



Camila Arraes de Alencar Pimenta

A EFICÁCIA E A SUSTENTABILIDADE DAS
PRINCIPAIS POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA
DE RENDA DO BRASIL E DE PORTUGAL

Dissertação do Mestrado em Direito Constitucional

Junho/2016



UNIVERSIDADE DE COIMBRA



FDUC FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

CAMILA ARRAES DE ALENCAR PIMENTA

A EFICÁCIA E A SUSTENTABILIDADE DAS PRINCIPAIS POLÍTICAS DE
TRANSFERÊNCIA DE RENDA DO BRASIL E DE PORTUGAL

*THE EFFECTIVENESS AND SUSTAINABILITY OF MAIN INCOME TRANSFER
POLITICS OF BRAZIL AND PORTUGAL*

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito
da Universidade de Coimbra no âmbito do 2º
Ciclo de Estudos em Direito (conducente ao grau
de Mestre) na Área de Especialização em
Ciências Jurídico Políticas/Menção em Direito
Constitucional.

Orientadora: Suzana Maria Calvo Loureiro Tavares da Silva

Coimbra, 2016

AGRADECIMENTOS

À minha mãe e ao meu padrasto,
Por sempre me apoiarem e aguentarem meus momentos de nervosismo.

Ao meu pai e à minha madrasta,
Por me ajudarem a realizar mais um sonho profissional.

Ao meu irmão,
Por ser minha coluna, minha base, minha alegria, meu companheiro de todas as horas.

À Prof. Gina Vidal,
Por me possibilitar participar de suas aulas, e assim crescer profissional e intelectualmente.

À Profa. Dra. Suzana Tavares,
Por toda orientação e atenção dada no curso deste Mestrado.

Aos Professores Doutores Membros do Júri,
Por aceitarem participar da banca examinadora desta dissertação.

E a Deus,
Por ter iluminado meu caminho e meus pensamentos em mais uma jornada.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

BPC- Benefício de Prestação Continuada;
BRICS- Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul;
CADÚNICO- Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal;
CGU- Controladoria Geral da União;
CNAS- Conselho Nacional de Assistência Social;
CNRSI- Conselho Nacional do Rendimento Social de Inserção;
CNSS- Conselho Nacional de Serviço Social;
CPF- Cadastro de Pessoa Física;
CRAS- Centro de Referência de Assistência Social;
CREAS- Centro de Referência Especializada de Assistência Social;
CRFB- Constituição da República Federativa do Brasil;
CRP- Constituição da República Portuguesa;
CSI- Complemento Solidário aos Idosos;
DUDH- Declaração Universal de Direitos do Homem;
EUA- Estados Unidos da América;
FEF- Fundo Especial de Financiamento;
FMI- Fundo Monetário Internacional;
IAS- Índice de Apoios Sociais;
IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística;
ICOR- Inquérito às Condições de Vida e Rendimento;
IDH- Índice de Desenvolvimento Humano;
IGD- Índice de Gestão Descentralizada;
IGF- Imposto sobre Grandes Fortunas;
INE- Instituto Nacional de Estatística;
IPM- Índice de Pobreza Multidimensional;
ISS- Instituto de Segurança Social;
IVS- Índice de Vulnerabilidade Social;
LBA- Legião Brasileira de Assistência;
LOAS- Lei Orgânica de Assistência Social;
MDS- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;

MPF- Ministério Público Federal;
OCDE- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico;
ODM- Objetivos de Desenvolvimento do Milênio;
OPHI- Iniciativa de Desenvolvimento Humano e Pobreza de Oxford;
PAIF- Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família;
PBF- Programa Bolsa Família;
PETI- Programa de Erradicação do Trabalho Infantil;
PIB- Produto Interno Bruto;
PL- Projeto de lei;
PNAA- Programa Nacional de Acesso à Alimentação;
PNAD- Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios;
PNUD- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento;
PRONATEC- Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego;
PTR- Política de Transferência de Renda;
ONU- Organização das Nações Unidas;
RG- Registro Geral;
RSI- Rendimento Social de Inserção;
SUAS- Sistema Único de Assistência Social;
TCU- Tribunal de Contas da União.

ÍNDICE

AGRADECIMENTOS	2
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	3
INTRODUÇÃO.....	6
CAPÍTULO 1. A QUESTÃO DA DESIGUALDADE SOCIAL E ECONÔMICA.....	9
1.1 Um relato específico sobre a pobreza	12
1.2. O direito ao mínimo de condições materiais para uma existência condigna	20
1.3. Origem das práticas assistenciais.....	23
CAPÍTULO 2. A REALIZAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL POR MEIO DE POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA.....	30
2.1 Políticas de Transferência de Renda	36
2.1.1 O Programa Bolsa Família (PBF)	39
2.1.2. O Rendimento Social de Inserção (RSI)	43
CAPÍTULO 3. SOBRE A EFICÁCIA E A SUSTENTABILIDADE DAS POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA	50
3.1. A necessidade de uma justiça distributiva	52
3.2 A eficácia das políticas brasileira e portuguesa	55
3.2.1 O Programa Bolsa Família (PBF)	59
3.2.2 Rendimento Social de Inserção (RSI)	66
3.3. A sustentabilidade das políticas de transferência de renda.....	70
CONCLUSÃO.....	80
REFERÊNCIAS	84

INTRODUÇÃO

O art. 3º da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) preceitua a solidariedade e a erradicação da pobreza e das desigualdades sociais como uns de seus objetivos. Sabe-se que esta norma possui natureza de norma programática, com caráter impositivo, que obriga que o poder público tome a iniciativa nestas tarefas, embora, como será visto adiante, este encargo não deve ser de sua exclusiva responsabilidade.

Portugal é uma República soberana, baseada na dignidade da pessoa humana e na vontade popular e empenhada na construção de uma sociedade livre, justa e solidária. Possui como tarefas fundamentais a promoção do bem-estar e a qualidade de vida do povo e a igualdade real entre os portugueses, bem como a efetivação dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais, mediante a transformação e modernização das estruturas econômicas e sociais (art. 1º e art. 9º, d, da Constituição da República Portuguesa- CRP).

Percebe-se que ambas as constituições tem como base fundamental a dignidade humana e a luta contra situações de desigualdade. Dentre as formas de se assegurar estas premissas uma das principais é aplicação dos direitos sociais aos seus cidadãos. Como pode se constatar, estas normas são eminentemente políticas, assim como os diplomas normativos que a instituem, mas, apesar desta característica, possuem força normativa.

A desigualdade é considerada por muitos como uma quebra do princípio de justiça, principalmente à frente. As situações de pobreza, que são qualificadas como a forma mais acentuada de desigualdade, sempre existiram e consistem em uma grave violação de direitos humanos. Neste caso ocorre uma não negação de direitos e princípios fundamentais. No primeiro capítulo ver-se-á que a pobreza possui diversos significados. Existem algumas classes sociais mais propensas à ela, e ainda os chamados novos pobres qualificados pelos trabalhadores, dentre outros, que necessitam de auxílio pelo governo por sua renda ser insuficiente.

Os direitos humanos surgiram basicamente após a primeira guerra mundial e foram consolidados após a segunda guerra por meio da Declaração Universal de Direitos do Homem (DUDH). Estas prerrogativas têm por fim a luta pelo princípio da dignidade humana que possui como um de seus corolários o princípio do mínimo para uma existência condigna. Ver-se-á que existem duas correntes relacionadas à

concessão de direitos sociais mínimos aos cidadãos. Os direitos sociais passaram de filantropia para verdadeiras garantias, principalmente por meio das lutas trabalhistas. Ainda na primeira parte desta dissertação será feito um histórico da origem dos direitos sociais e assistenciais com o fim de melhor introduzir o tema principal desta pesquisa.

Diante da existência de estado de necessidade é necessário que haja uma política assistencial. Esta prática realiza-se basicamente através do direito à seguridade social reconhecido por ambas as constituições e pelas Leis nº 04/2007, em Portugal, e nº 8.742/93, no Brasil. Existe uma nova política pública que atua nessa área assistencial conhecida como Política de Transferência de Renda (PTR) com o fim de atenuar situações de desigualdade material. Esta pode ser condicionada ou incondicionada. É importante ressaltar que esta plataforma não constitui um direito adquirido. Estudar-se-á, assim, no segundo capítulo as principais políticas de renda condicionadas brasileira e portuguesa, ou seja, o Programa Bolsa Família (Lei nº 10.836/04) e o Rendimento Social de Inserção (Lei nº13/03).

O objetivo geral desta dissertação é definir o que seria uma sociedade justa e se existe realmente uma sociedade solidária como preceituado nas constituições. Seu objetivo específico é relatar a eficácia dos principais programas de transferência de renda do Brasil e de Portugal, bem como a sua sustentabilidade para a geração futura. A discussão a respeito do princípio do desenvolvimento sustentável econômico intergeracional mostra-se pertinente e atual, tendo em vista o período de crise em que o mundo se encontra, onde há escassez de bens e recursos em alguns países. O Estado é o principal responsável pelo desenvolvimento econômico e social, porém, como já citado, mostrar-se-á que não é o único. De fato é inquestionável que houve um declínio do Estado Social e que o capitalismo trouxe algumas transformações que necessitam ser estudadas.

Em relação aos aspectos metodológicos, as hipóteses são investigadas por meio de pesquisa bibliográfica (livros, revistas, artigos, jornais, dissertações e teses) e documental (dados oficiais). No que tange à tipologia da pesquisa, esta é segundo a utilização de resultados, pura, tendo por finalidade aumentar o conhecimento da pesquisadora para uma nova tomada de posição. Segundo a abordagem, é qualitativa, com critério numérico, posto que há uma preocupação em aprofundar e abranger ações e relações humanas com a observação intensiva de determinados fenômenos sociais. Quanto aos objetivos, a pesquisa é descritiva, buscando relatar fenômenos, descobrir a

frequência que um fato acontece, sua natureza e suas características, além de classificar, explicar e interpretar os fatos; e exploratória, procurando aprimorar ideias, ajudando na formulação de hipóteses para pesquisas posteriores, além de buscar maiores informações sobre o tema.

No primeiro capítulo será discutida a questão de desigualdade social e econômica com principal enfoque para a questão da pobreza, ao direito ao mínimo para uma existência condigna e à origem das práticas assistenciais. Tais assuntos são de extrema importância para que se possa adentrar na segunda parte deste trabalho que relatará sobre as principais políticas de transferência de renda do Brasil e de Portugal, ou seja, o Programa Bolsa Família e o Rendimento Social de Inserção. Após esta explanação, na última divisão, será verificada a necessidade de uma justiça distributiva, bem como a eficácia das referidas políticas e sua sustentabilidade para as futuras gerações.

CAPÍTULO 1. A QUESTÃO DA DESIGUALDADE SOCIAL E ECONÔMICA

Nem toda desigualdade é considerada uma injustiça. Rousseau (2001, p.74) afirmava que a passagem do homem natural para o homem social com a influência de algum fator externo dá origem às diferenças.

Os efeitos negativos do crescimento econômico da sociedade, bem como a aplicação de políticas públicas inadequadas, trazem como resultado o surgimento de disparidades sociais. Geralmente, decorrem da diversidade econômica, mas não se confundem com esta. Também diferem da pobreza, mas geralmente costumam estar condicionadas. Esta injustiça não é uma questão nova, remonta aos tempos bíblicos. São vários os relatos de pessoas passando fome e pedindo esmolas, enquanto outras faziam banquetes em suas residências. Com o advento do Estado Liberal, esta desproporção tornou-se mais evidente, principalmente com relação a propriedades privadas, e veio a intensificar-se com a Revolução Industrial no século XVIII que deu origem ao Estado Social (ou Estado Providência).

Anteriormente, tal distinção costumava ser associada aos países subdesenvolvidos, mas como pode se notar esta associação é errônea. São vários os atingidos no continente europeu: jovens, idosos, deficientes, desempregados. Assim como existem vários tipos desta intercorrência.

A variação na distribuição de renda ocorre quando há uma diferenciação de bens e salários entre a população. Após a crise econômica ocorrida em meados de 2008, originada nos Estados Unidos da América (EUA), essa diferença acentuou-se nos países de primeiro mundo. Portugal, por exemplo, é um dos países com maior índice de desigualdade da União Europeia. No ano de 2009, os portugueses 10% mais ricos possuíam rendimentos dez vezes superiores em relação aos 10% mais pobres (MIRANDA, 2009, p. 247). No Brasil, essa estimativa é ainda pior: 1% dos brasileiros mais ricos recebe em torno de cem vezes mais do que os 10% mais pobres. No ano de 2006, os 5% mais ricos do mundo ganhavam 114 vezes mais do que os 5% mais pobres (IBGE, 2013).

A diferença na distribuição de oportunidades sociais ocorre quando parte da população possui alguns direitos negados ou reduzidos, como educação, transporte, saúde, trabalho. Esta disparidade gera uma formação desigual entre parcelas da população de uma mesma localidade.

Ambas as diferenças supracitadas podem ser temporárias ou permanentes. É comum ver-se desigualdade temporária em períodos de crise econômica. Também podem ocorrer em meios urbanos e rurais. Se comparar a zona urbana com a zona rural constatar-se-á que haverá uma maior distribuição de renda e um desenvolvimento social e econômico mais intenso no primeiro meio. Ao mesmo tempo, a desigualdade social e econômica entre moradores da própria zona também é maior no primeiro ambiente.

Uma das propostas do Tratado da União Europeia é combater a exclusão social e promover a justiça e a proteção sociais, contribuindo para a erradicação da pobreza (art.3º). A Carta Social Europeia prevê que toda a pessoa tem direito à proteção contra a pobreza e exclusão social, devendo as partes signatárias tomar medidas para promover o acesso efetivo a direitos sociais mínimos das pessoas que se encaixem naquela definição. À Constituição da República Portuguesa (CRP) incumbe a promoção da justiça social, assegurando a igualdade de oportunidades e operando as necessárias correções das desigualdades na distribuição da riqueza e do rendimento, nomeadamente através da política fiscal. São várias as previsões legais com o fim de erradicar a pobreza e exclusão social.

Mesmo com os dispositivos legais supracitados, Portugal é marcado por grandes diferenças de rendimentos familiares e salariais (RODRIGUES et al, 2012, p. 59). No período de 2007 a 2011, houve um aumento considerável de pessoas na linha de pobreza. Em 2008, tal país ficou atrás somente da Romênia no quesito de pior distribuição de renda no continente europeu. No mesmo ano, de acordo com os resultados do Inquérito às Condições de Vida e Rendimento (ICOR) 2009, o vencimento monetário disponível por adulto equivalente correspondia, em média, a dez mil e trezentos e noventa euros (cerca de oitocentos e sessenta e seis euros por mês) (INE, 2010, p.35). Em 2013, 19,5% das pessoas ficaram em risco de pobreza ou exclusão social, apesar do aumento do contributo das transferências sociais, relacionadas com a doença e incapacidade, família, desemprego e inclusão social para a redução do risco de pobreza. Esse aumento foi mais expressivo na faixa etária dos menores de 18 anos e nota-se um percentual mais elevado de pobreza em famílias com crianças. A insuficiência de recursos da população em risco de pobreza continuou a aumentar e atingiu o percentual de 30,3% (INE, 2013, p.3). Ou seja, uma em cada quatro pessoas residentes em terras portuguesas vivia em risco de pobreza ou exclusão

social. No ano de 2014, o desemprego continuava acima do nível comparado com o período de adversidade iniciado em 2008. Segundo dados do Relatório Caritas 2015, este país obteve o maior aumento da taxa de risco de pobreza e exclusão social no último ano, seguido pela Grécia, além de possuir a segunda maior dívida pública em comparação com o produto interno bruto (PIB) (128%). A retribuição mínima garantida aos seus trabalhadores é de 530€ (quinhentos e trinta euros) mensais. Ocupa a 41^a posição na pesquisa do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), segundo dados da Fundação Francisco Manuel dos Santos. Este índice considera a combinação do PIB com escolaridade e esperança de nível de vida ao nascer em 187 países, além de critérios como saúde, educação e renda.

A Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) tem como um de seus fundamentos a dignidade da pessoa humana e possui como alguns de seus objetivos a construção de uma sociedade justa, livre e solidária; a erradicação da pobreza e da marginalização, bem como a redução das desigualdades sociais e regionais. Prevê ainda no capítulo direcionado à ordem econômica que esta tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observando dentre outros princípios a redução das desigualdades regionais e sociais (art.170). Todavia, o Brasil é um país historicamente marcado pela desigualdade social e econômica. Essa disparidade acentuou-se no período da ditadura militar. Nada obstante, em 2009, foi o único país do BRICS (grupo formado por Brasil, Rússia, China, Índia e África do Sul) que conseguiu aliar o desenvolvimento econômico à distribuição de renda. O índice da população vivendo em extrema pobreza caiu de 15,5% (24.625 milhões) em 1990 para 3,2% (6.127 milhões) em 2009 (SILVÉRIO, 2011). Contudo, ainda é possível encontrar uma enorme diferença entre os habitantes brasileiros mais ricos e mais pobres. Segundo a Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios (PNAD) de 2013 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), este índice apresentou um leve aumento após três anos de estabilidade. Além da desigualdade social, este país é detentor de uma forte desigualdade regional: as regiões norte e nordeste do país são as maiores detentoras da população pobre. O salário mínimo assegurado aos trabalhadores brasileiros é de R\$880,00 (oitocentos e oitenta reais). Segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Brasil encontra-se na 75^o posição do IDH.

A nova globalização e o capitalismo ao mesmo tempo em que aproximaram os países, aumentaram as desigualdades de renda, sociais e econômicas. A

realidade é que, de acordo com informações anteriores, os efeitos negativos do crescimento econômico e a multinacionalização estão diretamente ligados ao aprofundamento destas disparidades. Estas são conhecidas como fatores de enfraquecimento das democracias, e geralmente estão associadas à corrupção (MIRANDA, 2009, p.248). De acordo com Bruto da Costa (2012, p.195), a aproximação dos países trouxe uma necessidade de competição, que gera insegurança e incerteza, e as pessoas passam a estar numa permanente luta pela sobrevivência. Este fenômeno também intensificou a diferença social nas grandes cidades, onde as classes mais pobres sobrevivem em bairros sem infraestrutura adequada, assistência de saúde, educação e lazer, enquanto as classes mais altas sobrevivem em bairros com uma ampla gama de serviços disponíveis. Por ser o caso extremo de desigualdade social e econômica, dar-se-á mais atenção no próximo tópico para a pobreza.

1.1. Um relato específico sobre a pobreza

O conceito de pobreza nem sempre foi o mesmo, surgiu efetivamente no período feudal relacionado à falta de posse de propriedades. O fantasma da escassez de recursos e serviços sempre rondou a Europa que foi afetada por períodos de extrema carência, marcados por crises de fome, principalmente em períodos entre guerras, crises econômicas e epidemias. Os mendigos chegaram inclusive a serem considerados bruxos e muitos deles foram mortos em fogueiras. Na maioria das vezes, eram considerados culpados pela sua condição. A ociosidade era considerada a sua causa principal durante o período dos séculos XVI e XVII (RHEINNHEIMER, 2009, p. 1-11; 79). No início do século XIX, com o aumento da população, da industrialização, e outros fatores, houve uma consequente elevação no número de pessoas carentes na Europa (STEIN et al, 2010, p. 62-63). Esta definição foi gradualmente modificada pelo desenvolvimento econômico, mas ainda guarda traços de sua origem. Em grande parte, as causas da penúria são internas aos países e consistem em uma violação dos direitos humanos quando não há meios para se erradicá-la.

A pobreza fere princípios como a liberdade, a igualdade e a dignidade humana. Possui uma visão multifacetária, com várias definições possíveis para sua designação, abrangendo aspectos de natureza econômica, social, política, fatores globais, locais e pessoais, dentre outros. Segundo Bruto da Costa (2012, p. 22), a penúria não pode ser definida de diversos modos, mas sim vista sob perspectivas variadas. De acordo com João Loureiro (2012, p.193), na Europa, existem três linhas

para se definir o conceito de pobreza: 1) uma linha anglo-saxônica, centrada no conceito de privação; 2) uma linha germânica, centrada na teoria da situação de vida, e 3) uma linha francesa que tem por base o conceito de exclusão.

Também pode ser considerada sob os seguintes pontos: como privação de bens básicos; escassez múltipla e dificuldade para sair dessa carência; baixo padrão de vida, dentre outros. Martin Rheinheimer (2009, p.1-11) classifica em quatro os grupos que podem ser considerados pobres: 1) aqueles que vivem com o dinheiro necessário para a sua subsistência, mas que ao ocorrer um imprevisto econômico se encontrariam em estado de necessidade (pobreza relativa); 2) os pobres cujo estado de necessidade é reconhecido socialmente e que recebem ajuda por parte do governo, da Igreja ou de instituições de caridade (pobreza absoluta); 3) aqueles que não possuíam a pobreza reconhecida socialmente e não recebiam nenhum tipo de ajuda; e 4) imigrantes irregulares, refugiados, ciganos, dentre outros (exclusão social).

Conforme expressa João Loureiro (2012, p.191-192), a pobreza absoluta (desigualdade extrema) se traduz na incapacidade de satisfação das necessidades básicas, enquanto a relativa ocorre quando os rendimentos disponíveis estão abaixo de uma média nacional. Nesta, falta ao indivíduo um atributo: ou renda ou outra condição que comparada a uma classe superior demonstra a sua insuficiência de recursos. Naquela além da privação de renda, há a falta de condições mínimas de vestuário, alimentação, moradia, água potável, saneamento, transporte público, serviços médicos, dentre outros. Não há como se diferenciar uma pessoa pobre de uma assistida (COSTA, 2012, p.25). Os principais beneficiários dos programas de transferências sociais costumam se enquadrar em dois casos de penúria extrema (absoluta e relativa). O início de tais planos governamentais causou a redução na taxa de miséria nos países em questão, conforme será discutido no último capítulo deste trabalho.

Existem classes que são mais propensas à escassez de bens e serviços, como os deficientes, idosos e trabalhadores por conta própria. O grau de pobreza é maior em famílias residentes em locais mais distantes, com baixo acesso a serviços públicos, e em pessoas com baixa instrução educacional. O meio rural é marcado por pessoas que costumam viver em zonas pouco povoadas, através da plantação de seus próprios alimentos, e com poucos recursos sociais disponíveis. A insuficiência de recursos no meio urbano é denotada em ambientes conhecidos como favelas, no caso brasileiro, e nas periferias, no caso português. Em ambas as situações, os cidadãos não

tem acesso a vários direitos sociais ou este ocorre de forma precária. Devido à escassez de recursos naturais para garantir a sobrevivência, os pobres rurais costumam migrar para as capitais e acabam por tornarem-se pobres urbanos.

É importante se destacar que, assim como a desigualdade social e econômica, a condição de pobre pode ser permanente ou temporária. A penúria temporária costuma ocorrer em períodos de crise (econômica, financeira ou política) e a definitiva é aquela em que a pessoa nasce em uma família pobre, mas não consegue mudar seu status que vai se perpetuando entre as gerações. A crise mundial atual criou um novo tipo de pobre representando precipuamente pelos trabalhadores. A insuficiência de recursos, o aumento do custo de vida, o alto índice de desemprego, a precariedade do trabalho, a necessidade de inserção da mulher no ambiente laboral, bem como sua posição como líder familiar, são alguns dos fatores que originaram essa nova forma de penúria.

Uma das definições atuais do termo é feita por Amartya Sen (2012, p.149; 159-161) que define a pobreza real como aquela vista em termos de privação de capacidades que pode ser muito mais intensa do que se poderia deduzir de meros dados relativos ao rendimento. As necessidades básicas fundamentais dos indivíduos como cidadãos estariam sendo negadas. Segundo o autor, a penúria é uma noção absoluta no espaço das capacidades, mas muitas vezes tomará uma forma relativa no espaço dos produtos ou das características. A ideia que ele defende é que não é a escassez de bens que gera a miséria e a pobreza, mas a incapacidade de obtê-los (SEN, 1997, p.15-23). Vai além e diz que deve se considerar a pessoa humana para que se possa falar em desenvolvimento, e não somente a economia, e considera que as liberdades tem papel fundamental no desenvolvimento. A pobreza é considerada um das maiores ameaças à paz e ao desenvolvimento no mundo (STEP, 2003, p. 12).

Segundo o economista supracitado (SEN, 2010, p.99-100), a pobreza relativa pode ser identificada de acordo com os seguintes critérios: 1) comparando-se um deficiente e uma pessoa sem deficiência que recebe a mesma renda, a primeira encontra-se em um nível de carência, pois possui mais gastos com medicamentos, ou meios necessários de cuidados especiais; 2) pessoas que residem no calor podem ter mais necessidades do que pessoas que vivem no frio, ou ao contrário, em períodos de frio mais intenso; 3) a prestação de serviços públicos, bem como poluição, epidemiologia, violência também servem de parâmetro de comparação; 4) uma pessoa que não possui uma renda tão elevada e mora em uma comunidade rica pode ser

considerada pobre com relação a esta comunidade, mas rica em relação à outra que não a que reside; 5) em uma família, um irmão que não trabalha pode ser considerado pobre se comparado com outro que exerce atividade remunerada. São cinco os tipos de liberdades analisadas pelo autor: políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora.

Há ainda a situação de exclusão social que engloba outros fatores, como o desligamento da família e da sociedade. Não se dará destaque a esta condição nesta pesquisa, mas sua definição precisa ser citada. Segundo Bruto da Costa (2005, p.10), este conceito engloba não somente a falta de rendimentos ou desemprego, mas também o conjunto de bens e serviços a que a população inserida nesta definição deixa de ter direito e a quebra nos vínculos familiares, afetivos e de amizade. Consideram-se nesta situação os tóxicos dependentes, os aidéticos, os imigrantes, dentre outros. A exclusão social vai além da definição de pobreza. Existem casos que a primeira ocorre, mas não necessariamente a pessoa excluída é pobre. Pode ocorrer em casos de penúria absoluta ou relativa.

Além de tudo que já foi exposto, há outra característica da pobreza a que não é dada importância: a falta de voz. Os pobres não tem voz perante a sociedade, não possuem credibilidade. As pessoas que se encaixam nessa definição não têm representação, e a sua liberdade é cerceada. É importante se destacar outro tipo de miséria: a voluntária que se caracteriza por uma renúncia pessoal, na maioria das vezes em caráter religioso, a qual não será abordada nesta pesquisa.

