



Instituto Universitário de Lisboa

Escola de Ciências Sociais e Humanas

Departamento de Economia Política

Estratégias de desenvolvimento para combater a pobreza no século XXI: o Rendimento Social de Inserção em Portugal e o Programa Bolsa Família no Brasil

Carolina dos Santos Luz Correia

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento, Diversidades Locais e Desafios Mundiais

Orientador:

Professor Doutor Jordi Estivill Pascual, Professor Catedrático,
Universidade de Barcelona, Espanha

Co-orientador:

Professor Doutor Diogo Rosenthal Coutinho, Professor Associado,
Universidade de São Paulo, Brasil

Outubro, 2012



Escola de Ciências Sociais e Humanas

Departamento de Economia Política

Estratégias de desenvolvimento para combater a pobreza no século XXI: o Rendimento Social de Inserção em Portugal e o Programa Bolsa Família no Brasil

Carolina dos Santos Luz Correia

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento, Diversidades Locais e Desafios Mundiais

Orientador:

Professor Doutor Jordi Estivill Pascual, Professor Catedrático,
Universidade de Barcelona, Espanha

Co-orientador:

Professor Doutor Diogo Rosenthal Coutinho, Professor Associado,
Universidade de São Paulo, Brasil

Outubro, 2012

Resumo

O início do século XXI consistiu num novo desafio para o *Welfare State*. A pobreza continua a ser uma problemática bem real tanto em países em vias de desenvolvimento, como em países desenvolvidos.

Em 2003, Portugal e Brasil implementaram políticas sociais assentes num rendimento mínimo sujeito ao cumprimento de condicionalidades por parte dos seus beneficiários, ou seja, Programas de Transferência Condicionada de Rendimentos (PTCR) – o *Rendimento Social de Inserção* (RSI) e o *Bolsa Família* (BF), respectivamente.

Apesar de deterem características muito distintas, os dois países convergem em aspectos suficientemente relevantes na evolução das suas política sociais e no aparente desenho destas PTRC em específico para sugerir a plausibilidade de uma comparação entre eles.

O objectivo principal desta dissertação é reflectir sobre se o RSI e BF constituem estratégias não só de luta imediata contra a pobreza mas também de promoção de desenvolvimento, ou seja, se mais do que ter um cariz paliativo e assistencial, são sustentáveis, na medida em que proporcionam a inserção activa das pessoas pobres na sociedade e no mercado de trabalho, quebrando com o ciclo integeracional da pobreza.

Palavras-chave: Pobreza, *Welfare State*, Políticas de Transferência de Rendimentos Condicionada, Desenvolvimento.

Abstract

The beginning of the 21st century consisted of a new challenge to the welfare state. Poverty was still a very real problem in developing countries as in developed ones.

In 2003, Portugal and Brazil implemented social policies based on a minimum income scheme that relied on the fulfilment of conditions by its beneficiaries, designated Conditional Cash Transfer programmes – *Rendimento Social de Inserção* (RSI) and *Bolsa Família* (BF).

Despite having quite distinctive characteristics, the two countries converge in aspects significant enough to suggest the plausibility of its comparison.

The main objective of this dissertation is to reflect on whether RSI and BF consist of strategies not only for fighting poverty in an immediate way but if they also promote development; if more than having a palliative and assisting profile, they are sustainable, in a way that they promote an active insertion of poor people in society and employment market, breaking the intergenerational poverty-cycle.

Key-words: Poverty, Welfare State, Conditional Cash Transfer programs, Development.

Índice

INTRODUÇÃO.....	1
CAPÍTULO I. Objectivos e Metodologia da Dissertação.....	4
1.1.Objectivos e pergunta de partida.....	4
1.2.Metodologia utilizada.....	4
CAPÍTULO II.Enquadramento teórico.....	8
2.1. As múltiplas faces da pobreza.....	8
2.2. <i>Welfare State</i> e Rendimento Mínimo. O desafio Focalização vs. Universalização.....	11
2.3. Desenvolvimento.....	16
CAPÍTULO III.O <i>Rendimento Social de Inserção</i>	20
3.1.Evolução da política social em Portugal.....	20
3.1.1.O século XX: transição democrática e a nova geração de políticas sociais.....	20.
3.1.2.O século XXI.....	27
3.2. Características do <i>Rendimento Social de Inserção</i>	31
CAPÍTULO IV.O <i>Programa Bolsa Família</i>	42
4.1. A evolução da política social no Brasil.....	42
4.1.1.O século XX: transição democrática e a nova geração de políticas sociais.....	42
4.1.2. O século XXI.....	47
4.2.Características do <i>Programa Bolsa Família</i>	52
CAPÍTULO V. Análise comparativa.....	64
CONCLUSÃO.....	74
BIBLIOGRAFIA.....	80
FONTES.....	85

Índice de Quadros

Quadro 2.1: Escalas de generosidade e rigidez de PGRM.....	16
Quadro 3.1: Gasto público com os programas RMG e RSI.....	34
Quadro 4.1: Distribuição das famílias inscritas no Cadastro Único.....	52
Quadro 4.2: Distribuição dos beneficiários do PBF quanto à faixa etária.....	53
Quadro 5.1: Comparação despesa pública com RSI e PBF.....	71
Quadro 5.2: Comparação da desigualdade (Índice de Gini) entre Portugal e Brasil.....	71
Quadro 5.3: Comparação faixa etária RSI e PBF.....	72

Índice de Figuras:

Figura 3.1: Faixa etária dos beneficiários do RSI.....	33
Figura 3.2: Número de beneficiários do RSI.....	33
Figura 4.1: Número de famílias atendidas pelo PBF.....	54
Figura 4.2: Orçamento reservado ao PBF.....	55
Figura 4.3: Respostas ao incumprimento das condicionalidades do PBF.....	60

Glossário de siglas

CNE – Comissão Nacional de Eleições

CNRSI – Conselho Nacional do Rendimento Social de Inserção

FMI – Fundo Monetário Internacional

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IEFP – Instituto do Emprego e Formação Profissional

INE – Instituto Nacional de Estatística de Portugal

IPEA – Instituto de Pesquisa Económica Aplicada

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MTSS – Ministério do Trabalho e da Segurança Social

OIT – Organização Internacional do Trabalho

ONU- Organização das Nações Unidas

PBF – Programa Bolsa Família

PGRM – Programas de Garantia de Renda/Rendimento Mínimo

PIB – Produto Interno Bruto

PS – Partido Socialista

PSD – Partido Social-Democrata

PT – Partido dos Trabalhadores

PTRC – Programas de Transferência de Renda/Rendimento Condicionado

RMG – Rendimento Mínimo Garantido

RSI – Rendimento Social de Inserção

SENARC- Secretaria Nacional de Renda de Cidadania

INTRODUÇÃO

“Vivemos num mundo de abundância nunca antes vista e de uma espécie tal que dificilmente se poderia sequer imaginar há um ou dois séculos atrás. (...) E no entanto vivemos ainda num mundo de notáveis privações, indigência e opressão. Há, juntamente com os velhos, muitos problemas novos, incluindo a persistência da pobreza e das necessidades elementares insatisfeitas, a ocorrência de fomes (...) e as ameaças agravadas à sustentabilidade da nossa vida económica e social. Muitas destas privações podem, numa ou noutra forma, observar-se quer nos países ricos quer nos pobres. *Superar estes problemas é uma parte fulcral da forma como se exerce o desenvolvimento.*” Amartya Sen, O desenvolvimento como liberdade

O século XXI começou com a pobreza a ser ainda um problema bem real um pouco por todo o mundo. Portugal e Brasil não foram excepção e a forma que estes dois países escolheram adoptar para lutar contra a pobreza e promover o desenvolvimento foi o que motivou este estudo.

A globalização económica e as dificuldades similares no ajustamento estrutural verificadas um pouco por todo o mundo, teriam sido responsáveis, por uma tendencial homogeneização das respostas à escala e, daí, pela aparente convergência das políticas nacionais (Hespanha e Valadas, 2001). Tal como explícito nos capítulos seguintes, o modelo de *welfare* de vários países pareceu convergir na aposta em determinados instrumentos de intervenção para problemáticas como a pobreza, o que permite levantar a questão se essa convergência também se estende às estratégias de desenvolvimento. A opção pelo termo *Welfare State* no original em inglês, prende-se com a abundância de designações existentes na literatura portuguesa e brasileira, que podem dar azo a ambiguidades semânticas susceptíveis de interferir na clareza da análise.

Em 2003, Portugal e Brasil implementaram programas focalizados de rendimento mínimo no combate à pobreza, aos quais eu me refiro apropriando-me da expressão Programas de Transferência de Rendimentos Condicionada (PTRC), comumente utilizada na literatura académica brasileira. Na prática, tais constituem um contrato entre pessoas carenciadas e o Estado, no qual a atribuição de uma prestação monetária está

sujeita ao cumprimento de determinadas contrapartidas. É neste modelo que se inserem o *Rendimento Social de Inserção*, em Portugal; e o *Bolsa Família*, no Brasil.

Considerarei interessante, países diferentes em tantos aspectos (geográfico, administrativo, económico, por exemplo) optarem por estratégias, à partida, similares, o que sugeria a plausibilidade de uma comparação. Comparação que pretende discernir se estas medidas constituíram parte das respectivas estratégias de luta contra a pobreza, num sentido mais restrito, ou se são também integrantes de estratégias de desenvolvimento, num sentido mais amplo. A principal diferença entre o primeiro e o segundo tipo de estratégia, é que o primeiro daria prioridade ao combate dos sintomas e não das causas, enquanto o segundo pressupõe a saída da situação de pobreza e inclusão dessas camadas de população na vida social e laboral da sociedade em que se inserem, através da sua capacitação e autonomização. Preveria assim, uma sustentabilidade do modelo social, em vez de uma solução temporária, conjuntural e assistencialista – um paliativo. Tendencialmente, as políticas de combate à pobreza, por si sós, detêm esse cariz conjuntural e assistencialista uma vez que combatem manifestações de problemas, não considerando necessariamente as causas; são políticas externas que tentam minorá-las. A questão da luta contra a pobreza é, então, algo bastante complexo, que exige uma pluridisciplinaridade e contextualização histórico-política, uma vez que a própria concepção social de pobreza é variável ao longo dos tempos.

O desafio que aqui se coloca é perceber se o RSI e BF, asseguram, exactamente, esse equilíbrio entre estratégias: combater a pobreza, assegurando o desenvolvimento. Combater a pobreza sem associá-la a uma política de desenvolvimento, tal como engranar num processo de desenvolvimento a todo o custo pode gerar efeitos perversos, como visto, por exemplo, com a Revolução Industrial: neste caso, o ajuste a novas realidades produtivas, a alteração de estruturas e métodos industriais, não levou em consideração a inclusão da mão-de-obra afectada aos métodos e técnicas agora obsoletos, impossibilitando a absorção dessas camadas da população no novo modelo de sociedade (gerando desemprego) e de desenvolvimento e criando, portanto, exclusão, desigualdade e pobreza.

Começo por apresentar os conceitos envolvidos no CAPÍTULO II – Enquadramento teórico – ou seja, Pobreza, *Welfare State*, Rendimento Mínimo; e Desenvolvimento. Aqui é feita a revisão da literatura mais relevante para uma contextualização teórica que, espero, seja útil para a análise dos programas estudados nos capítulos posteriores.

Nos capítulos III e IV, analiso extensivamente o RSI e o BF, inserindo-os na evolução recente da protecção social dos dois países e apresentando as suas principais características, inspirando-me num exercício de Francesca Bastagli (Bastagli, 2009): focalização (população-alvo), cobertura/extensão do programa, tipo de benefícios, mecanismos de selecção dos beneficiários, coordenação/arranjos institucionais, contrapartidas, respostas ao não-cumprimento das contrapartidas; e portas de saída.

O CAPÍTULO V corresponde à análise comparativa dos dois programas, no qual agrego e contraponho as principais características dos programas e dos sistemas de protecção social, de *Welfare State* em que se inserem.

Finalmente, nas Conclusões, apresento o que extraí deste trabalho, numa tentativa de clarificação da pergunta de partida, enunciada no ponto 1.1 do CAPÍTULO I – Objectivos e metodologia.

CAPÍTULO I – Objectivos e metodologia

1.1 Objectivos e pergunta de partida

Nesta dissertação, pretendo analisar e reflectir acerca dos desenvolvimentos recentes no desenho e implementação das políticas sociais relativas ao combate à pobreza e à promoção do desenvolvimento em Portugal e no Brasil. Mais especificamente, procuro compreender de que modo as medidas concretas de PTRC posicionam estes países num novo quadro geral de políticas públicas do *Welfare State*.

A pergunta de partida para esta tese pode formular-se do seguinte modo: podem programas focalizados, de rendimento mínimo com contrapartidas do tipo *Rendimento Social de Inserção* e o *Bolsa Família*, ser mecanismos de luta contra a pobreza e, ao mesmo tempo, estarem articulados com a promoção do desenvolvimento, desenhados para o século XXI?

O ponto de partida da pesquisa assenta na hipótese de uma tendência global, na qual Portugal e Brasil se incluem, de aposta em PTRC, como instrumentos para a redução da pobreza, desigualdade e promotores de desenvolvimento.

O objectivo geral da dissertação subdivide-se em alguns objectivos mais específicos: determinar a natureza do direito à prestação (contratual, legal, contributiva, financeira, discricionária ou ditada profissionalmente); quem tem direito e em que condições; quais as características tidas em conta – individuais, familiares, grupais, territoriais etc.; qual a natureza do benefício: que funções esperam cumprir? (Titmuss, 2003). Deste modo, perceber se é possível estabelecer um paralelo entre os dois programas – RSI e BF- e se estes contribuem simultaneamente para a redução da pobreza e para a promoção do desenvolvimento nos respectivos países.

1.2 Metodologia

Na realização deste estudo, a opção metodológica recaiu na abordagem *case-oriented* uma vez que abordo a ligação entre o fenómeno “pobreza” e a sua resposta na forma de políticas públicas, conceptualizando-a e analisando-a empiricamente (uma vez que adopta como objecto de estudo uma realidade empírica; uma situação concreta e analisa-a através de literatura e documentação relevante) enquanto manifestação de um mais amplo quadro teórico e conceptual, onde se inserem os modelos de

desenvolvimento no Brasil e em Portugal. Ou seja, quis saber quando e como as políticas públicas de combate à pobreza ganharam legitimidade política nos dois contextos, desde que se tornaram problemáticas a incluir na formulação das agendas governativas até serem consideradas como sinónimo de programas de transferência directa de rendimentos, como vem a suceder na primeira década do século XXI.

Tal como foi esquematizado por Donatella della Porta (2008), esta é uma abordagem que mobiliza conceitos específicos e complexos (“*names with capitals*”), construídos/completados ao longo da pesquisa através de uma *process analysis* sistemática.

Por forma a garantir mais consistência ao estudo houve que considerar o número desses conceitos em jogo, pelo que me é possível enunciar as seguintes: pobreza, PTRC, *Welfare State*; e Desenvolvimento.

É uma comparação qualitativa e não estatística ou quantitativa, assente sobretudo em dados e resultados; e histórica, na medida em que insere os PTRC na evolução política e social recente e relevante dos dois países, que aqui considere ser a partir das respectivas transições democráticas, na segunda metade do século XX.

Ao considerarmos os dois casos em estudo – Portugal e Brasil – deparamo-nos imediatamente com a evidência da necessidade do recurso ao *most-different system design* (della Porta, 2008), maximizando as diferenças como meio para a compreensão uma vez que este sistema permite observar se determinada variável independente (neste caso políticas públicas na forma de transferência directa de rendimentos) se mantém válida em macrounidades tão distintas como os países Portugal e Brasil. As diferenças são flagrantes e possivelmente mais do que a pertinência percebida inicialmente de uma comparação mas esse é um desafio que faz acrescer o interesse do estudo.

De entre a variedade de formas que um estudo de caso pode assumir, optei por me guiar maioritariamente pelo estudo de caso interpretativo, que utiliza estruturas teóricas para providenciar uma explicação para casos específicos, o que pode desembocar numa avaliação e redefinição de teorias (Vennesson, 2008). Recorri à revisão da literatura existente e relevante sobre pobreza e políticas públicas (modelos de definição e legitimação) e apliquei as conclusões essenciais aos contextos particulares brasileiro e

português, nomeadamente aos programas *Bolsa Família* e *Rendimento Social de Inserção*, num esforço de objectivação e concretização. Esperei, deste modo, chegar a conclusões sobre como a linha de políticas públicas que Brasil e Portugal optaram por seguir se insere nos modelos de desenvolvimento que almejam, de forma coerente.

Definida a metodologia para esta dissertação de mestrado, restou seguir os passos referidos por Pascal Venneson (2008) no seu paralelismo com as etapas do filósofo francês Gaston Bachelard: ruptura epistemológica (criação dos casos a partir do corte com o conhecimento convencional, o que requer reflexão crítica), conceptualização (construção teórica; revisão dos conceitos em estudo pela aprendizagem dos casos escolhidos) e observação (na qual o *process tracing* é uma possibilidade adequada).

Considerando a estrutura da dissertação, seguindo-se à parte introdutória, foi feita a conceptualização das variáveis –, Pobreza, Welfare State, PTRC e Desenvolvimento – que corresponde ao CAPÍTULO II – Enquadramento teórico.

O CAPÍTULO III – *Rendimento Social de Inserção* – e o CAPÍTULO IV – *Programa Bolsa Família* – procuram fazer o estado-da-arte nos dois casos em estudo, respectivamente, Portugal e Brasil. No caso português a análise serviu-se do programa Rendimento Social de Inserção (RSI) e no caso brasileiro, do programa Bolsa Família (BF). A fase de observação pautou-se por um recurso a fontes governamentais e oficiais (através de portais online e instituições) e de toda a espécie de origens dentro da chamada Sociedade Civil (centros de investigação, produção académica, *think tanks*, media e plataformas de opinião pública, ONG's e diversas organizações internacionais de referência e pertinência para as áreas em questão).

O CAPÍTULO V teve como meta a comparação das reflexões, visões e inquietações originadas anteriormente; a contraposição directa entre as variáveis em causa, nos dois países. É aqui que o recurso ao *most different system design* está mais presente.

Finalmente, o sexto capítulo enuncia as conclusões retiradas da totalidade do estudo, apresentando as relações entre as variáveis antes explanadas sob uma nova luz conceptual e teórica. Retorno à pergunta de partida que originou a ruptura epistemológica – constituem os programas *Rendimento Social de Inserção* e *Bolsa*

Família, mecanismos de luta contra a pobreza desenhados para o século XXI?- e apresento eventuais respostas, indícios, considerações.

CAPÍTULO II – Enquadramento teórico

2.1 As múltiplas faces da pobreza

O conceito de pobreza não é unívoco: é uma construção social, variável ao longo do tempo, dependente do contexto histórico e político. A análise das respostas públicas ao fenómeno da pobreza seria enganadora se não considerasse o respectivo enquadramento conceptual geral.

Historicamente, relata o sociólogo Zygmunt Bauman (1987), a condição de pobreza está associada a sectores específicos das sociedades – as classes não possidentes – que de alguma forma estão em estado de privação relativamente à satisfação de determinadas necessidades. A representação da pobreza só se torna tema social quando passa da esfera religiosa – associada à caridade para a esfera do Estado – políticas sociais. A lógica assistencial e caritativa continua vinculada à Igreja Católica e às suas associações.

Consideremos então o período a partir da industrialização: as classes não possidentes estavam associadas às classes trabalhadoras. Estas tinham poucos meios e condições de vida e trabalho geralmente miseráveis. Contudo, detinham poder de negociação na medida em que estavam na posse de um factor crucial para o funcionamento da economia e da produção de riqueza: o trabalho; tinham uma palavra a dizer.

Com a passagem para a sociedade de consumo, a capacidade consumidora substitui o potencial produtivo enquanto factor essencial de produção de riqueza e quem está à margem deste padrão, quem não detém poder de compra constitui um fenómeno anómalo e até repugnante. O pobre das sociedades contemporâneas é aquele que não se insere neste modelo de sociedade, cujo consumo não tem relevo no sucesso da reprodução de capital. É ele o destinatário da “caridade administrada pelo Estado sob a forma de assistência social ou auxílios suplementares” (Bauman 1987: 230-268) criando uma etiquetagem/rótulo de fracasso social difícil de integrar na dinâmica da sociedade, promotor de uma exclusão que perpetua a condição de pobreza.

O que significa ser pobre no início do século XXI?

O conceito desdobra-se hoje numa miríade de definições (num esforço de objectivação levado a cabo, em grande parte, por organizações internacionais como as Nações Unidas ou o Banco Mundial):

Essencialmente, pobreza é a negação de escolhas e de oportunidades, uma violação da dignidade humana. Significa a falta da capacidade básica de participar de facto numa sociedade. Significa não ter os meios suficientes para alimentar e vestir uma família, não ter uma escola ou clínica à qual ir, não ter terra na qual se possa cultivar alimentos ou um emprego que assegure a sua subsistência. Significa insegurança, incapacidade e exclusão de indivíduos, famílias e comunidades. Significa susceptibilidade à violência e frequentemente, viver em ambientes frágeis e periféricos, sem acesso a água potável ou saneamento (Nações Unidas).

Pobreza é a marcada privação no bem-estar e comporta diversas dimensões. Inclui baixos rendimentos e a incapacidade de adquirir bens e serviços básicos necessários a uma vivência digna. Pobreza também inclui baixos níveis respeitantes a saúde e educação, fraco acesso a água potável e saneamento, segurança física insuficiente, falta de voz activa e insuficiente capacidade e oportunidade de o indivíduo melhorar a sua própria vida (Banco Mundial).¹

A Rede Europeia Anti-Pobreza (EAPN, 2012) divide a pobreza em duas vertentes:

Pobreza relativa: quando o nível de vida e rendimento de uma pessoa se encontra muito abaixo do padrão médio de vida do seu país ou região de uma forma que esse mesmo indivíduo tem dificuldade em ter uma vida normal e participar em actividades económicas, sociais e culturais simples/quotidianas. O significado do conceito varia de país para país, dependendo do nível de vida gozado pela maioria da população. Ainda que não tão grave quanto a pobreza absoluta, a pobreza relativa é também bastante séria e danosa;

Pobreza extrema ou absoluta: quando uma pessoa não tem acesso às condições básicas para a sua sobrevivência. Podem por exemplo estar em situações de fome, falta de água potável, habitações decentes, falta de roupa ou medicamentos. Estas situações são mais comuns em países em desenvolvimento mas ocorrem também dentro da União Europeia, como nas comunidades Romani ou sem-abrigo.

