse definir o que é recomendado ou não. Nesse sentido, não há como justificar a concessão da renda garantida através da pretensa importância das atividades realizadas pelo terceiro setor ou no interior dos lares.

Implicações da mesma ordem decorrem da proposta que fundamenta a garantia de renda como um direito decorrente da cidadania. Na medida em que seus beneficiários não participariam da produção social, no todo ou em parte, seriam tratados como cidadãos de segunda classe, pois na sociedade capitalista o trabalho se constitui num elemento de integração social. Quem não tem acesso ao trabalho está dela excluído, ou, emprestando o nome de Castel (Castel 1995), desfilado.

É preciso, ainda, analisar-se o quanto de fatalismo existe com relação à permanência do desemprego. A maioria dos autores aqui citados, considera os níveis atuais de desemprego como inevitáveis, decorrentes de uma lei divina ou natural. Marx demonstrou que a queda da participação do trabalho na produção da riqueza é inerente ao capitalismo (Marx, 1982). Não há, contudo, nenhum determinismo econômico que estabeleça que os ganhos de produtividade devam, necessariamente, ser somente apropriados pelos empresários. Ao contrário, a partilha da produtividade sempre foi objeto de luta entre os trabalhadores e os capitalistas. Como bem lembra Rifkin:

"Os historiadores econômicos ressaltam que, no caso das duas primeiras revoluções industriais, a questão do crescimento do desemprego versus mais tempo livre acabou sendo solucionada a favor da última, embora não sem um conflito prolongado entre empregados e empregadores a respeito da produtividade e da questão de horas. Os ganhos dramáticos de produtividade no primeiro estágio da Revolução Industrial no século XIX foram seguidos por uma redução da jornada de trabalho de 80 para 60 horas semanais. Da mesma forma, no século XX, quando as economias industriais fizeram a transição da tecnologia do vapor para as tecnologias do petróleo e da eletricidade, os constantes aumentos da produtividade levaram a uma redução adicional da semana de trabalho de 60 para 40 horas. Agora,

quando estamos entrando no terceiro estágio da Revolução Industrial e colhemos os ganhos da produtividade do computador e das novas tecnologias da informação e das telecomunicações, um número crescente de observadores está sugerindo a inevitabilidade de, mais uma vez, reduzir a jornada para 30 e até mesmo 20 horas semanais..." (Rifkin, 1995).

Se a redução substantiva da jornada de trabalho não aparece como a única alternativa capaz de reintegrar os milhões de desfiliaados, é porque, na luta ideológica, os ditames da chamada globalização estão seduzindo inclusive as fileiras da esquerda. E pela ótica dos trabalhadores, e inaceitável que a competitividade seja acompanhada por desemprego, precarização do trabalho e desmantelamento dos sistemas de proteção social.

Bibliografia

- AZNAR, G. "Pour le travail minimum garanti. Non au revenu d'existence, oui à l'indemnité de partage du travail". *Futuribles*. Paris, Futuribles Sarl, nº 184, 61-72, février, 1994.
- BRESSON, Y. *L'après salariat*. Paris. Ed. Economica, 2 edição, 1993.
- CASTEL, R. *Les métamorphoses de la question sociale - Une chronique du salariat*. Paris, Fayard, 1995.
- CLERC, D. "Revenu minimum: des propositions contestables". *Futuribles*. Paris, Futuribles Sarl, nº 184, 73-80, février, 1994.
- CORIAT, B. *L'atelier et le chronomètre*. Paris, Christian Bourgois Editeur, 1982.
- "Crise e automação eletrônica da produção - robotização da fábrica e modelo fordiano da acumulação de capital". *Pesquisa e Debate*. São Paulo, PUC/SP, nº 1, 29-59, 1985.
- La robotique. Paris, Editions Découverte/Maspero, 1983.
- D'INTIGNANO, B. M. *La protection sociale*. Paris, Éditions de Fallois, 1993.
- ESPING-ANDERSEN, G. "As três economias políticas do Welfare State". *Lua Nova*. São Paulo, CEDEC, nº 35, 85:115, setembro, 1991.
- FISCH, J. M. "Pour un revenu de citoyenneté". *Futuribles*. Paris, Futuribles Sarl, nº 184, 43-48, février, 1994.
- FORD, H. *Minha vida e minha obra*. Porto Alegre, Monteiro Lobato, 1925.
- FRIEDMAN, M. *Capitalismo e liberdade*. Editora Artenova S. A., 1977.
- GENEREUX, J. *Chiffres-clés de l'économie française*. Paris, Point Seuil, 1993.
- GORZ, A. "Revenu minimum et citoyenneté: droit au travail vs. droit au revenu". *Futuribles*. Paris, Futuribles Sarl, nº 184, 61-71, février, 1994.
- HOBBSBAWM, E. "Adeus a tudo aquilo. In. BLACKBURN, Robin

(org.). *Depois da queda: o fracasso do comunismo e o futuro da sociedade*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1992.

Era dos extremos: o breve século XX - 1914/1991. São Paulo, Companhia das Letras, 1995.