Acidentes, enfermidade, perda de ente familiar provedor, desemprego, empregos precários, guerras, o crescimento demográfico e econômico desordenados, falta de qualificação profissional e educacional, migração da população rural para o ambiente urbano, reforma (aposentadoria) são alguns dos motivos que podem ocasionar a penúria. Não há como especificar uma causa única para esta situação.

É importante se destacar que não existe um estudo sobre o assunto que considere todos os aspectos relevantes. A maioria deles costuma considerar algumas características específicas do conceito. O Banco Mundial considerou os seguintes valores abaixo dos quais as pessoas encontravam-se na linha de pobreza: USD 1,02 (um dólar e dois centavos) diários em 1985, USD 1,08 (um dólar e oito centavos) em 1993 e USD 1,25 (um dólar e vinte e cinco centavos) desde o ano de 2005 (KLASEN, 2009, p.25). Tal órgão (2015, *ONLINE*) anunciou em outubro do último ano o novo valor de

referência, que passa a ser de USD 1,90 (um dólar e noventa centavos) e que se estima a redução do número da população global em situação de pobreza para 702 milhões, ou seja, uma redução de cerca de 201 milhões de pessoas. Em 2014, a Iniciativa de Desenvolvimento Humano e Pobreza de Oxford (OPHI) publicou relatório afirmando que 1,6 bilhões de pessoas são multidimensionalmente pobres. Este relatório foi realizado com o valor da renda antiga definida pelo Banco Mundial (USD 1,25). Não são necessárias maiores análises para se constatar que este valor revela-se insuficiente para uma vida condigna. Thomas Pogge (2009, p.57) destaca que em pesquisa realizada nos EUA foi constatado que o valor de uma refeição básica necessária para a sobrevivência seria em torno de USD 3,59 (três dólares e cinquenta e nove centavos) e USD 4,97 (quatro dólares e noventa e sete centavos) por pessoa. Ou seja, acima do mínimo necessário considerado pela instituição supracitada, sem tomar outros bens necessários como água, roupas, medicamentos.

A decisão do Conselho Europeu de 1984 entendeu por pobres as pessoas, famílias e grupos de pessoas cujos recursos são tão limitados que os excluem do nível de vida mínimo aceitável do país em que vivem (STEP, 2003, p. 17). O Eurostat considera em risco de pobreza as pessoas que se encontram situadas 60% abaixo da renda média nacional (COSTA, 2012, p.97-98). Segundo a Estratégia Europa 2020 (ROMA SURVEY, 2014, p.34), considera-se em grave privação material a parte da população que falte quatro materiais dos nove seguintes itens: 1) atraso no aluguel, hipoteca, pagamentos, contas de serviços públicos, empréstimos; 2) não conseguir tirar uma semana de férias fora de casa por ano; 3) capacidade para comer pelo menos uma refeição com carne, peixe ou aves; 4) propensão para enfrentar situações financeiras inesperadas; 5) possuir um telefone, fixo ou móvel; 6) ter uma TV a cores, 7) haver uma máquina de lavar roupas; 8) possuir um carro; e 9) conter aquecimento em sua residência. O primeiro programa europeu de combate à pobreza data da década de 1970. O continente europeu elegeu o ano de 2010 como o período de combate à pobreza e exclusão social. Essa escolha, porém, foi feita antes de surgirem os impactos da crise. A estratégia Europa 2020 têm cinco linhas principais como foco: inovação, emprego, educação, redução da pobreza e clima/energia. Este método para a década corrente define, entre outros objetivos, a redução do número de pessoas em risco de pobreza ou exclusão social na União Europeia em, pelo menos, 20 milhões de pessoas até 2020 e o aumento da taxa de emprego em 75% para aqueles em idade para o trabalho

(principalmente os ciganos). De acordo com o relatório Social Europe (2012, p.22), em 2011, 24,1% da União Europeia vivia em risco de pobreza ou exclusão social, houve um aumento de quatro milhões de pessoas nesta situação comparada com o ano anterior.

No mesmo continente, boa parte da população pobre e discriminada é formada pelos ciganos. Estes em sua grande maioria vivem em bairros onde só habitam população de sua origem. A dificuldade desta classe em conseguir um emprego é maior devido ao preconceito que sofrem, são conhecidos como “vagabundos” e não possuem qualquer credibilidade em uma entrevista de trabalho, além de possuírem baixa qualificação profissional e educacional. Em Portugal, segundo dados do Relatório Roma Survey, apenas 15% dos ciganos afirmou exercer alguma forma de trabalho subordinado em 2011. A grande maioria dos jovens é excluída das oportunidades de trabalho e estudo e as famílias encontram-se com rendas abaixo da linha de pobreza (67%). Mesmo empregados, 92% deles continuava em risco de pobreza. Ao mesmo tempo, adverte Bruto da Costa (2012, p.88), tal população considera importante somente a luta contra o analfabetismo, e não investe em educação além da básica, até mesmo os mais jovens.

No mesmo país, no início da década de 1980, houve uma forte crise econômica que resultou em alto índice de desemprego. O governo flexibilizou o mercado de trabalho (precariedade), promoveu medidas de liberalização da economia, privatização e menor intervencionismo estatal com o fim de amenizar os efeitos desta adversidade (STEP, 2003, p. 36). No começo do decênio de 1990, a pobreza incidia sobretudo no meio rural (COSTA, 2012, p. 108-110). Hoje, a maioria dos pobres encontra-se na classe dos reformados, e devido a isto se fez necessária a criação do Complemento Solidários para Idosos (CSI). De acordo com o Instituto Nacional de Estatística (INE, 2013), a taxa de risco de pobreza subiu de 42,5%, em 2010, para 47,8%, em 2013 (antes de quaisquer transferências sociais, do pedido de ajuda financeira à União Europeia e ao Fundo Monetário Internacional). O mesmo instituto afirmou que, em 2014, 27,5% da população portuguesa encontrava-se em risco de pobreza, 25,7% possuía privação material e 10,6% encontrava-se em privação material severa (INE, 2015, p. 6ss). Uma pessoa que nasce pobre dificilmente consegue mudar de classe social tanto em Portugal como no Brasil.

Em terras brasileiras, houve um aumento no grau de pobreza no início da década de 1980, especificamente em 1984, quando se constatou cerca de 64 milhões

de pobres brasileiros. Com o advento do plano real, houve uma redução considerável neste número (RIBEIRO et al, 2008, p. 44). Em 2002, eram 27,2% das famílias que estavam abaixo do patamar mínimo da pobreza relativa; esse número caiu para 25,6% em 2012 (IBGE, 2013, p. 179). O Brasil contribuiu fortemente para a redução da pobreza extrema segundo os objetivos do milênio. Esta meta foi alcançada através da redução do percentual de 47% das pessoas em extrema pobreza para 22% (ODM, 2015). Segundo o Banco Mundial (*ONLINE*), 26 milhões de pessoas saíram da pobreza neste país no período entre 2003 e 2013, porém, desde este último ano esta redução estagnou. É importante citar que o critério utilizado para aferição da pobreza neste país é o de distribuição de renda.

Apesar desta atenuação, o Brasil ainda é detentor de uma população com grande número de pobres e disparidades regionais, mesmo sendo considerada a nona economia mundial¹. Não se encaixa, portanto, na definição de um país pobre. Em seu território, porém, ainda existem pessoas que não tem água encanada e sofrem com a escassez deste recurso, que não possuem saneamento básico, morrem por doenças já erradicadas em boa parte do mundo, dentre outros problemas os quais uma das economias deste porte não deveria possuir.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) utiliza alguns outros indicadores sociais como parâmetro de suas pesquisas, além da baixa renda: acesso restrito à educação, à qualidade nos espaços dos domicílios, à proteção social e aos cuidados de saneamento básico e iluminação. Entre 2002 e 2012, a proporção de pessoas que apresentavam ao menos uma das restrições de acesso avaliadas passou de 72% para 60,5%. A restrição de acesso à proteção social foi a que apresentou maior decréscimo percentual (-51%) seguido da dimensão qualidade nos espaços dos domicílios (-31%). Todavia, as restrições de acesso à educação e aos serviços de saneamento e iluminação (serviços básicos do domicílio) permanecem com as maiores proporções de pessoas (IBGE, 2013, p. 181). Corroborando com esses dados, o PNAD 2013 constatou que a evolução da taxa de pobreza caiu de 7,58% para 4,03% no período entre 2004 e 2013. Porém, segundo esta mesma pesquisa, a população em situação de miséria subiu de 3,6% em 2012 para 4% em 2013. De acordo com dados do relatório de

¹ Segundo fontes não oficiais, a previsão de queda do PIB brasileiro pelo FMI para o ano de 2016 no percentual de 3% resultou na queda do país no ranking econômico, este era considerado a sétima economia mundial até o início do ano de 2015 e foi ultrapassado pela Índia e pela Itália. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/10/1690764-brasil-cai-e-e-nona-maior-maior-economia-global-preve-fmi.shtml>>. Acesso em 30 de janeiro de 2016.

Indicadores de pobreza (IBGE 2013), o número de pobres no Brasil chegou a 29.234.403, sendo somente 5.094.416 moradores da zona rural.

Conforme dados do PNUD (2014), o Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) do Brasil ficou em 0,012, ou seja, uma fatia de 3,1% da população é multidimensionalmente pobre. O IPM considera assim as pessoas que sofrem 33,3% ou mais privações entre as dez variáveis do índice divididas entre as dimensões de saúde, educação e padrão de vida. No ano 2000, o Brasil apresentava Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) igual a 0,446. Este valor indica que o país encontrava-se na faixa da *alta* vulnerabilidade social. Passados dez anos, a vulnerabilidade social é reduzida a 0,326, trazendo o país para a faixa do *médio* IVS, num avanço equivalente a 27% em direção a níveis mais baixos de vulnerabilidade social. Este índice toma em consideração os seguintes aspectos em sua pesquisa: infraestrutura, saúde, educação, renda e trabalho (IPEA, 2010, p.22).

Na maioria dos países pobres, o problema desta escassez é decorrente da corrupção e de fatores culturais ultrapassados que impedem o desenvolvimento (EMERIQUE, 2009, p. 44). Este progresso não significa que haverá a redução da pobreza, em muitos casos ocorre o contrário. No Brasil, o número de pessoas em pobreza absoluta diminuiu, mas o número de pessoas em pobreza relativa aumentou e isto não é considerado em muitas pesquisas. Resta claro que ocorre uma má distribuição de recursos no país em questão.

A pobreza é um problema social, econômico, e político, e responsabilidade mundial. Também consiste em causa de vergonha para grandes nações. A globalização e o capitalismo constituem causas atuais de geração de discrepância de renda e serviços. A penúria derivada deste fenômeno ocorre em decorrência do desemprego ou subemprego, do superendividamento das famílias, da diminuição dos salários e benefícios do trabalhador, ou do desmantelamento das economias de subsistência (EMERIQUE, 2009, p.21), dentre outros fatores.

João Loureiro (2012, p. 403) reconhece, inclusive, a existência de um direito constitucional da pobreza nas leis portuguesas, mas que não se confunde com a redução a um Estado protetor. Traduz-se em um direito a um mínimo para uma existência condigna. Este garante não somente uma renda mínima básica, mas garantias que assegurem uma vida minimamente digna ao indivíduo. É necessário que o Estado forneça um mínimo de direitos necessários à sobrevivência para aqueles que são

atingidos pelos efeitos dessa evolução capitalista. A ideia de igualdade estaria ligada à justiça social.

1.2. O direito ao mínimo de condições materiais para uma existência condigna

Os princípios humanistas foram criados a partir de junção de vários ideais, dentre eles o cristianismo e o direito natural, com o objetivo de consagrar a dignidade humana (MORAES, 1998, p.19). A preocupação com esta prerrogativa veio a surgir efetivamente com o fim da Segunda Guerra Mundial, com a Declaração Universal de Direitos do Homem (DUDH) que consolidou tais faculdades. Tal ato não tem força de lei, só a possuindo caso suas diretrizes sejam repetidas em legislação interna de cada país, mas serve como diretriz para os países signatários. Segundo o art. 25 desta norma, toda pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica, e ainda quanto aos serviços sociais necessários.

Os direitos humanos são imprescritíveis, inalienáveis, irrenunciáveis, universais, invioláveis e portadores de efetividade, independente e complementar aos demais direitos (BECERRA, 1991, p.20-21). De acordo com Jorge Miranda (2003, p.89), o ser humano não pode ser desinserido das condições de vida que usufrui; este padrão deve ser melhorado ou transformado em caso de desníveis. Essas garantias deveriam ser de fácil aplicação, decorrentes do princípio da dignidade humana, inerente a todo indivíduo, mas isto não ocorre de fato. Tais normas quando positivadas na ordem interna consagram-se no rol de princípios fundamentais. Direitos fundamentais são as premissas básicas reconhecidas aos cidadãos pelas constituições como forma de garantir um mínimo de existência digna.

A dignidade consiste em um conceito jurídico indeterminado. É fundamento da Constituição Brasileira de 1988 e consiste em uma das bases da Constituição da República Portuguesa de 1976. O Tratado da União Europeia, em seu artigo 2º, preceitua que esta funda-se nos valores do respeito pela dignidade humana, pelos direitos do homem, sendo estes valores comuns aos seus Estados-membros. Este princípio decorre da ideia do Estado Democrático de Direito, serve como um guia da ordem constitucional, de seus direitos, e encontra-se intrinsecamente ligado ao direito à vida.

O direito a um mínimo existencial é implícito nas legislações portuguesa e brasileira; uma consequência do princípio da dignidade humana. E assim como esta cláusula, vincula o Estado e é inerente a todo ser humano. Ambos não podem ser renunciados. Como expressa Ingo Sarlet (2007, p.50), mesmo aquele que perdeu a consciência merecer ter a sua dignidade respeitada². Viver com dignidade é viver com decência. Conforme a CRP, todos os cidadãos têm a mesma dignidade social e são iguais perante a lei (art.13). João Loureiro (2012, p.409) afirma que a privação dos recursos necessários a um nível de vida suficiente constitui em uma violação da dignidade humana.

O direito a um mínimo de existência condigna se traduz em um patamar mínimo civilizatório que deve ser prestado pelo Estado a fim de garantir aos cidadãos o necessário para uma vida digna. Este mínimo existencial pode variar, por exemplo, um idoso necessita de uma assistência de saúde maior do que um jovem. Para Adam Smith (1996, p.322) os artigos de necessidade são não só os bens indispensavelmente necessários para o sustento da vida, mas também tudo aquilo sem o que, por força do costume do país, é indigno passarem pessoas respeitáveis, mesmo da classe mais baixa.

Segundo Gomes Canotilho (2003, p.518), é possível deduzir-se um princípio estruturante de toda ordem social portuguesa que expressa que todos têm um direito fundamental a um núcleo básico de direitos sociais cuja ausência caracterizará o Estado português como infrator das obrigações jurídico-sociais constitucionais e internacionalmente impostas. O referido doutrinador defende a teoria de que tais direitos devem estar disponíveis para todos.

Jorge Miranda (2012, p.22) também é defensor dos direitos sociais universais, sem que isto implique a necessária gratuidade universal das prestações, sendo esta situação cabível somente quanto a bens jurídicos essenciais e universais. Defende que os direitos sociais são universais, embora seja muito difícil a sua efetivação ao mesmo tempo de forma igual e com a mesma intensidade. De acordo com o referido doutrinador, os direitos sociais fundam-se na dignidade da pessoa humana.

² Segundo o referido autor: “Temos por dignidade da pessoa humana a qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão dos demais seres humanos.” [2007, p.60]

Vieira de Andrade (2004, p.25-26) afirma que a garantia estadual de um mínimo de existência deve ser vista como um auxílio para a autonomia partindo do pressuposto de que a dignidade só se realiza plenamente na autonomia e na liberdade. Entende que os direitos sociais devem ser prestados somente para quem deles necessite, a ajuda deve ser provisória, com medidas de inserção no mercado de trabalho e formação profissional ou outros meios de colocação social:

“A prestação de garantia do mínimo para uma existência condigna pressupõe uma situação de carência, justifica-se numa situação especial de necessidade e de vulnerabilidade, visando assegurar níveis mínimos de humanização apenas a quem não os consegue por si e enquanto tal for indispensável”.

É o mesmo o entendimento de George Marmelstein (2009, p.220) que afirma que todas as pessoas podem ser titulares de direitos sociais, porém, o Estado só é obrigado a fornecer os serviços destas garantias a quem não tem o seu acesso por conta própria.

Como bem afirma Alves Correia (2010, p.36), o direito ao mínimo para existência condigna garante a todos o direito à segurança social, atribuindo a proteção de todos os cidadãos em situação de falta ou diminuição de subsistência, além da capacidade para o trabalho.

Os direitos sociais são necessários para o exercício das cláusulas fundamentais inerentes à dignidade humana. Ao mesmo tempo em que exigem uma prestação, também servem como uma defesa contra as arbitrariedades que possam vir a surgir pelo governo. São eles os direitos à educação fundamental, à saúde básica, à assistência no caso de necessidade, dentre outros. São considerados como fundamentais na Constituição Brasileira, e na Constituição Portuguesa encontram-se em um título apartado, e a doutrina se divide com relação à sua inclusão no rol dos direitos, liberdades e garantias. Optar-se-á por seguir o entendimento que os considera classificados como essenciais.

As normas de socialidade são condições inerentes para o exercício da liberdade. John Rawls (2000, p.7) afirma que o liberalismo é precedido de um princípio lexicamente anterior, que prescreve a satisfação das necessidades básicas dos cidadãos, ao menos à medida que a satisfação destas seja necessária para que eles entendam e tenham condições de exercer de forma fecunda esses direitos e liberdades. O legislador é quem decide qual será o montante necessário para atender a qualificação do direito ao

mínimo existencial. O acórdão nº 509/02 do Tribunal Constitucional Português corrobora com o entendimento citado expressando que:

“O princípio do respeito pela dignidade humana implica o reconhecimento do direito de garantia a um mínimo de subsistência condigna, mas o legislador goza de margem de autonomia necessária para escolher os instrumentos adequados para garantir estes direitos, podendo modelá-los em função das circunstâncias e dos seus critérios políticos próprios”.

É correto o entendimento que considera o mínimo existencial como direito e não como princípio. Os princípios são relativizados, e isto não se aplica ao caso em questão. Por mais que esteja sujeito à cláusula da reserva do possível, é necessário salientar que tal preceito exige que os direitos básicos para a sobrevivência da pessoa sejam aplicados. Vieira de Andrade (2004, p.27) entende que por as condições mínimas estarem associadas à dignidade humana ocorre a vinculação constitucional do legislador que comprime o princípio da reserva do possível, mesmo em termos financeiros. Este teria, assim, opções técnicas e políticas que devem ser avaliadas de acordo com um princípio de realidade ou substancialidade.

Gomes Canotilho (2003, p.481-482) destaca que segundo alguns autores a garantia do mínimo social resulta do dever indeclinável dos poderes públicos de garantir a dignidade da pessoa humana. Assim, o Rendimento Social de Inserção (RSI) seria o cumprimento do dever de socialidade imposto pelo respeito a tal cláusula e pelo direito ao livre desenvolvimento da personalidade. Em contraponto a isto, afirma que este mínimo consiste naqueles direitos sociais consagrados em normas de regulação legais, ou seja, não existirá um direito fundamental à segurança social, mas apenas um conjunto de direitos legais sociais que devem ser cumpridos.

Como forma de assegurar a aplicação desse direito, muitas medidas assistenciais foram tomadas pelo Estado e por outros integrantes da sociedade, é necessário verificar a origem dessas práticas, antes de adentrar no estudo de políticas específicas, bem como de sua eficácia e sustentabilidade.

1.3. Origem das práticas assistenciais

Pode-se afirmar que a luta contra a pobreza começou por meio da Igreja Católica. Na Europa, no período da idade média, havia serviços assistenciais do clero, esmolas e fundações privadas, mas não existia um auxílio por parte do Estado. Depois da Reforma e da secularização dos bens eclesiásticos, a prática assistencial

passou para as mãos do governo local. Passou-se a incentivar o trabalho desses indivíduos e houve a exclusão de cidadãos aptos ao emprego, bem como de forasteiros, do recebimento de benefícios. Na idade média existia também o auxílio prestado em hospitais ou casas de pobres. Os pobres que solicitavam ajuda passavam por um procedimento de investigação para concessão da vantagem. Em regra geral, concedia-se um bônus que era trocado por alimentos para garantir que a ajuda se destinasse ao fim previsto. O que se via era que para os desfavorecidos receberem a regalia, muitas vezes tinham que se submeter à posições humilhantes, até mesmo entregar seus filhos para serem cuidados por outras famílias. A assistência social se resumia a doações voluntárias por parte da classe mais abastada, posteriormente, instituiu-se que os trabalhadores deveriam pagar um seguro forçoso para ter direito à beneficência (RHEINNHEIMER, 2009, p.78-106).

O conceito de justiça distributiva surgiu inerente ao direito de propriedade, tendo como primeiros defensores Aristóteles e Platão. Platão descrevia como uma propriedade deveria ser distribuída em uma sociedade ideal (sem levar em conta o lado social) e Aristóteles entendia tal justiça como meritória. Segundo este filósofo, os sujeitos merecedores teriam a certeza de que obteriam o seu reconhecimento social de acordo com os seus méritos. Nesta época, a população mais carente dependia da caridade dos mais abastados. Adam Smith foi o precursor da ideia de uma justiça com um olhar voltado aos pobres. Ele concebeu este direito na ideia de que os mais carentes necessitam receber algum auxílio a fim de garantir a sua dignidade. Foi François Noel-Babeuf quem primeiro defendeu a justiça como uma distribuição pelo Estado de bens aos mais pobres. Thomas Paine defendeu em sua obra “Os Direitos do Homem” um programa de assistência social (CATARINO, 2009, p.13-36).

Em 1601, na Inglaterra, o famoso *Elisabeth Act* estabeleceu um sistema nacional administrado por paróquias com o objetivo de cuidar de crianças órfãs, pessoas com deficiência, enfermos e desempregados (*poor laws*). Esse embate ocorria de forma local. O desenvolvimento industrial trouxe como uma de suas consequências a migração da população do ambiente rural para o urbano. Esse fluxo foi intenso e trouxe precariedade para as condições de vida desses cidadãos nas capitais. Após a revolução industrial e as revoluções americana e francesa, no século XVIII, a filantropia e as “*poor laws*” foram consideradas ineficientes para abranger a situação de carência, pois eram excludentes dos vulneráveis que não eram considerados cidadãos propriamente

ditos (MARSHALL, 2015, p.31). Há, inclusive, um debate doutrinário a respeito da natureza destas normas a cuja discussão não é pertinente a esta pesquisa. Algumas mudanças nestas leis ocorreram, mas logo foi necessário transferir a responsabilidade desta luta para o Estado (STEIN et al, 2010, p. 62-66). Para T.H. Marshall (2015, p.28), era necessário dividir a cidadania em três elementos: civis, políticos e sociais.

Os primeiros movimentos em torno do seguro social começaram na Alemanha, considerada o berço dos direitos sociais, em meados de 1840. Com esse desenvolvimento de uma política social por parte do Estado alemão, houve um conflito entre este e a Igreja Católica. Por volta de 1880, Bismarck lançou seu plano de seguros sociais voltados aos trabalhadores. No decorrer da história, a Constituição mexicana de 1917 e a Constituição de Weimar de 1919 foram as primeiras a instituir direitos sociais. Nenhuma constituição posterior à primeira guerra mundial deixou de outorgar estas garantias (MIRANDA, 2010, p.24).

Um dos fatores que marcou a mudança do Estado Liberal para o Estado Social foi a quebra da bolsa de valores de Nova York em 1929. Houve a necessidade de uma intervenção estatal na economia a fim de sustentar a situação social e financeira do país. A conquista de direitos sociais ganhou força por meio da luta da classe trabalhista por garantias inerentes às condições de trabalho. O poder público precisou utilizar uma intervenção maior neste tipo de relação que abriu margem para manifestação em outros setores de serviços essenciais para a sociedade. Este ato ocasionou o fortalecimento do Estado e aumentou a dependência dos cidadãos perante o governo.

Na maioria da Europa, houve um verdadeiro período de bem-estar, o Estado concedia benefícios sem uma contraprestação pelo cidadão. Políticas sociais foram bem introduzidas por diferentes motivos, em diferentes lugares, por vários fatores e em vários períodos. Outros países como os EUA sempre exigiram uma contribuição por parte dos seus cidadãos para que pudessem ter direitos a benefícios de segurança social (STEIN et al, 2010, p. 62-67;76).

O Estado de bem-estar social surgiu como uma maneira de dar igualdade de oportunidades para todos, e se desenvolveu nos trinta anos que se seguiram a Segunda Guerra Mundial, mais especificamente após a Declaração de Direitos do Homem, com a existência de alternância entre uma fase forte e uma fase de retração. A mudança do Estado liberal para um Estado social demonstra que os direitos

sociais são eminentemente políticos na sua origem, porém, após a sua criação, passam a ter força jurídica, tendo em vista a sua previsão constitucional na qualidade de garantias constitucionais (NOVAIS, 2010, p.23). O famoso estado de bem-estar europeu se desenvolveu principalmente entre meados da década de 1940 a meados da década de 1970.

Em 1942, William Beveridge criou o plano de proteção e política social. O objetivo deste era combater a pobreza capacitando os indivíduos, assegurando um mínimo de rendimentos para as necessidades essenciais. Este programa era entendido como um objeto de construção da paz. Sistematizou os benefícios sociais existentes e constituiu um harmonizador de políticas públicas. Tinha como objetivo principal o combate à pobreza e a capacitação dos indivíduos por meio de rendimentos mínimos que assegurassem suas necessidades básicas (SILVA, 2014, p.181-183). O autor solicitou ao governo que lutasse contra os cinco principais males para garantir a paz, fornecendo segurança do berço ao túmulo: falta, doença, ignorância, miséria e ócio (STEIN et al, 2010, p. 79). Surgia, então, a prática da função distributiva estatal defendida por muitos pensadores anteriormente. O termo assistência foi comumente utilizado no continente europeu, enquanto na América falava-se em *Welfare State*. A assistência social era, portanto, prestada de forma universal.