¹ Ambas as traduções são pessoais e realizadas a partir dos sites correspondentes e referidos na bibliografia.

A redução deste tipo de pobreza para metade até ao ano de 2015 consiste numa das metas estabelecidas em 2000 pelas Nações Unidas nos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio.

Outros indicadores, contribuem para quantificar a problemática através de estatísticas – PIB *per capita*, Esperança Média de Vida, Taxa de Mortalidade Infantil, Índice de Pobreza Humana, para referir os mais utilizados; ou o Coeficiente de Gini, na medição da desigualdade na distribuição de rendimentos.

Esta é a acepção mais ampla de pobreza, relacionada com a falta de recursos e condições mínimas para uma vida digna; mas o conceito assume, cada vez mais, novas formas. Um exemplo é a designação *working poor*, ou trabalhador pobre, definido pelo estudo canadiano de Fleury e Fortin (2006) como um indivíduo que trabalha o equivalente a um horário completo durante pelo menos meio ano mas cujo rendimento familiar se encontra abaixo do limiar estabelecido para rendimentos. No caso de se considerar um agregado familiar (*working poor family*) esta seria uma família que incluía pelo menos um trabalhador pobre.

Na sua obra *Desenvolvimento como Liberdade* (1999), Amartya Sen concebe a pobreza enquanto a privação de capacidades (*capabilities*) básicas, numa visão que considera para além da constatação de baixos rendimentos, de limiares numéricos que decidem se uma pessoa é pobre ou não.

Frequentemente associados à problemática da pobreza estão os conceitos de exclusão social, marginalização, precariedade e vulnerabilidade. A Organização Internacional do Trabalho (OIT) traça um amplo retrato destes conceitos e das estratégias postas em prática para lidar com eles até aos dias de hoje (Estivill, 2003).

A exclusão social em particular, surge como conceito sobreposto e geralmente complementar ao da pobreza; as duas problemáticas reforçam-se mutuamente (Eduardo Vítor Rodrigues et al, pp65) e resulta “de uma desarticulação entre as diferentes partes da sociedade e os indivíduos, gerando uma não-participação num conjunto mínimo de benefícios que definem um membro de pleno direito da sociedade – inerente à figura dos excluídos – opondo-se claramente à noção de integração social (Capucha 1998).”

No século XXI a pobreza parece portanto ter finalmente visto reconhecidas a sua complexidade e multidimensionalidade. Está bem presente na retórica dos governos (Guy Standing, 2003 ILO); resta ver como se concretiza em termos de políticas públicas: como é que o Estado de Bem-Estar tem respondido a esta problemática e concretamente nos casos português e brasileiro?

2.2 *Welfare State* e Rendimento Mínimo. O desafio Focalização vs. Universalização

A legislação Bismarckiana do final do século XIX é considerada por autores como Kunhle e Alestalo (2000: 3-18) enquanto ponto de partida para o *Welfare State* na sua acepção moderna. Foi a partir desta altura que os esquemas de segurança social ligados à ocupação profissional ganharam expressão e começaram a ser implementados nalguns países da Europa ocidental, com a criação dos primeiros seguros públicos e obrigatórios.

Durante o período entre Guerras, e depois com Beveridge em Inglaterra, a segurança social tornou-se mais abrangente, não só em termos de situações consideradas mas também de população abrangida e dos países que adoptaram os seus quatro esquemas principais: doença, acidentes de trabalho, idade e desemprego.

Com o fim da II Guerra Mundial, o modelo Keynesiano inaugura uma nova fase do chamado Estado Providência, cobrindo as principais necessidades e riscos da população dos Estados Centrais da Europa. Isto foi cimentado nos trinta anos que se seguiram e os direitos civis, políticos e sociais evoluem consideravelmente sendo poucos os colectivos sem acesso pleno a estes direitos (Estivill, 2003).

A tendência parecia ser de propagação e aprofundamento de tais esquemas de protecção social, originando inclusivamente, uma convergência europeia. Contudo, a década de 1980 despontou sob um panorama bastante heterogéneo no continente em termos de protecção social, dos seus gastos e prioridades sociais e do seu desenho institucional. Portugal é um exemplo representativo do desfasamento da Europa do Sul face à realidade da Europa Ocidental: os seus mecanismos de protecção social só recentemente se haviam libertado da lógica predominantemente laboral e corporativista do seu longo regime autoritário (1926-1974).

O conservadorismo e neoliberalismo dos anos 80 introduziram todo um criticismo à concepção de *Welfare State* nos anos que se seguiram. Apesar de se verificar até um aumento do gasto social público, em muitos países europeus (Kunhle, 2000: 4) ocorreram cortes e ajustamentos nos esquemas e programas sociais. Foi nesta altura que se verificou uma mudança do ideal de universalismo das políticas sociais para estratégias selectivas, de focalização, justificada pela necessidade de atenuar os constrangimentos orçamentais dos governos e atingir uma maior eficiência na alocação de recursos públicos para as pessoas em reais situações de carência -“*deserving poor*”. Mas, para Mkandawire (2005), esta foi simplesmente uma justificação mais conveniente para evitar pôr em causa a legitimidade do universalismo e a sua retórica apelativa de solidariedade e direitos.

A forma que os governos do final do século XX encontraram para resolver o criticismo e os diversos pontos cegos deste tipo de medida foi dificultar o acesso à prestação, tornando mais rígidas as condições de entrada. A intenção de auxiliar aqueles mais carenciados mesclava-se assim com a necessidade de tornar estas pessoas económica e socialmente funcionais.

A partir deste momento as políticas sociais parecem deslocar-se num eixo no qual num dos extremos está o universalismo e no outro a focalização, sendo que cada estratégia constitui, no fundo, um híbrido destas duas concepções.

No Brasil, o *Welfare State* inspirou-se na construção europeia dos seus sistemas de protecção social e adoptou os valores da solidariedade e coesão social que os caracterizam. Contudo, segundo Lena Lavinas, na América Latina “jamais se constituiu um sistema de *welfare*” (Lavinas, s.a.) e a pobreza só aparece como questão social nesta região mais recentemente, parecendo reforçar um enfoque cada vez mais distante daquele universalista que presidiu à reestruturação dos sistemas de protecção social do pós-guerra.

“A implantação das medidas de rendimento mínimo acaba de construir este edifício (Estivill, 2003:6).” A criação de uma rede de segurança mínima – rendimento mínimo – evitaria que cidadãos caíssem abaixo de um limiar económico estabelecido como o patamar para condições de vida decentes.

Reduzir a pobreza é objectivo do *Welfare State* desde os seus primórdios. A garantia de um rendimento mínimo tornou-se essencial a qualquer política pública que visasse esse objectivo. A concepção desta política é que pode diferir consoante nos referimos a um rendimento básico ou a um rendimento mínimo, sendo a principal diferença o requerimento de contrapartidas aos beneficiários da prestação monetária.

Um dos nomes actuais mais associados com a ideia de rendimento básico é o filósofo e economista político Philippe Van Parijs. No seu artigo *A Basic Income For All* afirma: “se realmente se preocupa com a liberdade, dê às pessoas um rendimento incondicional” (Van Parijs, 2000). Defende portanto a criação estatal de uma prestação básica que permita um melhoramento da condição humana sem o recurso a contrapartidas por parte dos beneficiários.

No Brasil, o debate ficou marcado pela figura do Senador Eduardo Suplicy do partido dos Trabalhadores (PT), defensor veemente de uma “renda básica de cidadania” (Suplicy, 2006), na óptica de um direito social. Até então (anos 90), a temática tinha sido marginal e os programas de transferência de rendimentos não tinham propriamente tido espaço na agenda pública brasileira. A sua ideia original acabou por não ser levada adiante mas derivou no Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), que esteve nos primórdios do PBF, uma medida que contou já com contrapartidas.

A existência de contrapartidas é fulcral para a maior parte dos esquemas de rendimento mínimo implementados no mundo, como o PBF ou o RSI.

Na ausência de uma política de rendimento básico para todos os cidadãos na maior parte dos países da Europa, a luta contra a pobreza tem sido confiada às políticas de rendimento mínimo, ou seja, transferências focalizadas, selectivas para pessoas carenciadas, em estado de privação.

Este tipo de políticas sofreu uma grande transformação nas últimas décadas, passando de políticas de transferências “passivas” a instrumentos activos que procuram dotar as pessoas pobres de meios e capacidades para participarem activamente na sociedade e no mercado de trabalho, ou seja, com vista à sua inserção social efectiva. Contudo, as variáveis determinantes destas medidas variam grandemente nos vários países europeus, nomeadamente em relação à sua generosidade e acessibilidade (Busilacchi 2008).

Segundo Busilacchi, as principais diferenças entre políticas de garantia de rendimento mínimo olhando para a primeira década do século XXI na Europa devem-se essencialmente a dois factores: i) as disparidades entre *Welfare States*, numa perspectiva político-institucional; e ii) ao momento histórico-político em que a medida foi introduzida pela primeira vez nos vários países em concreto.

i) Modelos de *Welfare State*

Esping-Andersen (2006) formula uma tipologia de *Welfare States* que contempla três categorias: liberal, continental/corporativista e social-democrata. O primeiro contempla países como os Estados Unidos, o Canadá ou a Austrália, nos quais predomina uma assistência aos comprovadamente pobres, reduzidas transferências universais ou planos modestos de segurança social.

O segundo foi caracterizado como conservador e “fortemente corporativista”. Neste modelo, os benefícios sociais estão maioritariamente dependentes de contribuições prévias dos beneficiários. Esping-Andersen exemplifica este tipo com a Alemanha, França, Áustria e Itália.

Finalmente, o Estado social-democrata apostou num *Welfare State* que promovesse a igualdade com os melhores padrões de qualidade e não uma igualdade das necessidades mínimas por meio de uma mistura de programas altamente desmercadorizantes e universalistas que, mesmo assim, respondem a expectativas diferenciadas.

Uma das mais importantes críticas ao autor deve-se ao facto de este não incluir, de modo sistemático, os países mediterrânicos como Portugal, Espanha e Grécia. Apesar de lhes reconhecer algumas características em comum como o catolicismo (excepto no caso da Grécia) ou a centralidade das dinâmicas familiares, Esping-Andersen parece incluí-los no modelo continental/corporativista (Arts, Gelissen, ed Pierson&Castles, 2006, pp181). Vários autores criticaram esta característica, formulando por vezes as suas próprias tipologias, como Maurizio Ferrera.

Este autor, considera que para além do modelo anglo-saxónico, bismarckiano e escandinavo presentes na sua concepção, existe um modelo de *Welfare State* da Europa do Sul. Neste tipo, o sistema de garantia de rendimentos pauta-se por uma fragmentação

e está intimamente ligado à condição laboral. Os benefícios sociais inserem-se numa rede de protecção social desarticulada e são financiados por contribuições fiscais.

ii) Momento histórico-político de implementação

Busilacchi organiza os esquemas de rendimento mínimo em três momentos distintos. Aqueles introduzidos após a II Guerra Mundial adoptaram uma abordagem tipicamente Beveridgiana no combate aos principais riscos sociais e eram portanto “residuais” dentro de um *Welfare State* centrado na figura do trabalhador masculino. Entre os anos 1970s e 1980s as políticas implementadas foram influenciadas pelo aumento no desemprego e pela expansão do liberalismo político e pela própria crise que o *Welfare State* experienciava, já longe do seu período áureo do pós-guerra. As medidas desta época foram desenhadas para libertar os beneficiários da dependência do *Welfare State*. Finalmente, os esquemas introduzidos (ou que vieram substituir anteriores) nos anos finais do século XX, início do novo milénio, denotam uma maior preocupação com a inclusão na vida social e laboral do país, pretendendo fazer equivaler o *Welfare State* a uma cidadania plena. A eliminação da privação material foi combinada com a ideia de inclusão activa por meio do trabalho e educação/formação profissional.

Existem claro, amplas diferenças entre os países no propósito geral destas medidas, consoante o seu desenho institucional e critérios de elegibilidade; e as características da medida em si. Em relação ao primeiro, questões como a nacionalidade e residência, idade, requisitos laborais são; relativamente ao segundo: tipo e duração da prestação, montante (valor e método de determinação), como se conjuga ou não com outros benefícios/prestações sociais.

Gianlucca Busilacchi (2008) exemplifica como os países europeus se deslocam nas escalas de rigidez dos critérios de elegibilidade e de generosidade da medida, no seguinte quadro:

Quadro 2.1: Escala de generosidade e rigidez de PGRM

Generosidade/Rigidez	Rigidez baixa	Rigidez média	Rigidez alta
Generosidade baixa	-	Bulgária, Lituânia, Polónia	França, Letónia
Generosidade média	Noruega, Suécia	Eslováquia, Estónia, Portugal, República Checa, Roménia, Áustria (alguns <i>Länder</i>)	Espanha, Eslovénia
Generosidade alta	Reino Unido, Finlândia	Irlanda, Áustria (alguns <i>Länder</i>), Malta, Chipre, Alemanha, Holanda	Dinamarca, Luxemburgo, Bélgica

O *Rendimento Mínimo Garantido* português, como as restantes medidas similares na Europa (como o *Reddito Minimo di Inserimento* em Itália, entretanto descontinuado) inspirou-se no modelo francês – *Revenue Minimum d’Insertion* (RMI) que estabelecia um contrato com o beneficiário em situação de desemprego, no qual este se comprometeria a participar num programa de assistência com vista à sua (re) -inserção laboral e social. Este modelo foi depois adaptado à sua realidade nacional, transformando-se em *Rendimento Social de Inserção*, em 2003. No mesmo ano, o Brasil implementava o *Programa Bolsa Família*.

2.3. O conceito de Desenvolvimento

Se existe outro conceito que sofreu transformações assinaláveis ao longo do tempo e que se reflectiram inclusivamente na sua designação é o conceito de desenvolvimento – à medida que foi ganhando maior interdisciplinaridade, foi desdobrando-se numa série de fileiras conceptuais: desenvolvimento sustentável (vertente ambiental), desenvolvimento local e desenvolvimento participativo (people-centered), desenvolvimento humano e desenvolvimento social (direitos humanos e garantia de mínimos sociais), e, finalmente, desenvolvimento integrado, uma mescla dos anteriores (Roque Amaro, 2004: 38-68).

“Desenvolvimento” ganhou forma e legitimidade científica após a Segunda Guerra Mundial, em pleno período entusiasta Keynesiano e estava intimamente ligado à noção de crescimento económico, liderado por um Estado garante da estabilização do sistema socioeconómico e da redução de desigualdades por meio de políticas públicas.

Com o final dos anos 60, princípio dos anos 70, a abordagem ao conceito muda radicalmente: o insucesso das “décadas do desenvolvimento”, e os choques petrolíferos conduziram a um descrédito do modelo assente no *Welfare State* – os anos 80 assistem ao regresso dos defensores da primazia das forças de mercado, da procura da estabilidade macroeconómica e da abertura dos países às trocas e ao investimento. Nomes como Ronald Reagan, Margaret Thatcher, Milton Friedman, Friedrich Hayek são indissociáveis desta corrente neoliberal.

O economista John Williamson (2004) deu nome ao que se tornou num novo paradigma² – o Consenso de Washington, que remete para as orientações de instituições sediadas na cidade de Washington como o Fundo Monetário Internacional ou o Banco Mundial (o termo estava inicialmente circunscrito a um pacote específico de medidas neoliberais que os países em vias de desenvolvimento deveriam seguir rumo ao desenvolvimento mas passou depois a deter um espectro mais amplo).

O prémio Nobel Joseph Stiglitz (2006) revelou-se por várias vezes bastante crítico da implementação deste modelo, demonstrando que recusa a adopção de medidas universais como receita para o desenvolvimento (noção aqui muito focada no Produto Interno Bruto) e frisando a necessidade de encontrar um pós-Consenso de Washington que atente mais aos princípios democráticos, com o envolvimento dos vários *stakeholders* e que dê prioridade à procura da equidade.³

Outro crítico das linhas de políticas promovidas pelas instituições internacionais é Ha-Joon Chang. Na busca por estratégias alternativas de desenvolvimento realmente eficazes e que tenham os factores históricos e sociais em consideração (em vez de perpetuarem desigualdades, funcionando como uma armadilha para os países em vias de

² <http://info.worldbank.org/etools/Bspan/PresentationView.asp?PID=1003&EID=328>

³ Publicação online do Bank Information Center a 6 de Abril de 2006, disponível em <http://www.bicusa.org/en/Article.10042.aspx>

desenvolvimento) o autor trabalhou na tese de que a superação das limitações do discurso neo-liberal não está numa viragem total para políticas intervencionistas, mas no desenvolver de um modelo que conjugue políticas e instituições – uma Política Económica Institucionalista. (Chang, 2004)

Amartya Sen põe o enfoque na questão da liberdade e torna-se um dos mais célebres defensores de visões alternativas de desenvolvimento. Para ele, o desenvolvimento é o processo de expansão das liberdades gozadas pelos indivíduos e tal contrasta com visões redutoras que identificam desenvolvimento com o crescimento do Produto Interno Produto, o aumento nos rendimentos da população, a industrialização ou avanços tecnológicos. (Sen, 2003:3-20)

A Cimeira do Milénio das Nações Unidas, no ano de 2000, originou a Declaração do Milénio, aprovada por 189 países que se comprometeram com os Objectivos do Desenvolvimento do Milénio (ODM, 2000), a saber:

1. Erradicar a pobreza extrema e a fome;
2. Alcançar o ensino primário universal;
3. Promover a igualdade de género e a autonomização das mulheres;
4. Reduzir a mortalidade das crianças;
5. Melhorar a saúde materna;
6. Combater o HIV/SIDA, malária e outras doenças;
7. Assegurar a sustentabilidade ambiental;
8. Promover uma parceria mundial para o desenvolvimento.

Assim, a luta contra a pobreza e a promoção de parcerias internacionais reservaram indiscutivelmente um lugar na agenda mundial do desenvolvimento no século XXI.

No entanto, o dealbar do século XXI assiste a novo período de crise no velho Ocidente (leia-se Europa e América do Norte) e desta vez parece que ninguém sabe muito bem o que fazer, o que nos remete para a questão da sustentabilidade dos *Welfare States* no novo milénio, referida por Esping-Andersen (1998). Para o autor, muitos Estados não responderam adequadamente aos novos desafios como a internacionalização económica, as mudanças demográficas e a reestruturação familiar e do mercado de trabalho, pois procuraram “saídas” a partir das arquitecturas tradicionais de *Welfare State*; em vez de

apostarem num molde completamente novo e adaptado à nova realidade. Segundo Esping-Andersen, tornaram-se insustentáveis.

À medida que o século XXI avança, propaga-se um sentimento geral de indignação por entre os trabalhadores precários e desempregados que constituem a maioria nas sociedades ocidentais e muitos dos novos pobres. Parece claro que nem o *Welfare State* nem os mercados têm, por si sós, capacidade para arcar com todos os custos de um equilíbrio social e económico. Isto parece implicar que a solução passará possivelmente por uma transferência de competências para a sociedade civil o que não pode, contudo, significar a desresponsabilização do Estado no combate às desigualdades sociais.

O Brasil, enquanto potência emergente (parte dos chamados BRIC, que engloba ainda a Rússia, Índia e China) encontra-se inversamente numa posição mais favorável e optimista. O seu discurso e compromisso com as estratégias públicas para o desenvolvimento parecem, portanto, ser mais ambiciosos e proactivos do que, nomeadamente, no caso português.

CAPÍTULO III – O *Rendimento Social de Inserção*

3.1 Evolução da política social em Portugal

A primeira década do século XXI tem a marca indelével da entrada na moeda única europeia – o Euro – no que se previa ser o indício de uma cada vez maior integração entre os países membros da União Europeia (UE), não só a nível económico e político, mas também social.

A pobreza e exclusão social deram sinais de passar a integrar uma estratégia comum resultante da convergência europeia do conjunto de vontades e esforços nacionais em acabar com este flagelo, que persiste também nos países desenvolvidos: “Apesar de a União Europeia ser uma das regiões mais ricas do mundo, 17% da sua população não tem os meios necessários para satisfazer as suas necessidades mais básicas”, pode ler-se no *site* oficial da Comissão Europeia (UE).

Assim, a urgência portuguesa de lidar com a problemática da pobreza encontrou eco nos seus vizinhos europeus, pelo que o seu plano de acção é indissociável da sua pertença à UE. Os Estados membros consideraram o combate à questão, um dos compromissos-chave da Comunidade, tendo determinado 2010 como o *Ano Europeu de Luta contra a Pobreza e a Exclusão Social*⁴.

Portugal adoptou também uma política de transferência condicionada de rendimentos – o *Rendimento Social de Inserção*⁵. Este programa consiste na combinação de uma prestação pecuniária com um programa de inserção cujo objectivo é incentivar a autonomia das famílias através do trabalho e de outras formas de inserção social.

Proponho-me, nas páginas seguintes, abordar a respectiva caracterização e inserção num modelo nacional e europeu de luta contra a pobreza e exclusão social.

3.1.1 Século XX: transição democrática e a nova geração da política social

⁴ Decisão n.º 1098/2008/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 22 Outubro de 2008 sobre o Ano Europeu de Combate à Pobreza e à Exclusão Social (2010)

⁵ Decreto-lei n.º 283/2003, de 8 de Novembro

No dia 25 de Abril de 1974 deu-se um golpe de Estado protagonizado pelos militares que depôs o regime ditatorial, praticamente sem resistência, e deu início à transição democrática no país.