LOVUOLO, R. "La economía política del ingreso ciudadano". In *Contra la exclusión: la propuesta del ingreso ciudadano*. Buenos Aires, Mino y Davila Editores, 1996.

LAMIOT, D.; LANCERY, J. P. *La protection sociale*. Paris, Éditions Nathan, 1989.

MARTIN, G. "La pauvreté, une question de société". *Futuribles*. Paris, Futuribles Sarl, nº 184, 81-88, février, 1994.

MARQUES, R. M. *Automação microeletrônica e o trabalhador*. São Paulo, Bienal, 1988.

MARX, K. *O capital*. Difel, 1982.

MATTOSO, J. E. L. "O novo e inseguro mundo do trabalho nos países avançados". In: Oliveira, C. A. B. (org.) *O mundo do trabalho - crise e mudança no final do século*. São Paulo, Editora Página Aberta, 1994.

NADEL, H. *Crise de la société salariale, nouvelle pauvreté: une approche regulationniste*. Mimeo, 1995.

NEPP/IEA *crise internacional e as políticas sociais: uma proposta de análise comparada*. Relatório de pesquisa. Campinas, 1985.

OFFE, C. *Capitalismo desorganizado: transformações contemporâneas do trabalho e da política*. São Paulo, Editora Brasiliense, 2ª edição, 1994.

OLIVENNES, D. "Le société de transferts". *Le Debat*. Paris, Calmann-Levy, nº 69, 110-121, abril, 1992.

PRZEWORSKI, A. *Capitalismo e social-democracia*. São Paulo, Companhia das Letras, 1989.

RICHE, P. "Le revenu d'existence: un moyen essentiel pour sortir de l'impasse sociale". *Futuribles*. Paris, Futuribles Sarl, nº 184, 31-42, février, 1994.

RIFKIN, J. *O fim dos empregos: o declínio inevitável dos níveis de empregos e a redução da força global de trabalho*. São Paulo, Makron Books do Brasil Editora Ltda, 1995.

VAN PARUIS, Ph. "Au delà de la solidarité. Les fondements éthiques de l'Etat-providence et de son dépassement". *Futuribles*. Paris, Futuribles Sarl, nº 184, 05-29, février, 1994.

Notas

³ Henry Ford, em seu livro *Minha vida e minha obra*, é absolutamente explícito sobre essa intenção (Ford, 1925).

⁴ Para ter uma idéia do peso relativo dos trabalhadores na vida política alemã, veja o prefácio de Engels no livro *A luta de classes na França*, de Marx.

⁵ Alguns países chegaram a garantir a seus desempregados 80% de seus antigos salários, durante a década dos 60 (Hobsbawm, 1995).

⁶ A introdução de piso para os benefícios cujo o acesso é definido através de prévia contribuição significou o rompimento da lógica de seguro, pois é possível que o contribuinte, através de seu esforço individual, não pudesse ter direito a um benefício daquele valor. O completo rompimento entre a contribuição e o benefício é exemplificado através da garantia de renda para jovens que nunca trabalharam e idosos que nunca contribuíram.

⁷ Na economia, a principal defensora dessa posição é a escola francesa da regulação. Abordagens semelhantes encontram-se na ciência política, nos estudos de Ian Gough (1978), Claus Offe (1994) e Gosta Esping-Andersen (1985)

⁸ Embora não houvesse nenhum dispositivo legal que garantisse a estabilidade, sua existência era decorrente do fato de a economia funcionar a quase pleno-emprego.

⁹ Para uma síntese do pensamento dos autores que adotam essa abordagem, ver Marques (1988).

¹⁰ Entre os problemas comumente apontados salientam-se: o aumento das peças e produtos fora das especificações; a existência de postos de trabalho cujas tarefas não podiam ser executadas em tempo menor, impedindo o aumento do ritmo do trabalho no conjunto da linha de montagem. Para maiores detalhes, ver Coriat (1983).

¹¹ Esta parte que segue constitui uma versão modificada do artigo Mudanças do Mundo do Trabalho e Proteção Social escrito para a revista São Paulo e Perspectiva (Seguridade Social e Desemprego) da Fundação SEADE, no prelo no momento em que este texto estava sendo desenvolvido.

¹² Um estudo detalhado dessa problemática pode ser encontrado no trabalho de Mattoso (1994).

¹³ Em 1971, a taxa de desemprego dos trabalhadores dos diplomados no 2º ou 3º ciclo universitário, com formação em uma grande escola ou escola de engenharia, na França, era de 1,3% para os homens e 1,5% para as mulheres. Em 1991, essas taxas haviam aumentado para 2,5% e 5,9%, respectivamente (Généreux, 1993).

¹⁴ Talvez se assistisse o retorno da capitalização.

¹⁵ Vale notar que esse benefício não seria estendido aos estrangeiros.

¹⁶ Rifkin chama o setor compreendido pelo trabalho voluntário como terceiro setor. Ele seria responsável pela formação de 6% do PIB e por 9% do emprego total dos Estados Unidos (Rifkin, 1995:264).

¹⁷ Para Lo Vuolo, também a existência da renda cidadã resulta em aumento da produtividade, pois seu valor estará na dependência da evolução da riqueza global da sociedade.