Esping-Andersen classifica o Estado Social em três tipos diferentes: 1) modelo social-democrático ou escandinavo que manifesta altos níveis de desmercantilização, solidariedade entre classes resultantes de um sistema de benefícios universais generosos, e forte intervenção estatal; 2) um modelo liberal ou anglosaxônico com baixos níveis de desmercantilização e forte preferência para gastos privados de bem-estar; e 3) um modelo conservador/continental manifestando um moderado grau de desmercantilização, uma esfera limitada relatada de solidariedade para estatuto profissional e uma relação de subsidiaridade e a preservação de estruturas familiares típicas de países da Europa continental. A doutrina inclui outros tipos de Estado de bem-estar que não se encontram na definição citada, como o Mediterrâneo. Este consiste em países que não tem um verdadeiro estado de bem-estar, como Portugal (ARTS et al, 2010, p. 571;573).

Em meados de 1970, com o governo de Ronald Reagan e Margaret Thatcher, essa prática mudou e veio a crise do *Welfare State*. Os benefícios assistenciais passaram a possuir um caráter universal e subsidiário, ou seja, estão

disponíveis para todos aqueles que deles necessitem (BAHLE et al, 2010, p.448). O Estado passou, então, a intervir somente em casos em que a iniciativa privada falhasse. Esta passou a ser a realidade de países como os EUA, Alemanha, dentre outros. Conforme expressa Vieira de Andrade (2012, p.57), a desagregação das estruturas sociais tradicionais, um outro laicismo anticlerical e a deslocação de pessoas dos meios rurais para as cidades tornaram insuficientes os sistemas antigos de resolução dos problemas de doença, da velhice e da pobreza. Esping-Andersen (2015, p.139) preceitua que o Estado Social não pode ser visto somente em termos de garantia de direitos, deve-se levar em conta a forma como as atividades do Estado estão interligadas com o mercado e com o papel da família na provisão social.

O Estado Social surgiu de uma maneira tardia em Portugal. Assim como os demais países do sul europeu, essa nação desenvolveu-se economicamente de forma demorada (no fim da década de 1960). Portugal passou de um país agrário para um país industrial. Em todos os quatro países do sul europeu, as leis de proteção ao trabalho eram muito fortes e contavam com pouca participação feminina (FERRERA, 2010, p.618-620). A primeira lei anti-vadiagem foi instituída em 1211 no Distrito de Coimbra (TEIXEIRA, 2011, p.17). No final do século XV surgiram instituições assistenciais nas quais o Estado procurava substituir ou controlar a iniciativa privada. A primeira estrutura de assistência pública portuguesa surgiu em 1835, o Conselho Geral de Beneficência. No início do século XIX, começaram a surgir os socorros mútuos, e no fim do mesmo século e início do século XX o seguro social passou a ser obrigatório (COSTA, 2012, p. 190-191). Em 1916 foi criado o Ministério do Trabalho e da Previdência Social português, e em 1919, o Instituto de Segurança Social (ISS), que era responsável tanto pela previdência como pela assistência social (RODRIGUES, 2010, p.204). Como exemplo de legislações originárias deste modelo de Estado, podemos citar os seguros por acidente e desastres em 1913; em 1919, surgiram os auxílios por doença ou maternidade, bem como as pensões por velhice, invalidez e para sobreviventes; e em 1942, o abono família (STEIN et al, 2010, p. 73). As práticas assistenciais eram em sua maioria voluntárias, somente com a Constituição de 1933 que houve a previsão de seguros obrigatórios, contudo, de forma limitada (STEP, 2003, p.41).

As prestações de caráter não contributivo do Estado Português começaram a surgir de fato após a Revolução de 1974, mais especificamente com a

Constituição de 1976 (RODRIGUES, 2010, p.205). Este país teve uma melhora significativa nas práticas assistenciais com a sua entrada na União Europeia, mas ainda continua com níveis baixos de atuação neste meio. A realidade é que a evolução do Estado de bem-estar se deu de forma menos intensa em terras lusófonas se comparadas com alguns países europeus.

No Brasil e nos demais países da América Latina esse modelo de Estado não chegou a existir de fato. Apesar disto, este paradigma estatal foi similar ao de Portugal. A revolução industrial também trouxe uma mudança no estilo de vida da população brasileira que passou a migrar do meio rural para o urbano na tentativa de conseguir empregos nas fábricas. Este fato gerou aumento na desigualdade social das grandes cidades. A constituição de 1824 trazia a previsão dos socorros públicos. A segurança social era destinada a grupos específicos. Em 1919, foram instituídos seguros por acidente e desastres. Os auxílios por doença ou maternidade foram instituídos em 1931, limitados a determinados grupos de trabalhadores. A primeira constituição a prever expressamente os direitos sociais e a proteção social foi a Constituição de 1934. Em 1935, foram instituídas as pensões por velhice, invalidez e para sobreviventes, especificamente no caso dos trabalhadores da linha férrea. Em 1938, foi criado o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), atual Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS); dois anos depois foi instituído o abono familiar (STEIN et al, 2010, p. 71). O governo de Getúlio Vargas foi essencial na criação de direitos trabalhistas brasileiros. Em 1942, surge a primeira instituição nacional de assistência social, a Legião Brasileira de Assistência (LBA) (FALEIROS, 2000, p.85), com o objetivo primeiro de amparar as vítimas da segunda guerra mundial. Com o fim deste evento passou a atender à pessoas carentes. Contudo, mesmo com tais previsões legais, a proteção efetiva dos direitos sociais somente começou a ocorrer com a constituição de 1988 (CASTRO et al, 2013, p.152-153).

Em 1990, o Estado brasileiro passou a ser menos intervencionista e a se preocupar mais com o mercado econômico. A assistência social veio a efetivar-se com a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1993. O Benefício de Prestação Continuada (BPC) foi o primeiro benefício assistencial com previsão expressa na Constituição, e começou a ser implantado no Brasil em meados de 1996. No início dos anos 2000, principalmente com os programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e

Auxílio Gás, que mais tarde unificaram-se no programa Bolsa Família, houve uma proliferação de políticas assistenciais de transferência de renda.

A realidade mostra que o tipo de Estado discutido neste tópico encontra-se em falência. Cada nação vem adotando o modelo de Estado que lhe é mais propício, e este não condiz com os antigos seguimentos liberais ou sociais, mas em um novo tipo que se molda a cada país individualmente. Constata-se a tendência de seguimento por alguns países de um modelo neoliberal, com pouca intervenção estatal no mercado e nas relações sociais. Este modelo não existe fora do capitalismo e se assenta no aprofundamento das desigualdades (NUNES, 2012, p.45), combatidas nesta dissertação.

É premente que o Estado Social precisa ser reinventado. Na assistência social, como se verá adiante, já ocorrem novas formas de políticas de auxílio através de transferência de renda. Faz-se necessário discutir a respeito do funcionamento destes sistemas no Brasil e em Portugal.

CAPÍTULO 2. A REALIZAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL POR MEIO DE POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

Diante do que foi exposto no capítulo anterior, é necessário que se estude o meio em que as políticas assistenciais brasileiras e portuguesas são exercidas, bem como a legislação interna de cada país sobre o assunto. Os programas assistenciais exigem que a pobreza já esteja instalada, que o estado de necessidade seja evidente. Opta-se por privilegiar o termo assistencial ao invés de assistencialista, pois este último possui caráter depreciativo. Desamparadas são, portanto, aquelas pessoas que se encontram em situação de hipossuficiência, que necessitam de colaboração para o seu sustento e para uma vida com um mínimo necessário de dignidade. Este auxílio realiza-se através do direito à seguridade social que é uma forma de assegurar o direito ao mínimo existencial ao indivíduo e está previsto no art. 22 da DUDH.

No direito português, o art. 63, §3º da CRP estabelece que o sistema de segurança social protege os cidadãos na doença, velhice, invalidez, viuvez e orfandade, bem como no desemprego e em todas as outras situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho. A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia reconhece em seu art. 34 o direito de acesso a prestações de segurança, assistência e serviços sociais, bem como reconhece tal direito a todo cidadão que resida e se desloque legalmente no âmbito de seus países. A previsão constitucional transforma esta garantia em dever do Estado, deixando de ser somente prática de caridade ou dever da família.

Como forma de cumprir o mandamento constitucional, o sistema de seguridade social português foi regulado pela Lei nº 04/2007, chamada Lei de Bases da Seguridade Social. Abrange três sistemas: o sistema de proteção à cidadania, o sistema previdencial e o sistema complementar. A discussão deste trabalho resumir-se-á ao sistema de proteção à cidadania que se traduz na prática assistencial. O direito à segurança social é um direito de todos e é irrenunciável (art. 2º e art. 3º). O art. 5º da referida lei expressa os princípios gerais que regem este sistema. São eles: o princípio da universalidade, da igualdade, da solidariedade, da equidade social, da diferenciação positiva, da subsidiariedade, da inserção social, da coesão intergeracional, do primado da responsabilidade pública, da complementaridade, da unidade, da descentralização, da eficácia, da tutela dos direitos adquiridos e dos direitos em formação, da garantia judiciária e da informação.

A assistência social deve ser prestada em caráter universal. Esta particularidade se qualifica no sentido de o benefício estar disponível, devendo ser prestado a quem dele necessite sem discriminação dos beneficiários. Demonstrando assim a especificidade da subsidiariedade desse tipo de prestação. O Estado tem a responsabilidade de conceder benefícios assistenciais àqueles que não possuem outro meio de subsistência. Este traço universal e subsidiário encaixa-se na definição de Estado Social defendida por Vieira de Andrade citada no capítulo anterior. Os auxílios devem ser prestados conjuntamente com outras formas de programas sociais. Outra característica inerente ao sistema de proteção à cidadania é que este difere dos outros sistemas supracitados pelo seu caráter não contributivo.

O art. 26 da Lei de Bases prevê que o sistema de proteção social de cidadania tem por objetivos garantir os direitos básicos dos cidadãos e a igualdade de oportunidades, bem como promover o bem-estar e a coesão social através da efetivação de direitos mínimos vitais aos indivíduos em situação de carência econômica, buscando a prevenção e erradicação de situações de pobreza e exclusão, a compensação por encargos familiares e por encargos nos domínios da deficiência e da dependência.

A proteção à cidadania é dividida em três subsistemas: ação social, solidariedade e proteção à família. A ação social tem por objetivos a prevenção e reparação de situações de carência e desigualdade socioeconômica, de dependência, de disfunção, exclusão ou vulnerabilidade sociais, bem como a integração e interação comunitária das pessoas e o desenvolvimento das respectivas capacidades. É conjugada com outras políticas públicas (art. 29). A lei ainda prevê o desenvolvimento da ação social que é da competência do Estado, autarquia e organizações privadas sem fins lucrativos.

Segundo dados do Governo de Portugal, em 2013, o Estado investiu cerca de mais de 400 milhões de euros em projetos de ação social, tais como o programa de emergência social, o programa de emergência alimentar, a instituição do mercado social de arrendamento, a tarifa social de transportes e o passe social, e o apoio social extraordinário ao consumidor de energia. Como expressa Gomes Canotilho (2003, p.518), o direito à segurança social impõe uma política de solidariedade social, e este direito costuma se realizar por meio de políticas públicas como os demais direitos sociais.

O subsistema de solidariedade destina-se a assegurar direitos essenciais por forma a prevenir e a erradicar situações de pobreza e de exclusão, bem como a garantir prestações em situações de comprovada necessidade pessoal ou familiar, não incluídas no sistema previdencial (art. 36). Este artigo denota novamente o carácter subsidiário deste sistema, só beneficiando aquelas pessoas não protegidas pela previdência. Protege os nacionais, mas pode ser estendido a estrangeiros nos casos previstos na lei. Abrange basicamente as seguintes eventualidades: falta ou insuficiência de recursos económicos dos indivíduos e dos agregados familiares para a satisfação das suas necessidades essenciais e para a promoção da sua progressiva inserção social e profissional; invalidez; velhice; morte; e insuficiência das prestações substitutivas dos rendimentos do trabalho ou da carreira contributiva dos beneficiários (art.38). O benefício do rendimento social de inserção encontra-se inserido neste subsistema, bem como as pensões sociais, o subsídio social de desemprego, o complemento solidário de idosos, os complementos sociais, dentre outros (art.41). O montante destes auxílios será fixado por leis específicas (art. 42).

O subsistema de proteção à família tem por objetivo garantir a compensação de encargos familiares acrescidos quando ocorram as eventualidades legalmente previstas. Abrange a generalidade das pessoas e encargos como deficiência e dependência (art. 39 ss.).

A assistência social portuguesa realiza-se, então, pela interação dos três subsistemas supracitados. Salvo disposição legal em contrário, não são cumuláveis entre si as prestações emergentes do mesmo fato, desde que respeitantes ao mesmo interesse protegido (art. 67). O direito às prestações pecuniárias vencidas prescreve a favor das instituições devedoras no prazo de cinco anos, contado a partir da data em que as mesmas são postas a pagamento, com conhecimento do credor (art.69). As prestações são intransmissíveis e parcialmente penhoráveis.

Consoante o relatório Social Europe (2012, p.71), o aumento no número de beneficiários da assistência social foi reportado em 2012. Entre o período de junho de 2011 a junho de 2012, as prestações de desemprego e os benefícios assistenciais chegaram ao percentual de 24% e 5%, respectivamente.

A lei expressa ainda a forma de funcionamento do sistema previdenciário, as garantias do contencioso, funcionamento dos sistemas

complementares e a forma de financiamento do sistema de segurança social. A proteção garantida no âmbito do sistema de proteção à cidadania é financiada por transferência do Orçamento do Estado e por consignação de receitas fiscais. A ação social pode ter verba proveniente da receita de jogos sociais (art.90).

A participação no processo de definição da política, objetivos e prioridades do sistema é assegurada pelo Conselho Nacional de Segurança Social. É importante ressaltar também a participação de organizações não governamentais nesta prática, como expressa João Loureiro (2012, p.210), a assistência social não se limita a tradicional pobreza econômica, antes fornece um leque de serviços sociais, onde os atores do terceiro setor pontificam. As entidades deste setor terão o seu funcionamento fiscalizado pelo Estado, conforme preceitua o art. 63 da CRP e o art. 32 da Lei de Bases.

No Brasil, a constituição brasileira garante a assistência aos desamparados e outros direitos sociais em seu art. 6º. A seguridade social no direito brasileiro é formada por um tripé: saúde, previdência e assistência social. O art. 203 da carta magna expressa que essa assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade e risco social; a promoção da integração ao mercado de trabalho; à habilitação e reabilitação de pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provido por sua família, conforme dispuser a lei. A lei que rege o assistencialismo é a Lei nº 8.742/93, conhecida como Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS).

Assim como em Portugal, a assistência social brasileira é política de seguridade social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade para garantir o atendimento às necessidades básicas (art. 1º). A lei garante o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e os Benefícios Eventuais (financiados pelos Estados e Municípios). Estes últimos serão prestados em caráter suplementar e provisório pelos Municípios em casos de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e calamidade pública. Em 2005, foi implantado o Sistema Único de Assistência Social (SUAS),

regulamentado no art. 6º da LOAS. O SUAS é o sistema público destinado à gestão da assistência social, através da integração das ações dos entes públicos (União, Estados, Municípios e o Distrito Federal) responsáveis pela política socioassistencial e das entidades privadas de assistência social. O órgão federal responsável por este sistema da seguridade é o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) é o órgão vinculado ao referido ministério que regula as ações do programa. Cada estado e município possuem o seu próprio conselho. A LOAS regulamenta também o funcionamento de entidades e organizações de assistência social sem fins lucrativos.

Os princípios que regem a assistência social brasileira são: a universalidade da cobertura e do atendimento; a uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; a seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; a supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica; respeito à dignidade do cidadão; e divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo poder público e dos critérios para sua concessão (art. 4º).

A organização e normas gerais da assistência social são de competência federal, e sua execução cabe às esferas estaduais, municipais, a entidades beneficentes e de assistência social; é essencial a participação da população na formulação de políticas e no controle da ação em todos os níveis. Cabe aos municípios a fiscalização das entidades sem fins lucrativos (art.9).

Essa assistência social será prestada com recursos de orçamento próprio, além de outras fontes como as contribuições sociais previstas no art. 195 da Constituição (art. 204 da CRFB). O financiamento desta prestação tem como órgão central o Governo Federal, através do MDS, mas os Estados, Municípios e entidades beneficentes também possuem papel fundamental em tal tarefa. As ações das três esferas de governo na área de assistência social realizam-se de forma articulada, cabendo sua coordenação e normas gerais à esfera federal, e a coordenação e execução dos programas, em suas respectivas esferas, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios. A população também tem importante participação na formulação de políticas públicas de proteção social.

A assistência social organiza-se pelos seguintes tipos de proteção: proteção social básica³ e proteção social especial⁴. A vigilância socioassistencial é um dos instrumentos das proteções da assistência social que identifica e previne as situações de risco e vulnerabilidade social e seus agravos no território. As proteções sociais serão ofertadas precipuamente no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS)⁵, de competência municipal, no Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS)⁶, de competência estadual, e pelas entidades sem fins lucrativos de assistência social referidas na lei nesta ordem (art. 6-A). A intervenção do Estado por si só tem se mostrado ineficiente, devido a isto as próprias leis de bases trazem previsão de participação de organizações privadas sem fins lucrativos.

Pode-se citar como exemplos de políticas públicas assistenciais brasileiras a Lei nº 10.954/04 que instituiu o auxílio emergencial financeiro no caso de desastres; a Lei nº 10.458/02 que instituiu o programa Bolsa-Renda para agricultores em caso de secas ou estiagens, a Lei nº 10.836/04 que instituiu o programa Bolsa-Família com o objetivo de auxiliar famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza que será discutida mais adiante, dentre outras. O Governo Federal utiliza o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico- como forma de catalogar as famílias de baixa renda que necessitam de benefícios assistenciais. Segundo o MDS, no mês de novembro de 2015 existiam 27.150.567 famílias inscritas neste registro.

Os programas de assistência social brasileiros compreendem ações integradas e complementares com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais. Conforme dados do Ministério do Desenvolvimento, em 2012, eram 3,6 milhões de beneficiários do Benefício de Prestação Continuada em todo o Brasil, sendo 1,9 milhões pessoas com

³ Conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social que visa a prevenir situações de vulnerabilidade e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários.

⁴ Conjunto de serviços, programas e projetos que tem por objetivo contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa de direito, o fortalecimento das potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violação de direitos.

⁵ O CRAS é a unidade pública municipal, de base territorial, localizada em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, destinada à articulação dos serviços socioassistenciais no seu território de abrangência e à prestação de serviços, programas e projetos socioassistenciais de proteção social básica às famílias.

⁶ O CREAS é a unidade pública de abrangência e gestão municipal, estadual ou regional, destinada à prestação de serviços a indivíduos e famílias que se encontram em situação de risco pessoal ou social, por violação de direitos ou contingência, que demandam intervenções especializadas da proteção social especial.

deficiência e 1,7 idosos, e no ano corrente, cerca de 13,9 milhões de famílias recebem em torno de R\$165,00(cento e sessenta e cinco reais) por mês no PBF.

Os serviços socioassistenciais previstos na lei brasileira são similares ao subsistema de ação social português. São atividades continuadas que visam à melhoria de vida da população e cujas ações, voltadas para as necessidades básicas, observem os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidos na lei. Na organização destes serviços serão criados programas com atenção especial às crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social e às pessoas que vivem em situação de rua. A lei também prevê os projetos de enfrentamento da pobreza que buscam garantir meios para garantir a capacidade de subsistência, elevação do padrão de vida e integração com a sociedade.

Tanto as constituições e leis da seguridade social trazem normas com o fim de reduzir desigualdades. Como ver-se-á nos próximos tópicos, a prática assistencial brasileira e portuguesa realiza-se precipuamente por meio de auxílios concedidos em políticas de transferência de renda que precisam ser melhor discutidos.

2.1 Políticas de Transferência de Renda (PTR's)

As políticas de transferência de renda constituem em um importante programa público repressivo da pobreza. Não estão relacionadas expressamente no rol dos direitos sociais constantes nas constituições portuguesa e brasileira, mas são decorrentes da assistência social e servem como meio de assegurar que algumas destas garantias estão sendo cumpridas e na preservação do bem-estar de seus beneficiários. Podem ser definidas como a transmissão de uma prestação em dinheiro em benefício de favorecidos por programas assistenciais, em estado de pobreza ou extrema pobreza, com a possibilidade da exigência de realização de condicionalidades em troca do pagamento deste auxílio. Como bem expressa Lilian Emerique (2009, p.188), além do alívio da miséria e da fome, estas políticas visam garantir impactos positivos no desenvolvimento de capital humano através de transferência de benefícios monetários não contributivos associados a contrapartidas sociais.

Este sistema surgiu precipuamente na Dinamarca em 1933 (SPOSATI, 2010, p.271). Em Portugal, a lei nº 50/88, de 19 de abril, criou o subsídio de inserção dos jovens na vida ativa. Esse subsídio foi absorvido pelo rendimento mínimo garantido instituído pelo Decreto-lei (DL) nº 196/97, de 3 de julho, que regulamentou a lei nº 19-

A/96. Em 1988, o Parlamento Europeu editou uma resolução favorável à instituição pelos seus Estados membros de um rendimento familiar mínimo garantido. No ano seguinte, foi aprovada a Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores, que também previa a mesma garantia. Em 1992, o Conselho Europeu aprovou a Diretiva 92/441/CEE relativa a critérios comuns respeitantes a recursos e prestações suficientes nos sistemas de proteção social, recomendando aos Estados membros que dispositivos referentes a luta contra exclusão social fossem lançados. Portugal foi um dos primeiros países da União Europeia a garantir a aplicação efetiva desta recomendação (VIGNON, 2009, p.23). Entre 1993 e 1994, surgiram as primeiras iniciativas legislativas destinadas a assegurar um mínimo vital de existência nas situações não abrangidas pela pensão social ou pelo subsídio de inserção dos jovens na vida ativa. Culminou essa regulamentação através do DL supracitado (ANDRADE, 2004, p.8).

Na América Latina, o México foi um dos primeiros países a adotar esta prática. Em 1997, criou o Progressa que possuía como objetivo auxiliar famílias rurais em extrema pobreza. Em 2001, este programa passou a abranger também o pobre urbano e mudou o seu nome para Oportunidades (FROTA *et al*, 2010, p.8). As políticas de renda no Brasil surgiram nos anos de 1970, porém, como resquícios de um sistema contributivo incompleto: os trabalhadores que por algum motivo deixaram de contribuir com o sistema previdenciário, possuíam direito a essa proteção (ROCHA, 2008, p.152-154). Esta realidade foi ampliada com o advento da Constituição de 1988, mas só tornou-se efetiva no início dos anos 2000. Os benefícios em caráter não contributivo intensificaram-se, então, em 2001 com a criação de vários programas, dentre eles o Bolsa Escola.

Este tipo de política possui dois tipos de benefícios: aqueles que exigem o cumprimento de condicionalidades e outros que não requerem esta contrapartida. O principal benefício sem cumprimento de condicionalidades assegurado pela constituição brasileira é o Benefício de Prestação Continuada (BPC) que se constitui na garantia de um salário mínimo mensal a brasileiro, nato ou naturalizado, deficiente ou idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais e que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem tê-la provido por sua família⁷.

⁷ Para os efeitos do disposto na lei, a família é composta pelo requerente, o cônjuge ou companheiro, os pais e, na ausência de um deles, a madrasta ou o padrasto, os irmãos solteiros, os filhos e enteados solteiros e os menores tutelados, desde que vivam sob o mesmo teto. Para efeito de concessão deste

Em Portugal, pode-se citar como exemplo o Complemento Solidário para Idosos (CSI). Segundo o Ministério da Segurança Social, este acréscimo consiste em um apoio em dinheiro pago mensalmente aos idosos de baixos recursos, com idade igual ou superior à idade normal de acesso à pensão de velhice do regime geral de segurança social (66 anos e 2 meses) e residente em Portugal. Neste caso, o favorecido já recebe algum outro benefício por velhice.

Nesta pesquisa dar-se-á enfoque aos programas de transferência de renda condicionada. Em Portugal, encontra-se o Rendimento Social de Inserção (RSI) previsto na Lei de Bases da Seguridade Social, e com lei reguladora própria.

No Brasil, o Programa Bolsa Família (PBF) unificou os demais programas de transferência de renda existentes em 2004. Esse programa garantiu a implementação de um benefício básico voltado às famílias mais pobres independentemente da composição familiar, com benefícios variáveis de acordo com esta formação (presença de crianças ou não). Enquanto o PBF e o CSI são complementação de renda, o BPC e o RSI são substituição (SOARES *et al*, 2010, p.53).

A expansão deste programa vem consolidando a transferência de renda não contributiva como um novo pilar da proteção social brasileira, cumprindo um papel específico e complementar aos demais programas de segurança de renda, como será visto a seguir (JACCOUD, 2009, p.10). Existe um projeto de lei nº 6.664/13, na Câmara dos Deputados, de iniciativa dos deputados Carlos Sampaio (PSDB-SP) e Eduardo Barbosa (PSDB-MG) para incluir esta política na LOAS.

Não há como se definir um único programa para luta contra a pobreza. Como visto no primeiro capítulo existem vários tipos de pobreza e um único meio de luta seria ineficaz para combater todas as suas formas. A luta contra a pobreza ocorre em diversos níveis: familiar, local, nacional. E pode ocorrer de maneira preventiva ou curativa, no dizer de Bruto da Costa (2005, p.54-56). As políticas que serão discutidas encaixam-se da definição de curativas ou repressivas e de caráter nacional. É importante salientar que independente de que nível ocorra requer a participação dos atores sociais e da opinião pública em geral.

benefício, considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas (dois anos). Incapacidade: fenômeno multidimensional que abrange limitação do desempenho de atividade e restrição da participação, com redução efetiva e acentuada da capacidade de inclusão social, em correspondência à interação entre a pessoa com deficiência e seu ambiente físico e social (art. 4º, III, do Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007). Doenças como a Aids podem ser consideradas como incapacitantes, dependendo do caso concreto.