O país tinha estado 48 anos⁶ sob a tutela de um Estado autoritário, nacionalista, conservador e tradicionalista assente nos valores de Deus, Pátria e Família, cujo regime assentava na ordem fiscal, manipulação eleitoral e controle ideológico. A sua herança era, portanto, pesada.

Os propósitos do fortalecimento do Estado e da unidade da Nação haviam assumido a forma de corporativismo (Schmitter, 1999), enquanto forma de organização social e económica, esperando deste modo contrariar a segmentação derivante da luta de classes contemporânea. A própria caridade foi organizada em corporações morais; juntando-se às corporações culturais (como universidades e associações artísticas e desportivas) e às corporações económicas (por exemplo Grémios e os Sindicatos Nacionais). Este último tipo foi o mais valorizado pelo regime que via nesta forma de integração de patrões e trabalhadores uma estratégia de controlo da economia e relações laborais.

Outra linha seguida pelo Estado Novo foi a política de obras públicas, como forma de combater o desemprego originado pela depressão e munir o país das infraestruturas necessárias ao seu desenvolvimento económico.

Sendo a ênfase colocada na agricultura e num ruralismo idílico, é compreensível o marasmo em que ficou o sector industrial; o regime levou a cabo, inclusivamente, uma política de condicionamento industrial, controlando ao ínfimo pormenor os seus processos e obstaculizando a modernização.

A opção pela neutralidade de Portugal na II Guerra Mundial acentuou ainda mais o seu isolamento internacional, permitindo-lhe, ao mesmo tempo, escapar ao esforço e custos de uma guerra e assim, sobreviver enquanto regime. Contudo, o distanciamento em relação à Europa significava também atraso económico que nem o ciclo industrializador que se seguiu ao pós-guerra mundial foi capaz de colmatar. Paradoxalmente, Portugal tornou-se, em 1948, membro da OECE, incluindo-se deste modo no Plano Marshall, do

⁶ De 1926 a 1933 vigorou uma Ditadura Militar no país. Em 1933 foi instituída uma Constituição da República que inaugura o Estado Novo e que durou até ao ano de 1974.

qual acabou por beneficiar marginalmente. Esta jogada denotava a compreensão da necessidade de um maior planeamento da sua política de desenvolvimento (leia-se, em termos económicos) pelo que surgiram, em 1953, os Planos de Fomento que investiram em infraestruturas e na indústria transformadora de base (como siderurgias e refinarias).

O sector agrícola foi compreensivelmente afectado por este novo planeamento económico e foi daí que, nos anos 60, veio grande parte do maior fluxo migratório da História portuguesa, e que rumou principalmente à Europa (França⁷) e de forma clandestina.

Simultaneamente, ocorreu uma urbanização intensa que marcou a ocupação do território até aos dias de hoje: a população – muita da qual, proveniente do êxodo rural provocado pela estagnação do sector agrícola – fixou-se junto às grandes cidades do litoral, principalmente Lisboa e Porto, originando o crescimento dos seus subúrbios e desertificando o interior do país.

O défice democrático, o dirigismo económico e a guerra colonial contribuíram para um crescente descontentamento entre os vários sectores da sociedade portuguesa e formas de oposição clandestinas, nas quais o Partido Comunista Português teve um papel fulcral.

A esperança de um reformismo político real resultante da substituição, em 1968, de Salazar por Marcello Caetano havia-se desvanecido e o clima de tensão e descontentamento, atingira, no começo da década de 70, o auge – o fim da ditadura estava latente.

O primeiro passo foi, para os governos provisórios após o golpe, provenientes de forças políticas de esquerda, um Processo Revolucionário Em Curso (PREC), com o objectivo de alargar a intervenção estatal na economia, apropriando-se de sectores-chave e garantir e reforçar os direitos dos trabalhadores. As estruturas corporativas foram desmanteladas e viram, em grande parte, a substituição por um crescente número de associações pluralistas de carácter voluntário (Schmitter, 1999). Iniciou-se assim um período de nacionalizações das grandes empresas e instituições financeiras como o

⁷ Face à grande necessidade de mão-de-obra, a Europa suplanta o Brasil enquanto destino de emigração para os portugueses.

Banco de Portugal, por exemplo. Ocorreu também uma reforma agrária bastante radical, com ocupações e expropriações de terras, o que fez deste período, uma época extremamente agitada e instável.

A pobreza, apesar de expressiva (afectava cerca de 4 pessoas em 10, Silva, M., referenciado por Capucha, 2005b Pp. 204) não era uma preocupação política prioritária por parte dos decisores deste período, ultrapassada pela urgência radical de liberdade e justiça social, reprimidas durante tanto tempo.

As eleições de 1975 e a vitória do Partido Socialista iniciam o caminho oficial da transição democrática no país. Esta é feita pela via do socialismo que, reforçada pela Constituição de 1976⁸, suscitou algum desconforto por parte das restantes forças políticas. Como tal, não tardou a proceder-se a uma revisão constitucional em 1982, que atenuou o seu carácter fortemente socializante. Ainda assim, a transição democrática estava a ser mais difícil e tensa do que o esperado, algo que era agravado pela precária situação económica. A falta de recursos mínimos para garantir a qualidade das políticas recém-criadas e a escassez de recursos institucionais para os pôr em prática criaram um sistema de *welfare* paralelo, baseado na família e na economia informal, o que, por sua vez, minou a eficácia das políticas oficiais (Capucha, 2005b).

Simultaneamente, e apesar das dificuldades, Portugal foi desenvolvendo os seus sistemas de segurança e assistência social, educação, saúde e emprego, aumentando o seu escopo e abrangência⁹.

A integração na nova dinâmica de parceria europeia afigurava-se como uma boa solução para impulsionar e consolidar a democracia portuguesa.

A 1 de Janeiro de 1986, com Mário Soares (1986-1996) como Presidente da República, Portugal entra, juntamente com Espanha, na Comunidade Económica Europeia (CEE), posteriormente UE, assinalando uma nova etapa para o país. Chegam apoios financeiros

⁸ Ramalho Eanes (1976-1986) foi o primeiro Presidente da República eleito ao abrigo da nova Constituição.

⁹ O Sistema Nacional de Saúde foi criado em 1979 e a Lei de Bases da Segurança Social, que estabeleceu um sistema organizado em contributivo, não-contributivo e acção social, em 1984-2000, procedendo-se a uma revisão neste último ano.

como o *Fundo de Coesão* e o *Fundo Europeu para o Desenvolvimento Regional* (FEDER) e técnicos que têm, no final dos anos 80 e durante a década de 90, um impacto positivo na conjuntura nacional: cresce o PIB e diminui a dívida pública, cresce o sector terciário da economia e o consumo privado, diminuem os números do desemprego. Ocorre também a expansão da concessão de crédito, principalmente para sectores da habitação e serviços, o que estimula o consumo privado. Relega-se a indústria para lugar secundário e procede-se à privatização de empresas. O peso da UE como destino das exportações portuguesas cresce exponencialmente.

O compromisso social é crucial para Estados membros; Portugal entra no *II Programa Europeu de Luta Contra a Pobreza* (1987-1989) e na terceira edição do Programa (1989-1993) e em 1992, o Conselho da UE publica uma Recomendação relativa a critérios comuns respeitantes a recursos e prestações suficientes nos sistemas de protecção social, lembrando a importância do “espírito de solidariedade” na luta contra a exclusão na Comunidade:

“ (...) é necessário acompanhar as políticas gerais de desenvolvimento e consolidar os direitos adquiridos em matéria de política social, que podem contribuir para travar as evoluções estruturais verificadas, de políticas de integração específicas, sistemáticas e coerentes. “(...) por conseguinte, é conveniente prosseguir os esforços envidados e consolidar os direitos adquiridos em matéria de política social, e adaptar essa política ao carácter multidimensional da exclusão social, o que implica associar às diversas formas necessárias de auxílio imediato medidas que visem de facto a integração económica e social das pessoas em causa”. (UE, 1992)

O documento estabelece que a Comunidade Europeia deve reconhecer a todos os seus trabalhadores o direito a uma protecção social apropriada e as pessoas que se encontrem excluídas do mercado de trabalho, devem poder usufruir de recursos suficientes adaptados à sua situação pessoal.

Considerando a *Resolução sobre a Luta Contra a Pobreza na Comunidade Europeia* do Parlamento Europeu e o parecer do Comité Económico e Social de 12 de Julho de 1989, que defendem a instauração, em todos os Estados membros, de um mínimo social, que funcionasse, simultaneamente, enquanto rede de segurança para os cidadãos mais

pobres e alavanca de inserção dos mesmos na sociedade; recomendou-se aos países membros que:

- “Reconheçam, no âmbito de um dispositivo global e coerente de luta contra a exclusão social, o direito fundamental dos indivíduos a recursos e prestações suficientes para viver em conformidade com a dignidade humana e, conseqüentemente, adaptem o respectivo sistema de protecção social, sempre que necessário”, tendo em consideração o carácter auxiliar do direito em relação aos demais direitos sociais, a consideração do nível de vida e do nível de preços no Estado-membro considerado, assim como dos diferentes tipos e dimensões de agregados familiares; e o montante dos recursos considerados suficientes para uma cobertura das necessidades essenciais no respeito pela dignidade humana, entre outros.

Esta Recomendação suscitou debate na sociedade portuguesa: políticas similares contavam já com décadas de existência em vários países europeus mas a sua transferibilidade para o caso português não deixou de suscitar algumas dúvidas e preocupações.

No programa eleitoral do partido vencedor, 1995, o Partido Socialista, encabeçado por António Guterres (que exerceu o cargo de Primeiro-ministro de 1995 a 2002), propôs-se reformar a Segurança Social portuguesa. No documento, o partido refere o desfazamento do sistema de segurança social português face ao quadro da UE relativamente à extensão da protecção garantida pelo Estado: “Apesar de elementos tendentes à universalização e orientação distributiva após o 25 de Abril de 1974, o sistema continua a basear-se predominantemente em princípios convencionais de seguro social, direccionado em grande medida para a população empregada” (PS, 1995) e excluindo deste modo, uma boa parte dos portugueses. Ao mesmo tempo, o modelo seguido até então, era, na opinião do PS, inadequado à realidade portuguesa, tendo resultado numa situação de desequilíbrio financeiro, motivado pelo progressivo envelhecimento da população do país e pelas práticas de incumprimento.

Propôs-se também criar um rendimento mínimo garantido, acompanhado de programas de inserção social para os seus beneficiários. Tal vem a concretizar-se em 1997 através do Decreto-lei nº 196/97, de 31 de Julho. O RMG passou por uma fase experimental

(traduzida em Projectos-Piloto) para preparar a sua generalização, após a qual se verificou a implementação a nível nacional.

O contexto da sua implementação foi decisivo para a sua aceitação, nomeadamente “o compromisso assumido por Portugal em relação a medidas de rigor macroeconómico tendo em vista a moeda única e a retoma económica após a crise acentuada que ocorrera na primeira metade dos anos 90” (Capucha, 2005a).

Como Luís Capucha expõe, verificaram-se mudanças no conteúdo e nas formas de produzir, no mercado e nas regras associadas à comercialização de bens e serviços, num ambiente caracterizado por uma crescente liberalização dos mercados internacionais e pela consolidação de blocos económicos regionais (Europa, Ásia e América). Consequentemente, ocorreu uma precarização dos vínculos laborais. Ao mesmo tempo, o esforço de investimento por parte do Estado e das famílias em Educação parecia não estar em sintonia com as necessidades do mercado de trabalho, agora mais exigente em termos de formação técnica e profissional, o que se manifestou num desfazamento em relação a outros países europeus. Largos sectores da população portuguesa experienciaram um agravamento do desemprego, das condições de vida e, da pobreza. Considerada esta conjuntura, se de um lado a situação do país exigia uma contenção da despesa pública, do outro exigia-se maior justiça social, até porque a economia começava suceder na criação de excedentes possíveis de redistribuição equitativa, graças aos fundos europeus. O RMG beneficiou assim, na sua fase inicial, de uma base de apoio social bastante consensual, “reforçada pela introdução na lei da figura do contrato social de inserção como um dos elementos centrais do esquema”(Capucha, 2005a).

A consolidação da democracia portuguesa está, portanto indissociavelmente ligada à experiência comunitária europeia. Contudo, se a nível económico tal consolidação é inegável, aos níveis político e social, os efeitos benéficos diluem-se num contexto que é, cada vez mais, de crise, e parece agora claro que Portugal não conseguiu fortalecer-se o suficiente para fazer face aos novos e preocupantes desafios do novo século. Portugal entra nos anos 2000 ainda com Guterres e com o PS à frente mas com um cenário já não tão optimista quanto aquele que encontrou na sua campanha eleitoral.

3.3 O século XXI

Portugal entra no século XXI com um Presidente - Jorge Sampaio - e governo socialistas, embora brevemente substituído por uma opção mais à direita do espectro político.

Segundo dados do Instituto de Informática e Estatística da Solidariedade (IIES), em 2001, o RMG implementado pelo executivo de Guterres beneficiou 4,1% da população residente no país¹⁰ e as regiões/distritos que tiveram mais peso quanto ao número de beneficiários foram a Região Autónoma dos Açores (Percentagem de Beneficiários na População Residente- PBPR= 11,5%), Viseu (PBPR= 8,2%) e Beja (PBPR= 7,7%), ou seja, regiões interiores/insulares e periféricas.

No dia 1 de Janeiro de 2002, Portugal adere à moeda única - o Euro (€), esperando beneficiar da estabilidade europeia. No entanto, um dos efeitos imediatos foi a subida dos preços, que diminuiu o poder de compra dos portugueses e causou algum descontentamento.

Em Março de 2002, Durão Barroso, do Partido Social Democrata (PSD)¹¹ venceu as eleições e tornou-se no novo Primeiro-ministro de Portugal. No seu programa eleitoral, o PSD adoptou o “objectivo emprego”, cuja responsabilidade seria transversal a todas as políticas; e a construção de um novo modelo de coesão social. No documento, o partido afirma-se ciente das fragilidades nacionais e de que a cooperação entre o governo e a sociedade civil é o esforço necessário para uma maior eficiência e eficácia das políticas sociais que, teriam de ser muito diferentes das “políticas liberais e até das socialistas válidas há algumas décadas” (PSD, 2002).

Um país com escassez de recursos como Portugal, afirma, tem que combinar a garantia da universalidade de direitos sociais fundamentais com uma diferenciação positiva, apoiando os mais carenciados.

¹⁰ 10 356 117 habitantes de acordo com o Censos 2001 do Instituto Nacional de Estatística (INE)

¹¹ Formado em 1974 e legalizado em 1975, o PSD começou por designar-se Partido Popular Democrático e define-se como sendo de centro-direita.

É durante o mandato de Durão Barroso que é implementado o RSI, numa tentativa de melhoramento do anterior, RMG, segundo a óptica social-democrata. A Lei nº13/2003 de 21 de Maio revoga o RMG e institui o RSI, uma “prestação incluída no subsistema de solidariedade e num programa de inserção, de modo a conferir às pessoas e aos seus agregados familiares apoios adaptados à sua situação pessoal, que contribuam para a satisfação das suas necessidades essenciais e que favoreçam a progressiva inserção laboral, social e comunitária” (Capítulo I, Artigo 1º). O segundo artigo informa do carácter transitório e variável desta prestação pecuniária, que passa agora a deter uma maior rigidez de critérios de atribuição e uma concepção mais assistencialista.

Pouco mais de um ano depois, em Junho de 2004, Durão Barroso demite-se das funções de Primeiro-ministro de Portugal para suceder a Romano Prodi no cargo de Presidente da Comissão Europeia. Perante a situação, o Presidente da República, Jorge Sampaio, indigita Pedro Santana Lopes (vice-presidente da Comissão Política nacional do PSD e vereador da Câmara de Lisboa) como Primeiro-ministro. A instabilidade governativa que se segue leva a que, meses depois (Março de 2005), Jorge Sampaio se veja obrigado a dissolver o Parlamento, tendo Santana Lopes pedido a demissão. São convocadas eleições legislativas e Santana Lopes apresenta-se como candidato pelo PSD, perdendo para José Sócrates pelo PS, que obteve 45,03% contra 28,77% do PSD (CNE, 2005)¹².

A acção que Sócrates se comprometia a realizar ia ao encontro do designado “pacto social europeu”, no qual colaborariam, numa parceria público-social, Estado e instituições da Economia Social, na consolidação das condições económicas, sociais e políticas do país. Concretamente, e de acordo com as bases programáticas do PS de 2002, tal consistiria em reduzir o défice público (através de uma maior eficiência dos gastos do Estado, nomeadamente no campo da intervenção social) e combater o desemprego (promovendo iniciativas como o microcrédito).

Neste programa, os socialistas culpabilizam os Governos anteriores pelo enfraquecimento das políticas sociais, cabendo ao PS a implementação de uma “terceira geração de políticas sociais (...) que tenha por princípio basilar a garantia da sustentabilidade económica, social e financeira do sistema de segurança social e que

¹² Em terceiro lugar ficou o Partido Comunista Português (7,54%), seguido do Partido Popular (7,24%) e do Bloco de Esquerda (6,35%).

represente um novo impulso no reforço da protecção social, sempre e cada vez mais baseada na diferenciação positiva das prestações face às diversas situações de risco. É chegado o tempo de voltar a dar prioridade ao combate à pobreza em Portugal. É também chegado o tempo de ajustar as respostas sociais à nova realidade com que nos defrontamos, contribuindo também com as políticas públicas para um exercício de cidadania responsável” (PS, 2005). O combate à pobreza parece deter um lugar proeminente no plano de acção social do governo candidato, onde se afirma a preocupação com uma política de protecção responsável e sustentável a longo prazo.

São valorizadas as reformas governos socialistas anteriores – nomeadamente o RMG – e é expressa confiança e optimismo em relação à evolução da problemática no país.

As prioridades apontadas pelo PS na área social foram as seguintes:

- Limitar os montantes das pensões mais elevadas, contribuindo para uma maior justiça social;
- Minimizar as consequências do envelhecimento da população (que constitui, no século XXI, uma nova e significativa frente de pobreza) promovendo um envelhecimento activo e fazendo com que a idade de reforma acompanhe a evolução da Esperança Média de Vida (EMV);
- Apostar em políticas/programas de qualificação (a título de exemplo o programa *Novas Oportunidades*). Considerando o trabalho como o instrumento mais decisivo em processos sustentados de desenvolvimento pessoal e de prevenção da pobreza e da exclusão social, o combate ao desemprego e a aposta decidida nas políticas de qualificação são apresentados como eixos estruturantes da intervenção deste governo.

“Queremos um país em que as políticas sociais não sejam apenas o refúgio de consciência de um modelo de desenvolvimento economicista e assente nas fórmulas mágicas da regulação pelo mercado, não sejam apenas o suporte assistencialista para políticas e práticas geradoras de exclusão, mas se assumam como forças motoras do desenvolvimento de Portugal e de todos os cidadãos. Não podemos continuar a conviver sem sobressalto com os níveis de desemprego e pobreza com que o nosso país se confronta” (PS, 2005).

O PS considerou também necessário sensibilizar a população para a relação dos cidadãos com o sistema de protecção social, apostando na prevenção e penalização de comportamentos fraudulentos, como por exemplo, a acumulação de subsídios de desemprego com rendimentos provenientes de trabalho remunerado, empresas que recorram a trabalho ilegal, recusa sistemática de ofertas de emprego por parte dos beneficiários do subsídio. Procedendo, para tal, a um reforço da fiscalização das baixas, subsídio de desemprego e RSI e à revisão do próprio RSI.

A taxa de risco de pobreza desceu de 19,4% em 2005, no início do mandato de José Sócrates, para 17,9% em 2010 (PORDATA/Eurostat)¹³, para o que terá contribuído significativamente a criação do *Complemento Social para Idosos*). Ainda assim, vários especialistas defendem que Portugal empobreceu nesta década e que os efeitos das políticas sociais do PS, nomeadamente do RSI, não constituem motivo de celebração. A conjuntura desfavorável e a resposta do Governo parecem ter minado o potencial deste tipo de acções/programas e avivado os problemas da pobreza e da exclusão no país.

A crise económica, motivada pela crise financeira internacional despoletada em 2008, afectou grandemente Portugal, assim como o resto da Europa. Expressões como recessão, contenção de custos, crescimento negativo, austeridade passaram a fazer parte do vocabulário quotidiano da sociedade, presente nos discursos políticos, nos meios de comunicação social, na sociedade civil. A promoção do crescimento económico parecia ser a solução consensual no espectro político português para salvar a situação e tal teria obrigatoriamente de passar por uma redução do gasto estatal.

A redução dos apoios e das prestações sociais ocorrida a partir de 2009 como forma de cortar na despesa pública e socorrer a situação financeira nacional (com medidas como apertar as regras de acesso às prestações sociais não contributivas - abono de família, o subsídio social de desemprego, o subsídio de parentalidade e o RSI), terá agravado, segundo peritos, o empobrecimento da população portuguesa no final da primeira década de 2000.

De acordo com José António Pereirinha, professor do Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa, a opção de cortar nas despesas sociais não

¹³ Em 2000, a taxa em questão era de 21%.

faz sentido, uma vez que funcionam enquanto um dos poucos ou únicos mecanismos de apoio às famílias que passam dificuldades (Jornal *Público*, 2011).

A pobreza assumiu novas formas e chegou a pessoas que não pensavam ser atingidas, nomeadamente da classe média: “As pessoas ficam em disputa consigo próprias (...) aceder ao rendimento social de inserção (RSI) é incorporar a desvalorização que essa medida tem. Essas pessoas nunca imaginaram misturar-se com quem sempre criticaram como laxistas e fraudulentos”, diz o Professor da Faculdade de Letras do Porto, Eduardo Vítor Rodrigues ao jornal *Público* no mesmo artigo.

As políticas públicas parecem, dez anos volvidos, não conseguir responder a estes recentes modelos de pobreza, ligados ao endividamento e ao desemprego.