2.1.1 O Programa Bolsa Família (PBF)

No início de 2003 foi lançado o Programa Fome Zero pelo Governo Federal que abrangia os programas de transferência de renda já existentes (Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação- Bolsa Escola, Programa Nacional de Acesso à Alimentação- PNAA, Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde- Bolsa Alimentação e Auxílio Gás) e outras medidas. Em 20 de outubro de 2003, por meio da Medida Provisória nº 132, que foi convertida em lei no dia 9 de janeiro de 2004, sob o nº 10.836/04, foi criado o Programa Bolsa Família em decorrência do fracasso inicial do Programa Fome Zero. Esta nova política consiste na junção das demais transferências sociais existentes, com exceção do PETI, e possui como fim o atendimento de famílias⁸ em situação de pobreza e de extrema pobreza. Constitui na transferência de um benefício monetário para as famílias classificadas nas situações acima descritas, mediante o cumprimento de algumas condicionalidades. Como citado anteriormente, não constitui um direito social, mas trata-se de uma maneira de assegurar direitos sociais básicos aos beneficiários, como saúde, educação, assistência social. Para participar deste programa, as famílias devem se registrar no CadÚnico, no município de sua residência ou no CRAS. É considerado o maior programa de transferência de renda do mundo.

Consideram-se em extrema pobreza, as famílias cuja renda per capita mensal seja de até R\$77,00 (setenta e sete reais), e em pobreza, as famílias cuja renda per capita mensal esteja entre R\$77,01 (setenta e sete reais e um centavo) e R\$154 (cento e cinquenta e quatro reais), desde que tenham em sua composição criança ou adolescente de 0 a 17 anos.

A inclusão de novas famílias no programa depende de dotação orçamentária, e se há vagas de acordo com a estimativa realizada com a quantidade de famílias que devem ser atendidas por município (art. 6º, parágrafo único). Segundo o MDS, o programa tem como objetivo a dinamicidade com a entrada e saída de famílias a cada mês. As famílias que melhorem a sua renda ou não atualizem o seu cadastro são

⁸ Considera-se: 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 de seus membros; e renda familiar mensal, a soma dos rendimentos brutos auferidos mensalmente pela totalidade dos membros da família, excluindo-se os rendimentos concedidos por programas oficiais de transferência de renda, nos termos do regulamento.

retiradas do programa. Quando a renda sobe até meio salário mínimo por pessoa, a família pode ficar até dois anos no programa, desde que faça sua atualização no registro.

Os imigrantes podem participar do programa. Esta medida visa o auxílio no combate ao trabalho escravo destas pessoas em vulnerabilidade. O estrangeiro, incluindo refugiado, deve realizar o registro do Cadúnico e possuir pelo menos um documento oficial (RG, certidão de nascimento ou casamento, CPF, Carteira de Trabalho, Título de eleitor).

O benefício básico pago tem o valor atual de R\$ 77,00. Este é assegurado somente às famílias que se encontrem na classificação de penúria extrema. A lei do programa prevê ainda os benefícios variáveis no valor de R\$ 35,00 cada (até o limite de cinco pessoas por família) que podem ser adicionados ao principal nos seguintes casos: a) benefício variável pago à criança ou adolescente de 0 a 15 anos em que é exigido a sua frequência escolar; b) benefício variável vinculado à gestante, c) benefício variável vinculado à nutriz (para crianças de 0 a 6 meses de idade). Para as famílias com adolescentes de 16 e 17 anos, o benefício variável custa R\$42,00, pode ser concedido em até duas parcelas por residência e exige a frequência escolar. Estes auxílios cambiantes serão pagos tanto para famílias em situação de extrema pobreza como para aquelas em estado de pobreza. Existe ainda o Benefício para Superação da Extrema Pobreza que varia de acordo com cada família e visa garantir que aquele grupo em extrema miséria ultrapasse o piso de R\$ 77,00 por pessoa (art. 2º).

Segundo a lei, no caso de créditos de benefícios disponibilizados indevidamente ou com prescrição do prazo de movimentação definido em regulamento, os créditos reverterão automaticamente ao Programa Bolsa Família. O pagamento dos benefícios previstos nesta Lei será feito preferencialmente à mulher (art. 2º, §13 e §14), por meio da Caixa Econômica Federal (art.12). Em caso de morte do titular, o cadastro deve ser atualizado a fim de que a família possa continuar a receber o benefício.

Esta política deve estar articulada com outras práticas socioassistenciais e possui algumas contraprestações⁹ (art. 8º). Os beneficiários a partir de 14 anos poderão ter acesso a programas de qualificação e educação profissionais (art. 2º,§17). As condicionalidades do programa são as seguintes: a) a frequência escolar mensal de crianças e adolescentes de 6 a 17 anos deve ser de pelo menos 85% para a faixa etária até os 15 anos, e de 75% para o restante; b) Os responsáveis devem levar as

⁹ O PBF abrange quatro metas dos Objetivos do Milênio (ODM): erradicar a extrema pobreza e a fome, universalizar a educação primária, reduzir a mortalidade na infância e melhorar a saúde materna.

crianças menores de 7 anos para tomar as vacinas recomendadas pelas equipes de saúde e para pesar, medir e fazer o acompanhamento do crescimento e do desenvolvimento; as gestantes devem fazer o pré-natal e ir às consultas na Unidade de Saúde (art. 3º). Não constituem penalidades, mas formas de assegurar que o patamar mínimo civilizatório é assegurado para esses grupos. Existem alguns projetos de lei que pretendem incluir novas condicionalidades ao programa, como por exemplo, a exigência de realização do exame papanicolau pelas mulheres, a inserção em programas de qualificação profissional ou em empregos, como será discutido no próximo capítulo. Como também existem projetos de lei para conceder isenções aos beneficiários do programa, como o que visa conceder o acesso gratuito à primeira carteira de motorista.

As três esferas governamentais devem atuar juntas para acompanhar os compromissos do programa. Quando uma família descumpra as regras do programa, primeiro lhes será aplicada uma advertência. Se nos próximos seis meses esta prática se reiterar, é efetuado o bloqueio do benefício referente a uma mensalidade. Se após o bloqueio a família volta a infringir regras, é suspenso o benefício por dois meses, sem possibilidade de reaver as prestações. As famílias só perdem o direito ao benefício após acompanhamento pela rede de assistência social municipal, pois a falta de cumprimento das condicionalidades pode encobrir situações de vulnerabilidades que podem ser sanadas por esta rede. As famílias em descumprimento são notificadas pelo MDS, por meio de cartas e mensagens no extrato de pagamento, recomendando que procurem a gestão do PBF no município, em caso de dúvidas. As cartas indicam o integrante da família que descumpriu algum dos compromissos e o efeito aplicado. Da decisão que cancela o benefício cabe recurso perante o órgão municipal responsável.

Periodicamente, o MDS gera uma tabela com os dados das famílias para acompanhamento das condicionalidades. Esse acompanhamento é feito de forma descentralizada, os Ministérios da Saúde e da Educação repassam as listas para os municípios referentes ao âmbito de sua competência. Na área da educação, o acompanhamento da frequência escolar dos beneficiários de 6 a 17 anos ocorre cinco vezes ao ano, bimestralmente, excluindo-se os meses de dezembro e janeiro. Na área da saúde, há dois períodos de acompanhamento que englobam um semestre. Estes ministérios repassam os dados para o MDS que é quem verificará os cumprimentos das condicionalidades pelos beneficiários.

A inovação deste programa é que não há a necessidade de haver uma criança na família para a concessão do benefício, este mantém uma faixa de proteção

que beneficia qualquer família, independentemente de sua composição (JACCOUD, 2009, p.13). O PBF alcança famílias cujos membros adultos estão em idade economicamente ativa e participam do mercado de trabalho. Atualmente, existe uma nova classe de pobres que pode se encaixar na pobreza relativa definida no capítulo anterior: os pobres trabalhadores. O fato de a pessoa ter um trabalho não a retira necessariamente da linha de pobreza.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) tem um instrumento que mede a qualidade da gestão em âmbito estadual e municipal. Trata-se do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) e, com base nele, o governo federal repassa recursos para apoiar as ações em cada local (art. 8º, §2º).

Segundo dados do Governo do Estado do Ceará, em agosto de 2015 eram 1.054.298 o número de famílias beneficiadas pelo programa no Estado. Esta política vem recebendo apoio técnico e financeiro do Banco Mundial desde o seu início, em 2003. De acordo com dados do Portal da Transparência, em 2015, foram pagos R\$25.379.505.412,00 para esta ação. Consoante informação do ministério responsável, o PBF beneficiou, no mês de dezembro de 2015, 13.936.791 famílias, que receberam benefícios com valor médio de R\$ 162,94. O valor total transferido pelo governo federal em benefícios às famílias atendidas alcançou R\$ 2.270.795.927,00 no mês. Em 2016, foi destinado o valor de R\$28,1 bilhões para o programa.

Em relação às condicionalidades, o acompanhamento da frequência escolar, com base no bimestre finalizado em setembro de 2015, atingiu o percentual de 88,9%, para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos, o que equivale a 12.249.025 alunos acompanhados em relação ao público de 13.778.876 alunos com perfil para acompanhamento. Para os jovens entre 16 e 17 anos, o percentual de acompanhamento da frequência escolar exigida foi de 77,2%, resultando em 2.524.574 jovens acompanhados de um total de 3.268.079 jovens com perfil. Já o acompanhamento da saúde das famílias, na vigência até o mês de junho de 2015, atingiu 73,9 %, percentual equivale a 8.889.141 famílias de um total de 12.028.496 que compunham o público no perfil para acompanhamento da área de saúde.

Esta plataforma faz parte do Plano Brasil sem Miséria que foi criado para superar a extrema pobreza no país. Tal estratégia busca segurança alimentar e nutricional, educação, saúde, acesso à água e energia elétrica, moradia, qualificação

profissional e melhora da inserção no mundo do trabalho para a população de baixa renda.

Em Portugal, há uma política de transferência de renda semelhante à brasileira, mas com condicionalidades e valores um pouco diferentes. É o que será discutido no próximo ponto.

2.1.2. O Rendimento Social de Inserção (RSI)

O Rendimento Social de Inserção foi criado em 2003, por meio da lei nº 13/2003, excluindo o rendimento mínimo garantido até então assegurado. Consiste em uma medida de proteção social criada para apoiar as pessoas ou famílias que se encontrem em situação de grave carência econômica e em risco de exclusão social. Para receberem a prestação em dinheiro para satisfazer suas necessidades básicas, celebram e assinam um Contrato de Inserção, do qual consta um conjunto de deveres e direitos, tanto para o beneficiário como para seus agregados familiares, com vista à sua integração social e profissional e com o fim de reduzir a desigualdade presente na sociedade portuguesa.

Tal benefício encontra-se inserido no sistema de solidariedade. É um dos instrumentos assegurados pelo art. 38 da Lei de Bases citada no item anterior, uma prestação de natureza não contributiva e transitória, exclusivamente financiada por transferências do Orçamento do Estado, com o fim de assegurar às pessoas e seus agregados familiares recursos que contribuam para a satisfação das suas necessidades mínimas e para o favorecimento de uma progressiva inserção social, laboral e comunitária (art. 1º da Lei nº 13/2003).

Possuem direito a tal benefício pessoas com 18 anos ou mais em situação de vulnerabilidade social. Devem cumprir ainda as seguintes exigências: possuir residência legal em Portugal no último ano, se estrangeiro; não auferir rendimentos ou prestações sociais, próprios ou do conjunto de membros que compõem o conceito de agregado familiar; o valor do patrimônio mobiliário do requerente e do seu agregado familiar não seja superior a duzentos e quarenta vezes o valor do Indexante dos Apoios Sociais-IAS (montante que serve de referência à Segurança Social para o cálculo das prestações); o valor de veículos automóveis, embarcações e aeronaves, não seja superior a sessenta vezes o valor do IAS (25.153,20 euros); o requerente esteja disponível para a sua reinserção no ambiente de trabalho;

esteja inscrito num centro de emprego, caso esteja desempregado e reúna as condições para o trabalho; forneça todos os meios probatórios que sejam solicitados no âmbito da instrução do processo; permita à entidade gestora competente o acesso a todas as informações relevantes para efetuar a avaliação supracitada; tenha decorrido o período de um ano após a cessação de contrato de trabalho sem justa causa por iniciativa do requerente; não se encontre em prisão preventiva ou a cumprir pena de prisão em estabelecimento prisional ou institucionalizado em equipamentos financiados pelo Estado (art.6º).

O acórdão nº 296/2015 do Tribunal Constitucional Português declarou a inconstitucionalidade do artigo da lei nº 13/2003 que exigia a residência do estrangeiro em Portugal nos últimos três anos para ter direito a requerer o benefício, salvo as exceções legais. Esta Corte considerou que deveria ser aplicado por analogia o prazo de um ano cabível aos cidadãos nacionais dos Estados membros da União Europeia, de Estados que façam parte do Espaço Económico Europeu ou de Estados terceiros que tenham celebrado acordo de livre circulação de pessoas com a União Europeia. O Tribunal de Justiça da União Europeia em seu acórdão de 25 de fevereiro de 2016, processo C-299/2014, entendeu que certas prestações sociais podem ser recusadas aos nacionais de outros Estados-membros durante os três primeiros meses de residência. Antes disto, o referido Tribunal já havia decidido no acórdão nº 141/2015, sobre a inconstitucionalidade das normas constantes da alínea a), do n.º 1, e do n.º 4 do artigo 6.º da Lei n.º 13/2003, de 21 de maio, na parte em que exigia a cidadãos portugueses bem como aos membros do seu agregado familiar o preenchimento de um período mínimo de um ano de residência legal em território nacional para poderem aceder ao rendimento social de inserção (RSI). No entendimento do relator, a exclusão dos cidadãos nacionais, que residiam há menos de um ano em Portugal, da titularidade do RSI, lesava o princípio da universalidade, violava o princípio da igualdade, e contrariava o direito a um mínimo de existência condigna. Ao impor esta condição, o legislador ordinário estaria a instituir um regime mais gravoso de acesso ao benefício para um grupo específico de portugueses. Aqueles que tivessem emigrado ou decidido pura e simplesmente sair do território nacional e a esse território escolhessem voltar seriam prejudicados. Esta liberdade não retira a característica de ser cidadão português. O Tribunal manifestou que não cabia o argumento segundo o qual a razão para

diferenciar estaria na necessidade de prosseguir uma política legislativa que visava alcançar a sustentabilidade do sistema de segurança social com essa prática seletiva.

Aos menores de 18 anos também é assegurado o recebimento desta prestação desde que tenha autonomia econômica e se encontre nas seguintes situações: terem menores ou deficientes a cargo e na exclusiva dependência econômica do seu agregado familiar; mulheres que estejam grávidas; sejam casados ou vivam em união de fato há mais de dois anos (art. 4º).

Encontram-se dispensadas das normas acima expostas, as pessoas que se encontrem: incapacitadas para o trabalho; sejam menores de 16 anos, ou tenham idade igual ou superior a 65 anos; se encontrem a prestar apoio indispensável a membros do seu agregado familiar (art.6-A).

São consideradas agregadas familiares as seguintes pessoas que vivam em economia comum: cônjuge ou pessoa em união estável há mais de dois anos; parentes e afins maiores, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau; parentes e afins menores em linha reta ou colateral; adotantes, tutores ou pessoas a cuja guarda do requerente esteja definida por decisão judicial ou administrativa dos setores competentes; adotados e tutelados pelo requerente, ou qualquer elemento do agregado familiar e crianças e jovens na situação citada no item anterior (art. 5º). Não podem ser considerados como componentes da família: pessoas que tenham um vínculo contratual de moradia; aqueles que estejam a trabalhar para alguém do agregado familiar; que vivam em economia comum devido a necessidades transitórias; ou se encontrem no agregado familiar contra a sua vontade por motivo de situação de coação física ou psicológica.

Para receber o benefício, o requerente faz a solicitação perante o Instituto de Segurança Social competente que o concederá ou não. Caso a concessão seja permitida, o titular assinará um contrato de inserção (art.17). Nas situações em que o acordo não seja assinado, por fato não imputável ao beneficiário, nos 60 dias após a entrega do requerimento devidamente instruído, a prestação é paga após a assinatura do contrato de inserção, com efeitos retroativos ao mês correspondente ao 60.º dia. É importante salientar que os agregados familiares também devem assinar este acordo e cumprir suas obrigações.

O requerente está obrigado a postular outras prestações de segurança social a que tenha direito, bem como créditos sobre terceiros e o direito a alimentos.

Nos casos em que o requerente não possa, por si, pedi-las, estas devem ser solicitadas em seu nome pela entidade gestora competente para a atribuição da prestação do rendimento social de inserção. Caso o beneficiário tenha direito a estas prestações em caráter retroativo, este valor será sub-rogado para a entidade gestora competente do pagamento do rendimento social de inserção até o respectivo valor que foi pago (art. 16).

Para o cálculo da prestação, toma-se em conta todos os rendimentos dos membros do agregado familiar no mês anterior à apresentação do requerimento do benefício¹⁰. O valor máximo do RSI pago ao titular gira em torno de 180 euros mensais, bem abaixo do salário mínimo vigente¹² (quinhentos e trinta euros). A lei prevê ainda os itens que deverão constar no contrato, bem como medidas de ativação do mesmo e medidas de inserção, instituindo benefícios para entidades que empreguem beneficiários do rendimento.

As medidas de inserção compreendem: aceitação de trabalho ou de formação profissional; frequência em sistema educativo ou

¹⁰ Se viver sozinho(a), a soma dos seus rendimentos mensais não pode ser igual ou superior a € 178,15. Para calcular esta soma não são considerados alguns tipos de rendimento (por exemplo: abono de família, bolsas de estudo enquadradas no âmbito da ação social escolar) e é considerado apenas 80% dos rendimentos do trabalho dependente.

Se viver com familiares a soma dos rendimentos mensais de todos os elementos do agregado familiar não pode ser igual ou superior ao valor máximo de RSI, calculado em função da composição do agregado familiar.

¹¹ São considerados no apuramento do rendimento mensal do agregado familiar: rendimentos de trabalho dependente; rendimentos de trabalho independente; rendimentos de capitais; rendimentos prediais; pensões (incluindo as pensões de alimentos); prestações sociais (todas exceto as prestações por encargos familiares, por deficiência e por assistência de terceira pessoa); subsídio mensal recebido no exercício de atividades ocupacionais de interesse geral; subsídios de renda de casa ou outros apoios públicos à habitação, com caráter regular; outros rendimentos, fixos ou variáveis (art.15).

No caso do agregado familiar residir em habitação social são somados ao rendimento mensal do agregado familiar os seguintes valores: no primeiro ano de atribuição da prestação de RSI, soma-se o valor de €15,45; na data da primeira renovação anual da prestação de RSI, soma-se o valor de €30,91; na data da segunda renovação anual da prestação de RSI e seguintes, é somado o valor de €46,36.

Se os elementos do agregado familiar tiverem património mobiliário (depósitos bancários, ações, certificados de aforro ou outros ativos financeiros), considera-se como rendimentos de capitais 1/12 do maior dos seguintes valores: o valor dos rendimentos de capitais auferidos (juros de depósitos bancários, dividendos de ações ou rendimentos de outros ativos financeiros); 5% do valor total do património mobiliário, em 31 de dezembro do ano anterior (créditos depositados em contas bancárias, ações, certificados de aforro ou outros ativos financeiros).

Se os elementos do agregado familiar forem proprietários de imóveis, considera-se como rendimentos prediais, 1/12 resultante da soma dos seguintes valores: habitação permanente (apenas se o valor patrimonial da habitação permanente for superior a 450 vezes o indexante de apoios sociais)- 5% da diferença entre o valor patrimonial da habitação permanente e € 188.649,00 (se a diferença for positiva); restantes imóveis, excluindo a habitação permanente, deve considerar-se o maior dos seguintes valores: o valor das rendas efetivamente auferidas ou 5% do somatório do valor patrimonial de todos os imóveis (excluindo habitação permanente).

¹² Calcula-se o valor do RSI, somando: pelo Titular: 178,15€; pelo segundo adulto e seguintes: 89,07€; por cada criança ou jovem com menos de 18 anos: 53,44€.

de aprendizagem; participação em programas de ocupação ou outros de caráter temporário, a tempo parcial ou completo, que favoreçam a inserção no mercado de trabalho ou prossigam objetivos socialmente necessários ou atividades socialmente úteis para a comunidade; cumprimento de ações de orientação vocacional e de formação profissional; cumprimento de ações de reabilitação profissional; cumprimento de ações de prevenção, tratamento e reabilitação na área da toxico dependência; desenvolvimento de atividades no âmbito das instituições de solidariedade social; utilização de equipamentos de apoio social; apoio domiciliário; incentivos à criação de atividades por conta própria ou à criação do próprio emprego (art.18). A lei concede incentivos aos empregadores que contratarem favorecidos por este benefício.

O benefício tem validade por doze meses, podendo ser prorrogado a pedido do requerente no período de dois meses antes da sua cessação. A resposta para esta solicitação deve ser concedida após 30 dias pelo órgão competente (art.21). Havendo alteração na situação do titular ou de seus agregados, o benefício pode cessar ou ser modificado¹³. O rendimento social de inserção cessa nas seguintes situações: quando deixem de se verificar os requisitos e condições de atribuição; decorridos noventa dias após o início da suspensão da prestação sem que tenha sido suprida a causa de suspensão; pelo não cumprimento injustificado do contrato de inserção; após o início de exercício de atividade profissional, frequência de cursos de formação ou atribuição de subsídios de parentalidade, durante o período máximo de 180 dias, sempre que o valor das respectivas remunerações, ou o valor dos subsídios, determinem a cessação da prestação; por recusa de emprego conveniente, de trabalho socialmente necessário, de atividade socialmente útil ou de formação profissional; no caso de falsas declarações ou prática de ameaça ou coação sobre funcionário da entidade gestora competente ou de instituição com competência para a celebração e acompanhamento dos contratos de inserção; pela falta de comparecimento injustificado a quaisquer convocatórias efetuadas pela entidade gestora competente; pelo cumprimento de pena de prisão em estabelecimento prisional; pela institucionalização em equipamentos financiados pelos Estado; ou por morte do titular (art.22), e nos casos previstos na lei nº 45/2005. A lei

¹³ Pode acumular com: pensão social de velhice; pensão social de invalidez; pensão de viuvez; pensão de orfandade; complemento por dependência; complemento solidário para idosos; subsídio de renda de casa; bonificação por deficiência; subsídio por assistência de 3.ª pessoa; subsídio por frequência de estabelecimento de educação especial; abono de família; abono pré-natal; subsídios no âmbito da parentalidade e adoção; subsídio de doença; subsídio de desemprego.

especifica ainda detalhes de medidas no caso de descumprimentos das normas exigidas para a concessão do benefício¹⁴.

A recusa de celebração do contrato de inserção por parte do requerente implica o indeferimento do requerimento da prestação e o não reconhecimento do direito ao rendimento social de inserção durante o período de 24 meses após a recusa. Este mesmo ato por parte de seu agregado familiar implica que este deixe de ser considerado para efeitos de determinação do benefício que integra e que os respectivos rendimentos continuem a ser considerados no cálculo do montante da prestação. Se ambos recusarem a celebração do contrato de inserção não poderá ser reconhecido o direito ao rendimento e deixam de ser considerados como fazendo parte do agregado familiar em posterior requerimento da prestação apresentado por qualquer elemento do mesmo núcleo, durante o período de 12 meses, após a recusa, continuando os seus rendimentos a ser contemplados para efeitos de cálculo do montante da prestação. Considera-se que houve esta refuta quando o requerente ou os membros do seu agregado familiar: não compareçam a qualquer convocatória sem que se verifique justificativa apresentada no prazo de 5 dias após a data do ato para que foi convocado; adotem injustificadamente uma atitude de rejeição das ações de inserção disponibilizadas no decurso do processo de negociação do contrato de inserção que sejam objetivamente adequadas às aptidões físicas, habilitações escolares e formação e experiência profissional (art.29).

¹⁴ O pagamento do RSI é suspenso: se o titular não comunicar qualquer alteração que possa alterar o valor da prestação; se o titular não comunicar no prazo de 10 dias as alterações de morada; se o titular ou qualquer membro do agregado familiar estiver a trabalhar e o salário for suficiente para a família deixar de ter direito ao benefício (suspensão por 180 dias); se o titular ou qualquer dos elementos do agregado familiar estiver a receber subsídios de parentalidade e receber um valor suficiente para a família deixar ter direito ao benefício (suspensão por 180 dias); se o titular ou qualquer membro do agregado familiar estiver a frequentar uma atividade ocupacional de interesse social na área do emprego e o montante auferido for suficiente para a família deixar de ter direito ao benefício; se o titular ou qualquer membro do agregado familiar se recusar a pedir outros apoios de Segurança Social a que tenha direito, a cobrar dinheiro que lhe devam ou a pedir para lhe serem pagas as pensões de alimentos que lhe sejam devidas; quando lhe for solicitada a declaração de autorização para acesso a informação patrimonial junto do Banco de Portugal ou apresentar em alternativa, documentos bancários necessários que vierem a ser exigidos pela Segurança Social e não proceder à sua entrega, a sua prestação é suspensa e perde o direito à prestação até entregar a referida declaração; Se o titular e os membros do agregado familiar não forneçam os elementos suficientes para a avaliação da manutenção do direito à prestação; se o titular não presente, dentro do prazo, o pedido de renovação devidamente instruído; se o titular esteja a cumprir prisão preventiva em estabelecimento prisional.

Quando a prestação RSI é suspensa, para retomar o seu pagamento, tem de apresentar por escrito nos serviços de atendimento justificação que prove que já não se encontra na situação que originou a suspensão.

O RSI é parcialmente penhorável e caso a prestação tenha sido paga indevidamente, deve ser restituída (arts. 23 e 24). O acompanhamento e avaliação deste benefício é realizado por um órgão consultivo do Ministério da Segurança Social e do Trabalho, a Comissão Nacional do Rendimento Social de Inserção (CNRSI).

Em dezembro de 2014, 320.554 pessoas eram beneficiárias do RSI, sendo 142.754 tinham abaixo de 25 anos e 163.281 eram do sexo feminino. Em 2013, a despesa com esse benefício foi de 315.143,40 euros. Em fevereiro de 2016, o número de favorecidos desta política caiu para 207.019. O ministro da Solidariedade, Emprego e Segurança Social, Pedro Mota Soares, anunciou em 08 de abril de 2015 a criação de um plano de formação para a inclusão que prevê a formação de 13.000 beneficiários do Rendimento Social de Inserção (RSI), com o objetivo de reinserção dos beneficiários no mercado de trabalho.