Um dos responsáveis pela revisão do sistema de carreiras da função pública (PRACE e SIMPLEX), Luís Fábria, considera que o impulso renovador da máquina do Estado, nas estruturas administrativas e no regime de emprego público dos primeiros anos da era Sócrates, esmoreceu a partir de 2008 e lamenta que as reformas tenham sido tão condicionadas pelo ciclo político. Desde essa altura que os avanços têm sido poucos ou nenhuns, alerta.

O descontentamento dos portugueses dá a vitória a Pedro Passos Coelho (PSD) nas legislativas de 2011 frente a José Sócrates, que após a rejeição na Assembleia da República, do *IV Plano de Estabilidade e Crescimento* (PEC) para combater a recessão económica, demitiu-se.

3.2 Características do *Rendimento Social de Inserção*

- Focalização: população-alvo

O RSI define como elegíveis para o seu programa pessoas ou famílias em situação de carência económica grave, que cumpram as condições de atribuição. Entre estas contam-se: residir em Portugal há pelo menos três anos, ter 18 anos ou mais (para poder ser titular); e estar inscrito no Centro de Emprego da área onde mora (caso esteja desempregado e apto para trabalhar).

Em 2010, apenas tiveram acesso ao RSI os agregados familiares cujo valor total do património mobiliário de todos os seus elementos fosse inferior a 240 vezes o valor do Indexante de Apoios Sociais, ou seja, 100 612,80€ no ano de 2010.

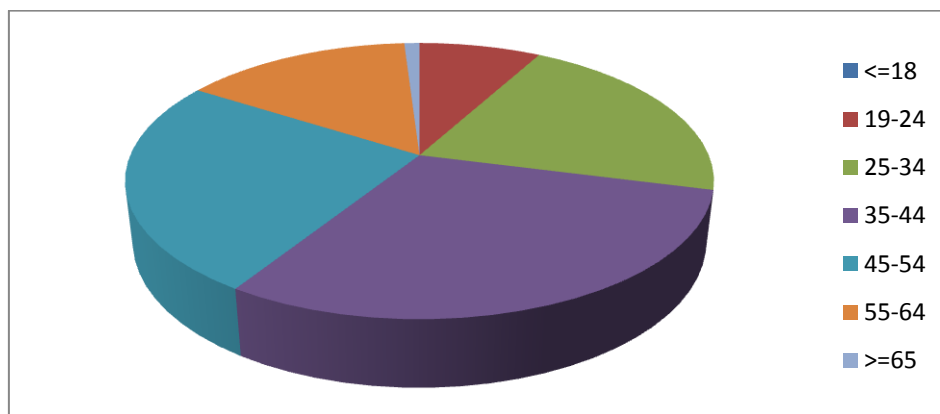
Em Dezembro de 2010, o valor médio da prestação por agregado familiar era de 232€ e o valor médio nacional por beneficiário, de 86€. Constatam-se um recuo face ao ano anterior: os valores eram, respectivamente, 242€ e 90€ (ISS, 2010).

São considerados elementos do agregado familiar as pessoas que vivam em economia comum e que tenham entre si os seguintes laços: cônjuge ou pessoa com a qual se vive em união de facto, parentes e afins maiores em linha directa e em linha colateral até ao 3º grau (pais, sogros, madrasta, padrasto, filhos, enteados, genro, nora, avós, netos, irmãos, cunhados, tios, sobrinhos, bisavós, bisnetos), parentes e afins menores em linha recta e linha colateral sem limite de grau de parentesco; adoptados restritamente e menores confiados administrativamente ou judicialmente a algum dos elementos do agregado familiar. São excepções: pessoas que tenham vínculo contratual (ex: hospedagem ou aluguer de parte da casa), que estejam a trabalhar para alguém do agregado familiar, estejam em casa por um curto período de tempo; ou se encontrem no agregado familiar contra a sua vontade por motivo de situação de coacção física ou psicológica.

Relativamente ao género dos beneficiários, considerando o total nacional, 65% era do sexo feminino e 35% do masculino.

Quanto à faixa etária:

Figura 3.1: Faixa etária dos beneficiários do RSI

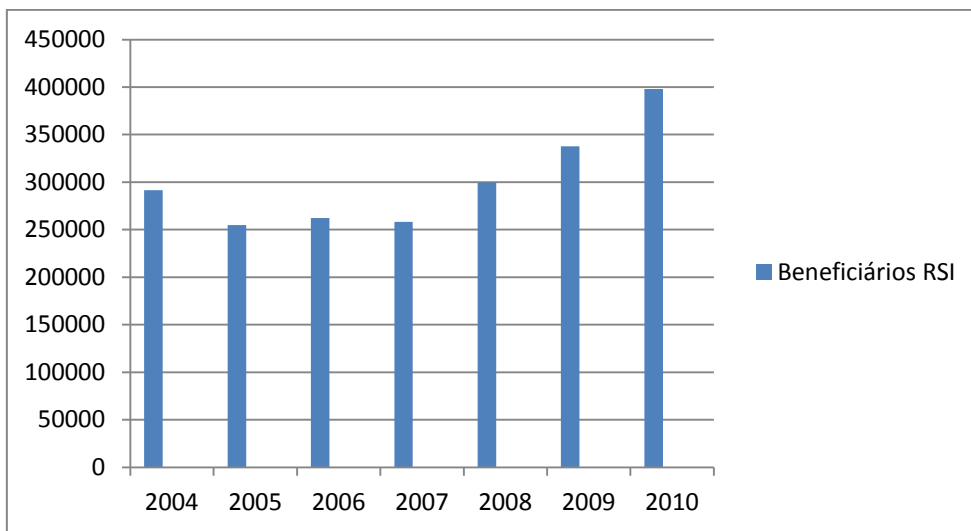


Considerando a distribuição geográfica dos processos entrados, estes provêm na sua maioria de áreas urbanas: Porto (152.582), Lisboa (112.388) e Setúbal (47.903), o que denota a incidência da pobreza nestas áreas (ISS, 2010).

- Cobertura/Extensão do programa

A tabela abaixo ilustra o número de beneficiários de RSI a cada mês de Janeiro do ano correspondente:

Figura 3.2: Número de beneficiários do RSI



Fonte: ISS

Como se verifica, inicialmente o número de beneficiários era variável; só se começa a esboçar uma tendência evolutiva ascendente a partir do ano de 2007.

A seguinte tabela ilustra a tendência crescente no gasto público com os programas RMG e RSI: Quadro 3.1: Gasto público com os programas RMG e RSI

Ano	Montante (em milhares de euros)
2003	243.419,1
2004	241.639,5
2005	285.298,3
2006	334.764,6
2007	372.596,4

2008	425.721,0
2009	507.708,9
2010	519.908,7

Fonte: PORDATA, IGFSS/MTSS

A evolução do peso dos programas de transferência de rendimentos condicionados ganha uma nova perspectiva se tivermos em conta que no ano de 1996, o gasto correspondente era de 1.759,8 milhares de euros, em comparação com os 519.908,7 de 2010. A primeira década do século XXI constituiu portanto, uma aposta clara neste tipo de políticas.

- Tipo de benefícios

Os benefícios do RSI consistem numa prestação monetária transferida directamente para os beneficiários por meio de um vale postal CTT (Correios de Portugal). Esta transferência ocorre mensalmente e o seu valor corresponde à diferença entre o valor do RSI, calculado em função da composição do agregado familiar e o rendimento do agregado familiar (ou do indivíduo se viver sozinho). O valor da prestação não é, portanto, fixo, variando consoante a composição do agregado familiar e/ou se os seus rendimentos se forem alterando

Uma vez aceites no programa, os beneficiários recebem a prestação a partir do mês em que foi efectuado o pedido formal.

O benefício é renovável anualmente mas os Serviços de Segurança Social verificam officiosamente os rendimentos das famílias com uma frequência semestral.

- Mecanismo de selecção de beneficiários

Os cidadãos pedem um formulário de Requerimento de Rendimento Social de Inserção nos serviços de atendimento da Segurança Social da respectiva área de residência e entregam os documentos necessários, sendo estes:

- Documento de identificação da pessoa que faz o pedido e dos restantes elementos do agregado familiar;
- Cartão de contribuinte de todos os elementos;

- Recibos de remunerações (salários, recibos verdes) do mês ou dos três meses anteriores, se os valores mensais forem irregulares.

Sempre que necessário, podem também ser solicitados:

- Declaração médica (para comprovar, por exemplo, gravidez);
- Documentos comprovativos dos bens móveis e imóveis;
- Caderneta predial ou Certidão de valor matricial;
- Declaração de autorização de acesso a conta bancária.

A selecção é depois feita pelo Instituto de Segurança Social (ISS) ou, caso do distrito de Lisboa, pelos núcleos locais da Santa Casa da Misericórdia (em vez das agências do ISS) que comunica os dados ao Instituto de Segurança Social e após deliberação da parte deste, implementa a medida.

- Coordenação/arranjos institucionais

O RSI é coordenado pelo Ministério do Trabalho e da Segurança Social (MTSS) e implementado pelo ISS. O acompanhamento e avaliação do programa cabem, por sua vez, à Comissão Nacional do Rendimento Social de Inserção (CNRSI) composta pelos seguintes *stakeholders*: MTSS, Instituto do Emprego e Formação Profissional o Ministério da Educação, o Ministério da Saúde, Governo da Região Autónoma dos Açores, Governo da Região Autónoma da Madeira, Associação Nacional dos Municípios Portugueses, Associação Nacional de Freguesias, Confederação da Indústria Portuguesa, Confederação dos Agricultores de Portugal, Confederação do Comércio e Serviços de Portugal, Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses, Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade, União das Misericórdias Portuguesas, União das Mutualidades Portuguesas, União Geral dos Trabalhadores; e Ministério da Justiça (CNRSI, 2009). De acordo com o Despacho 1255/2006, de 18 de Janeiro, tem as seguintes competências:

- a) Acompanhamento e apoio da actividade desenvolvida pelas entidades responsáveis pela aplicação da presente lei e disposições regulamentares;

- b) Avaliação da execução da legislação sobre rendimento social de inserção e da eficácia social;
- c) Elaboração e divulgação de um relatório anual sobre a aplicação do rendimento social de inserção e a respectiva evolução;
- d) A formulação de propostas de alteração do enquadramento legal do RSI, tendo em conta o seu aperfeiçoamento e adequação.

Para uma coordenação mais eficiente e próxima das realidades que o programa pretende afectar, foram criados os Núcleos Locais de Inserção (NLI)¹⁴, órgãos de âmbito territorial concelhio (quando o elevado número de cidadãos residentes ou a dispersão geográfica o justificarem, é definido em função da unidade freguesia) a quem compete a gestão processual continuada dos percursos de inserção dos beneficiários do RSI.

É da sua responsabilidade a elaboração e aprovação dos programas de inserção, a organização dos meios inerentes à sua prossecução e ainda o acompanhamento e avaliação da respectiva execução, através do acompanhamento directo das famílias ou, indirectamente, na designação dos técnicos para este acompanhamento. Competem ainda aos NLI funções de avaliação do próprio funcionamento do Núcleo no seu todo, bem como proceder e diligenciar no sentido da criação de recursos na comunidade que permitam dar resposta aos meios necessários para a concretização dos programas de inserção. A coordenação dos NLI compete ao representante da Segurança Social, com excepção dos Núcleos do concelho de Lisboa em que é atribuída à Santa Casa da Misericórdia de Lisboa.

Integram os NLI, organismos públicos responsáveis pelos sectores da segurança social, do emprego e formação profissional, da educação, da saúde e das autarquias locais; podendo também fazer parte outros organismos, públicos ou não, entidades sem fins lucrativos, que desenvolvam actividades na respectiva área geográfica, desde que para

¹⁴ Decreto-Lei n.º 42/2006, de 23 de Fevereiro e a Lei n.º 45/2005 de 29 de Agosto.

tal se disponibilizem, contratualizando com o Núcleo competente a respectiva parceria e comprometendo-se a criar oportunidades efectivas de inserção. Nos locais onde esteja implementado o programa *Rede Social*¹⁵, o plenário do NLI deve funcionar nesse enquadramento, levando tal em consideração nos seus arranjos de coordenação.

O envolvimento de toda a comunidade assume, de acordo com os Serviços de Segurança Social, uma grande importância no estabelecimento das formas e dos recursos necessários ao pleno desenvolvimento das potencialidades presentes em cada indivíduo e em cada família: “O NLI constitui assim um espaço privilegiado de gestão do esforço de inserção, em que o conceito de participação encontra toda a sua máxima expressão”. Questões ligadas ao desenvolvimento pessoal (satisfação das necessidades básicas da população abrangida) e desenvolvimento local (progressiva inserção, laboral, social e comunitária) são assim incluídas nas preocupações dos NLI, que procuram promover um espaço privilegiado para efectuar um diagnóstico da rede social.

Os NLI dizem portanto, valorizar, através do trabalho em parceria, os conceitos de capital humano das comunidades e do desenvolvimento local, apostando em estratégias inovadoras para a resolução de problemas individuais e colectivos.

A título de exemplo das acções desenvolvidas pelos NLI, fica o caso da “Acção de sensibilização: Educação para a Cidadania: Direitos do Consumidor”, como parte do Plano de Acção do NLI do concelho de Vizela, (Santa Casa da Misericórdia, 2009). Na sessão, cerca de 30 beneficiárias do RSI, acompanhadas pelas Técnicas da Santa Casa da Misericórdia, da Associação Comercial e Industrial de Vizela e do Centro de Saúde, puderam ouvir uma apresentação dada pela mediadora designada e colocar dúvidas ou

¹⁵ O *Programa Rede Social*, gerido por CLAS e CSF começou a ser concretizado a partir de 2002, pretendendo ser uma “parceria alargada, incidindo na planificação estratégica da intervenção social local, abarcando diversos actores sociais de diferentes naturezas e diversas áreas de intervenção, visando contribuir para a erradicação da pobreza e da exclusão e para a promoção do desenvolvimento social a nível local”. As Redes Sociais abrangem uma diversidade de órgãos do próprio Estado, ONGs e sociedade civil organizada, visando acções concertadas para atingir os seus objectivos.

questões. Pretendeu-se deste modo, reforçar as competências das participantes enquanto consumidoras.

- Contrapartidas

Por forma a terem direito às prestações monetárias, os beneficiários têm uma série de obrigações a cumprir. As seguintes dizem respeito aos titulares do agregado familiar:

- Avisar a Segurança Social no prazo de 10 dias se o agregado familiar mudar ou houver alterações dos rendimentos que possam levar à alteração da prestação do RSI;
- Fornecer à Segurança Social os documentos que comprovem a situação de dificuldade económica;

Todo o agregado familiar tem as seguintes obrigações:

- Ir às reuniões convocadas pelo NLI, nas quais é definido e assinado o Programa de Inserção;
- Assinar o *Programa de Inserção*;
- Cumprir as obrigações assumidas no *Programa de Inserção*, que envolve actividades nas áreas de gestão doméstica, saúde, emprego/ocupação, educação ou gestão da dinâmica familiar. São exemplos concretos (ASMAN): aconselhamento profissional e encaminhamento para cursos de formação profissional, desenvolvimento de actividades que fomentem uma maior interacção entre o sistema escolar e familiar, ou educação e informação sobre direitos e deveres sociais.
- Pedir outros apoios de Segurança Social a que tenha direito, cobram dinheiro que lhe devam e pedir para lhe serem pagas as pensões de alimentos que lhe sejam devidas.

- Respostas ao incumprimento das contrapartidas

O RSI apostou na exigência do cumprimento das suas condicionalidades por parte dos seus beneficiários:

- Se faltar a uma convocatória, no caso de falta injustificada, assume-se que recusou o acordo e perde o direito ao RSI por um ano.

- Se não assinar o *Programa de Inserção* - se o titular não quiser participar na definição do programa de inserção - deixa de ter direito à prestação do RSI. Se um membro do agregado familiar não quiser participar na definição do programa, deixa de ser considerado como parte daquele agregado familiar (que, ao ficar mais reduzido, tem direito a uma prestação mais baixa) mas os seus rendimentos continuam a ser contados durante seis meses (o que ainda baixa mais o valor da prestação). Durante 24 meses, a pessoa que se recusou a participar na definição do programa não pode pedir o RSI.

- Se não se cumprir o programa de inserção: se o titular não cumprir uma obrigação do programa (e não a justificar) é avisado por escrito. Se não cumprir pela segunda vez (e não justificar) perde o direito à prestação do RSI durante 12 meses. Se o incumprimento for causado por outra pessoa do agregado familiar, esta deixa de ser considerada parte daquele agregado familiar mas os seus rendimentos continuam a ser contabilizados como rendimento do agregado (o que baixa o valor da prestação recebida).

- Se não entregar a declaração de autorização para acesso à informação bancária ou, em alternativa, documentos bancários considerados relevantes ou outros documentos solicitados: se não for entregue, quando exigida, o pedido de atribuição da prestação fica suspenso e há perda do direito ao valor das prestações até à data da entrega da declaração e dos documentos solicitados. Se já estiver em curso o pagamento das prestações sociais quando for solicitada a declaração ou documentos e estes não forem apresentados no prazo fixado, as prestações são suspensas e há perda do direito às mesmas até à data de entrega da declaração/documentos.

Uma vez suspensa a prestação do RSI, o beneficiário tem de apresentar, por escrito, uma justificação que comprove que o mesmo não se encontra mais na situação que originou a suspensão.

- Portas de saída

O sucesso do *Programa de Inserção* parece ser a principal porta de saída considerada pelos governos. Este programa prevê toda uma série de acções nas áreas da Saúde, Educação e Emprego mas também gestão da dinâmica familiar e gestão doméstica. Através das acções de formação e sensibilização e do acompanhamento ao nível local,

espera-se que as famílias consigam providenciar actividades que as sustentem e incluam na sociedade, sem ter de recorrer a prestações sociais.

- Pontos cegos: fragilidades, margens de erro, consequências inesperadas, críticas

A título de exemplo demonstro aqui as visões de dois deputados oriundos de quadrantes distintos da política nacional: de um lado Paulo Portas (ex-líder do Partido Popular, de centro-direita e actual ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros) acusa o RSI de, na prática, ser um “financiamento à preguiça” e “fonte de abusos crescentes e fraudes”. Portas acrescenta: “(...) é preciso gastar mais e investir melhor, em vez de se andar a gastar dinheiro numa prestação social chamada rendimento mínimo [Rendimento Social de Inserção], que só devia ser dada transitoriamente. (Jornal *Público*, 2009)”

Do outro lado, Bernardino Soares, do Partido Comunista Português, numa intervenção na Assembleia da República a 20 de Maio de 2010, assume que o RSI tem defeitos mas porque esta medida não pode consistir somente na atribuição de uma prestação, devendo haver um acompanhamento e fiscalização conducente à inserção social que os serviços de segurança social não têm condições para levar a cabo e, neste sentido, aponta as decisões em cortar no número de funcionários públicos como principal motivo da ineficiência referida.

As principais fragilidades apontadas ao RSI são as seguintes:

- Erros de focalização: i) práticas corruptas como fraudes, ii) erros na captação e medição dos rendimentos das famílias, assim como inconsistências nas projecções populacionais, *non take-up*” (Farinha Rodrigues, 2009) na qual existem camadas não abrangidas e que realmente necessitam iii) volatilidade da renda (os mais pobres sofrem de uma insegurança elevada relativamente aos seus rendimentos, o que leva a que as taxas de pobreza tendam a diferir substancialmente de ano para ano);
- Custos elevados para os contribuintes, uma vez que as prestações estão subordinadas ao Orçamento estatal, derivado dos impostos dos cidadãos;
- Dificuldade em criar e operacionalizar “portas de saída” efectivas do programa. A melhoria dos rendimentos das famílias e o acompanhamento providenciado pelo

Programa de Inserção demonstraram ser, claramente, insuficientes, sendo necessárias portas de saída mais concretas;

- Acabam por punir as famílias beneficiárias do próprio programa, rotulando-as como excluídas e criando assim um estigma negativo. A exigência requerida aos candidatos tanto na comprovação do estatuto de pobre ou muito pobre como no cumprimento das condicionalidades coloca-os à partida numa franja bem demarcada do resto da sociedade, dificultando a ambicionada inserção na mesma;

- Criação de um ciclo vicioso de “subsidiarismo” contrário à meritocracia, gerador de acomodação por parte dos beneficiários.

CAPÍTULO IV – O Programa Bolsa Família

4.1 Evolução da política social no Brasil

Em 2003 foi criado o programa mais ambicioso da história da protecção social brasileira e que se converteu num dos maiores PTRC do mundo – o *Programa Bolsa Família*.

O BF adquiriu validade jurídica com a Medida Provisória nº132 de 20 de Outubro de 2003, depois transformada na Lei nº 10.836 de 9 de Janeiro de 2004 e é indissociável da tomada de poder por Luiz Inácio Lula da Silva e pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Este governo propôs-se unificar o fragmentado panorama de políticas sociais no Brasil conjugando os diversos procedimentos de gestão e execução de distribuição de renda do governo federal que havia herdado do anterior mandato, de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e quebrar com a continuidade de uma realidade ferozmente sedimentada na sociedade brasileira – a pobreza.

Vejamos os antecedentes relevantes da protecção social brasileira no século XX e até ao período que este estudo pretende focar, por forma a clarificar a problemática e inserir o Programa em estudo.

4.1.1 O século XX: transição democrática e a nova geração de políticas sociais

Em 1985, a contestação da população brasileira ao regime militar teve finalmente eco, pondo fim ao mesmo e elegendo o seu líder, Tancredo Neves, como Presidente da República¹⁶.