Em suma, o RSI e o PBF concedem benefícios de baixo valor com o objetivo de não estimular a vinculação *ad eternum* dos favorecidos às políticas. Diferem principalmente em suas condicionalidades, enquanto o primeiro procurar criar meios de inserção trabalhistas e sociais, incentivando o beneficiário a se manter por conta própria, o segundo não exige contraprestação dos assistidos em extrema pobreza, a não ser que possuam agregados familiares menores de idade, quando passa a cobrar a presença deste na escola e a realização de prestações de saúde. Esta exigência também ocorre nos casos de famílias em situação de pobreza. Ao passo que em Portugal se prioriza como contraprestação o direito social ao trabalho, no Brasil, prefere-se as garantias da saúde e educação. Afora isto, o PBF baseia-se exclusivamente no critério de renda para a sua concessão, enquanto o RSI utiliza também outros parâmetros.

Agora que resta claro como funcionam as principais políticas de transferência de renda do Brasil e de Portugal, é necessário que se verifique a sua eficácia e sustentabilidade nos dias atuais, bem como a necessidade de uma justiça distributiva em situação de vulnerabilidade social e econômica. É o que será tratado no próximo capítulo.

CAPÍTULO 3. SOBRE A EFICÁCIA E A SUSTENTABILIDADE DAS POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

A solidariedade constitui um dos fundamentos da República Brasileira, destinada para todos os cidadãos, e também uma característica inerente aos Estados membros da União Europeia. Qualifica-se como um princípio que se encontra presente desde a origem da humanidade, mas a quem é dado pouca atenção. Este preceito ressalta a importância da atuação conjunta dos Estados membros, no caso da União Europeia, e dos Estados Federados, no caso do Brasil, com o objetivo de dirimir as desigualdades sociais e econômicas entre estes. Não há previsão expressa na Constituição Portuguesa sobre tal norma, porém, a criação do Fundo Especial de Financiamento (FEF) com o objetivo de minimizar as desigualdades regionais existentes no país e evitar a exclusão social, bem como incrementar e instaurar o desenvolvimento econômico unificado demonstra a sua aplicação prática (ABRANTES, 2004, p.132). O artigo 8º da Lei de Bases da Seguridade Social prevê que o princípio da solidariedade concretiza-se no plano nacional, através da transferência de recursos entre os cidadãos, de forma a permitir a todos uma efetiva igualdade de oportunidades e a garantia de direitos sociais mínimos para os maiores desfavorecidos.

É necessário ir mais além e definir a palavra solidariedade em seu sentido etimológico. Alguns dos seus significados são: laço ou ligação mútua entre duas ou muitas coisas dependentes umas das outras ou condição grupal resultante da comunhão de atitudes e sentimentos, de modo a constituir o grupo unidade sólida, capaz de resistir às forças exteriores e mesmo de tornar-se ainda mais firme em face da oposição vinda de fora (MICHAELIS, 2009, ONLINE). Diante o período de crise econômica tem-se notado que esta unidade está sendo deixada de lado. A solidariedade é um princípio social que torna-se cada vez mais escasso. Vive-se em um mundo cada vez mais individualista e a sociedade transfere responsabilidades ao Estado devido aos impostos pagos. Os processos de desnacionalização fragilizam os fundamentos deste princípio (LOUREIRO, 2010, p.53). Como expressa Elisa Reis (2000, p.148), no caso brasileiro, a classe alta não se considera responsável pela pobreza, ela transfere essa responsabilidade ao Estado. Além disto, os períodos de crise econômica acarretam em perdas salariais e patrimoniais que impedem que a população tenha uma visão mais coletiva.

A solidariedade deve ser valorizada como forma de se obter verdadeiramente a liberdade e a igualdade (CORREIA, 2015, p.151). E para que isso ocorra eficazmente é imprescindível a atuação conjunta do Estado, de Organizações não governamentais, da Igreja, da sociedade e da família nas práticas assistenciais.

O Estado tem a obrigação na implementação dos direitos sociais e econômicos. O art. 9º, d, da CRP, expressa que é tarefa fundamental do Estado promover o bem-estar e a qualidade de vida do povo e a igualdade real entre os portugueses, bem como a efetivação dos direitos sociais, econômicos, culturais e ambientais, mediante a transformação e modernização das estruturas sociais e econômicas.

Mas para que se possa verificar a eficácia e consequentemente a possibilidade de manutenção das políticas de transferência de renda em um futuro próximo, além da fiscalização e de estudos por parte do Governo, há a necessidade de participação da sociedade e do cidadão na vida política. Como bem expressa o art. 2º da CRP, a Republica Portuguesa é um Estado de Direito Democrático que visa a realização da democracia econômica, social e o aprofundamento da democracia participativa. A principal participação do cidadão é por meio de seu voto. Todos os cidadãos têm o direito de tomar parte na vida política e na direção dos assuntos públicos do país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente eleitos; e o direito de serem esclarecidos sobre atos do Estado e demais entidades públicas, bem como sobre a gestão dos assuntos públicos (art.48). O art. 80, alínea g, ainda preceitua a participação dos trabalhadores nas definições das medidas econômicas e sociais. O art. 109 da CRP também expressa sobre a necessidade de participação na vida política dos cidadãos portugueses. Há também a previsão desta cooperação na lei de bases da seguridade social (art.18). No Brasil, a iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído em pelo menos cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles (art. 61, §2º da CRFB). Assim como o individuo tem papel importante na formulação de políticas públicas, também o exerce na fiscalização destas.

Conforme entendimento de John Rawls (2000, p.254), a segurança das liberdades democráticas requer a participação ativa dos cidadãos que possuem as virtudes políticas necessárias para a manutenção de um regime constitucional.

O cidadão tem o legítimo direito de exigir um mínimo de prestações materiais como exercício de cidadania (CASTILHO, 2009, p.14). Tal como a noção de solidariedade, nota-se o enfraquecimento desta noção e da participação popular na vida política como em outros setores sociais e governamentais. Em grande parte essa fraqueza decorre da corrupção que acarreta na desilusão da população nos atos de seus governantes. Ocorre uma crise de representatividade, tanto os brasileiros como os portugueses não confiam em seus políticos.

Estes enfraquecimentos das duas principais atuações da sociedade acarretam a redução na luta contra a desigualdade. Tanto as Constituições como as leis de bases da seguridade social dos dois países em questão preceituam o combate a esta disparidade. Cabe aqui o questionamento sobre que tipo de desigualdade está sendo confrontada, pois como bem expressa Amartya Sen (2012, p.399) não há uma visão unidirecional de igualdade, esta tem uma multiplicidade dimensões em que se faz sentir a sua importância.

O princípio da igualdade está associado a uma ideia de justiça em todas as suas dimensões. Nota-se que as políticas de transferência de renda não tentam dirimir os conflitos de distribuição de proventos, mas sim os conflitos de igualdade de oportunidades, econômicas e/ou sociais. Portanto, a igualdade buscada nesta dissertação é a igualdade de oportunidades. Como expressa Suzana Silva (2014, p. 77), esta isonomia obriga uma atuação por parte do Estado e da Sociedade na promoção desta. Toda política pública depende de como se comporta os indivíduos e grupos na sociedade (SEN, 2010, p.349). Ressalta-se mais uma vez o importante papel da sociedade como efetivo autor das mudanças sociais.

A igualdade social é apenas um dos objetivos de atuação do poder público por meio de políticas públicas de caráter social, garantindo igualdade de oportunidades no acesso a serviços e bens sociais (SILVA, 2014, p.189). É importante frisar que a Justiça Social e a Justiça distributiva andam juntas. No próximo item discutir-se-á a necessidade desta última virtude com o fim precípuo de que direitos mínimos sociais sejam assegurados a toda a sociedade.

3.1. A necessidade de uma justiça distributiva

A justiça distributiva utiliza como principal fator a ideia de mérito. É aquela segundo a qual se dá a cada um o que lhe é devido. Os primeiros defensores

desta ideia de justiça foram Sócrates e Aristóteles. Ambos defendiam a ação humana (de toda a sociedade) com orientação voltada para o bem comum. Este bem comum deveria ser identificado como uma situação em que todos os cidadãos, indistintamente, gozassem de um estado de autossuficiência. Para Aristóteles, a justiça era a virtude completa. São Tomás de Aquino continuou a defender a ideia de bem comum e que a distribuição de bens se basearia em qualidades dos sujeitos que o receberiam (CASTILHO, 2009, p.12;18;31). Na década de 40 e 50, surgiu a corrente utilitarista que costumava associar a felicidade ao bem-estar social. Quem possuía mais dinheiro era mais feliz.

O principal defensor de uma justiça distributiva na atualidade foi John Rawls. Primeiramente, é importante ressaltar duas premissas básicas defendidas por este pensador: a concepção de justiça deve ser proferida com cuidado, pois pode macular todo o processo e todos os seus estudos têm por base uma sociedade bem ordenada. Em uma sociedade bem ordenada, os indivíduos adquirem o direito de uma parte do produto social executado mediante o cumprimento de contrapartidas (RAWLS, 2000, p. 345) Segundo ele, os bens sociais primários são direitos, liberdades e oportunidades, assim como renda e riqueza. Considerava o senso do próprio valor um bem primário importante (RAWLS, 2000, p.98).

Rawls (2000, p.303-304) defendia que a ideia de justiça como equidade é usar a noção de justiça procedimental pura para lidar com a contingência de situações particulares. A distribuição ocorrida no sistema social deve ser justa. Dessa forma, além de manter as formas habituais de despesas sociais básicas, o governo tenta assegurar oportunidades iguais de outros direitos sociais. Segundo o referido autor (2000, p.335), a soma de transferências e benefícios advindos de bens públicos essenciais deve ser ordenada com o fim de aumentar as expectativas dos mais pobres.

Amartya Sen (2010, p.104) demonstra que o utilitarismo não é apropriado, muito menos a ideia de Rawls, mas o que deve se valorizar são as capacidades do indivíduo, consoante o que foi detalhado na primeira parte desta dissertação.

O conceito de justiça distributiva está associado ao de justiça social. Os princípios de justiça social e justiça distributiva surgiram de ideais da Igreja Católica. A justiça social e os direitos sociais determinam a concessão de direitos

mínimos aos cidadãos que não podem ter a sua integridade violada pela sociedade ou pelo Estado (CASTILHO, 2009, p.39; 56).

Para bem conceituar esta noção de equidade, opta-se por seguir o conceito dado por Ricardo Castilho (2009, p.21) em sua obra, segundo o qual a justiça distributiva corresponde ao critério informador do procedimento de repartição, pelos governantes aos governados, dos ônus e benesses públicos. Por esta definição entende-se que estes direitos realizar-se-ão segundo critérios justos de divisão. Quem possui mais condições financeiras e sociais arcaria com mais impostos para cobrir as despesas sociais dos mais necessitados. Estas taxas seriam, assim, uma das formas de financiamento desta virtude.

O termo justiça distributiva traduz uma ideia de distribuição justa das prestações de cunho social. Um sistema justo determina aquilo a que os homens têm direito (RAWLS, 2000, p.343). Na prática, as pessoas com maiores rendas pagam impostos ao Estado, essas taxas são em parte revertidas em prestações para a população mais carente de recursos. Na justiça distributiva, o legislador tenta compensar as situações de desigualdade fática e repor ou criar condições de uma verdadeira igualdade (NOVAIS, 2014, p.104). A ideia deste modelo requer um suporte material, pois todos esperam uma prestação do Estado através de uma ideia de justiça social, porém não sabem o quanto custa àquela prestação. Esta virtude soa assim como corolário da democracia (CANOTILHO, 2008, p.19).

Conforme expressa Gomes Canotilho (2015, p.19), só há verdadeira democracia quando todos têm iguais possibilidades de participar no governo da polis. Uma democracia não se constrói com fome, miséria, ignorância, analfabetismo e exclusão. A democracia só é um processo ou procedimento justo de participação política se existir uma justiça distributiva no plano dos bens sociais. A juridicidade, a sociabilidade e a democracia, pressupõem, assim, uma base jusfundamental incontornável, que começa nos direitos fundamentais da pessoa e acaba nos direitos sociais.

Corroborando com o que foi citado, defende-se que as políticas distributivas devem ser realizadas precipuamente na área fiscal, com a tributação dos mais ricos. Há a proposta de criação do Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF) no Brasil, nada obstante, vê-se que este não foi bem sucedido em alguns países. Rawls

(2000, p.307) defende que a tributação proporcional é preferível a um imposto sobre a renda.

George Marmelstein (2005, p.31-34) defende a necessidade deste tipo de justiça em países pobres, pois, com um acentuado grau de desigualdade social, como todos da América Latina, somente a partir de uma política de distribuição de renda é possível evitar o total colapso do sistema. Sociedades iguais redistribuem mais do que sociedades desiguais (IVERSEN, 2010, p.185). As medidas de natureza distributiva são necessárias em países como o Brasil e Portugal, mas não tendem a eliminar todas as desigualdades, somente atenuam os efeitos desta. Seria utopia querer que todos tivessem a mesma renda. É realizável o desejo de todos possuírem as mesmas chances de buscar um vencimento melhor. Não é dar o direito, mas fornecer à parte a possibilidade de exercício deste.

O posicionamento acima parece o mais correto. Ao mesmo tempo que deve-se estimular as capacidades de um indivíduo a fim de que ele busque melhorar a sua condição de renda sozinho, sabe-se que na realidade existem cidadãos que necessitam de um suporte financeiro e social por parte do Estado.

As PTRS constituem o mais direto e poderoso instrumento de distribuição de renda, segundo o Relatório da OCDE (2015, p. 48). No próximo item passa-se a examinar sobre o Programa Bolsa Família e o Rendimento Social de Inserção no contexto da eficácia do combate à pobreza e na criação de oportunidades econômicas e sociais aos seus cidadãos. Discutir-se-á também sobre os principais entraves, críticas e mudanças que precisam ser implementadas nas referidas políticas para uma maior efetividade de sua aplicação.

3.2 A eficácia das políticas brasileira e portuguesa

A assistência social é vista com desconfiança por boa parte da população brasileira e portuguesa. A sociedade considera que este direito é um desincentivo à busca pela autossuficiência. De fato, o assistencialismo não deve reforçar a pobreza e não pode gerar a dependência do Estado, mas criar meios para que o cidadão queira sair dela. Em 1798, Thomas Malthus sugeriu que o dinheiro distribuído como um alívio para os pobres poderia não estimular a produtividade (CHARLESWORTH, 2011, p.13). Rheinheimer (2009, p.36) cita Holt em sua obra,

especificando que o referido autor considerava que o auxílio do governo gerava a despreocupação dos pobres.

Amartya Sen (2010, p.116) expressa que transferir renda não seria o melhor modo de combater a desigualdade. Afirma que a questão das políticas de compensação ou reparação suscita outras questões e as disparidades de renda não devem ser interpretadas como uma sugestão de que esta compensação remediaria as diferenças com maior eficácia.

O valor dos benefícios concedidos deve ser baixo para não incentivar o comodismo da população e sua dependência do Estado. Esta sujeição é conhecida como *Poverty trap* ou armadilha da pobreza. O montante deve ser o suficiente para impedir que aquela família ou o indivíduo passe fome, para dinamizar a economia local e ao mesmo tempo para que tenha uma segurança a fim de conseguir outra fonte de renda. O fato de os beneficiários se acomodarem com aqueles benefícios gera um desestímulo com a ação solidária do restante da população (ESPING-ANDERSEN, 2015, p. 139). No caso de Portugal e do Brasil, estes valores estão bem abaixo do salário mínimo atual. Quanto maior o valor do benefício, mais difícil seria a inserção do indivíduo no ambiente de trabalho.

Costuma-se associar a falta de renda com a falta de capacidades. Apesar de nas pesquisas se considerar o fator renda como principal critério para auferir a pobreza, sabe-se que esta vai além disto. Suzana Silva (2014, p.184-186) expressa que a resolução das manifestações de pobreza não é suficiente, suas causas é que devem ser combatidas, principalmente através da capacitação. Amartya Sen (2010, p.23-33) defende que a privação da liberdade econômica pode tornar a pessoa uma presa indefesa na violação de outros tipos de liberdade (social). O referido autor afirma que ter mais liberdade melhora o potencial das pessoas para cuidar de si mesmas e para influenciar o mundo, questões centrais para o processo de desenvolvimento. O importante é dar aos indivíduos a capacidade para obter seus direitos. Um aumento de capacidades ajuda direta e indiretamente a enriquecer a vida humana e a tornar as privações humanas mais raras e menos pungentes. (SEN, 2010, p. 126).

Em determinados casos, estas duas carências realmente estão agregadas. Mas em sua grande maioria o que ocorre é uma falta de incentivo e confiança na capacidade de autossustento e de qualificação do cidadão. A criação de

oportunidades sociais é necessária para a expressão das capacidades humanas e da qualidade de vida (SEN, 2010, p.191).

Além de um meio de criação de habilidades, especificamente através de qualificação e inserção no trabalho, deve se criar uma inserção social. É necessário investir em políticas públicas que garantam direitos sociais básicos. As pessoas devem ter a consciência da necessidade de estudar, de valorizar os bens concedidos pelo Estado, e da necessidade de uma vida em sociedade. Outro problema é que a grande maioria do serviço para pessoas pobres tende a ser pobre (BAHLE et al, 2010, p.456). Os benefícios que serão discutidos adiante trazem como condicionalidades meios de inserção sociais rasos.

Existe um número de indivíduos na sociedade que não conseguem se introduzir na comunidade por diferentes razões. Motivos como insucessos trabalhistas podem levar a insegurança nas suas capacidades, a sua auto-desvalorização, a dificuldade em mudar, dentre outras consequências. Há casos de cidadãos que mesmo depois de incluídos em um ambiente de trabalho não saem da situação de pobreza. Aliás, mesmo depois das transferências da ação social há um grupo populacional que permanece nesta condição (MATOS et al, 2012, p. 19- 22).

Alguns fatores devem ser considerados para avaliar os programas: se o benefício é oferecido a todos ou a uma classe limitada; se este assume a forma de pagamento em dinheiro ou serviço prestado; se o valor é alto ou baixo; e como o dinheiro para pagar este benefício é gerado. As prestações pecuniárias sujeitas a limite de renda e condicionalidades alcançaram resultados rápidos, porém, limitados. O objetivo era o de garantir que todos os cidadãos recebessem, pelo menos, ao mínimo prescrito. O benefício estava disponível somente para aqueles que dele precisavam, seguindo o pensamento de Vieira de Andrade (MARSHALL, 2015, p.35-36).

Como expressa Sônia Rocha, o recebimento do benefício é incapaz de mudar o status de uma família pobre para uma não-pobre na região metropolitana (ROCHA, 2008, p.84). Apesar desta expectativa de não dependência devido ao baixo valor, nota-se que é comum a criação de laços de submissão em ambos os países. Alguns beneficiários se acostumam com serviços mal prestados pelo Estado, se este oferece uma contraprestação em dinheiro, e deixam de exercer sua função básica de cidadania, de fiscalização de serviço e de real detentor do poder.

As políticas de transferência de renda devem criar condições de autonomia e emancipação. Constituem-se em um paliativo que apenas torna menos

adversas as condições de vida dos mais pobres e reduzem níveis de desigualdade. A duração e a intensidade das transferências minimamente necessárias para garantir estabilidade social vão depender tanto da evolução econômica como do grau de eficácia dos programas (ROCHA, 2005, p.175). Sônia Rocha (2008, p.91) defende que trata-se de garantir o acesso a serviços básicos a fim de garantir a inserção produtiva adequada das novas gerações, operando no sentido de romper o ciclo vicioso da pobreza.

A presunção de má-fé revela o total desconhecimento que o opressor tem do oprimido e também da condição do mundo que lhes foi reservada (CORREIA, 2015, p.132). Nota-se que as pessoas com uma boa condição social, altas rendas e nível de estudo elevado são contra a concessão de benefício, enquanto que classes trabalhistas e com rendas mais baixas são mais propícias a aceitar este financiamento. Contudo, com os altos índices de desemprego, essa tendência diminuiu um pouco em Portugal. No Brasil, com a atual crise de identidade do governo federal, o Programa Bolsa Família tem sido considerado como um dos maiores motivos de desvio de dinheiro, intenções eleitoreiras, mesmo com os seus gastos sendo inferiores a 1% do PIB.

Manuela Silva (2010, p.24,28) defende que a pobreza e a exclusão social se combatem através de políticas públicas bem desenhadas, executadas e regularmente avaliadas. O crescimento econômico não é a condição suficiente para corrigir desigualdades e reduzir a pobreza, em muitos casos é responsável por seu agravamento. Observa-se nas duas políticas estudadas que há a redução do impacto negativo, mas não a resolução do problema. Os resultados iniciais de ambas as políticas foram positivos, mas há algum tempo não houve melhora significativa como ver-se-á adiante. Muitas vezes políticas públicas são práticas que acabam por intensificar a desigualdade social ao invés de compensar as desigualdades econômicas.

Uma das críticas aos PTRS é que os seus beneficiários o utilizam para comprar outros bens que não são considerados essenciais para a sobrevivência. Consoante o que foi expresso acima, estas políticas foram criadas com o objetivo de dar autonomia para o beneficiário dispor do dinheiro recebido conforme necessita. Marcus Correia (2015, p.120) constata que os direitos sociais devem ser construtores de autonomias e não do cerceamento de liberdades de pessoas mais pobres.

Estes programas nem sempre garantirão um mínimo existencial devido ao seu baixo valor. É tanto que nenhum dos dois programas supracitados foi capaz de erradicar a pobreza, apenas a atenuaram ou reduziram. A implementação das políticas de transferência de renda é de responsabilidade estatal e estas deveriam

possibilitar a capacitação dos beneficiários. Além da renda, privação de capacidades e oportunidades sociais, percebe-se que os atuais programas só se preocupam efetivamente com o primeiro quesito. É necessário que se mostre as qualidades e deficiências das duas políticas a fim de que se possa redesenhá-las.

3.2.1 O Programa Bolsa Família (PBF)

Antes de se verificar a eficácia da política compensatória de renda, é necessário definir o perfil dos beneficiários de tal sistema. Em 2010, o programa atendia a 1/4 da população brasileira e a maioria dos beneficiários constituía-se por moradores urbanos. Estes habitantes costumam possuir outros tipos de problemas como falta de moradia própria, saneamento básico, dentre outros. Nesse mesmo período, o PBF retirou 4,321 milhões de famílias da situação de extrema pobreza e 261 mil famílias da situação de pobreza (CONSTANZI et al, 2010, p.251-264). Em março de 2013, havia 13.872.243 (treze milhões, oitocentos e setenta e dois mil e duzentos e quarenta e três) famílias beneficiárias, as quais receberam, naquele mês, um benefício médio de R\$ 149,71 (cento e quarenta e nove reais e setenta e um centavos). Estas famílias eram compostas, em média, por 3,6 pessoas. A maior parte delas (50,2%) residia no Nordeste do país, seguida pela região Sudeste, com 25,4% (CAMARGO, 2013, p. 162). Enquanto há uma menor participação de beneficiários extremamente pobres no Sul (54,0%), no Nordeste, 82,2% dos beneficiários se encaixam neste perfil (CAMARGO, 2013, p.164). Conforme informações do MDS fornecidas no segundo capítulo desta dissertação, após treze anos de existência, no corrente ano, cerca de 13,9 milhões de famílias recebem em torno de R\$165,00 (cento e sessenta e cinco reais) por mês no PBF.

A definição de pobreza necessária para qualificar um favorecido é diferente da citada no primeiro capítulo. No conceito adotado por esta dissertação, a pobreza absoluta é aquela que considera a incapacidade de satisfação das necessidades básicas, enquanto a pobreza relativa pondera rendimentos abaixo da média nacional. Os casos de qualificação da penúria desta plataforma são abrangidos pelo conceito de pobreza absoluta.

Procura-se dar destaque neste tópico para as principais críticas e elogios feitos ao programa¹⁵. A maioria dos brasileiros (77%) prefere mais

¹⁵ Acrescenta-se uma breve referência à eficácia do BPC, pois este foi citado no capítulo anterior. A principal crítica feita ao benefício refere-se que para a sua concessão é necessário autorização judicial na

investimentos em infraestrutura, como saúde e educação, do que em assistencialismo, segundo dados do Instituto Datafolha, no Relatório de Gestão Pública demandada pelo cidadão. São vários os motivos de desaprovação existentes, como o fato de não haver garantia de reposição da inflação, de não haver verificação da renda declarada pelo beneficiário que induz a erro ou subdeclarações (OCDE, 2015, p. 301), de não haver avaliação da honestidade da família. Faz-se premente dar destaque e detalhar melhor as análises que se seguem:

a) Nem todas as famílias que se enquadram nas definições de pobreza do programa podem receber o benefício. Por não ser um direito social, mas uma política decorrente deste, só haverá inclusão de novas famílias se houver disponibilidade orçamentária por município. Prioriza-se que as prestações em manutenção não sejam interrompidas, mas tal fato pode vir a ocorrer (ROCHA, 2008, p.165).

Ocorre, então, uma verdadeira situação de desigualdade material entre famílias na mesma condição, em que uma delas não será favorecida pelo sistema. Como forma de proteger algumas famílias que não eram amparadas pela política federal, alguns municípios estão criando seus próprios programas assistenciais, com valores um pouco diferenciados da plataforma nacional.

Esse limite financeiro deveria permitir uma maior saída de beneficiários do programa, para entrada de novos, mas não é o que de fato ocorre. Ao invés de privilegiar a igualdade material, ocorre a desigualdade entre iguais.

O programa não tem um período mínimo de concessão. O prazo para atualização cadastral é de dois anos. Esta data coincide com o período eleitoral. Afora isto, incentiva aos beneficiários a continuar recebendo o benefício mesmo sem ter mais direito, caso esteja exercendo função remunerada que o retire da qualificação necessária para o programa. Este fato acarreta em prejuízo para o Estado e para outras famílias que deixam de receber a prestação por falta de disposição orçamentária.

b) A realidade que ocorre no PBF é que por não ser efetivamente um direito social este programa tornou-se uma forma de manter partidos políticos no poder. Não é concebido em uma perspectiva de provisão de direitos humanos, trata-se, como já exposto, em uma prática assistencial. De acordo com o entendimento de Lilian Emerique (2009, p.191), quando o discurso atinge o lado auxiliar permite que a medida

maioria dos casos. Além disso, por constituir-se no pagamento de um salário mínimo desincentivaria a contribuição do indivíduo ao sistema previdenciário, porém, recorda-se que este provento somente será concedido em caso de comprovada hipossuficiência econômica, sendo a responsabilidade estatal subsidiária.

seja utilizada como instrumento de barganha político eleitoreira e não fica firmado o compromisso de manutenção do programa pelos governos subsequentes, que porventura sejam eleitos.