As décadas precedentes ficaram marcadas pelo mandato do Presidente Getulio Vargas (no poder de 1930 a 1945), causador de uma verdadeira reorganização laboral e social no Brasil), com a sua linha de acção que vem a ser definida como nacional-desenvolvimentismo (Bastos, 2006). Acompanhando o ciclo de industrialização

¹⁶ Para tal contribuiu o movimento civil de reivindicação por eleições presidenciais directas ocorrido em 83-84 – *Directas Já*. Porém, a saúde de Tancredo Neves não resistiu à intensa campanha pelo que, na véspera da tomada de posse, adoeceu gravemente, vindo a falecer pouco depois.

nacional que se verificou¹⁷, o país assistiu a uma urbanização descontrolada que deixa a sua marca na paisagem social. O Brasil transitou deste modo de um modelo agroexportador (resultante de uma “vocação” agrícola nacional) para um modelo urbano-industrial (Ignácio, 2010). Contudo, a transi o referida não foi acompanhada pelas reformas clássicas do capitalismo contemporâneo (social, tributária e agrária) pelo que se pode dizer que foi, de certa forma, incompleta e conducente   defini o e consolida o de fracturas sociais que persistem, ainda hoje.

A manuten o da estratégia de substitui o de importa es pelo regime militar (1964-1984) resultou no agravamento das distor es estruturais da economia brasileira, particularmente a concentra o de renda, a infla o e o endividamento externo (Corrêa de Lacerda *et al*, 2000).

No plano da política social, a ac o dos governos militares fomentou características perversas do sistema de prote o social que se desenvolveu sob a ditadura: excessiva centraliza o de recursos e da capacidade decisória no governo federal, clientelismo, fragmenta o e sobreposi o de políticas e programas, ineficiência do gasto social e regressividade na distribui o de benefícios e serviços sociais.

Enquanto se aguardava que os efeitos do progresso económico alastrassem a toda a sociedade, a influência da tradi o católica da caridade e do princípio moral de ajuda que caracteriza a filantropia, impõe-se propondo a assistência social como alternativa   popula es mais vulneráveis: organiza-se rede de ajuda privada, contando com financiamento público mas praticamente aut noma relativamente ao Estado e   sua regula o. No entanto, este tipo de ajuda, assistencialista e, portanto, com objectivos de curto prazo, que se baseava na distribui o de cestas básicas e vestuário, revelou uma grande permeabilidade   corrup o, pois a aquisi o dos bens a serem distribuídos ficava a cargo de autoridades que podiam conduzir o processo da forma mais vantajosa para si mesmos.

¹⁷ Que levou a cabo um processo de substitui o de importa es começando por desenvolver sobretudo a indústria de base e da energia, apostando na mão-de-obra nacional, cuja disponibilidade, provocada pelo  xodo rural resultante da decadência cafeeira e pelos movimentos migratórios nordestinos, era grande.

O fim do regime militar, em 1985, instaura uma crise política que propicia o debate em torno da sustentabilidade do modelo económico e social em vigor.

Com o Presidente José Sarney (1985-1990), a alternativa neoliberal fortalece-se no espaço político através de planos económicos de estabilização por meio do enfrentamento da inflação, como o *Plano Cruzado*.¹⁸ Ainda assim, é no mandato de Fernando Collor de Mello (1990-1992) que a ideologia se torna dominante nos vários sectores da sociedade.

A época ficou também marcada pela discussão sobre o paradigma de ajuda em vigor, muito animado pelo sociólogo e activista dos Direitos Humanos, Herbert José de Sousa¹⁹ (conhecido como Betinho), defensor da transformação dos programas sociais concedidos em benefícios directos.

A protecção social, dirigida aos não-participantes do mundo assalariado e regulamentado não emergiu senão a partir de 1988 com a nova Constituição Federal. Tal origina uma maior amplitude de garantias de protecção em decorrência de riscos sociais como doença, invalidez, maternidade, velhice e morte; assim como garantias de protecção à saúde e a vulnerabilidades sociais como deficiências. A política de segurança social visava garantir a implementação no país, de uma cobertura universalizada da protecção social, com a oferta pública de serviços e benefícios não contributivos, elevando o *status* da assistência social ao de política social. Há, deste modo, um reconhecimento explícito da pobreza enquanto risco social e das políticas públicas enquanto veículo social.

Ainda assim, a pobreza no Brasil permanece encarada enquanto um fenómeno passivo, herança indesejável do passado, cuja superação ocorreria por meio do progresso e crescimento económico em engrenagem. Só a partir dos anos 90 do século XX o

¹⁸ Lançado em 1986, esta iniciativa teve entre as principais medidas a alteração da unidade monetária de Cruzeiro para Cruzado, o congelamento dos preços de bens e serviços e da Taxa de Câmbio.

¹⁹ Autor de *Estado e Desenvolvimento do Capital no Brasil* (1977) e participante na colectânea de textos *Em Defesa do Interesse Nacional* (1994), ao lado Fernando Henriques Cardoso, entre outros.

fenómeno é alvo de uma intensificação da produção intelectual e académica que define a perspectiva de pobreza enquanto violência ou negação de direitos humanos. No plano político, tal alteração de perspectivas começa a ter repercussões mais significativas.

Em Dezembro de 1991, o Senador Eduardo Suplicy (Estado de São Paulo, pelo PT) advoga a criação do *Programa de Garantia de Renda Mínima* (PGRM), através do Projecto de Lei nº 2.561 que tomava a forma de imposto negativo e versava renda individual e não renda familiar *per capita*). Contudo, a lei original nunca foi votada pela Câmara e, em 2004, um substantivo mais vago, (Lei 10.835) foi sancionado pelo Presidente Lula da Silva. De qualquer forma, as bases estavam lançadas para a criação de um sistema de protecção assente na solidariedade nacional e o debate político não podia ignorar essa possibilidade. De referir a aprovação da *Lei Orgânica de Assistência Social* (LOAS) em 1993, que através da Lei nº 8.742/93 regulamenta a sistematização da Assistência Social no Brasil. No entanto, a evolução pós Suplicy e o ciclo democratizante de reformas que ocorreu é no sentido de PTRC, em vez de PGRM, sendo a principal diferença a existência de contrapartidas à prestação de renda.

A polémica que conduziu ao *impeachment* de Fernando Collor, em 1992, não descredibilizou o neoliberalismo enquanto rumo acertado para o desenvolvimento brasileiro e o cunho neoliberal está patente na gestão do Presidente FHC²⁰, com a privatização de diversas empresas estatais como a *Companhia Vale do Rio Doce* (mineração e siderurgia), *Telebrás* (telecomunicações) e o *Banespa* (banco do Estado de São Paulo) por parte de grupos estrangeiros. Tal facto, somado à aproximação e dependência do Brasil em relação ao Fundo Monetário Internacional (FMI), inseria-se na busca pela estabilidade da economia, através de reformas estruturais e de um controlo apertado da inflação que atingia valores alarmantes. O *Plano Real*²¹ e o seu relativo sucesso, implementado em 1994, era FHC ainda Ministro da Fazenda, foi decisivo na sua ascensão a Presidente.

²⁰ FHC exerceu o cargo de Presidente em dois mandatos, de 1994 a 2002 pelo Partido Social Democrático Brasileiro (PSDB), do qual foi um dos fundadores.

²¹ Nova tentativa de atingir o equilíbrio fiscal e combater a hiperinflação através de alteração da moeda que, para além de privatizações, contou com uma maior abertura económica, através da redução de tarifas a importações; e contenção da despesa pública.

A inclinação neoliberal reflectiu-se nas políticas sociais, através da preferência por soluções focalizadas, o que originou um certo consenso entre a esquerda contra as mesmas.²² Com o governo de FHC, são implementadas as primeiras experiências deste género – em 1995, apareceram, simultaneamente, o *Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima* em Campinas; *Bolsa Familiar para a Educação* em Brasília; e o *Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima* de Ribeirão Preto (SP).

O programa *Bolsa Escola*, idealizado pelo então governador de Brasília, Cristovam Buarque (PT no período considerado, Partido Democrático Trabalhista – PDT- de 2004 até ao presente), vem depois a integrar a *Rede de Protecção Social*²³ que consistiu na tentativa de aglutinação de doze mecanismos existentes de assistência às populações mais pobres e que se propunha a deter âmbito nacional. Da Rede fazia parte o programa *Comunidade Solidária*, vinculado directamente à Casa da Presidência da República e gerido pela então primeira-dama, a antropóloga Ruth Cardoso, grande idealizadora da nova etapa de políticas sociais, assente no fortalecimento da Sociedade Civil e na promoção do desenvolvimento social no Brasil.

A marca que o PSDB tentou imprimir à política social brasileira na sua transição democrática não teve hipóteses face ao carismático Lula da Silva nas eleições presidenciais de 2002. O seu discurso eleitoral foi forte e eficaz (PT, 2002) apresentando um cenário simplista mas directo à preocupação da população brasileira: enfatizou a pobreza e as desigualdades latentes no país e culpou o governo anterior por inoperância nesse sentido, mesmo que avanços significativos na agenda de reformas do sistema de protecção social tivessem já sido dados. O PT apresentou-se como única alternativa viável para resolver de vez estas problemáticas e em Outubro de 2002, o Brasil deu-lhe um voto de confiança.

²² Tal harmonização de posições vai alterar-se substancialmente com o governo do sucessor, Lula da Silva.

²³ Da *Rede de Protecção Social* constavam os seguintes programas: *Bolsa Alimentação*, *Programa de Erradicação do Trabalho Infantil* (PETI), *Bolsa Escola*, *Auxílio Gás*, *Programa Brasil Jovem*, *Abono Salarial*, *Bolsa Qualificação*, *Seguro Desemprego*, *Seguro Safra*, *Aposentadoria* e *Pensões Rurais*, *Benefício de Prestação Continuada*, *Renda Mensal Vitalícia*.

4.1.2. O século XXI

No dealbar do século XXI, o cenário das políticas sociais no Brasil pautava-se, como anteriormente demonstrado, por múltiplos programas que reconheciam a pobreza como risco social e tinham como público-alvo agregados familiares pobres, embora guiando-se por representações de pobreza variáveis. Nenhum era universal ou tinha a pretensão de o vir a ser proximamente e nenhum cobria efectivamente todo o território nacional, havendo ainda os programas estaduais e municipais. Como resultado, cada programa federal tinha a sua agência executora e os seus sistemas de informação eram separados e não comunicavam o que originava, previsivelmente, sobreposições. Em 2001 havia sido criado o *Programa Bolsa Escola Federal*, inspirado no programa de Brasília, a cargo do Ministério da Educação. Depois foi criado o *Bolsa Alimentação*, a cargo do Ministério da Saúde; e em 2003 o Cartão Alimentação, cuja transferência de renda devia ser utilizada na aquisição de alimentos.

Em 2003, Lula da Silva assume a Presidência da República Federativa do Brasil, naquela que foi a primeira grande mudança de elites governantes no país desde o fim do regime militar, no ano de 1985. Esta mudança é ainda mais simbólica se pensarmos que Lula era proveniente de uma família pobre do Nordeste do Brasil, com poucos estudos; “Meninos pobres como Lula não nascem no Brasil para ser presidentes da República. (...) Lula desafiou a história para chegar ao posto máximo da atividade política. Sua vitória representa o triunfo de uma ideia, de uma férrea vontade pessoal, mas é também o certificado de qualidade da democracia brasileira” (Revista *Veja*, 2002).

Os valores aos quais se vinculava o seu partido²⁴ – o PT – pressupunham um novo comprometimento com as políticas sociais. O próprio programa eleitoral com que Lula se apresentou assim o previa, prometendo “a implantação de um modelo de desenvolvimento alternativo que tem o social por eixo” (PT, 2002). Este modelo assentaria sobre três vertentes: crescimento do emprego, geração e distribuição de renda; e ampliação da infraestrutura social; e partiria do pressuposto de formação de um

²⁴ Fundado em 1980, é proveniente da organização sindical de operários paulistas nos anos 70 e apresenta-se como partido de Esquerda que advoga o Socialismo como forma de organização social.

novo contrato social, um esforço conjunto e articulado da Sociedade Civil ou Terceiro Sector; e Estado.

O seu programa económico estava estruturado a partir de duas dimensões: a social e a nacional. A primeira pauta-se por uma aposta no Emprego e na redefinição do padrão de assistência social, tendo como prioridades: a) redução do desemprego e combate à precariedade do emprego; b) aperfeiçoamento da estrutura distribuição de renda, através do aumento do salário mínimo e de uma tributação não regressiva; c) crescente universalização da moradia própria, dos serviços urbanos essenciais (saneamento e transporte coletivo) e de direitos sociais básicos (saúde, educação, previdência e proteção do emprego); d) combate à fome e à pobreza absoluta e assistência social aos excluídos (PT, 2002).

A segunda traduzir-se-ia no crescimento e fortalecimento da Economia brasileira. Para tal proceder-se-ia à desprivatização do Estado, colocando-o a serviço do conjunto dos cidadãos, especialmente dos sectores socialmente marginalizados da sociedade brasileira. Para uma ruptura das duas tendências históricas da sociedade brasileira geradoras de exclusão social e marginalização - a excessiva dependência externa e a aguda concentração de renda- o Programa de Governo de Lula previa a mobilização cívica e os grandes acordos nacionais, devendo estes incluir e beneficiar as camadas que historicamente não tinham voz no Brasil.

O programa *Fome Zero* vem substituir o *Comunidade Solidária* agregando então os programas *Bolsa Escola*, *Bolsa Alimentação*, *Auxílio-Gás* e *Cadastro Único* e demonstra a tônica do governo petista na forte ligação entre fome e pobreza, vendo na garantia da segurança alimentar e nutricional, o motor de desenvolvimento que o país necessitava. Esta estratégia para assegurar o direito à alimentação por parte de pessoas a quem o acesso a alimentos era difícil converteu-se no primeiro carro de batalha de Lula, recolhendo forte mobilização nacional e apoios internacionais.

Segundo o PT, as políticas sociais quase sempre foram tratadas no Brasil como questões marginais, vinculadas ao assistencialismo e o seu Governo propunha-se a alterar tal lógica, rompendo com as “acções fragmentadas e dispersas, os feudos e loteamentos temáticos e clientelísticos que descaracterizam as políticas sociais no país em todas as

esferas, do município à União; e incentivando políticas sociais integradas, estratégicas, formuladas e implementadas por meio de ações intersectoriais, por meio de parcerias com os diversos segmentos, entidades e movimentos sociais” (PT, 2002). Construir-se-ia então um sistema único de assistência social descentralizado e participativo; uma conquista de cidadania e de controlo social. Queria isto dizer que se preconizava um papel mais activo e integrador da Sociedade Civil, também designada por Terceiro Sector e dos seus milhares de organizações, no esforço para saldar a imensa dívida social acumulada ao longo da história do País. Os recursos do governo e da sociedade deveriam, de acordo com o PT, ser mobilizados de forma articulada, eficiente e produtiva em torno das grandes prioridades do mandato que tencionavam levar a cabo: promoção da justiça social, retomada do crescimento económico e geração de emprego e trabalho.

O plano de criação de uma renda mínima pelo governo de Lula foi apresentado como um passo na direção da implementação (mediante a existência condições fiscais, salvaguarda o programa eleitoral) de uma renda básica de cidadania, denotando assim um compromisso com a universalização dos direitos sociais.

Lula e o PT demarcaram-se explicitamente tanto do nacional-desenvolvimentismo das décadas de 1950, 1960 e 1970 (que, a seu ver, apesar do sucesso obtido com a industrialização do País, estimulou práticas clientelistas, às custas de subsídios e benefícios distribuídos às empresas, sem preocupação com a competitividade e sem a definição de cronogramas e metas. A ausência de políticas claras de reciprocidade entre o sector público e o privado, resultou na distorção das estruturas de mercado, geração de ineficiências económicas e num quadro de má distribuição de renda) quanto do novo liberalismo que marcou os anos 90 (“causa da corrosão do tecido industrial e da vulnerabilidade externa do país” (PT, 2002). O PT acusava assim o anterior governo de aprofundar a fragmentação da estrutura económica e industrial, as desigualdades regionais e a concentração de renda.

Para a realização dos programas do novo governo, além da reorientação dos fundos à época disponíveis (como o Fundo de Garantia de Tempo de Serviço – FGTS; e o Fundo de Amparo ao Trabalhador -FAT) e de instrumentos como o Banco Nacional de Desenvolvimento Económico e Social (BNDES), a Caixa Económica Federal e a

Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), o PT contava com os seguintes determinantes essenciais: 1) Crescimento económico; 2) Melhoria na gestão das receitas; 3) Racionalização das despesas administrativas; 4) Redução gradual dos encargos financeiros; 5) Adoção de parcerias com o setor privado; 6) Parcerias com outros níveis de governo; e 7) Substituição e integração de programas governamentais (PT, 2002).

Durante a gestão do presidente Lula a política económica manteve, com alterações marginais, o arranjo macroeconómico definido na segunda gestão de FHC, ou seja, manteve as metas de inflação, ajuste fiscal e o período de 2003 a 2008 ficou marcado pela efectiva retomada do crescimento económico. Um aspecto distintivo deste período de recuperação é que ele se verifica num contexto de melhoria dos indicadores de distribuição de renda e de redução da pobreza. De acordo com o MDS (2010), o Rendimento Domiciliar *per capita* passou de 312R em 2000 para 634 em 2010 e o Índice de Gini²⁵ variou de 0,60 em 2000 para 0,54 em 2010, invertendo a tendência de manutenção do elevado grau de concentração de renda.

As taxas de pobreza e de pobreza extrema sofreram igualmente uma redução. Marcelo Cortes Neri, na sua publicação *Desigualdade de Renda na Década* (2011) ressalta que a pobreza medida pela combinação PNAD/PME cai 50,64% entre Dezembro de 2002 e Dezembro de 2009 e que só pela PME cai 51% na era Lula. Segundo o autor, “este ponto merece ser ressaltado pois a primeira meta do Milénio de ONU é reduzir a pobreza em 50% no espaço de 25 anos, algo que o Brasil fez em 8”.

Para além do oficialmente defendido papel desempenhado pelo crescimento económico ocorrido e políticas sociais, segundo alguns autores (Curado, 2011), tal resulta também da ampliação do mercado formal de trabalho. Este facto, juntamente com a verdadeira explosão do crédito, especialmente ao consumidor, ocorrida ao longo do governo Lula, convergiu numa ampliação do mercado consumidor. No plano fiscal, a prometida reforma tributária, com consequentes simplificação e redução da carga tributária não

²⁵ Mede o grau de desigualdade na distribuição da renda domiciliar per capita entre os indivíduos. O valor pode variar de zero, quando não há desigualdade (as rendas de todos os indivíduos têm o mesmo valor), até 1, quando a desigualdade é máxima (apenas um indivíduo detém toda a renda da sociedade e a renda de todos os outros indivíduos é nula). (IPEA)

saiu do papel, sendo mantida a sua pesada estrutura. Apesar disso, evolução da dívida pública pode considerar-se um avanço positivo no campo fiscal.

As significativas mudanças económicas e sociais ocorridas no Brasil nas décadas finais do século XX, geradoras de novas formas de trabalho e também de novas formas de pobreza impõem uma efectiva transformação no perfil das políticas públicas. O BF tentou, em grande medida, responder às necessidades do Brasil do século XXI e a verdade é que mudou o paradigma da protecção social no país. Contudo a natureza híbrida do programa não é sustentável a longo prazo; a questão premente, de fundo que se coloca é: qual o futuro do BF – passa por um aperfeiçoamento do seu desenho e implementação enquanto PTRC ou pela sua conversão em direito e, logo, não sujeito a condicionalidades? Ou seja: melhorar ou transformar? Esta é a problemática com que se deparou Dilma Rousseff, a sucessora do PT para o cargo de Presidente do Brasil.

O país tem, perto da tomada de posse da nova Presidente, 190 milhões de habitantes, dos quais 8,5% sobrevivem com até R\$ 70 reais por mês. Há quem defenda que o panorama com que Dilma se depara em 2011 é uma “herança maldita” (Attuch,), um legado contaminado por uma corrupção cujos contornos só agora começam a assomar e que ameaçam ensombrar as conquistas clamadas pelo executivo anterior. Dilma parece ter compreendido a fragilidade que isso conferia ao seu ministério, procedendo a grandes remodelações nesse sentido e demonstrando que iria tomar o governo do país nas suas mãos e não ser um prolongamento de Lula, como muitos previam.

Em Junho de 2011, Dilma Rousseff cria o *Brasil Sem Miséria*, uma ampliação e melhoramento do Programa *Bolsa Família* e que prometia chegar a 16,2 milhões de pobres no Brasil.

4.2 Características do Programa Bolsa Família

- Focalização: população-alvo

O programa BF definiu como beneficiárias as famílias em situação de pobreza extrema ou de pobreza. A importância dada à centralidade do agregado familiar na estruturação

do programa é uma das suas principais características (contrariamente à lógica de um programa de garantia de renda básica de cidadania, cuja referência é o indivíduo e assentando no pressuposto do direito individual à renda enquanto condição de cidadania). Clarifiquemos, então, o que se entende por família neste contexto, recorrendo à definição da Lei nº 10.836: “Família, a unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição dos seus membros.”

Utilizando como principal fonte de informações para calcular as taxas de pobreza e de indigência no Brasil é a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), na fase inicial de implementação do programa o limiar fixou-se nos R\$50 para situações de pobreza extrema e R\$100 para situações de pobreza; uma década volvida (e aquela em análise neste estudo) o montante passou para R\$70 e R\$140. Este valor é um pouco superior ao montante considerado como limiar de pobreza pelo *Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento* (Pnud) nos *Objectivos de Desenvolvimento do Milénio* (ODM), de US\$ 1,25 por dia, o que dá sensivelmente R\$ 60 reais mensais.