Sabe-se que o Brasil passa por um período de grande crise política, e vê-se que os partidários do governo alegam que com a mudança deste haverá a abolição de programas sociais. O ex-presidente desta nação afirma que somente um líder “pobre” pensa na classe menos abastada. A inclusão do PBF como um direito na LOAS evitaria que tal tipo de chantagem eleitoral ocorresse.

c) As condicionalidades do PBF são fracas. O controle destas é realizado pelo Índice de Gestão Descentralizada (IGD) que é feito a nível municipal. Com relação à condicionalidade de educação, a fiscalização é realizada por meio da frequência escolar e do índice de aprovação, mas não se verifica a qualidade do serviço prestado. Há uma maior quantidade de crianças e adolescentes na escola, contudo não sabe-se se eles estão aprendendo de fato. Na parte da saúde são exigidos cuidados básicos como vacinação, acompanhamento de peso e crescimento das crianças, e do pré-natal de mães gestantes, no entanto, como ver-se-á adiante, existem localidades que não possuem acesso a esse serviço básico, bem como existem pessoas que vivem em tal estado de carência que não percebem a importância destes cuidados. É de conhecimento de todos que a situação da saúde e da educação básica brasileiras não é boa, então as condicionalidades não surtem os efeitos pretendidos pela lei.

O acompanhamento da condicionalidade da educação é feito bimestralmente. No caso de descumprimento na frequência, a família deve comunicar à escola o motivo da ausência, a fim de que medidas necessárias sejam tomadas para reverter o quadro de faltas. É importante que haja um acompanhamento mais próximo da família para que se crie uma rede de proteção com o objetivo de que aqueles vulneráveis possam se inserir regularmente no ambiente escolar. Destaca-se a participação da escola no acompanhamento da criança e do adolescente. As baixas aprovações causam o abandono escolar e a falta de incentivos, tanto no ambiente escolar como no familiar, pode levar à conclusão do ensino fundamental e, conseqüentemente, médio, fora da idade correta. Segundo o relatório Low-performing students da OECD, divulgado no dia 10 de fevereiro de 2016, dentre 64 países, o Brasil ocupa a 58ª posição com relação à qualidade da educação, à dificuldade de aprendizado dos alunos. Esta informação confirma o que foi citado acima: não há um controle da qualidade educacional brasileira.

No que se refere a contraprestação de saúde, o seu acompanhamento é realizado semestralmente. Em 2011, cerca de 14,5% das crianças que tiveram o estado nutricional avaliado no acompanhamento desta condicionalidade apresentaram baixa estatura, enquanto que 16,4% apresentaram excesso de peso (MAGALHÃES JUNIOR, 2013, p.98). Das crianças acompanhadas na segunda vigência de 2012, cerca de 99,2% encontravam-se com calendário de vacinação em dia, e 81% tiveram estado nutricional avaliado. Das gestantes localizadas e acompanhadas pelas equipes de saúde, cerca de 99% estavam com pré-natal em dia, e 80% tiveram estado nutricional avaliado (MAGALHÃES JUNIOR, 2013, p. 104). Um ramo deste direito que deixa de ser considerado é a noção de saneamento básico. Nota-se que esta se encontra ausente na região de moradia da maioria das famílias beneficiárias.

Os favorecidos pelo programa consideram que a retirada das prestações pecuniárias daquelas famílias que não cumprirem as exigências necessárias é um castigo. Outra crítica que se faz com relação às condicionalidades é referente à que não se exige contraprestação para a concessão da renda básica nos casos de extrema pobreza. Os pobres sem filho são excluídos do cumprimento destas exigências.

d) Há dificuldade de acesso das famílias rurais ao programa. Sabe-se que existem zonas rurais em que a extrema pobreza prepondera e onde não há acesso a hospitais, postos de saúde, escolas. Nestas localidades, é difícil que se exija o cumprimento de condicionalidades, bem como se possa haver uma inserção social e trabalhista dos responsáveis legais e de suas famílias. Nestes casos, atina-se que os favorecidos do programa não podem ser excluídos por não cumprirem as condições. Mas ainda existem famílias que não conseguem atualizar o cadastro ou realiza-lo devido à dificuldade em receber informações do programa. Em 2013, 10,7% das famílias que estavam com este benefício suspenso foram acompanhadas pelo Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) (IPEA, 2015, p.68).

e) Nota-se que este programa tem impacto mais significativo sobre os indigentes. Os dados desta informação nem sempre são precisos em razão do maior nível de desinformação e do menor poder de mobilização destes miseráveis. É premente que haja um trabalho permanente e cuidadoso de cadastramento e monitoramento do programa, por meio dos agentes sociais, de modo a minimizar desvios da população atendida e vazamentos dos benefícios (ROCHA, 2005, p.171). Nos municípios e estados, este controle é exercido pelos Conselhos de Assistência Social (com exceção dos municípios que utilizam as Instâncias de Controle Social). No âmbito federal, a

responsabilidade é do MDS que é controlado pelo TCU, CGU e ministério público. Pela lei, as famílias beneficiárias do PBF deveriam ter prioridade de atendimento nos serviços socioassistenciais.

f) A falta de condicionalidade referente à inserção no trabalho. O PBF fere o direito à liberdade, a partir do momento que vicia o beneficiário no recebimento daquela prestação e este não consegue livrar-se do seu pagamento. Percebe-se que não há limite máximo de permanência no programa como uma forma de incentivar os favorecidos a buscar outra fonte de renda.

Devido à falta de fiscalização, este programa também incentiva a precariedade do trabalho da população de baixa renda. Da maneira como vem sendo implementado não incentiva aos beneficiários a busca de saídas da situação de irregularidade trabalhista, muito menos a procura por qualificação profissional. Além do mais, é importante se ressaltar que os responsáveis legais costumam possuir baixo nível de instrução, e apesar de haver a previsão supracitada de preferência dos beneficiários desta política nos demais programas sociais, sabe-se que na prática esta interação não é eficiente.

Segundo Luciana Jaccoud (2009, p.16):

“O benefício sem a contrapartida da cotização para a população apta para o trabalho parece questionar a própria obrigação do trabalho que organiza as sociedades modernas. Ao mesmo tempo, significa um reconhecimento da incapacidade do sistema econômico em prover oportunidades à população. Esses benefícios parecem ainda ameaçar a organização do trabalho ao proteger grupos sociais cuja participação no processo produtivo permanece precária, inclusive devido à sua própria ausência de motivação, segundo sustentam certos setores”.

Um dos programas existentes que ajudaria na criação de portas de saída é o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC). Segundo dados do MDS, esta plataforma busca ampliar as oportunidades educacionais e de formação profissional qualificada aos jovens, trabalhadores e beneficiários de programas de transferência de renda.

g) Os beneficiários do programa são estigmatizados pelo restante da sociedade, que os considera como aproveitadores. Conforme o que foi dito, realmente existem famílias que se aproveitam da situação, mas não deve ser generalizada a situação.

Paulo Castro (2014, p.400) defende que o povo prefere ser conduzido a sair da condição de dependência do governo e ter uma vida financeira independente, salvo naquelas situações normais em que o cidadão usufrui seu direito como aposentado ou pensionista, ou ainda, quando assistido por incapacitação temporária, permanente ou perda de emprego.

h) Conforme visto nos itens anteriores, a principal dificuldade na produção de efeitos do programa é a falta de acompanhamento periódico dos técnicos em alguns distritos. O Ministério do Desenvolvimento Social divulgou o investimento na formação de agentes para atuar no programa. Os salários recebidos por estes servidores são baixos o que ocasiona uma alta rotatividade no cargo e impede um melhor acompanhamento das famílias.

O beneficiário do PBF, se conseguir uma fonte de renda que o retire da faixa do programa, ainda pode permanecer neste pelo prazo de dois anos. Este período refere-se à atualização cadastral. Na prática, nem todos os municípios possuem essa agilidade e há famílias que não recebem a visita do agente social há tempos (SOARES *et al*, 2010, p.34-35). Existem famílias que não se enquadram no perfil do programa, mas recebem o benefício por falta de fiscalização.

Apesar destas críticas e de outras que não foram expressas no decorrer do texto, não se pode negar que o programa possui suas qualidades. O PBF surgiu como uma necessidade do Governo Federal brasileiro em arcar com a totalidade do ônus financeiro e com a responsabilidade de gestão do programa, em particular no que concerne ao controle da população atendida e ao pagamento dos benefícios (ROCHA, 2005, p.157). Conforme foi dito no segundo capítulo, os programas anteriores não visavam ao atendimento da família, mas protegiam determinadas áreas separadas, o que resultou no enfraquecimento dos efeitos do benefício, principalmente na redução da pobreza e da fome. Com a união das políticas anteriores houve o fortalecimento da instituição mais antiga: a família e ocorreu a melhora da focalização das transferências.

O PBF foi necessário para que houvesse uma redução no percentual de pobreza de forma expressiva. Segundo o MDS, esta política contribuiu para que o Brasil cumprisse em dez anos de antecedência a primeira meta dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio que é a redução da extrema pobreza pela metade e para que o país saísse do Mapa da Fome. Segundo o referido ministério, o programa foi responsável pela queda de 15% a 20% da desigualdade de renda domiciliar por pessoa entre 2001 e 2011. Cerca de 36 milhões de pessoas saíram da situação de extrema

pobreza e houve a redução da mortalidade infantil e da insegurança alimentar. Segundo o IPEA (2010, p.12), entre 2003 e 2009, 27,9 milhões de pessoas saíram da pobreza no Brasil graças a esta política.

Este programa procura incentivar a autonomia dos beneficiários, e é devido a isto que a prestação é pecuniária, e não o pagamento por *vouchers*. O favorecido tem a liberdade de adquirir o que for necessário para a sua sobrevivência, sem vinculação obrigatória à compra de alimentos.

Além disto, o programa possui impacto financeiro baixo, sendo considerado um dos menores gastos orçamentários do Governo Federal. Em 2009, 22,2% da população era beneficiária do PBF, correspondendo a 0,40% do PIB (SOARES et al, 2010, p.34). Outro destaque que deve ser feito é que o pagamento do benefício é feito preferencialmente às mulheres como forma de privilegiar o gênero.

Devido a atual crise econômica, político e financeira do país, sabe-se que o índice de desemprego duradouro aumentou. O valor mínimo do seguro desemprego pago atualmente não deve ser inferior a um salário mínimo (oitocentos e oitenta reais) e o valor máximo é de R\$ 1385,91 (mil, trezentos e oitenta e cinco reais e noventa e um centavo). Este seguro é pago pelo período de 3 a 5 meses, dependendo do período trabalhado. Após esse período, caso o desempregado não consiga outra fonte de renda, realiza o cadastro para participar do programa.

O secretário da Organização das Nações Unidas (ONU), Ban Ki-moon, considerou este programa um exemplo a ser seguido pelas nações em desenvolvimento (ONU, 2011, ONLINE).

Algumas medidas estão sendo tomadas e alguns projetos de lei esperam a aprovação no Congresso Nacional, com o objetivo de dar uma maior eficácia a este programa. No dia 18 de agosto de 2015, o Ministério Público Federal (MPF) determinou que fossem divulgadas em locais públicos as listas de beneficiários do PBF de 33 municípios do Estado do Ceará para evitar ou comprovar a existência de fraudes. Em abril de 2015 foram cancelados 29.889 benefícios somente neste Estado, 11.152 foram retirados por falta de atualização de dados no cadastro (MPF, 2015, ONLINE). Inclusive o Projeto de Lei nº 1022/2011 prevê a obrigatoriedade de publicação desta relação pelos municípios.

O projeto de lei nº 6.664/13, aludido no capítulo anterior, visa à transformação do PBF em direito por meio da inclusão deste na LOAS. Esta mudança seria essencial para acabar com as chantagens eleitorais mencionadas na alínea b deste

tópico. Um questionamento que ocorre é se este programa transformar-se em regra alguma contrapartida pode ser exigida. Entende-se que esta norma seria de eficácia limitada às exigências previstas na lei nº 10.836/04, que seriam as condicionalidades já existentes.

O projeto de lei nº 2105/2015 propõe a alteração do art. 3º da Lei 10.836/04, incluindo a exigência de matrícula, frequência e certificado de conclusão em curso profissionalizante de pelo menos um membro da família que recebe o auxílio do Programa Bolsa Família no prazo de até 90 dias após a inclusão do benefício. O currículo do beneficiário será incluído em cadastro de banco de vagas de agências do trabalhador e havendo negativa de até quatro propostas de emprego, os valores do benefício serão suspensos. Na hipótese de rescisão sem justa causa do contrato de trabalho antes do direito ao seguro-desemprego, os benefícios somente serão reativados, caso o currículo profissional volte aos bancos de vagas de emprego. Com a aprovação deste projeto, portas de saídas necessárias seriam criadas e estimularia a capacitação do beneficiário e de sua família.

O projeto de lei nº 6021/2009 de autoria de Marcos Nantes (DEM/MG) também pretende incluir a obrigatoriedade de inscrição em curso de qualificação profissional como condicionalidade do PBF e instituir incentivo fiscal para as empresas que contrataram trabalhadores qualificados por esse programa. O PLS 433/2008 também visa a concessão de incentivos fiscais para as empresas que contratarem os beneficiários do PBF. Existem inúmeros outros projetos de lei referentes ao assunto tanto na Câmara dos Deputados como no Senado Federal. Observa-se que os objetivos iniciais do programa foram alcançados, mas é necessário avançar e corrigir os erros para garantir uma eficácia maior da política.

3.2.2 Rendimento Social de Inserção (RSI)

Diferentemente do programa brasileiro discutido acima, o RSI é um direito, não estando sujeito à disponibilidade orçamentária. Em 2014, eram 320.554 pessoas beneficiárias deste rendimento. Em fevereiro de 2016, houve uma redução neste número que passou para 207.019 pessoas.

Apesar de pertencentes a dois continentes distintos, Brasil e Portugal trazem algumas similaridades. O processo de desenvolvimento a que Portugal aderiu faz dele um país de contrastes. A grande maioria de sua população considera as causas da

pobreza como de caráter pessoal (derivada da má sorte ou da preguiça), e outra parte considera que essas causas são sociais (injustiça e progresso) (CRUZ, 2010, p.28).

Em Portugal, em 2008, a eficácia das políticas sociais na redução da pobreza era muito menor do que na média europeia (MIRANDA, 2009, p.253), apesar disto houve um aumento nos valores dos indicadores. Portugal apresenta uma das proporções mais baixas de prestações sociais e piores resultados em termos do efeito redistributivo líquido dos impostos e dos benefícios sociais, demonstrando o fraco desempenho das políticas distributivas (RODRIGUES, 2012, p.180). Além disto, este país efetua poucas despesas com a proteção social em comparação com a média europeia (CRUZ, 2010, p.69).

A OCDE destaca que no período de crise alguns dos países que participam dessa organização tiveram que cortar ou reduzir algumas despesas com gastos sociais, dentre eles Portugal. O aumento do número de desempregados e de pessoas em situação de desemprego há muito tempo ocasionou uma dependência intensa dos benefícios após a adversidade. Acarretando efeitos contrários ao pretendido por esta transferência que deveria estimular um rápido retorno ao mercado de trabalho, além de atender as suas necessidades básicas (SOCIAL EUROPE, 2012, p.10).

Como expressa Jorge Miranda (2012, p.17), o panorama político-constitucional é de grande instabilidade, incerteza e múltiplas contradições. Os efeitos sociais da crise aumentam constantemente e afetam os mecanismos de democracia representativa. O que ocorre em Portugal é uma espécie de estado de necessidade econômico-financeira que determina larga redução de prestações sociais em si mesmos.

O subsídio desemprego em terras lusófonas pode ser pago por um período entre cinco a dezoito meses (dependendo do número de contribuições e da idade), após esse prazo se o beneficiário não conseguir um novo emprego tem que recorrer ao RSI como maneira de manter a sua subsistência. Segundo o Eurostat, tal país teve uma redução no índice de desemprego de 13,6% para 11,8% (comparando dezembro de 2015 a dezembro de 2014).

Conforme pesquisa amostral realizada por Madalena Matos e Sônia Costa (2012, p.69-115) por meio de questionários aplicados à população, percebe-se que a situação do beneficiário com relação ao status trabalho pouco se alterou, antes e depois do rendimento. Ou seja, a grande maioria não teve nenhuma oportunidade de trabalho (94%). Os beneficiários apontaram como causas principais da falta de emprego limitações pessoais ou o período de recessão econômica vivido no país. Pessoas que

possuem agregados com algum tipo de deficiência ou problema de saúde costumam ter mais dificuldade para se reinserir no ambiente de trabalho, tendo em vista a necessidade de acompanhamento deste. O questionário revelou que alguns beneficiários não tem conhecimento da contrapartida, apenas da prestação pecuniária, devido à falta de informação dos técnicos.

Considerando apenas os rendimentos do trabalho, de capital e transferências privadas, 47,8% da população residente em Portugal estaria em risco de pobreza em 2013 antes de quaisquer transferências sociais. Após esta transferência de recursos o valor passa para 19,5% sem considerar as pensões. (INE, 2015, p.3)

Conforme as pesquisadoras constaram, ainda que encontrar um emprego seja um desejo e a oportunidade para deixar de receber o RSI, quanto mais tempo o beneficiário se encontra na medida mais difícil se torna acreditar que isto ocorrerá (MATOS et al, 2012, p.125). Como referido no tópico precedente, os valores dos benefícios são baixos com o objetivo de se desestimular a dependência do Estado, formalmente conhecida como “poverty trap” ou armadilha da pobreza. Portugal é conhecido por ser um dos países da Europa com alta entrada na faixa de pobreza, mas baixa saída desta.

Nota-se que o governo português está tomando medidas para reparar esta situação. Segundo o Observatório de Lisboa, em notícia veiculada no dia 29 de janeiro de 2016, haverá a instituição do Complemento Salarial Anual, no triênio 2016-2019, para combater as situações de pobreza entre as pessoas que têm trabalho, tratando-se de um crédito fiscal para proteger o rendimento destes trabalhadores. Conforme informações do Instituto de Segurança Social, por meio do decreto nº254-B/2015, de 31 de dezembro, o governo reajustou o valor do CSI, citado no capítulo anterior. Este benefício teve seu valor reduzido em 2013 e diminuiu a quantidade de beneficiários. Visa complementar a renda do idoso com baixos subsídios até o valor de €418,50 (quatrocentos e dezoito euros e cinquenta cêntimos) mensais. Entende-se que para que este provento fosse realmente eficaz deveria ter seu valor equiparado ao salário mínimo regional, assim como o BPC brasileiro, tendo em vista que os idosos despendem mais gastos com saúde e alimentação, e que não há como serem propostas portas de saídas da dependência do benefício aos mesmos. Embora saiba-se que Portugal detém uma grande população de idosos, fato este que impossibilita o aumento do valor deste auxílio. Em fevereiro de 2016, havia 165.493 favorecidos deste complemento.

Relativamente ao RSI, o Governo diz que pretende repor a sua eficácia como medida de combate à pobreza extrema, razão pela qual irá “reintroduzir, de forma consistente, níveis de cobertura adequados, reforçando assim a capacidade integradora e inclusiva desta prestação”. Fará ainda uma reavaliação da eficácia dos programas de inserção, no sentido de promover uma adequação das medidas às características dos beneficiários e dos agregados familiares em que se inserem, para que promovam uma efetiva inclusão social. Não se trata de ajudar o indivíduo a procurar um emprego qualquer, mas este deve estar dentro da sua realidade. As diversas iniciativas de luta contra a pobreza em Portugal mostram que as estratégias a adotar têm que ser diferenciadas consoante o modo de vida em questão (STEP, 2003, p. 29). Quando se fala em proteção social, não se quer dizer ajuda somente monetária. Assim como o PBF, são necessárias medidas de inserção social.

Várias críticas são feitas ao benefício, dentre elas as seguintes: na maioria dos casos, a qualidade dos empregos conseguidos por meio do contrato de inserção não é boa, o que ocasiona uma inserção de duração limitada; a burocracia administrativa emperra a solicitação do benefício, bem como a inserção necessária; não há uma verdadeira interação deste provento com a ação social. Segundo Eduardo Rodrigues (2010, p.216), transformam-se os beneficiários em trabalhadores de segundo nível, impondo-lhes estágios em instituições para justificar o benefício da prestação, sem que esses estágios e essas instituições consigam promover a inserção com caráter mais duradouro dos beneficiários da medida.

Percebe-se que do ponto de vista do rendimento este auxílio é eficaz, pois a prestação pecuniária possibilita que o favorecido organize a sua vida em busca de uma oportunidade melhor de emprego. Ocorre o alívio imediato do estado de necessidade, mas muito ainda precisa ser feito para melhorar a eficácia da colocação do beneficiário e da sua família no mercado de trabalho. Há a necessidade de um tratamento qualitativo e da participação de todos os atores envolvidos na política para um melhor progresso.

Outra forte desaprovação feita ao programa é com relação à condicionalidade “condição de recursos” que define o limite máximo de rendimentos até o qual as pessoas podem ter direito a prestações sociais limita o seu pagamento àqueles que realmente necessitem. Essa posição é medida de acordo com os seguintes critérios: 1) Avaliação do valor do patrimônio mobiliário do requerente e de seu agregado familiar, já citado anteriormente. Este não pode ser superior a 240 vezes do

valor do IAS (100.612,80€). É constituído pelos depósitos bancários e outros valores mobiliários; 2) Avaliação do rendimento global do agregado familiar.

Segundo o princípio de justiça como equidade defendido por Rawls (2000, p.345-346) a justiça distributiva deveria ocorrer de maneira igual para todos. Porém, o referido autor aceita o tratamento pela igualdade material, se este favorecer o cidadão com menor renda. Se uma família possui patrimônio mobiliário de cerca de 100 mil euros, esta não se encontra necessariamente em situação de grave carência econômica para ter direito ao recebimento do benefício. Partindo do pressuposto de justiça, esta família poderia dispor de tal valor, enquanto outras não possuem tal margem para seu sustento. Segundo o supracitado autor, as desigualdades sociais e econômicas devem redundar em um maior benefício possível para os membros menos privilegiados da sociedade. Este princípio de justiça propiciaria uma compreensão melhor das exigências de liberdade e de igualdade em uma sociedade democrática. Utilizar o mesmo critério para ambas as famílias soaria injusto.

O vetor assistencial foi sendo substituído por perspectivas que visam a autonomia do indivíduo, a participação e a definição de projetos de vida. As entidades de solidariedade social viram o seu papel mudar, mas também o Estado foi alvo de mudanças ao assumir novas funções e posições, algumas enquanto parceiro das entidades não governamentais. Percebe-se a atuação concreta do Estado e de Organizações do Terceiro Setor na luta contra a pobreza (CRUZ, 2010, p.49).

As duas políticas de transferência de renda guardam similitudes tanto em suas críticas como em elogios. É necessário que os estudos realizados sejam aplicados, que os projetos de lei que visem uma alteração positiva sejam aprovados, a fim de que os defeitos sejam corrigidos e as plataformas atinjam sua eficácia com o objetivo de serem sustentáveis para as gerações futuras.

3.3. Sustentabilidade das políticas de transferência de renda

O assistencialismo possui como um de seus princípios a supremacia de atendimento das necessidades sociais. O questionamento que se faz é até que ponto deve esta norma preponderar sobre as exigências de sustentabilidade econômica. A lei de bases da seguridade social portuguesa também traz como um de seus parâmetros a ideia de coesão intergeracional. O princípio da sustentabilidade teve sua origem no direito ambiental e consiste um princípio garantia das gerações futuras que se preocupa com a igualdade de oportunidades e com o nível de igualdade de resultados no plano

intergeracional (SILVA, 2014, p.199). Segundo Gomes Canotilho (2010, *ONLINE*), este preceito configura-se como uma dimensão autocompreensiva de uma constituição que leve a sério a salvaguarda da comunidade política em que se insere.

O supracitado autor (CANOTILHO, 2010, *ONLINE*) sustenta que os comportamentos e ações humanas não devem passar custos de uma geração a outra. E defende que este princípio possui três dimensões básicas: equidade entre países pobres e ricos (sustentabilidade interestatal); equidade entre diferentes grupos etários da mesma geração (sustentabilidade intergeracional); e equidade entre pessoas vivas no presente e pessoas que nascerão no futuro (sustentabilidade intergeracional impositiva).

Como bem expressa Suzana Silva (2014, p.222):

“O contexto econômico globalizado traz consigo desafios à reconstrução da socialidade. Impõe-se discutir em que termos o Estado-garantidor pode e deve assegurar a prestação de serviços sócio-assistenciais, assim como prestações sociais aos que dela necessitam. Estes pressupostos de atuação devem estar ajustados ao modelo de economia de mercado e de produção normativa em rede, deve-se reabilitar a função redistributiva e aperfeiçoar o controle da economia de mercado a partir de novos instrumentos: regulação de rede e cooperação internacional”.

Conforme o pensamento de John Rawls (2000, p.258), um sistema justo deve gerar a sua própria sustentação. A ideia de sustentabilidade teve sua origem na corrente utilitarista. O referido doutrinador (2000, p.322-323) defendia a ideia de uma poupança justa que significava que cada geração faria uma contribuição em favor da geração futura. Afirmava que a vida de um povo era concebida como um sistema de cooperação que se estendia ao longo do prazo histórico. E esta economia seria condição necessária para a realização de instituições justas e liberdades iguais. Complementava dizendo que as pessoas de diferentes gerações têm direitos e obrigações em relação umas as outras.

O financiamento do conjunto do sistema de seguridade social, principalmente da previdência social dos dois países em questão, é preocupante. Mas é importante destacar-se a opinião de Avelãs Nunes (2012, p.60) que critica a mídia por tentar convencer os cidadãos de que os sistemas públicos de segurança social não são sustentáveis, por que o dinheiro não chega para tudo e por que as pessoas idosas são cada vez em maior número. Referido autor ressalta que os trabalhadores atuais criam mais riqueza do que em qualquer período da história.