Os dados seguintes permitem ajudar a definir o perfil dos beneficiários do BF:

Distribuição das famílias de baixa renda no Cadastro Único por localidade rural e urbana, segundo as regiões brasileiras:

Quadro 4.1: Distribuição das famílias inscritas no Cadastro Único

	Total de famílias	Urbano		Rural	
		Total	%	Total	%
Brasil	17.726.587	12.724.921	71,8	5.001.666	28,2
Norte	1.694.177	1.152.227	68,0	541.950	32,0
Nordeste	8.232.022	5.128.203	62,4	3.094.819	37,6
Sudeste	4.894.681	4.100.507	83,8	794.174	16,2
Sul	1.866.816	1.450.839	77,7	415.977	22,3
Centro-	1.047.891	893.145	85,2	154.746	14,8

Oeste					
--------------	--	--	--	--	--

Fonte: construída por Simone de Araújo Góes Assis e Jhonatan Ferreira na publicação *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios* (Abrahão de Castro, 2010)

Relativamente ao género dos beneficiários, considerando o total nacional 54,2% são mulheres e 45,8% homens.

Quadro 4.2: Distribuição dos beneficiários do PBF quanto à faixa etária

Faixa etária	%
0-9 anos	26,5
10-19	28,5
20-29	14,8
30-39	13,9
40-49	9,8
50-59	4,8
60-69	1,4
70-79	0,3
Mais de 80	0,1

Em traços largos, os beneficiários, são, portanto e na sua maioria, mulheres e oriundas do Nordeste do país.

- Cobertura/Extensão do programa

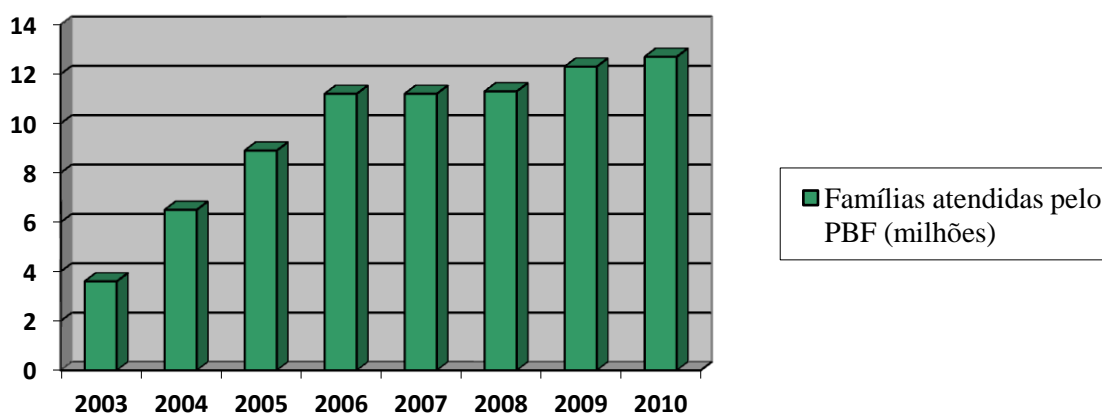
A cobertura do BF não começou da estaca zero: quando este foi criado havia já cerca de 10 milhões de famílias que recebiam benefícios resultantes dos outros programas preexistentes e referidos anteriormente – *Bolsa Escola, Auxílio-Gás, Cartão Alimentação, Peti, Fome Zero*.

Uma vez que o BF é um programa com orçamento definido e custos claros, a definição de metas é essencial; uma vez esgotada a dotação orçamentária, ninguém mais pode passar a receber o benefício, pelo menos até que haja um crédito suplementar. A primeira meta (2004) foi de 11,2 milhões de famílias, definida usando as *Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios* (PNAD). O cálculo foi feito identificando-se nas PNADs de 2001 e 2002 o número de famílias cuja renda domiciliar *per capita* se

encontra abaixo da linha de elegibilidade original do BF; o número de famílias, após arredondamento, foi dado como meta. Este objectivo manteve-se até 2006, altura em que foi alcançado; a partir daí pode definir-se a cada ano, seguindo o mesmo método. A evolução do número dependerá da evolução da própria distribuição da renda²⁶.

Os impressionantes números da cobertura do PBF são um dos seus cavalos de batalha:

Figura 4.1: Número de famílias atendidas pelo PBF

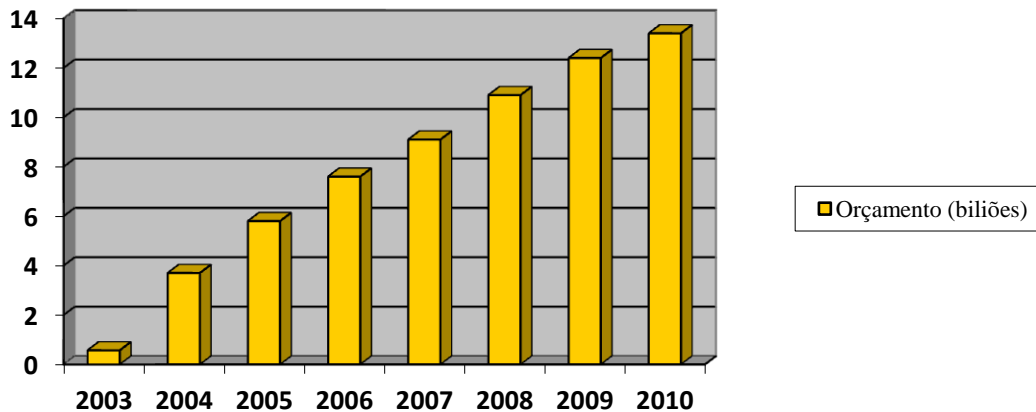


Fonte: MDS (MDS, 2010)

No total, em 2010, o BF beneficiou 67 319 029 pessoas (Abrahão de Castro *et al*, 2010). A evolução das verbas destinadas ao programa também é apontada como um sinal claro de investimento e compromisso com os objectivos sociais:

²⁶ Uma importante questão metodológica a ter em consideração é a inclusão ou não dos rendimentos PBF no cálculo do rendimento total das famílias – tal pode, obviamente gerar distorções na percepção do fenómeno da pobreza no país.

Figura 4.2: Orçamento reservado ao PBF



A evolução ilustrada acima fez com que, no ano de 2010, os gastos com o BF correspondessem a 0,4% do Produto Interno Bruto (Portal Brasil, 2012).

A ampliação da cobertura do BF consistiu, portanto, na sua estratégia para chegar à população vulnerável à pobreza no Brasil o que denota um ênfase no alívio imediato da problemática em detrimento de uma aposta no rigor da focalização, ou seja, em chegar aos realmente pobres ou aos mais pobres dos pobres, como no caso do PTRC *Puente-Chile Solidario*, no Chile (Bastagli, 2009).

- Tipo de benefícios

Os benefícios são prestados através de transferências monetárias directas, depositadas no cartão Bolsa Família. Este cartão é magnético e personalizado, permitindo ao responsável familiar o levantamento integral dos benefícios financeiros em toda a rede da Caixa Econômica Federal (CEF). Seguindo o Calendário de Pagamentos do Programa, este tem até 90 dias a partir da disponibilização da parcela para fazê-lo; caso tal não aconteça, a prestação é devolvido pela CEF ao MDS, não havendo mais possibilidade de a família ter acesso à mesma.

Não existe uma regra de indexação formal mas, quando os valores foram corrigidos, de acordo com os decretos 10. 836, foram-no com base no Índice de Preços ao Consumidor (IPC).

- Mecanismo de selecção de beneficiários

O mecanismo de selecção das famílias beneficiárias do BF é o *Cadastro Único* (*CadÚnico*) que, basicamente, consiste um censo (se bem que incompleto) da população em situação de pobreza no país.

A variedade de informações disponíveis sobre as famílias e a possibilidade de identifica-las leva este cadastro a ter inúmeras utilidades para a elaboração de diagnósticos das condições sociais e para a definição e operacionalização da política social do país. Possui, no fundo, uma função diagnóstica que permite definir e caracterizar as naturezas da pobreza.

Basicamente o processo decorre do seguinte modo: os municípios têm a seu cargo o cadastramento dos agregados familiares elegíveis e as prefeituras planeiam e definem as equipas encarregues de levar a cabo tal identificação dos beneficiários; e realizam as entrevistas junto às famílias, compilam toda a informação e enviam para o governo federal.

O *CadÚnico* é composto por três questionários distintos: informações sobre o município, sobre o domicílio; e sobre cada um dos membros da família. Idealmente, é então possível investigar seis componentes básicos das condições de vida das famílias analisadas: i) vulnerabilidade; ii) acesso ao conhecimento; iii) acesso ao trabalho; iv) disponibilidade de recursos; v) desenvolvimento infantil; e vi) condições habitacionais.

A actualização ou revalidação do cadastro das famílias é algo crucial para o correcto funcionamento do programa. Como tal, a cada dois anos, a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) procede a uma Revisão Cadastral obrigatória seleccionando e divulgando aos municípios as listas nas quais consta uma parte das famílias atendidas para actualizarem o seu cadastro, dando-lhes um prazo para o realizarem. No caso de incumprimento, ocorre o bloqueio do benefício e, dois meses depois, caso não seja feita a actualização, o benefício é cancelado.

- Coordenação/arranjos institucionais

A SENARC, pertencente ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) é o órgão responsável pelo programa, tomando todas as decisões importantes relativamente à sua estrutura. Cabe à SENARC estabelecer normas para a execução do programa, definir os valores dos benefícios, estabelecer o diálogo com os municípios, definir e acompanhar contrapartidas, estabelecer metas e, conseqüentemente, propor o orçamento anual do BF, definir quotas por município, estabelecer parcerias com os estados e com outros órgãos do governo federal, acompanhar o andamento do programa em geral e fazer avaliações regulares. A SENARC também estabelece os critérios de quem recebe e de quanto recebe e define o questionário do Cadastro Único e os critérios para corte e suspensão dos benefícios, entre outras definições de critérios operacionais.

À CEF cabe receber e processar as informações facultadas pelo *Cadastro Único*, calculando a renda familiar (seguindo os critérios SENARC mas detendo a responsabilidade), calcular quanto deve receber cada família, emitir os cartões magnéticos e pagar os benefícios mensalmente²⁷.

Ao nível municipal compete, como referido no ponto anterior, cadastrar as famílias pobres recorrendo ao questionário padrão e fazer o relatório de acompanhamento das contrapartidas, remetendo os dados agregados para o governo federal.

A implementação e gestão do programa seguiram um modelo descentralizado que pretendia um acompanhamento de maior qualidade. Assim, as áreas da Educação e Saúde viram ocorrer algumas mudanças²⁸

²⁷ Há também grupos demográficos específicos como moradores de rua ou indígenas, cuja concessão de bolsas não depende do processo de análise do cadastro e é definida directamente pela SENARC, passando à frente de outras famílias elegíveis – mas estas perfazem uma minoria e ainda devem ingressar no PBF por meio de cadastro.

²⁸ A recolha de dados relativos à Educação, através da frequência escolar era, numa primeira fase (2004) feita por meio de sistema operacional disponibilizado pela CEF que era e é o agente pagador dos benefícios do BF. Em 2006 o MEC construiu o *Sistema Presença*, de fácil operacionalização e que dispensa o uso de aplicativos, uma vez que foi construído numa plataforma web. Entre as suas inovações estão o registo em tempo real e possibilidade de descentralizar o registo de informações até à unidade escolar, com a criação do perfil “operador

Como forma de incluir a sociedade civil na gestão do Programa foram ainda criadas *Instâncias de Controle Social (ICS)*, que consistem em Conselhos municipais do BF constituídos pelos gestores municipais, por membros da sociedade civil e do governo local (cujo número não pode ser superior ao do segundo grupo). As ICSs visam incluir a população local no Programa, estimulando a sua participação através do seu acompanhamento e fiscalização. Assim pretende-se garantir a eficácia e transparência do BF.

- Contrapartidas

As contrapartidas do BF consistem em compromissos assumidos pelas famílias abrangidas, nas áreas da Educação e da Saúde e cujo cumprimento assegura que recebam os benefícios do Programa, sob a forma de transferências monetárias directas. O acompanhamento das condicionalidades do BF é realizado de forma conjunta pelos MDS, MS e do MEC. Embora integrados ao processo como um todo, o acompanhamento da frequência escolar fica sob responsabilidade do MEC, enquanto o acompanhamento da agenda da Saúde fica a cargo do MS. O MDS fica responsável pelas orientações e regulamentações relativas ao acompanhamento socio-assistencial das famílias em incumprimento das condicionalidades, pela comunicação com as famílias BF e pela aplicação dos efeitos do não-cumprimento no processo conhecido como repercussão das condicionalidades. O acompanhamento das condicionalidades funciona como monitoramento do efectivo acesso das famílias aos serviços de Educação, Saúde e Assistência Social.

Condicionalidades educativas:

- Matricular as crianças e adolescentes de 6 a 15 anos em estabelecimento regular de ensino;
- Garantir a frequência escolar de no mínimo 85% da carga horária mensal do ano lectivo, informando sempre a escola em casos de impossibilidade do comparecimento do aluno à aula e apresentando a devida justificação;

diretor escola”.No campo da Saúde, foi implementada a ESF que prevê o desenvolvimento de acções focalizadas em grupos de risco e factores de risco comportamentais, alimentares e/ou ambientais, com a finalidade de prevenir o aparecimento ou a manutenção de doenças e danos.

Informar de imediato o sector responsável pelo PBF no município, sempre que ocorrer mudança de escola e de turma dos dependentes de 6 a 15 anos, para que seja viabilizado e garantido o efectivo acompanhamento da frequência escolar.

No caso do Benefício Variável Jovem (BVJ) as condicionalidades são as seguintes:

- O jovem de 16 e 17 anos deverá estar matriculado na escola e ter frequência mensal igual ou acima de 75%
- Para as crianças com idade entre 6 e os 15 anos, o acompanhamento da frequência escolar não muda.

Condicionalidades na área da Saúde:

- Para gestantes e nutrizas:

- Inscrever-se no pré-natal e comparecer às consultas na unidade de saúde mais próxima da residência, portando o cartão da gestante, de acordo com o calendário mínimo do Ministério da Saúde;
- Participar das atividades educativas ofertadas pelas equipas de saúde sobre aleitamento materno e promoção da alimentação saudável.

- Para os responsáveis pelas crianças menores de 7 anos:

- Levar a criança às unidades de saúde ou aos locais de vacinação e manter atualizado o calendário de imunização, conforme diretrizes do Ministério da Saúde;

Levar a criança às unidades de saúde, portando o cartão de saúde da criança, para a realização do acompanhamento do estado nutricional e do desenvolvimento e outras ações, conforme calendário mínimo do Ministério da Saúde.

- Respostas ao incumprimento das contrapartidas

A estratégia de resposta do governo brasileiro ao não-cumprimento dos compromissos estabelecidos com as famílias integrantes do PBF segue um sistema gradual de 5 passos:

Figura 4.3: Respostas ao incumprimento das contrapartidas

Notificação



Bloqueio do benefício por 30 dias



Suspensão do benefício por 60 dias



Segunda suspensão do benefício por 60 dias



Cancelamento da concessão do benefício

Na primeira acção face a um incumprimento, a família recebe uma advertência, por escrito, lembrando-a dos compromissos com o programa e da vinculação entre cumprimento das condicionalidades e o recebimento do benefício, não havendo qualquer efeito sobre o benefício. Caso não surta efeito, procede-se ao bloqueio da prestação, que será se reverterá após regularização da situação. Ao terceiro e quarto incumprimento é já uma suspensão do benefício, o que significa que a família já não poderá reaver aquele dinheiro. Finalmente, se nenhum destes passos resultar, os beneficiários são desvinculados do programa.

O beneficiário do BJV estará em situação de incumprimento quando a sua frequência escolar se encontrar abaixo dos 75% mencionados no ponto anterior. A resposta dá-se em três momentos: i) advertência, ii) suspensão por 60 dias; e iii) cancelamento. A sanção afecta apenas o jovem vinculado e não os restantes elementos do agregado familiar a não ser que as outras condicionalidades (Educação e Saúde) estejam igualmente em situação irregular.

- Portas de saída

Segundo Sónia Draibe (2006) “os PTRC assim como o BF poderiam ser identificados como uma “porta de entrada” para o sistema mais geral de protecção social, sem evocar a pretensão de ser a única estratégia de superação da pobreza.” Suprida a necessidade imediata de alívio da pobreza, o BF pretende depois assumir-se enquanto “porta de

saída” do ciclo da pobreza, tendo munido a população brasileira mais carenciada de condições para se inserir social e economicamente no país – inclusão produtiva. A problemática prende-se precisamente com operacionalizar e efectivar estas “portas de saída”.

No dia 7 de Junho de 2010, o Presidente Lula da Silva defendeu que tal ocorreria por meio do programa *Próximo Passo*, uma política pública em parceria com empresários e trabalhadores, que visava a qualificação profissional e cujo objectivo era capacitar e inserir os beneficiários do programa *Bolsa Família* em postos de trabalho gerados na Construção Civil e no Turismo, dois sectores promissores no Brasil. O objetivo, disse Lula da Silva, é que esses trabalhadores fossem empregados em obras do *Programa de Aceleração do Crescimento* (PAC) e no *Minha Casa, Minha Vida*. Funcionaria portanto como uma segunda fase ou etapa no caminho para a superação da pobreza e inserção no mercado de trabalho e na sociedade. O sucesso desta estratégia, foi de acordo com o MDS, com um número crescente de beneficiários a desvincular-se voluntariamente da prestação - cerca de 40% (Valor Económico, 2011) – por não se enquadrarem mais no perfil intitulado à prestação, através da superação da sua situação de carência.

- Pontos cegos: fragilidades, margem de erro, consequências inesperadas, críticas

Pontos cegos do BF a considerar:

- Dificuldade na gestão da cooperação intergovernamental entre as três esferas do governo (federal, estadual e municipal) e entre os sectores envolvidos (Educação, Saúde e Assistência Social). A recente sobreposição de responsabilidades e competências ainda coloca entraves a uma interacção harmoniosa e eficiente entre as partes envolvidas.

- Impossibilidade de acompanhar a totalidade dos beneficiários e, portanto de saber se estes tiveram, de facto, acesso aos serviços, pelo que não existe forma de afirmar se determinadas famílias estão em incumprimento das condicionalidades;

- Instrumentalização do BF enquanto propaganda eleitoral – os chamativos números e estatísticas constituem argumentos de peso para a população brasileira, como se pôde comprovar com a reeleição do Presidente Lula;

- Erros de focalização: i) práticas corruptas como fraudes, ii) erros na captação e medição dos rendimentos das famílias por parte dos agentes municipais, assim como inconsistências nas projecções populacionais, iii) volatilidade da renda (os mais pobres sofrem de uma insegurança elevada relativamente aos seus rendimentos, o que leva a que as taxas de pobreza tendam a diferir substancialmente de ano para ano).

- Retirada da ênfase na componente educativa, essencial para muitos peritos, como é o caso do Senador Cristovam Buarque; na sua óptica, o desenvolvimento do Brasil tem de assentar numa população alfabetizada e instruída, dotada das capacidades para uma inserção no mercado de trabalho e na sociedade; a mudança na designação do programa, augura uma alteração das prioridades do mesmo que pode ser prejudicial. Como tal, o senador apresentou o projecto de lei nº 286/2009 propondo que o BF volte a designar-se “*Bolsa Escola*”.

- Dificuldade em criar e operacionalizar “portas de saída” efectivas do programa:

Sergei Soares e Natália Sátyro na publicação *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios* (Abrahão de Castro *et al*, 2010), referem a corrente que defende que os efeitos a longo prazo de programas desta natureza podem ser negativos ao “acostumar as pessoas a viver da caridade do Estado (...) e a empenhar-se menos na superação da pobreza pelos seus próprios meios” e, portanto a buscar activamente ou aproveitar portas de saída proporcionadas.

O colunista e bloguista Reinaldo Azevedo, colaborador da edição *online* da revista *Veja* chega mesmo a afirmar que “a porta de saída do *Bolsa Família* é um caixão”, explicando que na sua óptica se verifica uma estatização total do indivíduo que faz com que a sociedade brasileira se encontre “prisioneira” da cadeia do bem-comum garantida pelo Estado e não consiga efectivamente uma inserção social e económica exterior a este tipo de políticas públicas.

Contudo, é enfatizado por Sergei Soares e Natália Sátyro (Abrahão de Castro *et al* 2010), que para um indivíduo ou família sair efectivamente de uma situação de pobreza é necessário um período bem mais longo do que aquele que os beneficiários auferem enquanto tal- pelo menos uma ou duas décadas, de modo a que tenham oportunidade de se converter em capital, através principalmente da educação e formação.

- Uma vez que se baseiam em políticas universais (Educação, Saúde e Assistência Social), não terão impacto efectivo sobre o acesso aos serviços por parte da população pobre, gerando apenas um aumento dos custos administrativos relacionados com a sua gestão. Sobre este aspecto é preciso mencionar que o facto de estes sectores serem direitos universais no Brasil não significa que os mesmos estejam realmente garantidos no sentido em que persistem franjas da população que não conseguem aceder a eles, logo um mecanismo que denuncie problemas da oferta dos serviços e direcione as famílias mais vulneráveis àquelas redes será certamente, benéfico;
- Acabam por punir as famílias beneficiárias do próprio programa, rotulando-as como excluídas e criando assim um estigma negativo. A exigência requerida aos candidatos tanto na comprovação do estatuto de pobre ou muito pobre como no cumprimento das condicionalidades coloca-os à partida numa franja bem demarcada do resto da sociedade, dificultando a ambicionada inserção na mesma.
- O BF é também criticado por sectores mais conservadores através da perspectiva do gasto, ou seja da alocação de recursos estatais para este tipo de iniciativas não directamente vinculadas ao mérito, na sua óptica.

CAPÍTULO V- Análise comparativa

Brasil e Portugal constituem uma possibilidade desafiante de uma abordagem comparada de dois casos cuja comparabilidade é, à partida, susceptível de ser questionada. Ainda que as diferenças possam ofuscar a legitimidade da comparação, as suas semelhanças revelam especificidades muito próprias que contrariam qualquer avaliação superficial ou simplista que levaria a sobrevalorizar as diferenças; uma análise mais cuidada e rigorosa permite discernir as convergências que sustentam a comparação das duas situações. Foi esta complexidade e riqueza que despertou o meu interesse investigativo.