A necessidade de um estudo sobre a sustentabilidade econômica surgiu com o desenvolvimento econômico acarretado pela nova globalização. A atual mundialização aproximou os países e tornou problemas locais em adversidades globais, e produziu certos efeitos, como o aumento das desigualdades. Com isso, a responsabilidade passou a ser dividida entre estado, mercado e comunidade. Ou seja, acarretou o enfraquecimento do Estado, mais especificamente do Estado Social. Sob a égide do neoliberalismo implicou o desmonte do Estado de bem-estar e consequentemente a articulação política necessária para a garantia de ampliação dos direitos sociais (MACHADO, 2011, p.17).

Anthony Giddens (1999, p.60) define a globalização como a intensificação das relações sociais em escala mundial que ligam localidades distintas de modo que acontecimentos locais são modelados por eventos ocorridos a milhas de distância e vice-versa. Flávia Piovesan et al (2009, p.78) expressa que o processo de globalização econômica, inspirado no chamado Consenso de Washington, passou a ser sinônimo das medidas econômicas neoliberais voltadas para a reforma e a estabilização das denominadas economias emergentes.

O Estado de bem estar instituiu prestações sociais sem a criação de institutos jurídicos adequados preocupados com a sustentabilidade do sistema financeiro. Este regime foi baseado no crescimento contínuo e no pleno emprego, diferente do atual contexto globalizado e neoliberal. Ocorre então a incapacidade fiscal para sustentar o modelo social propagado nas Constituições. João Loureiro (2010, p.52-53) afirma que a competitividade econômica trouxe a crise fiscal do Estado que limitou os recursos financeiros mobilizáveis, acarretando processos fiscais que desafiam a sustentabilidade do Estado, bem como, a sua abordagem social, há ameaças ao emprego e à proteção social num quadro que favorece o capital.

O que deve haver é um equilíbrio de justiça entre ciclos de crescimento e recessão. Se esta última ocorrer prolongadamente torna o sistema insustentável por falta de recursos econômicos necessários para a satisfação mínima de existência (SILVA, 2014, p. 180-186). Os gastos com o sistema de seguridade social são compatíveis com o crescimento da economia, mas não com a sua retrocessão. Os Estados incapazes da sustentação de seus sistemas acabam por recorrer a endividamentos externos.

Ao mesmo tempo, retirar de uma vez todos os direitos sociais, pode gerar uma completa desordem. Os argumentos a favor da sustentabilidade não podem causar prejuízos à existência condigna dos cidadãos, e nem o tratamento desigual dos iguais. É importante se ressaltar que as políticas sociais bem aplicadas podem melhorar a situação pessoal dos beneficiários e gerar frutos para o governo. Se nem todos os direitos econômicos, sociais e culturais puderem ser tornados plenamente operativos em certo momento ou para todas as pessoas, devem-se determinar as prioridades. Quando ocorrem condições favoráveis impõe-se a sua aplicação de modo que o aproveitamento seja o mais favorável possível, caso contrário obriga-se a adequação ao nível de sustentabilidade existente (MIRANDA, 2012, p.24-26). Como bem expressa Alexy (2000, p.70), o problema dos direitos fundamentais sociais não pode se expressar na ideia de tudo ou nada.

As políticas sociais são necessárias como forma de minimizar as desigualdades que resultaram da atual economia. As práticas de transferência de renda tendem a ser criticadas e elogiadas como constatado pelo tópico anterior. Amartya Sen (2010, p.173) afirma que qualquer transferência pura pode potencialmente ter um efeito sobre o sistema de incentivos da economia. Os analistas afirmam que estas medidas integram uma atividade de alto custo, administrativos, operacionais e de pagamento do benefício. Mas reconhecem a necessidade de sua aplicação em países de baixa renda, pois a pobreza dificulta o crescimento econômico sustentável. Os custos administrativos acabam por serem mínimos tendo em vista a dimensão das plataformas e o resultado que podem proporcionar. Dael Moellendorf (2009, p.121) cita Thomas Pogge que argumenta poderosamente que um programa de transferências para os desesperadamente pobres, os famintos e moribundos, as crianças do mundo, por exemplo, poderia ser instituído sem causar qualquer dificuldade significativa para a própria riqueza.

É necessário destacar que antes da implementação de políticas sociais, é necessário que se faça um estudo de impacto financeiro. A aprovação destas sem um estudo prévio de sustentabilidade pode revelar-se mais perniciosa que benéfica (SILVA, 2014, p.208). Como bem expressa João Loureiro (2010, p.15), ainda que algumas soluções sejam sustentáveis em uma perspectiva econômica, devem passar pelo crivo da justiça intergeracional.

Embora o valor com o pagamento dos benefícios do PBF, por exemplo, esteja em cerca de 0,5% do PIB, sabe-se que este programa exige a atuação conjunta de outros direitos sociais: saúde e educação. Segundo dados do Ministério da saúde brasileiro, os gastos do governo nesta área em 2013 equivaleram a 3,6% do PIB. Com relação à educação, esta consome 4,7% do PIB. É claro que o valor inerente ao programa não abrange o total dos custos destes direitos, mas constitui em um aumento no seu percentual. Com a interação dos três direitos sociais, tem-se um gasto total equivalente à 8,8% do PIB.

Todo direito social emana um gasto. São necessárias disposições orçamentárias para os programas. Como bem expressa Gomes Canotilho (2015, p.19-20), o Estado Social só pode desempenhar positivamente as suas tarefas se verificar quatro condições básicas: 1) provisões financeiras necessárias e suficientes, por parte dos cofres públicos, o que implica um sistema fiscal eficiente e capaz de assegurar e exercer relevante capacidade de coação tributária; 2) estrutura da despesa pública orientada para o financiamento dos serviços sociais e para investimentos produtivos; 3) orçamento público equilibrado de forma a assegurar o controle do déficit das despesas públicas e a evitar que um déficit elevado tenha reflexos negativos na inflação e no valor da moeda; e 4) taxa de crescimento do rendimento nacional de valor médio ou elevado (3% pelo menos ao ano).

O que ocorre na maioria dos casos é o uso indevido e irresponsável dos recursos públicos existentes, que costumam ser tratados como ilimitados. O problema consiste na má gestão de recursos. O Brasil é a 9ª economia mundial, fato que não justifica a falta de investimento em direitos sociais. Este país encontra-se constantemente na mídia devido à situação de corrupção e má ingerência de fundos. Segundo o FMI, em 2016, uma combinação de fragilidades macroeconômicas decorrentes do lento ajustamento interno, um governo envolvendo escândalo de grande alcance e funcionários corporativos, e os problemas políticos paralisaram o investimento e dominaram o panorama econômico brasileiro. O PIB contraiu-se em 3,8% em 2015 e a previsão de queda para 2016 continua no mesmo patamar, a maior contração total desde o início da década de 1980. O desemprego aumentou acentuadamente, e a inflação está em dois dígitos. A disfunção política continua a atrasar a adoção de uma estratégia orçamental credível para manter a dívida pública

numa trajetória sustentável, o que levou rebaixamentos de rating e o aumento dos custos de financiamento.

A fim de atender a sustentabilidade destas políticas de transferência de renda é necessário que haja uma boa governança dos recursos por meio da redução de despesas com a racionalização de prestações, da eliminação daquelas que não tenham razão de subsistir em um quadro econômico de escassez de recursos e de concorrência econômica à escala global (SILVA, 2014, p. 209-210). Os países mais prósperos da Europa são os que possuem maiores benefícios sociais, como a Noruega e a Suécia, justamente devido à boa gestão de recursos.

Jorge Miranda (2012, p.17) expressa que uma postura de imobilismo ou de cristalização das prestações sociais mostrar-se-ia negativa e contraproducente. Há a necessidade de medidas corretivas e adaptações por parte do Estado, desde a desburocratização à coordenação de serviços sociais com as autoridades independentes reguladoras das atividades econômicas à luz de um princípio de eficiência; e desde a racionalização dos tipos de prestações ao aproveitamento concertado dos meios públicos e dos meios e potencialidades de grupos existentes na sociedade civil.

Deve-se buscar uma pobreza com futuro. Uma alternativa para a redução de gastos vindouros com programas sociais é o maior investimento em uma educação e qualificação principalmente dos jovens, bem como a garantia dos demais direitos sociais para esta geração. Cada vez mais, o conhecimento integra a estrutura de prevenção de riscos com o fim de evitar danos (LOUREIRO, 2010, p.58). A exclusão dos jovens é prejudicial para a sustentabilidade dos sistemas de proteção social.

As políticas sociais sozinhas não cumprirão as metas da redução da pobreza da EUROPA 2020, o objetivo precisa ser sustentado por outras políticas incluindo direções econômicas, de emprego, orçamentário-financeira e educacionais (SOCIAL EUROPE, 2012, p.8). Outro fator necessário é a conscientização dos indivíduos, a partir da garantia da transparência e da liberdade de informação. Ao mesmo tempo em que se aumentam os gastos públicos com a execução de políticas, aumenta-se o potencial transformador dos indivíduos e a sua capacidade de emancipação social e econômica por meio da capacitação profissional, de um maior crescimento econômico a longo prazo, da diminuição da violência, da circulação da economia e, conseqüentemente, maiores retornos financeiros ao Estado (SALES, 2015, p.57-58).

Além disso, é necessário que haja a racionalização e otimização de reforço da estrutura administrativa de luta contra a fraude e evasão financeira (SOCIAL EUROPE, 2012, p.354). Não é possível eliminar a fraude sem pôr em considerável risco alguns dos beneficiários honestos (SEN, 2010, p. 180).

Destaca-se mais uma vez a necessidade de participação de todos os atores sociais envolvidos nestas políticas. O exercício de direitos políticos básicos torna mais provável não só que haja uma resposta política a necessidades econômicas, como também que a sua própria conceituação possa requerer o exercício desses direitos (SEN, 2010, p.201-202).

Ao Estado cabe a administração do progresso social, mas não quer dizer que ele detenha o exercício exclusivo deste. A CRP, no art. 81, expressa que é competência do Estado a promoção do aumento do bem-estar e da qualidade de vida das pessoas, em especial das mais desfavorecidas, no quadro de um desenvolvimento sustentável. Também é de sua competência a promoção da justiça social, assegurando a igualdade de oportunidades e operando as necessárias correções na desigualdade de distribuição de renda e dos rendimentos.

Em Portugal, Suzana Silva (2014, p.195) defende que a sustentabilidade do modelo social pode ocorrer por meio da tributação do consumo. Esta realidade não pode ser adotada no Brasil que já possui uma carga tributária elevada e seus cidadãos não veem um retorno das altas taxas que pagam.

Um mito que deve ser retirado é a ideia de que o serviço público tem que ser gratuito ou tendencialmente gratuito. Caiu o dogma da igualdade social a partir de serviços de utilidade pública sustentados financeiramente com verbas do orçamento do Estado (SILVA, 2014, p. 207). Há a necessidade de descentralização das medidas sociais. Entende-se que assim como quem tem maior renda pode arcar com um maior número de tributos, este também pode arcar com o pagamento de taxas por serviços de saúde e de educação. Defende-se a teoria de que estes serviços devem ser prestados gratuitamente somente para aqueles que comprovem não possuir meios para arcar com aquele pagamento. Esta prática diminuiria a carga de gastos do Estado que poderia arcar com maior eficiência o financiamento das PTR's.

Os que podem devem pagar, preferivelmente por meio de taxas diretas para que tomem consciência de seu significado econômico social e das consequências de aproveitarem ou não os benefícios ou alcançarem ou não os resultados advenientes,

pois, em muitos casos, podem escolher entre serviços ou bens em alternativa e mais de perto podem controlar a utilização do seu dinheiro com o fim de evitar ou atenuar o peso do aparelho burocrático. Os que não podem pagar, não devem pagar ou devem receber subsídios para efetuar este pagamento (MIRANDA, 2012, p.27).

Poderia haver um abatimento em impostos de pessoas que participarem de pagamentos em escolas e serviços de saúde públicos. Na teoria, os gastos com educação e saúde privados já são abatidos do imposto de renda brasileiro e português.

Defende-se, portanto, serviços prestados pelo Estado somente para aqueles que deles necessitem. É claro que devem existir exceções à este direcionamento, pois atina-se que existem algumas ocupações de responsabilidade estatal iminentes. Diante da atual conjuntura é inconcebível pensar em um benefício universal nos dois países em questão, por mais que a concessão deste seja um desincentivo à *poverty trap*. Não é que não possa haver valores universais globais. A questão é que ainda estão-se longe de saber quais são esses valores. A criação de tais valores é o maior empreendimento moral da humanidade. Mas só poderá concretizar-se quando os seres humanos forem capazes de ir além do ponto de vista ideológico dos fortes e de chegar a uma verdadeira apreciação conjunta do bem, que exige uma estrutura muito mais igualitária do que todas as construídas até hoje (WALLERSTEIN, 2007, p.60).

As práticas sociais desincentivam o interesse de investidores de aplicarem seus recursos naquele país. O alto investimento nessa área é desfavorável ao mercado, pois gera uma alta inflação. O mercado tende a impor que isto é um fardo que na realidade não existe (OFFE, 2015, p.63). Como bem expressa Robert Kuttner (2004, p.224-228), se o mundo é um mercado livre, o capital tende a evitar nações que lhe imponham fardo. Segundo o autor, existe uma corrente que defende que o mercado deixa de investir em países que tem uma grande quantidade de programas sociais, pois este tipo de programa é caro e exige nível elevado de tributação ou endividamento público. Nos EUA, os programas sociais estão sendo reduzidos. A garantia de direitos sociais básicos tem sido considerada um entrave ao funcionamento do mercado e um obstáculo à livre circulação do capital e à competitividade internacionais. (PIOVESAN et al, 2009, p.79).

Paulo Brandão (2008, p.517) afirma que a nova ordem mundial necessita de Estados fracos a fim de que possam ser reduzidos a distritos políticos locais

com o objetivo de facilitar a atuação do mercado de negócios, e de não passarem medo à liberdade das empresas investidoras.

Ao mesmo tempo, investir em políticas públicas gera um desenvolvimento humano que auxilia no crescimento econômico. É a ideia defendida por Amartya Sen, deve-se haver um investimento social de capacitação do indivíduo como forma de promover uma sociedade de bem-estar.

“The contradiction is that while capitalism cannot coexist with the welfare state, neither can it exist without the welfare state¹⁶” (OFFE, 2015, p.65). É necessário que ocorra a reinvenção do Estado Social. Um novo Estado Social como apontado por Pedro Hespanha (2008), um Estado ativo, assente numa abordagem por projeto, numa ação descentralizada e na contratualização das respostas (MATOS, 2012, p. 13). Não se quer que o Estado passe a ser um mero regulador dos direitos sociais, mas quer-se que este passe a garantir estes direitos a todos, exigindo contraprestações daqueles que possuem condições de arcar com os gastos.

O Estado-garantidor seria aquele que, na visão de Avelãs Nunes (2012, p.50), partindo do ponto de vista de que não tem qualquer relevância o fato de os serviços públicos essenciais serem produzidos pelo Estado e por ele fornecidos às populações, assume-se como o modelo mais eficiente, sustentável e socialmente justo de garantia da efetiva prestação desses serviços à população. O estado tem apenas de garantir que os serviços sejam colocados à disposição dos utentes. Quer sejam empresas públicas ou privadas a fazê-lo. João Loureiro (2010, p.92) defende que este modelo de estado é uma renovação e revisitação do princípio da subsidiariedade, pois, as infraestruturas revelam-se fundamentais na capacidade competitiva e a regulação do mercado é a solução mais viável.

Não se quer defender neste trabalho a privatização de serviços. É imprescindível que haja a mudança no modelo de Estado, mas tanto Brasil como Portugal necessitam da atuação de uma economia mista (mercado e Estado) e de um Estado interventor e garantidor ao mesmo tempo. O Estado garantidor pode ter vestes mais sociais do que liberais (LOUREIRO, 2010, p.93). É necessário, então, que haja uma reforma política e fiscal a fim de atender os objetivos econômicos e sociais atuais.

¹⁶ A contradição é que enquanto o capitalismo não pode coexistir com um estado de bem-estar, também não pode existir sem ele (tradução nossa).

A ordem social não pode se contrapor nem se sobrepor a ordem econômica, deve haver um ajuste entre as duas a fim de que os direitos sejam aplicados de forma sustentável diante das conjunturas política e econômica dos países. É notório que a atuação do Estado nesta área ainda se faz necessária nos dois países em questão.

CONCLUSÃO

As questões das desigualdades sociais e econômicas são assuntos que perduram desde a origem da humanidade. A luta para dirimir seus efeitos, a fim de criar igualdade de oportunidades para todos é um tanto quanto recente. Seria utopia desejar que não houvesse desigualdade de renda, esta sempre existirá, mas pode ocorrer de uma maneira menos discrepante que a atual. Por ser a situação mais extrema de desigualdade, nota-se que o embate para a erradicação da pobreza é o mais ferrenho, mesmo que muito ainda precise ser feito para chegar a esta realidade. Tanto o Brasil como Portugal tiveram uma redução na taxa de miserabilidade, contudo as pesquisas realizadas principalmente em terras brasileiras não tomam em consideração outros fatores importantes além da renda. Os critérios utilizados para auferir o percentual de pobreza por alguns institutos oficiais como o Banco Mundial, por exemplo, baseia-se em padrões baixos que não condizem com o real sentido da miséria. O primeiro capítulo ajudou a verificar que a realidade dos dois países não é tão diferente neste aspecto.

Defendeu-se a necessidade de assegurar uma vida com um mínimo de direitos e decência para todos. Os cidadãos merecem que lhe sejam ofertados situações iguais de liberdade e igualdade, com o objetivo de ter um patamar mínimo civilizatório. Desta forma, percebe-se a necessidade de atuação do Estado como implementador de direitos sociais. Estes tiveram uma consolidação tardia em Portugal, diferente do restante da Europa, e no Brasil não houve a existência de um verdadeiro Estado Social.

No início dos anos 2000, surgiram novas formas de políticas assistenciais no Brasil e houve a transformação do Rendimento Mínimo Garantido no atual Rendimento Social de Inserção em Portugal. As políticas de transferência de renda constituem-se, assim, em uma nova forma de política pública com o objetivo de compensar a renda de família em situação de pobreza ou pobreza extrema. Cada lei reguladora instituiu um critério para concessão do benefício, bem como formas de financiamento e outras disposições. O Programa Bolsa Família constitui a principal plataforma do sistema brasileiro.

As duas políticas concedem benefícios de baixo valor com o objetivo de não gerar vínculos eternos ao governo por parte de seus beneficiários. Possuem condicionalidades diferentes, enquanto o RSI envolve o direito do trabalho, o PBF exige contraprestações relacionadas à saúde e a educação. Percebe-se uma verdadeira interação de direitos sociais.

As medidas de natureza distributiva são necessárias, mas não são suficientes. Percebe-se que apesar de as definições de Rawls e Sen deste tipo de justiça parecem contrárias, constituem na verdade um complemento uma da outra. Como pôde se verificar durante esta dissertação, ambas as políticas são alvos de mais críticas do que elogios. No Brasil, o PBF não constitui em um verdadeiro direito, estando à mercê de disposição orçamentária e muitas vezes acarretando em uma verdadeira desigualdade material; algumas famílias criam vínculos de dependência ao benefício; as condicionalidades não são prestadas com qualidade; e, dentre outros motivos, o que é mais rebatido pelas outras classes é que o benefício é utilizado com fins eleitorais. O Estado brasileiro é mais interventor do que regulador ou garantidor. Enquanto na América Latina tem-se mais Estado, na Europa tem-se mais instituições.

Atualmente, a situação econômica, político e financeira do Brasil está bastante crítica, e defensores do partido no poder alegam que com a saída deste os programas sociais serão retirados da plataforma do governo. Tal fato gera revolta nas demais classes sociais que não participam de tal política. Existem vários projetos de lei no Congresso Nacional que podem resultar em contribuições mais satisfatórias ao programa e a sociedade.

Diferentemente do programa brasileiro, o RSI constitui-se em um direito. E duas das críticas mais importantes citadas são referentes à condicionalidade de condição de recursos e à má qualidade da inserção realizada. A primeira crítica toma em consideração que o beneficiário e sua família podem ter um patrimônio mobiliário no valor de cerca de cem mil euros. Este valor fere, então, o princípio de justiça. Não é justo que uma pessoa com este patrimônio receba benefícios da mesma forma que uma outra em situação de miséria.

Percebe-se, assim, que os princípios de justiça para concessão dos benefícios são falhos. Do ponto de vista discutido, nota-se que a *poverty trap* nos dois casos caracteriza-se principalmente pela precarização do trabalho. No Brasil constata-se um grande número de favorecidos que opta por não regularizar o cadastro de sua carteira de trabalho com o fim de continuar recebendo o benefício. Em Portugal, verifica-se uma baixa inserção em empregos que foram conseguidos por meio do contrato de inserção. O favorecido se apresenta ao trabalho, porém, passa pouco tempo naquele emprego com o fim de não perder o direito ao benefício. É claro que tais fatos não são a regra, mas constituem em verdadeiras armadilhas causadas pelo recebimento de renda sem nenhum trabalho em contrapartida.

Assim como o Brasil, Portugal passou por uma recente crise econômica e política. Tais fatos acarretam o enfraquecimento de noções básicas essenciais na democracia e diminui a igualdade de oportunidades. A humanidade precisa pensar no bem-estar coletivo. O maior pecado contra a República é a corrupção. Não se trata de uma luta de classes, esta não deveria ocorrer. As ideias de crescimento econômico e justiça social deveriam estar combinadas. E para que isso ocorra é necessário que se fortaleça as noções básicas de cidadania e solidariedade com o fim de restabelecer a confiança do cidadão no seu poder de participação na vida em sociedade e na sua atuação perante o Estado.

O patamar mínimo civilizatório deve ser assegurado, mas não de forma exclusiva pelo Estado. Deve haver uma atuação conjunta de todos os atores sociais envolvidos: Estado, sociedade, terceiro setor, igreja. Assim sendo, defende-se um misto de Estado regulador e garantidor. Um novo modelo de sistema que se localize entre o liberal e o social. Não se argumenta pela privatização de todos os serviços públicos, mas reconhece-se o mister da participação de outras entidades na administração pública. Em Portugal nota-se que já ocorre o pagamento de contraprestações em serviços de saúde e educação que não são realizados de maneira gratuita para todos. Esta concepção precisa ser adaptada para o Brasil, que precisa ter sua carga tributária revista a fim de que isso possa ocorrer sem gerar uma revolta da população.

A ideia das duas políticas discutidas é louvável, no entanto, nenhuma das duas conseguiu erradicar a pobreza, mas somente atenuar ou reduzir os seus efeitos. Nota-se que para que os programas passem a serem eficazes novamente algumas mudanças precisam ser feitas. O cumprimento das condicionalidades não pode ser visto como uma punição. Um e outro realizaram seus efeitos mediatos, mas precisam gerar resultados a longo prazo, e principalmente criar portas de saída eficazes, que não prejudiquem a sua sustentabilidade. Ambos possuem baixos gastos isoladamente e são perfeitamente sustentáveis se tiverem sua política de concessão revista. O investimento na formação de agentes de fiscalização possui baixo custo se comparado aos resultados que podem produzir. É necessário que haja uma maior atuação destes no controle da concessão desses benefícios com o intuito de diminuir as situações de fraude e promover as inserções inerentes a fim de que se diminuam os gastos do governo a longo prazo.

Constata-se que o objetivo deste trabalho foi realizado de forma sucinta e prática. Por mais que se faça um estudo comparado, deve-se verificar as realidades práticas de cada país e sua sustentabilidade. Não se pode negar que a história e as dimensões territoriais dos países em questão são diferentes, mas ao realizar-se uma pesquisa como esta percebe-se a proximidade dos problemas e situações das duas nações, e pode-se utilizar os bons e maus exemplos como modelo para uma melhor aplicação das políticas de transferência de renda locais.

Como constatado, as duas políticas são extremamente necessárias, mas os detalhes citados precisam ser revistos a fim de que o aprofundamento da pobreza diminua e o crescimento econômico volte a ocorrer de forma eficaz nos países em questão. Bem como deve haver uma maior abordagem jurídica sobre o assunto, tendo em vista a escassez doutrinária com características jurídicas sobre este tema.

REFERÊNCIAS

Doutrina

ABRANTES, Angela Maria Rocha Gonçalves de. O princípio da solidariedade e o direito econômico. In: **Prima Facie**- ano 3, n.4, 2004. Disponível:<<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/31968-37443-1-PB.pdf>>.

Acesso em 10 de março de 2016.

ALEXY, Robert. Derechos sociales fundamentales. In **Derechos sociales y derechos de las minorias**. Compiladores Miguel Carbonell et al. Universidad Nacional Autónoma de México. 2000.

ANDRADE, José Carlos Vieira de. O “direito ao mínimo de existência condigna” como direito fundamental a prestações estaduais positivas- uma decisão singular do Tribunal Constitucional. Anotação ao Acórdão do Tribunal Constitucional nº 509/02. In: **Jurisprudência Constitucional** nº1, jan/mar 2004.

_____. **Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976**. 5.ed. Almedina, 2012.

ARTS, Wil A. et al. Models of Welfare State. In: **The Oxford handbook of the welfare state**. Ed: Francis G. Castles. Oxford: Oxford University Press, 2010.

BAHLE, Thomas et al. Social Assistance. In: **The Oxford handbook of the welfare state**. Ed: Francis G. Castles. Oxford: Oxford University Press, 2010.

BECERRA, José Antonio Garcia. **Teoria de los derechos humanos**. Universidad Autónoma de Sinaloa. 1991.

BRANDÃO, Paulo de Tarso. Reflexões sobre a flexibilidade dos direitos fundamentais. In: **O Direito e o Futuro. O futuro do direito**. Org: Antônio José Avelãs Nunes e Jacinto Nelson de Miranda Coutinho. Almedina, 2008.

BRASIL. MDS. **Bolsa Família**. Disponível em:< <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia>>. Acesso em 19 de janeiro de 2016.

_____. MDS. **Bolsa Família. Transferência de renda e apoio à família no acesso à saúde, à educação e à assistência social**. Disponível em :< <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia>>. Acesso em 18 de fevereiro de 2016.

_____. MDS. **Brasil sem miséria**. Disponível em:< <http://mds.gov.br/assuntos/brasil-sem-miseria/o-que-e>>. Acesso em 19 de janeiro de 2016.

_____. MDS. **Relatório de Informações Sociais**. Disponível em:< <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIV3/geral/index.php?relatorio=153&file=entrada#>>. Acesso em 19 de janeiro de 2016.

_____. Portal da Transparência. **Transferência de recursos por programa**. Disponível em:< <http://transparencia.gov.br/PortalTransparenciaTRProgramaPesquisaAcao.asp?Exercicio=2015&textoPesquisaPrograma=bolsa%20familia&codigoPrograma=1335&nomePrograma=Transfer%EAncia%20de%20Renda%20com%20Condicionalidades%20-%20Bolsa%20Fam%EDlia>> Acesso em 20 de janeiro de 2015.

CAMARGO, Camila Fracaro et al. Perfil socioeconômico dos beneficiários do Programa Bolsa Família: o que o cadastro único revela? In: **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. IPEA: Brasília, 2013.

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional e a Teoria da Constituição**. 7.ed. Almedina, 2003.

_____. **Estudos sobre direitos fundamentais**. Coimbra Editora, 2008.

_____. O direito constitucional como ciência de direcção- o núcleo essencial de prestações sociais ou a localização incerta da socialidade (contributo para a reabilitação da força normativa da “constituição social”). In: **Direitos Fundamentais Sociais**. Saraiva, 2015.

_____. **O princípio da sustentabilidade como princípio estruturante do Direito Constitucional**. In: Tekne, n.13, Barcelos, jun. 2010. Disponível em:< http://www.scielo.gpeari.mctes.pt/scielo.php?pid=S1645-99112010000100002&script=sci_arttext>. Acesso em 24 de fevereiro de 2016.

CÁRITAS. **Relatório da Crise do Caritas Europa 2015**. Disponível em:< <http://www.caritas.pt/site/nacional/>>. Acesso em 22 de abril de 2015.

CASTILHO, Ricardo. **Justiça social e distributiva**. Desafios para concretizar os direitos sociais. Saraiva, 2009.

CASTRO, Artur Soares de et al. Direito fundamental à assistência social: algumas considerações. In: **Revista SJRJ**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 36. 2013.

CASTRO, Paulo Rabello de. **O mito do governo grátis**. Edições de Janeiro. Rio de Janeiro, 2014.

CATARINO, João Ricardo. **O liberalismo em questão**. Universidade Técnica de Lisboa. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. Lisboa, 2009.

CEARÁ. Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social. **Programa Bolsa Família**. Disponível em:< <http://www.stds.ce.gov.br/index.php/protecao-social-basica/149-programa-bolsa-familia>>. Acesso em 14 de outubro de 2015.

CHARLESWORTH, Lorie. **Welfare's forgotten past**. A socio-legal history of the poor Law. New York: Routledge, 2011.

CONSTAZI, Rogério Nagamine e FAGUNDES, Flávio. Perfil dos beneficiários do Programa Bolsa Família. In: **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Vol. I. IPEA, 2010.

CORREIA, Fernando Alves. A concretização dos direitos sociais pelo Tribunal Constitucional. In: **Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto**. Ano VII, 2010 (especial).

CORREIA, Marcus Orione Gonçalves. Interpretação dos direitos fundamentais sociais, solidariedade e consciência de classe. In: **Direitos Fundamentais Sociais**. Saraiva, 2015.

COSTA, Alfredo Bruto da. **Exclusões Sociais**. Lisboa: Gradiva, 2005.

_____ et al. **Um olhar sobre a pobreza: vulnerabilidade e exclusão social no Portugal contemporâneo**. 3ª ed. Lisboa: Gradiva, 2012.

EMERIQUE, Lilian Balmant. **Neoconstitucionalismo e direitos sociais: um contributo para a luta contra a pobreza**. Rio de Janeiro: FAPERJ: Freitas Bastos Editora, 2009.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. Three worlds of welfare capitalism. In: **The Welfare State Reader**. Cambridge: Polity Press, 2015.

EU. SOCIAL EUROPE. Current challenges and the way forward. Annual Report of the Social Protection Committee. 2012. Disponível em :< ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=9760&langId=em>. Acesso em 21 de janeiro de 2016.

FALEIROS, Vicente de Paula. **Estratégias em Serviço Social**. 2ª Ed. Cortez. São Paulo, 2000.

FERRERA, Maurizio. The South European Countries. In: **The Oxford handbook of the welfare state**. Ed: Francis G. Castles. Oxford: Oxford University Press, 2010.

FROTA, Mainara et al. **O Brasil e as experiências internacionais de Programas de Transferência de Renda**. Disponível em:<

<http://www.sinteseeventos.com.br/bien/pt/papers/mainaramizziOBrasileasexperienciasinternacionaisdeProgramas.pdf>>. Acesso em 31 de janeiro de 2016.

FUNDAÇÃO FRANCISCO MANUEL DOS SANTOS. **Que lugar ocupa Portugal nos rankings de desenvolvimento do mundo?** Disponível em:< <https://europa.eu/eyd2015/pt-pt/portugal/posts/developmentrankings>>. Acesso em 14 de outubro de 2015.

GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. Ed. Unesp. São Paulo, 1999.

IBGE. **Indicadores de pobreza, segundo unidades da Federação, Regiões e Brasil e extratos de residência-2013**. Disponível em:< <http://www.ibge.gov.br/home/>>. Acesso em 30 de janeiro de 2016.

_____. **Síntese de Indicadores Sociais: Uma análise das condições de vida da população brasileira**. Estudos & Pesquisas. Informação Demográfica e Socioeconômica 32. 2013.

_____. **Uma análise das condições de vida da população brasileira 2013**. Disponível em:< http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/sinteseindicais2013/default_tab_pdf.shtm>. Acesso em 27 de abril de 2015.

INE. **Sobre a pobreza, desigualdades e a privação material em Portugal**. Portugal, 2010.

IPEA. **Atlas da Vulnerabilidade Social nos Municípios Brasileiros**. Disponível em:< <http://ivs.ipea.gov.br/ivs/>>. Acesso em 16 de dezembro de 2015.

_____. **Políticas sociais- acompanhamento e análise nº 23, 2015**. Disponível em:< http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=25812>. Acesso em 17 de março de 2016.

IVERSEN, Torben. The emergence of the western Welfare State. In: **The Oxford handbook of the welfare state**. Ed: Francis G. Castles. Oxford: Oxford University Press, 2010.

JACCOUD, Luciana. **Pobres, pobreza e cidadania: os desafios recentes da proteção social**. Ipea, 2009. Disponível em:< http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4924>. Acesso em 16 de dezembro de 2015.

KLASEN, Stephan. Levels and Trends in absolute poverty in the world: what we know and what we don't. In: **Absolute poverty and Global Justice**. Edited by Elke Mack et al. 2009.

KUTTNER, Robert. O papel dos governos na economia global. In: **No limite da racionalidade**. Org: Will Hunton e Anthony Giddens. Record: RJ, SP, 2004.

LOUREIRO, João Carlos. **Adeus ao Estado Social?: a segurança social entre o crocodilo da economia e a medusa da ideologia dos "direitos adquiridos"**. Lisboa: Wolters Kluwer Portugal- Coimbra Editora, 2010.

_____. Responsabilidade(s), pobreza e mundo(s) para uma tópica (inter)constitucional da pobreza. In: **Estudos em Homenagem ao Prof. Dr. José Gomes Canotilho**. Vol. 1. 2012.

_____. **Rostos e (des)gostos da(s) Europa(s): dom, fraternidade e pobreza (s)**. [Aveiro]: s.n, 2012.

MACHADO, André Luiz. Considerações sobre a efetividade dos direitos humanos e o papel do Judiciário na defesa dos direitos sociais. In: **Instituto de Direito Humanos, Interculturalidade e Desenvolvimento. Teoria Crítica dos Direitos Humanos: das lutas aos direitos**. Org: Ruben Rockenbach Manente et al.

MAGALHÃES JUNIOR, Helvécio Miranda. O papel do setor saúde no Programa Bolsa Família: Histórico, resultados e desafios para o Sistema Único de Saúde. In: **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. IPEA: Brasília, 2013.

MARMELSTEIN, George. **Curso de Direitos Fundamentais**. 2ª Ed. Ed. Atlas. São Paulo, 2009.

MARSHALL, T.H. Citizenship and Social Class. In: **The Welfare State Reader**. Cambridge: Polity Press, 2015.

MATOS, Madalena et al. **Impactos dos Acordos de Inserção no Desempenho do RSI (entre 2006-2009)**. Relatório Final. Dinamia'Cet. Centro de Estudos sobre a mudança sócio-econômica e território. ISCTE-IUL.

MICHAELIS. **Dicionário de Português Online**. Disponível em :< <http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=solidariedade>>. Acesso em 10 de março de 2016.

MIRANDA, Elisabete. Redução da pobreza e desigualdades: um sonho utópico? In: **Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal**, vol. 4, 2009, ano II.

MIRANDA, Jorge. A constituição portuguesa e a dignidade da pessoa humana. In: **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. 45. Ano 11, out/dez 2003. Editora Revista dos Tribunais.

_____. O regime dos direitos sociais. In: **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a.47, n.188, out/dez 2010.

_____. Os novos paradigmas do Estado Social. In: **Revista brasileira de direito comparado** . Ano 2012 , n. 40/41.

MOELLENDORF, Dael. Absolute Poverty and Global Inequality. In: **Absolute Poverty and Global Justice**. Edited by Elke Mack et al. Ashgate. 2009.

MORAES, Alexandre de. **Direitos Humanos Fundamentais**. Coleção Temas Jurídicos. Vol. 3. Atlas, 2ª Ed. 1998.

NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos sociais: teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais**. Coimbra Editora, 2010.

NOVAIS, Jorge Reis. **Os princípios constitucionais estruturantes da República Portuguesa**. Coimbra Editora. 2014.

NUNES, António José Avelãs. O Estado regulador e o 'modelo social europeu'. **Revista brasileira de direito comparado** . Ano 2012 , n. 40/41.

ODM. Breve avaliação dos objetivos do milênio. In: **Objetivos do milênio**. Disponível em:< <http://www.objetivosdomilenio.org.br/escolas/>>. Acesso em 29 de novembro de 2015.

OECD. In it together: **Why less inequality benefits all. 2015**. Disponível em: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/employment/in-it-together-why-less-inequality-benefits-all_9789264235120-en#page4. Acesso em 05 de fevereiro de 2016.

_____. **Low- performing students: Why the fall behind and how to help them succeed**. Disponível em:< http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/education/low-performing-students_9789264250246-en#page64>. Acesso em 24 de fevereiro de 2016.

OFFE, Claus. Some contradictions of the modern welfare state. In: **The Welfare State Reader**. Cambridge: Polity Press, 2015.

PIOVESAN, Flávia et al. Segurança Jurídica e Direitos Humanos: o Direito à segurança de Direitos. In: **Constituição e Segurança Jurídica: Direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada. Estudos em homenagem a José Paulo Sepúlveda Pertence**. Coordenadora: Carmen Lucia Antunes Rocha. Editora fórum, 2ª Ed. Belo Horizonte, 2009.

POGGE, Thomas. How World Poverty is measured and tracked. In: **Absolute poverty and Global Justice**. Edited by Elke Mack et al. 2009.

PORTUGAL. Segurança Social. **Complemento Solidário para idosos**. Disponível em:< <http://www.seg-social.pt/complemento-solidario-para-idosos>>. Acesso em 31 de janeiro de 2016.

_____. Segurança Social. **Estatísticas**. Disponível em:< <http://www.seg-social.pt/estatisticas>>. Acesso em 29 de março de 2016.

_____. Segurança Social. **Guia Prático Condição de Recursos**. Disponível em:< http://www.seg-social.pt/documents/10152/14913/condicao_recursos>. Acesso em 18 de março de 2016.

_____. Segurança Social. **Guia Prático RSI**. Disponível em:< http://www.seg-social.pt/documents/10152/15010/rendimento_social_insercao >. Acesso em 05 de maio de 2015.

_____. Segurança Social. **Subsídio Desemprego**. Disponível em:< <http://www.seg-social.pt/subsidio-de-desemprego>>. Acesso em 01 de fevereiro de 2016.

RAWLS, John. **O liberalismo político**. Editora Ática: São Paulo, 2000.

_____. **Uma teoria de justiça**. Martins Fontes: São Paulo, 2000.

REIS, Elisa P. Percepções da elite sobre pobreza e desigualdade. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol.15, nº 42.2000.

RHEINNHEIMER, Martin. **Pobres, mendigos y vagabundos: La supervivência em La necesidad**. 1450-1850. Madrid: Siglo XXI, 2009.

RIBEIRO, C. O. et al. Políticas públicas, pobreza e desigualdade no Brasil. In: **Revista Textos & Contextos Porto Alegre** v. 7 n. 1. jan./jun. 2008.

ROCHA, Sonia. Impacto sobre a pobreza dos novos programas federais de transferência de renda. In: **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, 9, jan/abr,2005.

_____. Transferências de renda federais: focalização e impactos sobre pobreza e desigualdade. In: **Revista Economia contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 12, n.1, jan/abr 2008.

_____. Transferências de renda focalizadas nos pobres. O BPC versus o Bolsa Família. In: **Sinais Sociais**. V.3, nº8. Rio de Janeiro, 2008.

RODRIGUES, Carlos Farinha et al. **Desigualdade econômica em Portugal**. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2012.

RODRIGUES, Eduardo Vítor. O Estado e as Políticas Sociais em Portugal: discussão teórica e empírica em torno do Rendimento Social de Inserção. In: **Revista do Departamento de Sociologia da FLUP**, volume XX, 2010.

ROMA SURVEY- Data in focus. **Poverty and employment: the situation of Roma in 11 EU Member States**. FRA:European Union Agency fo Fundamental Rights. Luxemburgo, 2014. Disponível em:< <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/poverty-and-employment-situation-roma-11-eu-member-states>>. Acesso em 04 de setembro de 2015.

ROUSSEAU, J. J. **Discurso sobre a origem da desigualdade**. Ed. Ridendo Castigat Mores. 2001.

SALES, Tainah Simões. **O Estado, a pobreza e o Programa Bolsa Família**. Editora Prismas, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Livr. do Advogado, 2007.

SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. Coimbra: Almedina, 2012.

_____. **Desenvolvimento como liberdade**. Companhia de bolso, 2010.

_____. Poverty in the human development perspective: concept and measurement. In: **Human Development Report**. 1997.

- SILVA, Manuela. **Rendimento, Pobreza e Condições de Vida- os diferentes olhares da estatística**. In: Sobre a pobreza, desigualdades e a privação material em Portugal. INE, 2010.
- SILVA, Suzana Tavares da. **Direitos Fundamentais na arena global**. Imprensa da Universidade de Coimbra, 2.ed. 2014.
- SILVÉRIO, Maria. **BRICS: Desigualdades sociais nos países emergentes**. Disponível em:< <http://observatorio-das-desigualdades.cies.iscte.pt/index.jsp?page=projects&id=123>>. Acesso em 27 de abril de 2015.
- SMITH, Adam. **A riqueza das nações**. Vol II. Nova Cultural, 1996.
- SOARES, Sergei et al. O programa bolsa família: desenho institucional e possibilidades futuras. In: **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Vol. I. IPEA, 2010.
- _____ et al. Os impactos dos benefícios do programa bolsa família sobre a desigualdade e a pobreza. O programa bolsa família: desenho institucional e possibilidades futuras. In: **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Vol. II. IPEA, 2010.
- SPOSATI, Aldaíza. Bolsa Família: um programa com futuro. In: O programa bolsa família: desenho institucional e possibilidades futuras. In: **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Vol. II. IPEA, 2010.
- STEIN, Kuhnlen et al. The emergence of the western Welfare State. In: **The Oxford handbook of the welfare state**. Ed: Francis G. Castles. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- STEP. **A luta contra a pobreza e a exclusão social em Portugal**. Bureau International do Trabalho, 2003. Disponível em:< http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/pub_luta.pdf>. Acesso em 07 de dezembro de 2015.
- VIGNON, Jérôme. A garantia de um rendimento mínimo no contexto europeu. In: **RSI- Um direito à integração social**. Seminário Europeu. Lisboa, 2009.
- WALLERSTEIN, Immanuel. **O universalismo europeu**. São Paulo: Boitempo, 2007,

Atos normativos:

- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em:< <http://www2.planalto.gov.br/acervo/constituicao-federal>>. Acesso em 15 de outubro de 2015.
- _____. **Lei nº 8.742/93**. Lei Orgânica de Assistência Social. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm>. Acesso em 03 de maio de 2015.
- _____. **Lei 10.836/04**. Lei do Programa Bolsa Família. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm>. Acesso em 20 de janeiro de 2016.
- _____. Câmara dos Deputados. **PL 6021/2009**. Disponível em:< <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=449173>>. Acesso em 17 de março de 2016.
- _____. Câmara dos Deputados. **PL 1022/2011**. Disponível em:< <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=498328>>. Acesso em 17 de março de 2016.
- _____. Câmara dos Deputados. **PL 6664/13**. Disponível em:< <http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=598929>>. Acesso em 31 de janeiro de 2016.

_____. Câmara dos Deputados. **PL 2105/2015**. Disponível em:<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1527034>>. Acesso em 17 de março de 2016.

_____. Senado Federal. **PLS 433/2008**. Disponível em:<<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/88190>>. Acesso em 17 de março de 2016.

DUDH. **Declaração Universal de Direito Humanos**. Disponível em:<<http://www.humanrights.com/pt/what-are-human-rights/universal-declaration-of-human-rights/articles-21-30.html>>. Acesso em 22 de abril de 2015.

EU. **Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia**. Disponível em:<http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/combating_discrimination/133501_pt.htm>. Acesso em 21 de abril de 2015.

_____. **Carta Social Europeia**. Disponível em:< http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhregionais/rar64A_2001.html>. Acesso em 21 de abril de 2015.

_____. **Tratado da União Europeia e Tratado de Funcionamento da União Europeia**. Disponível em:< <http://www.fd.uc.pt/CI/CEE/pm/Tratados/Lisboa/tratados-TUE-TFUE-V-Lisboa.html>>. Acesso em 22 de abril de 2015.

PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa**. Disponível em:<<http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>>. Acesso em 10 de novembro de 2015.

_____. **Decreto-lei nº 254-B/2015**, de 31 de dezembro. Disponível em:<<http://www.stfpcentro.pt/j/images/PDF/2016/Lei254-Bde2015.pdf>>. Acesso em 29 de março de 2016.

_____. **Lei nº 13/2003**, de 21 de Maio. Rendimento Social de Inserção. Disponível em:<http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2027&tabela=leis>.

_____. **Lei nº 4/2007**. Lei do Sistema de Segurança Social. Disponível em:<http://www4.seg-social.pt/documents/10152/18664/LEI_4_2007>. Acesso em 03 de maio de 2015.

Jurisprudência:

EU. Tribunal de Justiça. **Processo C-299/2014**. Relator Maria Berger. 2 de março de 2016. Disponível em:<http://jusjournal.wolterskluwer.pt/Content/DocumentView.aspx?params=H4sIAAAAAAEAO29B2AcSZYlJi9tynt_SvVK1-B0oQiAYBMk2JBAEOzBiM3mkuwdaUcjKasqgcplVmVdZhZAzO2dvPfee--999577733ujudTif33_8_XGZkAWz2zkrayZ4hgKrIH9-fB8_IorZ7LPvfLVDz7393YcP7v3Cy7xuir52d7O7qc7e3v38UFxfv20mr65XuWfnWdIk_8_SEe2ODUAAAA=WKE>. Acesso em 18 de março de 2016.

PORTUGAL. Tribunal Constitucional. **Acórdão 509/02**. Relator: Conselheiro Luís Nunes de Almeida. 19 de dezembro de 2002. Disponível em:<<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20020509.html>>. Acesso em 06 de março de 2015.

_____. Tribunal Constitucional. **Acórdão 141/2015**. Relator: Conselheiro Lino Rodrigues Ribeiro. 25 de fevereiro de 2015. Disponível em: <

<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20150141.html>>. Acesso em 18 de março de 2016.

_____. Tribunal Constitucional. **Acórdão 296/2015**. Relator: Conselheira Catarina Sarmento e Castro. 25 de maio de 2015. Disponível em:< <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20150296.html>>. Acesso em 19 de janeiro de 2016.

Teses e/ou dissertações:

CRUZ, Paula Cristina Carvalho. **Lutar contra a pobreza e exclusão social**. Dissertação de mestrado em Sociologia da Universidade de Coimbra. 2010.

TEIXEIRA, Daniel Tomazini. **Enquadramento da pobreza em Portugal do Baixo Medievo: Assistencialismo e Repressão Estatal (Século XIV e XV)**. Niterói, 2011. Disponível em:< <http://www.historia.uff.br/stricto/td/1543.pdf>>. Acesso em 3 de dezembro de 2015. 108p.

Notícias eletrônicas:

BRASIL. MDS. **Orçamento de 2016 garante reajuste para o Bolsa Família**. Disponível em:< <http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2016/janeiro/orcamento-de-2016-preve-reajuste-para-bolsa-familia>>. Acesso em 19 de janeiro de 2016.

_____. MEC. **Brasil está entre países com maior investimento em educação**. Disponível em:< <http://portal.mec.gov.br/busca-geral/211-noticias/218175739/32241-brasil-esta-entre-paises-com-maior-investimento-em-educacao>>. Acesso em 11 de março de 2016.

_____. MEC. **Pronatec**. Disponível em:< <http://portal.mec.gov.br/pronatec>>. Acesso em 11 de março de 2016.

_____. Portal Brasil. **Gastos com saúde alcançaram 8% do PIB em 2013**. Disponível em:< <http://www.brasil.gov.br/saude/2015/12/gastos-com-saude-alcancaram-8-do-pib-em-2013>>. Acesso em 11 de março de 2013.

_____. Portal Brasil. **Ministério divulga nova tabela do seguro desemprego**. Disponível em:< <http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2015/01/ministerio-do-trabalho-divulga-nova-tabela-do-seguro-desemprego>>. Acesso em 01 de fevereiro de 2016.

EUROSTAT. **Euro area unemployment rate at 10.4%**. Disponível em:< <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7149413/3-02022016-AP-EN.pdf/545157bf-6284-498f-a984-e031a89719c9>>. Acesso em 24 de fevereiro de 2015.

FOLHA DE S. PAULO. **Brasil cai e será a nona economia global no fim de 2015, prevê FMI**. Disponível em:< <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/10/1690764-brasil-cai-e-e-nona-maior-maior-economia-global-preve-fmi.shtml>>. Acesso em 30 de janeiro de 2015.

IMF. **Latin America and Caribbean in 2016: Adjusting to a harsher reality**. 22 de janeiro de 2016. Disponível em:< <https://blog-imfdirect.imf.org/2016/01/22/latin-america-and-the-caribbean-in-2016-adjusting-to-a-harsher-reality/>>. Acesso em 05 de fevereiro de 2016.

INE. Instituto Nacional de Estatística. **O risco de pobreza continuou a aumentar em 2013**. Disponível

em:<https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUE_Sdest_boui=223346238&DESTAQUESmodo=2>. Acesso em 27 de abril de 2015.

_____. Instituto Nacional de Estatística. **Dia internacional da erradicação da pobreza.** Disponível em:<https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=224712675&DESTAQUESmodo=2&xlang=pt>. Acesso em 30 de janeiro de 2016.

GOVERNO DE PORTUGAL. **Combate à desigualdade social.** Disponível em :<<http://www.portugal.gov.pt/pt/os-temas/20140408-igualdade-social/20140408-igualdade-social.aspx>>. Acesso em 25 de abril de 2015.

_____. **Programa de incentivo ao emprego parcial de pais de crianças pequenas disponível até julho.** Disponível em:<<http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministerio-da-solidariedade-e-seguranca-social/mantenha-se-atualizado/20150408-msess-ar.aspx>>. Acesso em 27 de abril de 2015.

MOVIMENTO BRASIL EFICIENTE. **Relatório de atividades- janeiro-maio/2014.** Disponível em:<<http://acijs.com.br/blog/wp-content/uploads/2014/06/RELAT%C3%93RIO-MBE-2014-JAN-MAIO.pdf>>. Acesso em 06 de fevereiro de 2015.

MPF/CE. **MPF recomenda que municípios divulguem lista de beneficiários do Bolsa Família.** Disponível em:<http://www.prce.mpf.mp.br/prm-crateus-taua/exibe_noticia?idNoti=54740&idPubl=7477>. Acesso em 31 de março de 2016.

OBSERVATÓRIO. **Luta contra a pobreza na cidade de Lisboa. Governo cria prestação social para trabalhadores em situação de pobreza.** 29 de janeiro de 2016. Disponível em:<<http://observatorio-lisboa.eapn.pt/governo-cria-prestacao-social-para-trabalhadores-em-situacao-de-pobreza/>>. Acesso em 05 de fevereiro de 2016.

ONUBR. **Programa Bolsa Família é exemplo de erradicação de pobreza.** Disponível em:<<https://nacoesunidas.org/programa-bolsa-familia-e-exemplo-de-erradicacao-de-pobreza-afirma-relatorio-da-onu/>>. Acesso em 17 de março de 2016.

OPHI. **Global Multidimensional Poverty Index 2014.** Disponível em:<<http://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/Global-MPI-2014-in-brief.pdf?0a8fd7>>. Acesso em 22 de janeiro de 2016.

PNUD. **Brasil mantém tendência de crescimento do IDH e reduz pobreza multidimensional , diz Relatório de Desenvolvimento Humano 2015.** Disponível em:<<http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=4237>>. Acesso em 30 de dezembro de 2015.

_____. **Brasil sobe uma posição no ranking do IDH e fica em 79º entre 187 países. 24 de julho de 2014.** Disponível em:<<http://www.pnud.org.br/noticia.aspx?id=3909>>. Acesso em 14 de outubro de 2015.

PORDATA. **Beneficiários do Rendimento Mínimo Garantido e do Rendimento Social de Inserção.** Disponível : www.pordata.pt. Acesso em 03 de maio de 2015.

THE WORLD BANK. **Brasil: Aspectos gerais.** Disponível em:<<http://www.worldbank.org/pt/country/brazil/overview>>. Acesso em 22 de dezembro de 2015.

_____. **O Banco mundial prevê que a pobreza global caia abaixo de 10% pela primeira vez; obstáculos importantes permanecem na meta de erradicação da pobreza até 2030.** Publicada em 4 de outubro de 2015. Disponível em:<<http://www.worldbank.org/pt/news/press-release/2015/10/04/world-bank-forecasts-global-poverty-to-fall-below-10-for-first-time-major-hurdles-remain-in-goal-to-end-poverty-by-2030>>.