O contexto mais geral da minha abordagem situa-se naquilo que se poderia designar pela existência de uma tendência de reestruturação do *Welfare State* no novo milénio cujos traços fundamentais e desafiantes seriam “o envelhecimento da população, a instabilidade familiar, a nova estrutura do mercado de trabalho e a globalização”, como aponta Esping-Andersen (1998).

O peso de tais características, nomeadamente da globalização, está contido na declaração de Hespanha e Valadas (2002, pp.205), onde sublinham a ideia pela qual “a globalização económica, ao gerar idênticos problemas de ajustamento estrutural nos diferentes espaços do sistema mundo, tornar-se-ia responsável por uma tendencial homogeneização das respostas à escala e, daí, pela aparente convergência das políticas nacionais. Tal tendência estaria a afectar os Estados de Bem-Estar dos países industrializados e a originar instrumentos de intervenção e políticas de intervenção de natureza muito semelhante, guardadas as diferenças de regimes políticos, sociais, históricas, entre outras”.

É a afirmação anterior que tomo como ponto de partida para este trabalho: até que ponto tal se aplica ao caso específico de medidas de combate à pobreza em Portugal e no Brasil sob a forma de PTRC?

Tanto no caso português como no brasileiro, é já no final do século XX que este tipo de políticas sociais, como o BF, no caso brasileiro, e o RSI, no caso português, começou a

ganhar expressão²⁹, pelo que quis, ao analisar a primeira década da sua implementação, compreender se nos encontramos na presença de uma convergência de concepções de desenvolvimento, *Welfare State* e, concretamente, de políticas públicas de combate à pobreza. Havendo estas convergências, o meu objectivo foi explorá-la e compreendê-la.

As similitudes nos dois casos são sustentadas pelos seguintes aspectos representativos e constantes:

- Os dois países desenvolvem e implementam medidas integrantes de um sistema de protecção social durante as suas respectivas consolidações democráticas, que se seguiram a longos períodos ditatoriais, pautados por concepções predominantemente caritativas e assistencialistas: no caso português a transição começou em 1974, no caso brasileiro, em 1985. A partir destes momentos, desenvolvem os seus sistemas nacionais de saúde, educação e assistência social numa base universal aos quais se juntam outros tipos de estratégias no final dos anos 1990 e mais expressivamente, na primeira década do século XXI, com os Programas de Transferência de Rendimentos Condicionados (PTRC) estudados, cuja implementação data, em ambos os casos, de 2003;
- Os dois países inspiram-se e orientam-se pela matriz ideológica de *Welfare State* desenvolvida na Europa ao longo do século XX e principalmente após a recessão dos anos 1930 (ver CAPÍTULO II – Enquadramento teórico);
- Focalização: os modelos de PTRC, PBF e RSI, são dirigidos a um colectivo específico – os mais pobres dos pobres. As metodologias para chegar à linha de pobreza são várias e coexistem com outras metodologias internacionais e regionais. No Brasil, a linha de pobreza para o BF ficou a cargo do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) - na fase inicial de implementação do programa o limiar fixou-se nos R\$50 para situações de pobreza extrema e R\$100 para situações de pobreza; uma década volvida (e aquela em análise neste estudo) o montante passou para R\$70 e R\$140. Portugal a linha de pobreza foi definida pelo INE (INE, 2009) como o valor correspondente a 60% do rendimento mediano por adulto equivalente e está em linha com as normativas comunitárias. Na prática, isto significa que se alguém viver sozinho ou sozinha e a totalidade dos seus

²⁹ ex: Rendimento Mínimo Garantido, depois Rendimento Social de Inserção em Portugal; Fome Zero, Bolsa Escola, Auxílio Gás e Cartão Alimentação depois Bolsa Família no Brasil

rendimentos for inferior a 189,52€; ou se viver com familiares e a totalidade do rendimento mensal de todos os elementos do agregado familiar for inferior ao valor máximo do RSI, calculado em função da composição do agregado familiar (189,52€ pelo titular, 132,66€ por cada indivíduo maior e 94,76€ por cada indivíduo menor), essa pessoa é considerada pobre e intitulada a receber auxílio por parte do Estado³⁰.

Em ambos os casos verificou-se uma incidência na aplicação dessas políticas a de indivíduos e famílias carenciadas nas áreas urbanas ou grandes regiões metropolitanas. Tal pode explicar-se em parte pelo facto de Portugal e Brasil terem experienciado algumas dinâmicas sociais e geográficas comuns (com a devida diferença em termos de intensidade e de escala) como uma urbanização intensa num curto período de tempo sem o acompanhamento correspondente necessário de infraestruturas (habitação, transportes, serviços, etc.). Isto resultou num crescimento desorganizado dos subúrbios e periferias, incluindo frequentemente a proliferação de bairros clandestinos e resultando numa desertificação simultânea dos campos;

Em Portugal e no Brasil, os PTRC incidiram sobretudo no sexo feminino: 65% no primeiro; 54,2% são mulheres, no segundo. Tal vai de encontro a posições que denunciam a predominância da pobreza no sexo feminino, presente em artigos de autores tanto portugueses (Pereirinha *et al*, 2007) como brasileiros (Lavinias, 1996). Estes referem frequentemente a predominância da participação das mulheres em sectores da economia informal cujos vínculos laborais são mais precários, deixando-as mais expostas ao desemprego, por exemplo (Pereira de Melo, 2005).

De acordo com uma comunicação da Grande Loja Feminina de Portugal (CLIMAF, 2008), o princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres já se encontra, hoje em dia, presente na maioria dos ordenamentos jurídicos nacionais, é elemento essencial das normas fundamentais de trabalho adoptadas a nível internacional, nomeadamente enquanto objectivo chave das políticas externas da União Europeia; porém, “a dimensão “igualdade homens-mulheres” não está ainda suficientemente integrada nas políticas macroeconómicas, o trabalho a tempo parcial ainda é “apanágio das mulheres” e não sua opção devidamente garantida, o equilíbrio

³⁰ 1€= 2,64 R\$; 50 R\$ = 18,9 €. Conversões efectuadas a 22-10-2012 no sítio www.xe.com

flexibilidade/segurança do emprego está longe de ser alcançado, as “discriminações indirectas”, aparentemente neutras, mas geradoras de desvantagens sem qualquer justificação legítima, são ainda constantes” (CLIMAF, 2008).

- Inserção em contextos mais amplos e universais de protecção social: BF e RSI vêm juntar-se a estratégias de luta contra a pobreza mais abrangentes, de cariz nacional e regional (no caso da UE) das quais são subsidiários e complementares em ambos os casos. Os PTRC em análise são apenas uma medida dentro de um conjunto de medidas de combate à pobreza e exclusão social (em relação aos respectivos sistemas de protecção social nacionais) e que só podem funcionar de uma forma efectiva e eficiente se esse conjunto também funcionar. Por toda a Europa e América Latina, aliás, os dispositivos de rendimento mínimo garantido apresentam a característica formal de subsidiariedade em relação a outras prestações (que os beneficiários terão de requerer primeiro) e às obrigações familiares;

- Portugal e Brasil optam por dotar os seus programas de uma natureza contratualizada, criando contrapartidas/condicionalidades. Deste modo procurou-se envolver e dignificar os beneficiários ao mesmo tempo que tal serviu o propósito de legitimação das medidas perante a sociedade, que, de modo geral, não vê com bons olhos o gasto público destacado de uma lógica meritocrática;

- Ambos os programas são de iniciativa governamental e procuraram a descentralização e territorialização das políticas sociais para melhor responder às suas realidades nacionais. Estes PTRC foram definidos e coordenados através de um ministério – MTSS em Portugal; e MDS no Brasil; e dispõem de órgãos subsidiários para a sua implementação e gestão: a SENARC e CFE; e o ISS, respectivamente. No RSI a ligação ao âmbito local foi feito através dos NLI; no caso brasileiro, através dos próprios municípios e das ICS. Tanto uns como outros pretendem incluir a população local no Programa, estimulando a sua participação através do seu acompanhamento e fiscalização e garantindo a eficácia e transparência. Para o acompanhamento e avaliação do RSI existe também a CNRSI, órgão consultivo do MTSS (Decreto-Lei n. 211/2006, de 27 de Outubro, artigo 6º, alínea d), composta pelos vários *stakeholders* como o MTSS, o IIEFP, a Associação Nacional dos Municípios Portugueses ou a Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade.

- Este tipo de políticas tem suscitado um conjunto de críticas importantes, nomeadamente:

- Erros de focalização, seja por meio de esquemas fraudulentos, erros na captação e medição dos rendimentos dos beneficiários ou variações/distorções das taxas de pobreza resultantes da volatilidade característica do rendimento dos mais pobres;

- Dificuldade em criar e operacionalizar “portas de saída” para os programas. Vagas temporárias em empregos/estágios integrados no programa que depois não têm seguimento, ou seja, no fim, apenas uma ínfima fracção dos beneficiários completa com sucesso o segundo objectivo da medida que consiste na inserção no mercado de trabalho e na sociedade;

- Estruturação jurídica dos programas: os dois programas são instituídos por leis (a Lei nº13/2003 de 21 de Maio revoga o RMG e institui o RSI; Lei nº 10.836 de 9 de Janeiro de 2004 para o BF).

Os PTRC de Portugal e Brasil divergem depois nos seguintes pontos:

- Em Portugal, a estratégia responde à pressão para aderir ao clube europeu (só a partir dos anos 80 portanto, o problema ganha visibilidade, sendo formalmente discutido pela primeira vez no Parlamento em Junho de 1988 num debate lançado pelo Partido Comunista (Capucha, 2005) e segue, com desfasamento temporal, à tendência dos restantes Estados-membros. No Brasil, apesar da inspiração nos diversos modelos europeus, é o inverso na sua escala regional: o país é precursor na ambição e escopo da medida e outros países latino-americanos inspiram-se no seu modelo: “O Brasil tem sido, na América Latina, líder na formação de novas políticas de desenvolvimento e na criação de um novo discurso desenvolvimentista”(Trubek *et al*, 2012,).

- Cobertura/extensão dos programas: em 2010, o BF tinha cadastradas 67 319 029 pessoas e o RSI beneficiou 397873, o que, considerando as respectivas populações nacionais, revela uma diferença de escala considerável.

- Contrapartidas brasileiras incidem sobre as áreas da Educação e Saúde enquanto as portuguesas focam principalmente a Formação Profissional e Emprego.

Exemplos de condicionalidades do BF: garantir a frequência escolar de no mínimo 85% da carga horária mensal do ano lectivo, informando sempre a escola em casos de impossibilidade do comparecimento do aluno à aula e apresentando a devida justificação; e levar a criança às unidades de saúde ou aos locais de vacinação e manter atualizado o calendário de imunização, conforme diretrizes do Ministério da Saúde.

O objectivo mais imediato destes mecanismos traduz-se no reforço do direito da população brasileira à Saúde (*Sistema Único de Saúde –SUS*), Educação e Assistência Social pois parte-se da premissa de que, apesar de universais, estas políticas não alcançam a totalidade da população. Numa segunda análise, espera-se que, ao serem utilizadas para promover comportamentos que contribuam para a promoção social das famílias (aumento da escolarização e o cumprimento das agendas de saúde), as condicionalidades instem ao aumento do capital humano das populações mais pobres e excluídas, possibilitando novas perspectivas de integração socioeconómica. O programa pretende assim ter uma dupla face: responsabilidades partilhadas pelas famílias, que devem procurar o exercício dos seus direitos de cidadania; e, por outro lado, pelo poder público, que deve ofertar serviços em quantidade e qualidade adequadas às necessidades dessa população.

Exemplos de condicionalidades do RSI: aconselhamento profissional e orientação vocacional, ou seja, encaminhamento para cursos de formação profissional. Espera-se deste modo, preparar os beneficiários para o mercado de trabalho por meio da criação de capital humano. Procurou-se assim criar uma resposta social integrada, sistemática e pluridireccionada que prevê a aquisição de competências que permitam aos beneficiários do RSI a sua consequente autonomização;

- No Brasil a luta contra a pobreza esteve intimamente ligada ao combate à fome e, posteriormente ao conceito de segurança alimentar: mesmo após a integração do programa *Fome Zero* na estratégia do BF a distribuição de cestas básicas continuou a ser uma acção desenvolvida pelo Governo de Lula. Em Portugal, o desemprego constituiu o principal vetor considerado;
- Os critérios de entrada no programa e as respostas ao não-cumprimento das obrigações por parte dos beneficiários são mais rígidos e severos em Portugal enquanto no caso

brasileiro, apesar de haver a previsão de consequências para o seu incumprimento, a intenção é atrair o maior número de famílias carenciadas e não é punir os seus beneficiários e condição;

As contrapartidas portuguesas têm um cariz mais punitivo (tendência tende a agravar-se com a crise do final da primeira década dos anos 2000, a austeridade imposta à população e ao gasto público): ao contrário do BF, que tem um sistema de 5 passos (notificação, bloqueio do benefício, primeira suspensão do benefício, segunda suspensão, e finalmente, ao cancelamento do benefício e exclusão do programa (tendo o beneficiário de esperar 6 meses até poder efectuar nova candidatura); no RSI, um incumprimento resulta automaticamente numa suspensão (que pode variar de 90 dias a 24 meses, consoante a natureza do incumprimento) ou término da prestação monetária.

- O Brasil beneficiou de uma maior estabilidade governativa no período considerado, o que permitiu uma maior concertação da sua estratégia de combate à pobreza e que, por sua vez provocou uma maior identificação com a mesma por parte da população. Enquanto o Brasil vivenciou dois mandatos de Lula da Silva e do PT, por Portugal passaram 4 Primeiros-ministros e dois Presidentes da República, de partidos políticos distintos (PS e PSD). Como tal, a medida portuguesa esteve sujeita a mudanças de equipas responsáveis pelos processos decisórios e de implementação do RSI, o que não permitiu uma consistência desejável, e mais atingida pelo BF.
- O investimento público brasileiro é muito superior ao português, claro que também tem de ser tida em conta a consideravelmente maior dimensão da problemática neste país e do seu orçamento público. A seguinte tabela permite-nos pôr o gasto público português e o brasileiro em perspectiva:

Quadro 5.1: Comparação despesa pública com RSI e PBF

	Ano	Despesa pública com o respectivo programa
Portugal (em milhões de dólares \$ ³¹)	2003	0,31738575
	2010	0,6778913
Brasil (em milhões de dólares \$)	2003	280.601
	2010	6,597.67

A seguinte tabela ilustra a evolução da desigualdade na distribuição de rendimentos nos dois países, através do Índice de Gini:

Quadro 5.2: Comparação da desigualdade (Índice de Gini) entre Portugal e Brasil

	Brasil	Portugal
2003	0,58	0,38
2010	0,56	0,34

Fonte: IPEA/INE

Em 2010, Portugal tinha 1,8 milhões de pessoas em risco de pobreza ou exclusão social (EAPN); o Brasil tinha 39 631550 de pobres em 2009 (IPEADATA).

- O Brasil tem, no final da década, uma situação económica mais favorável e um mercado de trabalho em expansão e receptivo; Portugal encontra-se a sofrer uma crise económico-financeira que fez a sua economia e mercado de trabalho retraírem-se – elevadas taxas de desemprego, medidas de austeridade como cortes nos salários e nos subsídios e pensões ou aumento dos impostos. Em 2010, Portugal possui um PIB *per capita* de 16282,0 €, um défice público de – 16 996,1 milhares de euros e uma taxa de desemprego de 11,1% no quarto trimestre do ano (PORDATA/INE) com tendência (depois comprovada) para aumentar. Por sua vez o Brasil apresentava 19508,6 R\$ de PIB *per capita*, (IPEADATA), a menor taxa de desemprego dos últimos 8 anos, 6,7%

³¹ Conversão feita a 07-10-2012 no sítio: <http://www.xe.com/ucc/>.

(IBGE, 2010) e um superavit primário de 64,5 bilhões de reais (Portal Brasil, 2010). Assim, o Brasil possui uma conjuntura mais favorável para o investimento no programa pretendido por Dilma Rousseff, enquanto em Portugal, cortes significativos nas verbas alocadas à medida e às políticas sociais em geral, revelaram-se inescapáveis ao executivo de Pedro Passos Coelho.

- Portugal possui uma população envelhecida e a previsão é que esta tendência se acentue nos próximos anos/décadas. Tal tem implicações ao nível do mercado de trabalho, da sustentabilidade do Estado Social e do aumento dos números da pobreza, uma vez que os idosos constituem uma recente e significativa frente da problemática. O Brasil, pelo contrário, dispõe ainda, apesar de uma população maioritariamente jovem e, portanto, de mão-de-obra e contribuintes disponíveis:

Quadro 5.3: Comparação faixa etária RSI e PBF

Faixa etária	Portugal	Brasil
0-14	15,1	24,1
15-64	66,8	68,5
Mais de 65	18,2	7,4

Fontes: INE/IBGE

- Ao nível da adopção do conceito de desenvolvimento, de referir a existência de uma diferença no enquadramento constitucional do mesmo: a Constituição brasileira assume de forma mais flagrante o conceito, estando inclusivamente presente no preâmbulo:

“Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento (...)”

A Constituição Brasileira de 1988 é bastante generosa em termos de direitos sociais e adopta a luta contra a pobreza e o desenvolvimento como prioridades do país. No Título I dos Princípios Fundamentais, artigo 3º do documento, o Estado compromete-se a:

- II- garantir o desenvolvimento nacional;

III- erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.

Na Constituição Portuguesa, o Artigo 81º enumera como prioridades do Estado, no âmbito económico e social:

- a) Promover o aumento do bem-estar social e económico e da qualidade de vida das pessoas, em especial das mais desfavorecidas, no quadro de uma estratégia de desenvolvimento sustentável;
- b) Promover a justiça social, assegurar a igualdade de oportunidades e operar as necessárias correcções das desigualdades na distribuição da riqueza e do rendimento, nomeadamente através da política fiscal;
- d) Promover a coesão económica e social de todo o território nacional, orientando o desenvolvimento no sentido de um crescimento equilibrado de todos os sectores e regiões e eliminando progressivamente as diferenças económicas e sociais entre a cidade e o campo e entre o litoral e o interior.

Foram aqui apresentadas as principais diferenças qualitativas resultantes da comparação entre os PTRC, RSI e BF. De seguida, nas Conclusões, proponho-me reflectir sobre as suas implicações para a hipótese investigativa expressa no início desta dissertação.

CONCLUSÃO

Esta dissertação analisou os programas *Rendimento Social de Inserção* e *Bolsa Família*, na tentativa de compreender se estes PTRC, constituem, simultaneamente, mecanismos de luta contra a pobreza e promotores de desenvolvimento, desenhados para o século XXI.

A despeito das muitas diferenças entre os dois casos em estudo, a linha geral evolutiva da protecção social em Portugal e no Brasil é convergente em aspectos suficientemente representativos e constantes para sustentar a respectiva comparabilidade. A implementação de um tipo de rendimento mínimo condicionado, em ambos os países, nos primeiros anos do novo milénio, enquanto estratégia governamental de luta contra a pobreza foi o ponto comum que sustentou este estudo. A sua comparação permitiu a identificação de diferenças qualitativas relevantes e que fundamentam a separação de rumos de Portugal e Brasil, após um breve período de confluência e que sugeriu uma convergência de estratégias de *Welfare State* e de desenvolvimento. O contexto de final da década analisada vai definir um novo panorama.

Ambos os países optaram por criar e implementar PTRCs, baseados na estrutura do agregado familiar, de montante variável e sujeitos a uma natureza contratualizada. As medidas serviriam um duplo propósito: num primeiro e mais urgente momento, a prestação monetária proporciona um alívio imediato de situações de carência e privação; no segundo momento, espera-se, através das condicionalidades, capacitar os beneficiários para uma inserção laboral e social, ou seja, tendo como objectivo de longo prazo, a autonomização dos beneficiários e a ruptura do ciclo intergeracional da pobreza.

Dados estatísticos apresentados nos capítulos anteriores comprovam efeitos benéficos nos dois casos, com maior dimensão e visibilidade no exemplo brasileiro. Contudo, os dois programas são alvo de muitas críticas e até descrédito por parte das respectivas sociedades.

Os pontos cegos do BF e do RSI minam frequentemente os seus benefícios. Saliento o insucesso em cumprir a segunda vertente dos programas – a da inclusão laboral e social

– e em criar, assim, verdadeiras portas de saída da dependência da medida e, portanto, da situação de pobreza e exclusão social.

É no entanto importante ter em conta que, frequentemente, os resultados destes programas não dependem tanto da vontade dos beneficiários nem das pressões dos trabalhadores sociais quanto:

- da dinâmica económica e situação do mercado de trabalho. Se a ideia das contrapartidas é prepará-las para o mercado de trabalho, havendo níveis altos de desemprego, os pobres estão sempre em desvantagem, são colectivos débeis - isto é particularmente relevante para o Portugal no final da década em análise; o Brasil encontrava-se e encontra-se em expansão;
- do facto de os beneficiários disporem ou não capital social. Se sim, é-lhes muito mais fácil conseguir uma inserção na sociedade.

A centralidade dos conceitos de trabalho para uma inserção social é, no mundo actual inegável: “Independentemente de alterações/mudanças na sua natureza e da importância relativa dos factores de produção, o trabalho será sempre um elemento essencial da realização humana” (Bruto da Costa, 2003). Assim como é essencial pertencer à dinâmica de consumo capitalista: “O pobre das sociedades contemporâneas é aquele que não se insere neste modelo de sociedade, cujo consumo não tem relevo no sucesso da reprodução de capital” (Bauman, 1987).

Portugal e Brasil consideram o Terceiro Sector, a Economia Social e Solidária e desenvolvimento local enquanto hipóteses viáveis de articulação Estado-mercado-sociedade civil (Dowbor, 2001) e, portanto, de um desenvolvimento sustentável socialmente.

No final de 2010, Portugal e Brasil deparam-se com conjunturas muito distintas, que condicionam em direcções opostas o sucesso dos programas analisados nesta dissertação e as perspectivas de evolução da pobreza nos respectivos países. Se, por um lado, a globalização originou uma aparente convergência de respostas públicas aos fenómenos da pobreza, exclusão social e desigualdade na forma de PTRC, também é

verdade que a mesma globalização parece ter tido impactos distintos sobre a própria concepção do *Welfare State* e de desenvolvimento nos dois países em estudo.

No final da década analisada; o panorama da pobreza em Portugal e no Brasil divergiam consideravelmente.

“O risco de pobreza em Portugal superava, em 2008, a média europeia e situava-se em 18 por cento, estando em igual risco 12 por cento das pessoas com emprego” (Jornal *Público*, 18-01-2010).

Portugal terminou a primeira década do século XXI mergulhado na crise financeira e económica global originada em 2008 e que se repercutiu gravemente no país (com níveis de desemprego crescentes, um défice avultado, entre outros dados preocupantes apontados no capítulo anterior). Esta foi precisamente a justificação do Governo para a alteração das regras para a atribuição de apoios sociais, nos quais se inclui o RSI. O Decreto-Lei nº70/2010 introduziu um maior rigor à medida e originou as seguintes principais alterações:

- Redução dos montantes das prestações monetárias;
- O conceito de família torna-se mais amplo e passa, a partir deste momento, a considerar todos os elementos que vivam em economia comum com o titular;
- São abolidos alguns benefícios suplementares (ex: subsídios de habitação).

O corte nos apoios sociais começou em 2010 e prevê-se que continue, uma vez que é essa a “condição de recursos” presente no memorando de entendimento com a *troika* e no programa do Governo de Pedro Passos Coelho, na intenção de cortar na despesa pública. Carlos Farinha Rodrigues mediu o impacto deste Decreto-Lei e apresenta as suas conclusões sobre as consequências do mesmo no artigo “Rendimento Mínimo em Portugal: Mudando as Regras em tempo de Crise” (2012). Na opinião do economista, estas alterações e cortes vêm numa altura em que tais políticas e prestações mais são precisas, o que se revela contraproducente. Os protestos derivados do descontentamento e tensão sociais que se têm vindo a intensificar desde 2010, são disso prova.

Para Carlos Farinha Rodrigues, a crise económica e financeira actual requer, sem dúvida, um maior rigor na implementação das políticas sociais, contudo, tal deveria igualmente significar maior eficiência e eficácia das mesmas. Neste caso, porém, a intervenção estatal não parece vir no sentido de reforçar o *Welfare State*, nem de impulsionar o desenvolvimento.

O Brasil depara-se com um panorama bastante diferente: “Se mantiver o ritmo de diminuição da pobreza e da desigualdade de renda observado nos últimos cinco anos, o Brasil pode chegar a 2016 com a pobreza extrema praticamente superada, a desigualdade de renda abaixo de 0,5 do índice de Gini e taxa de pobreza absoluta de 4%, o que significa quase sua erradicação” (MDS, 2010).

O século XXI constitui uma nova era para o Brasil. Trubek *et al* (2011) exploram a possibilidade da emergência de um novo Estado desenvolvimentista no Brasil.

Sob o Governo de Lula, o país demarcou-se do desenvolvimentismo clássico do passado e também da abordagem neoliberal que singrou pela América Latina num passado recente. A crise financeira global que tanto afectou os Estados Unidos e a Europa (nomeadamente, Portugal) legitimou a adopção de políticas alternativas e granjeou ao executivo de Lula o apoio nacional necessário. Este apostou na combinação de uma nova política industrial com uma política social consistente e ambiciosa e, de acordo com Trubek *et al*, foi bem-sucedido. Lula favoreceu um Estado e mercado fortes recorrendo nomeadamente a parcerias público-privadas e apostando na inserção na economia global, ao mesmo tempo que fomentou uma política social activa que pretendeu eliminar a pobreza, reduzir a desigualdade, através de instrumentos como o programa *Bolsa Família*. Isto levou os académicos a especular sobre a possibilidade de emergência de um novo Estado desenvolvimentista no Brasil mas, para estes autores, é prematuro falar de um novo “modelo Brasil” de desenvolvimento, o país está antes numa série de ensaios; pelo que preferem utilizar a expressão “novo activismo estatal sem estadismo” (Arbix&Martin, 2010).

Ainda que o Brasil permaneça um dos países mais desiguais do mundo, o declínio na pobreza e redução da desigualdade no Brasil nos últimos anos tem sido assinalável, o que permite constatar que, até certo ponto, a política social está a funcionar. Graças a

uma conjugação de programas universais, focalizados e descentralizados, “o *Welfare State* brasileiro está a tornar-se cada vez mais forte.” (Trubek et al, 2011).

Dilma Rousseff reforçou o compromisso com esta nova linha desenvolvimentista e o peso dado ao combate à pobreza revê-se inclusivamente no *slogan* do seu governo em 2011: “País rico é País sem pobreza”.

Tal não significa que a experiência brasileira possa constituir um molde estático a ser seguido por qualquer outro país do mundo; apenas que é um bom exemplo de resposta às suas necessidades nacionais em prol de um desenvolvimento. Como refere Richard Titmuss (1974): “qualquer política (social), para ser eficaz tem de escolher um objectivo e encarar os dilemas dessa opção. Mas para entender a política, para distinguir entre fins (o que queremos ou julgamos querer) e meios (como alcançar esses objectivos), temos de considerá-la no contexto de um conjunto particular de circunstâncias, uma determinada sociedade e cultura e um período histórico mais ou menos definido. Noutras palavras, a política social não pode ser discutida num vácuo social” e o próprio campo do desenvolvimento requer uma reanálise permanente.

O reconhecimento da importância dos PTRC afigura-se incontornável. Estes desempenham um papel importante na redistribuição de rendimentos e no esforço de capacitação e autonomização das camadas sociais mais carenciadas. Contudo, consta-se a necessidade de ver os PTRC como suplementos e não substitutos de bens e serviços providenciados pelo Estado, numa conjugação de políticas universais e focalizadas. As quando políticas selectivas devem portanto ser cumulativas com a acção do Estado e não uma versão alternativa. A pobreza não é apenas a falta de rendimentos adequados: é causada por uma miríade de factores tais como a falta de bens, inexistência de acesso a formas de trabalho decentes, entre outros. “Uma vez que as transferências monetárias não se dirigem às principais causas da pobreza, não podem ser a solução para o problema da pobreza persistente. Assim, é melhor tratar as transferências como paliativos temporários (e bem-vindos) em vez de uma panaceia do desenvolvimento” (IDEAs, 2011).

Final da primeira década do século XXI: no Brasil, assiste-se à possível emergência de um novo modelo desenvolvimentista ou, pelo menos, de um novo padrão de intervenção

estatal propulsor de desenvolvimento; em Portugal, pelo contrário, a luta contra as situações de privação, carência e desigualdade parecem estar seriamente comprometidas e, como elas, o desenvolvimento do próprio país. A crise económica e financeira global teve um papel determinante na evolução das duas medidas – RSI e BF - mas em direcções opostas.

BIBLIOGRAFIA

- Abrahão de Castro, Jorge *et al* (2010), *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*, Brasília, IPEA, Vol.1 e 2.
- Alber, Jens, Peter Flora (1981), *The Development of Welfare States in Europe and America*, Peter Flora and Arnold J. Heidenheimer (ed.), New Brunswick (U.S.A) and London (U.K.) Transaction Publishers, pp.37-79.
- Arts, Will, John Gelissen (2006), “Three Worlds of Welfare Capitalism or More? A State-of-the-Art Report” em *The Welfare State Reader*, Christopher Pierson and Francis Castle (ed.), Cambridge, Polity Press.
- Balsa, Casimiro, Luciene Rodrigues, (2008), “Estado de Bem-Estar Social e Territorialização das Políticas de Combate à Pobreza no Brasil e em Portugal”, in *Revista Caminhos da História*, 13 (1), pp. 67-79.
- Bastagli, Francesca (2009), “From Social Safety Net to Social Policy? The Role of Conditional Cash Transfers in Welfare State Development in Latin America”, *International Policy Centre for Inclusive Growth*, Working Paper (60) pp.1-17.
- Bastos, Pedro Paulo Zahluth, (2006) “A Construção do Nacional-Desenvolvimentismo de Getúlio Vargas e a dinâmica de interação entre Estado e Mercado nos setores de base”, *Revista Economia*, 7 (4), pp.239-275.
- Bauman, Zygmunt (1987), *Legisladores e Intérpretes*, Rio de Janeiro, Zahar.
- Bruto da Costa, Alfredo (2003), *Minimum Guaranteed Income and Basic Income in Portugal*, in *Minimum Income Schemes in Europe*, Geneva, International Labour Organization.
- Busilacchi, Gianluca (2008), “The different regimes of minimum income policies in the enlarged Europe”, comunicação apresentada na Conferência BIEN, Dublin, 20-21 Junho.
- Capucha, Luís (2005a), *Desafios da Pobreza*, Oeiras, Celta Editora.
- Capucha, Luís, (2005b) *Portugal – a virtuous path towards minimum income? in Welfare State Reform in Southern Europe – Fighting poverty and social exclusion in Italy, Spain, Portugal and Greece*, Maurizio Ferrera (ed), Oxon, Routledge.
- Corrêa de Lacerda, António *et al* (2000), *Economia Brasileira*, José Márcio Rego e Rosa Maria Marques (org.), São Paulo, Editora Saraiva.
- Curado, Marcelo (2011), “Uma avaliação da economia brasileira no Governo de Lula”, *Revista Economia&Tecnologia*, Ano 7, Vol. Especial, pp.91-103.

- Della Porta, Donatella, Michael Keating (2008), *Approaches and methodologies in the Social Sciences – a Pluralist Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Dowbor, Ladislau, Samuel Kilsztajn (2001), *Economia Social no Brasil*, São Paulo, SENAC.
- Draibe, Sônia (1993), “O Welfare State no Brasil: Características e Perspectivas”, *Caderno de Pesquisa UNICAMP*, (8), pp. 1-50.
- Draibe, Sônia (2003), “A política social no período FHC e o sistema de protecção social”, *Tempo Social*, USP, Novembro de 2003, pp.63-101.
- Esping-Andersen, Gosta (2006), “The Three Worlds of Welfare Capitalism” em *The Welfare State Reader*, Christopher Pierson and Francis Castle (ed.), Cambridge, Polity Press, Second Edition, , pp.160-174.
- Estivill, Jordi (2003), *Panorama da Luta Contra a Exclusão Social*, Genebra, OIT.
- Fagnani, Eduardo (2011), “A política social do Governo de Lula (2003-2010): perspectiva histórica”, Texto para discussão IE/UNICAMP, Junho (192).
- Farinha Rodrigues, Carlos (2009), “RSI- Um direito à integração social”, comunicação apresentada no Seminário Europeu Centro de Congressos de Lisboa, 16 de Março de 2009.
- Ferrera, Maurizio (2005), “Welfare states and social safety nets in Southern Europe: an introduction” in *Welfare State Reform in Southern Europe. Fighting Poverty and social exclusion in Italy, Spain, Portugal and Greece*, Maurizio Ferrera (ed.), Oxon, Routledge/EUI Studies in Political Economy of Welfare, , pp1-32.
- Fleury, Dominique e Myriam Fortin, (2006); “When Working Is Not Enough to Escape Poverty: An Analysis of Canada’s Working Poor”, *Working Paper* para Human Resources and Social Development of Canada (Online). Disponível em: <http://dspace.cigilibrary.org/jspui/bitstream/123456789/1132/1/When%20Working%20is%20not%20enough%20to%20Escape%20Poverty%20An%20Analysis%20of%200Canadas%20Working%20Poor.pdf?1>
- Ha-Joon Chang (2002), “Breaking the mould: an institutionalist political economy alternative to the neo-liberal theory of the market and the state”, *Cambridge Journal of Economics*, (26), pp.539-559.
- Hay, Colin (2006), *Globalization, Economic Change and the Welfare State: The “Vexatious” Inquisition of Taxation?* em *The Welfare State Reader*, Christopher Pierson and Francis Castle (ed.), Cambridge, Polity Press.

- Hespanha, Pedro, Graça Carapineiro (orgs) (2001), *Risco social e incerteza – pode o Estado Social recuar mais?*, Porto, Edições Afrontamento,
- IDEA (2011), “Cash Transfers as a Strategy for Poverty Reduction: a critical assessment”, *Policy Brief International Development Economics Associates*, (3) pp.1-4.
- Ignácio, Paulo César de Souza (2010), “Do Modelo agrário-exportador ao capitalismo urbano-industrial: as políticas de formação da força de trabalho no âmbito da educação escolar no Brasil entre 1930 e 1945”, *Revista HISTEDBR* (Online), Número especial, Agosto 2010, pp. 131-153. Disponível em: <http://perspectivabr.wordpress.com/2008/05/09/o-governo-de-getulio-vargas-o-nacional-desenvolvimentismo-e-a-industrializacao/>
- Kuhnle, Stein, Alestalo, Matti (2000), “ Introduction: growth, adjustments and survival of the European welfare states“ em Stein Kuhnle (ed.), *Survival of the European Welfare State*, London, Routledge/ECPR Studies in European Political Science.
- Lavinas, Lena (1996), “As mulheres no universo da pobreza. O caso brasileiro”, *Genero, Trabalho e Políticas Públicas*, IPEA, Ano 4, 2º Semestre, pp.464- 479.
- Lavinas, Lena, (s.a.), “Excepcionalidade e paradoxo: renda básica versus programas de transferência direta de renda no Brasil”, IE-UFRJ, pp.1-25. Disponível em: http://www.brasiluniao europeia.ufrj.br/pt/pdfs/renda_basica_versus_programas_de_transferencia_direta_de_renda.pdf
- Mkandawire, Thandika (2005), “Targeting and Universalism in Poverty Reduction”, *Social Policy and Development Programme Paper* (23), pp.1-22.
- Mozzicafredo, Juan (2000), *Estado-Providência e Cidadania em Portugal*, Oeiras , Celta Editora.
- Neri, Marcelo Cortes, (2011), “Desigualdade de Renda na Década”, *Centro de Políticas Sociais, Fundação Getulio Vargas*, pp5-46.
- Pochmann, Márcio “Processo de exclusão e construção do sistema único de inclusão social no Brasil”, (s.l.), (s.n.), (s.a.). Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan007618.pdf>
- Quivy, R., Luc Van Campenhoudt, (2005; primeira edição 1995) *Manual de Investigação em Ciências Sociais*, Lisboa, Gradiva.
- Rocha, Sónia (2003), *Pobreza no Brasil: afinal, do que se trata?* Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas.

- Rodrigues, Carlos Farinha (2012), “Minimum Income in Portugal: Changing the Rules in times of Crisis”, *Working Papers ISEG*, Janeiro, pp. 2-13.
- Rodrigues, Eduardo Vítor (2010), “O Estado e as Políticas Sociais em Portugal: discussão teórica e empírica em torno do Rendimento Social de Inserção”, *Revista do Departamento de Sociologia da FLUP*, XX, pp.191-230.
- Rodrigues, Eduardo Vítor; Samagaio, Florbela et al (s.a.), “A Pobreza e a Exclusão Social: teorias, Conceitos e Políticas Sociais em Portugal”, pp 63-101.
- Roque Amaro, Rogério (2004), “Desenvolvimento – um conceito ultrapassado ou em renovação? Da teoria à prática e da prática à teoria.”, Lisboa, ISCTE-IUL.
- Schmitter, Philippe C. (1999), *Portugal: Do Autoritarismo À Democracia*, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.
- Sen, Amartya (2003), “Development thinking at the beginning of the 21st century”, Discussion Paper. Disponível em: <http://sticerd.lse.ac.uk/dps/de/dedps2.pdf>
- Sen, Amartya (2003), *O Desenvolvimento como liberdade*, Lisboa, Gradiva.
- Stiglitz, Joseph E. (2008) “Is There a Post-Washington Consensus Consensus?” em *The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance*, Oxford, Oxford University Press, pp.41-56.
- Suplicy, Eduardo Matarazzo (2006), *Renda Básica de Cidadania: a resposta dada pelo vento*, Editora L&pm.
- Tavares de Almeida, Maria Hermínia (2004), “ A Política Social no Governo de Lula”, *Novos Estudos CEBRAP*, (70), Novembro de 2004, pp.7-17. Disponível em: http://socialsciences.scielo.org/pdf/s_nec/v1nse/Maria_Herm%EDnia_Tavares_de_Almeida
- Titmuss, Richard, (1974), *Social Policy*, Brian Abel-Smith, Kay Titmuss (ed.), London, George Allen&Unwin.
- Trubek, David M. (2009), “Developmental States and the Legal Order: Towards a New Political Economy of Development and Law”, *Legal Studies Research Paper University of Wisconsin, Law School*, (Online), 1075. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=1349163>
- Trubek, David M., , Diogo R. Coutinho, Mário, G. Schapiro, “Towards a New Law and Development: New State Activism in Brazil and the Challenge for Legal Institutions”, *Legal Studies Research Paper Series University of Wisconsin Law School*, (Online) 1207, pp.3 Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=2144939>

Van Parijs, Philippe (2000), “A Basic Income For All”, *Boston Review*, October/November. Disponível em: <http://bostonreview.net/BR25.5/vanparijs.html>

Vennesson, Pascal (2008), “Case studies and process tracing: theories and practices”, em *Approaches and Methodologies in the Social Sciences- a plural perspective*, Donatella della Porta (ed.), Cambridge, Cambridge University Press.

FONTES

Legislação Portuguesa:

Lei nº13/2003 de 21 de Maio. Revoga RMG e cria o RSI.

Decreto-lei nº 283/2003, de 8 de Novembro. Aprova o RSI.

Decreto-Lei nº70/2010 de 16 de Junho. Redefine condições de acesso aos apoios sociais, nomeadamente o RSI.

Legislação Brasileira:

Medida Provisória nº132 de 20 de Outubro de 2003. Cria o *Programa Bolsa Família*

Lei nº 10.836 de 9 de Janeiro de 2004 – Institui o *Programa Bolsa Família*

Legislação europeia:

Decisão nº 1098/2008/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 22 Outubro de 2008 sobre o Ano Europeu de Combate à Pobreza e à Exclusão Social (2010)

Relatórios:

ISS (2010). Relatório Anual do RSI.

Webgrafia:

ASMAN (Associação de Solidariedade Social Mouta Azenha a Nova):

http://www.asman.pt/p/areas_de_intervencao/rsi_rendimento_social_de_insercao
Attach, Leonardo (s.a.) *Isto É* Online. Disponível em: http://www.istoe.com.br/colunas-e-blogs/coluna/172269_HERANCA+MALDITA

CLIMAF (2008), “Mulheres e a Pobreza”, Colónia. Disponível em: <http://pt.scribd.com/doc/14530023/Mulheres-e-a-Pobreza>

CNE (2005):

<http://eleicoes.cne.pt/raster/index.cfm?dia=20&mes=02&ano=2005&eleicao=ar>

CNRSI (2009): <http://www.cnrsi.pt/>

Comissão Europeia: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=pt&catId=637>

EAPN (2012). Definições de pobreza: <http://www.eapn.eu/en/what-is-poverty/poverty-what-is-it>

<http://observatorio-das-desigualdades.cies.iscte.pt/index.jsp?page=indicators&id=113&lang=pt>

IBGE (2000), Censo Demográfico:

<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/>

IBGE (2010), Censo Demográfico

http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1866&id_pagina=1

- IBGE: Revista Veja (2010). Disponível em: <http://veja.abril.com.br/noticia/economia/taxa-de-desemprego-em-2010-e-a-menor-em-oito-anos>
- INE (2001), Censo nacional: http://censos.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=censos_historia_pt_2001
- INE (2009): http://metaweb.ine.pt/sim/conceitos/Detail.aspx?cnc_cod=7160&cnc_ini=13-02-2009
- Jornal de Negócios: http://www.jornaldenegocios.pt/home.php?template=SHOWNEWS_V2&id=437289
- Jornal Público (2010): http://www.publico.pt/Sociedade/risco-de-pobreza-em-portugal-acima-da-media-europeia_1418411
- Jornal Público (2011): http://www.publico.pt/Sociedade/portugueses-mais-pobres-com-estado-a-acudir-cada-vez-menos_1491047
- MDS (2010): <http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2010/janeiro/brasil-pode-erradicar-a-pobreza-extrema-ate-2016>
- ODM: <http://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/MDGs/MDGs2.html>
- ONU (2000), “Declaração do Milénio das Nações Unidas”, Nova Iorque. Disponível em: <http://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/DecdoMil.pdf>
- PORDATA: <http://www.pordata.pt/Portugal>
- Portal Brasil (2010): <http://www.brasil.gov.br/noticias/arquivos/2010/12/28/superavit-primario-cai-em-novembro-e-registra-r-1-1-bilhao>
- Portal Brasil (2012): <http://www.brasil.gov.br/noticias/arquivos/2012/05/31/extrema-pobreza-tera-reducao-de-40-em-junho/print>
- Programa eleitoral do PT, 2002. Disponível em: www1.uol.com.br/fernandorodrigues/arquivos/.../plano2002-lula.doc
- PS (1995), *Programa eleitoral*. Disponível no site oficial do Governo de Portugal em: <http://www.portugal.gov.pt/media/464045/GC13.pdf>
- PT (2002), Programa de Governo- Lula 2002 disponível em: www1.uol.com.br/fernandorodrigues/arquivos/.../plano2002-lula.doc
- Revista *Veja* (2002). Disponível em: http://veja.abril.com.br/301002/p_034.html
- Santa Casa da Misericórdia de Vizela (2009) <http://www.santacasamisericordiavizela.pt/docs/Accao25Junho.pdf>
- UE (1992), Jornal Oficial nº L 245 de 26/08/1992 p. 0046 – 0048
- Valor Económico (2011): <http://www.valor.com.br/brasil/1053614/desistencia-do-bolsa-familia-por-iniciativa-propria-chega-40>
- Williamson, John (2004), Banco Mundial: <http://info.worldbank.org/etools/Bspan/PresentationView.asp?PID=1003&EID=328>