

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
DOUTORADO EM SERVIÇO SOCIAL

ROSILAINE CORADINI GUILHERME

**RENDA MÍNIMA DE INSERÇÃO E TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA DE
RENDA:** as (a) simetrias entre União Europeia e MERCOSUL

PORTO ALEGRE

2016

ROSILAINE CORADINI GUILHERME

**RENDA MÍNIMA DE INSERÇÃO E TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA DE
RENDA: as (a) simetrias entre União Europeia e MERCOSUL**

Tese de Doutorado apresentada como requisito para obtenção do título de Doutora em Serviço Social, ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, da Faculdade de Serviço Social, da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Nelson dos Reis

Porto Alegre, RS.

2016

G956r

Guilherme, Rosilaine Coradini

Renda mínima de inserção e transferência condicionada de renda: as (a) simetrias entre União Europeia e Mercosul / Rosilaine Coradini Guilherme – Porto Alegre, 2016.

249 f. : il.

Tese (doutorado) – Programa de Pós-graduação em Serviço Social. Doutorado em Serviço Social. Escola de Humanidades da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2016

Orientador: Professor Dr. Carlos Nelson dos Reis

1. Serviço social 2. Proteção social 3. União Europeia 4. Mercosul 5. Pobreza I. Reis, Carlos Nelson dos II. Título

CDU: 364.442

ROSILAINE CORADINI GUILHERME

RENDA MÍNIMA DE INSERÇÃO E TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA DE

RENDA: as (a) simetrias entre União Europeia e MERCOSUL

Tese submetida ao processo de avaliação pela Banca Examinadora, para obtenção do título de Doutora em Serviço Social, aprovada em 31 de março de 2016, conforme normas da legislação vigente, pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Escola de Humanidades, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social.

Professora Doutora Jane Cruz Prates
Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social

Banca Examinadora:

Professor Doutor Carlos Nelson dos Reis
Orientador, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS)

Professora Doutora Jane Cruz Prates
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS)

Professora Doutora Maria Carmelita Yasbeck
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP)

Professor Doutor Osmar Thomas de Souza
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS)

Porto Alegre

2016

“Fica decretado que o dinheiro não poderá nunca mais comprar
o sol das manhãs vindouras. Expulso do grande baú do medo,
o dinheiro se transformará em uma espada fraternal
para defender o direito de cantar e a festa do dia que chegou”.

(Os Estatutos do Homem, Artigo XIII, Thiago de Mello)

Dedico esta Tese para todos (as) que acreditam e lutam por
uma sociedade igualitária e fraterna, cuja existência se realize
sob os princípios da emancipação humana, e o canto e a alegria
se constitua como um direito incondicional e permanente.

AGRADECIMENTOS

Nunca trouxe tanta coisa, nunca vim com tão pouco
eis a ponte para cruzá-la ou não cruzá-la
e eu vou cruzar sem prevenções
na outra margem alguém me espera
com um pêssego e um país.
(Mario Benedetti)

Hoje, ao concluir um ciclo em minha vida, muitas lembranças sobrevêm, foram momentos de alegrias e de tristezas, de realizações e de frustrações, de angústias e de superações, embora todos esses sentimentos e as pessoas especiais que me acompanharam tenham sido fundamentais à realização desta “travessia”.

Por isso, minha eterna e terna gratidão:

Aos meus pais Pedro (*In memoriam*) e Gecy (*In memoriam*), que me ensinaram a amar.

Ao meu filho, Thales, e ao Assis, companheiro de uma vida, por todos os minutos que estive longe, mesmo estando perto, pelo cuidado e apoio: sem vocês e sem o amor de vocês, o qual é infinitamente recíproco, eu nada seria.

Aos meus irmãos Wolney, Osny, Agnaldo e à minha irmã Rosangela, pelas doces lembranças da infância, e por podermos contar uns com os outros, em todos os momentos de nossas vidas, sempre com muito afeto e cuidado mútuos.

Ao meu irmão Osny e ao meu cunhado Paulo, pelas parcerias, alegrias e estadias compartilhadas na cidade de Porto Alegre, onde motivos não faltaram para saudarmos a vida.

Ao meu orientador, querido professor Carlos Nelson dos Reis, pela generosidade, cumplicidade e afetividade, levarei para toda vida os teus ensinamentos e a tua amizade, fostes determinante para a realização deste estudo, pois sempre pude contar com a tua sábia presença, inclusive quando surgiram as inseguranças e os desânimos.

À banca examinadora, estimadas professoras, Maria Carmelita Yasbeck e Jane Cruz Prates, saibam que desde a graduação vocês são, para mim, importantes referências profissionais, pessoas admiráveis, integrantes da história do Serviço Social brasileiro; ao professor Osmar Thomas de Souza, pela disponibilidade e generosidade em contribuir com este estudo, a partir dos seus ricos conhecimentos na área das ciências econômicas.

Aos colegas do Núcleo de Estudos em Políticas e Economia Social – NEPES, pelas trocas de experiências e de amizades, local em que podemos contar com as presenças sábias e afetuosas do professor Carlos Nelson dos Reis e da professora Berenice Rojas Couto.

Aos professores do PPGSS e colegas do doutorado, com os quais tive o privilégio de compartilhar conhecimentos, além da paixão pela profissão.

À Rosa Helena Stein, professora do Departamento de Serviço Social na Universidade de Brasília, por gentilmente ter disponibilizado o texto de sua Tese, o qual contribuiu à minha aproximação com o tema políticas de transferência de renda na Europa e na América Latina.

À Juliana Helmann Cavalleiro e à Andréa Kuttner, funcionárias do PPGSS, por sempre me receberem com um sorriso, além da presteza profissional.

Às colegas professoras do curso de Serviço Social do Centro Universitário Franciscano, Carin Otília Kaefer, Isabel Graciele Padoin e Larissa Ramalho Pereira, por me apoiarem durante esses quatro anos, especialmente pela amizade incondicional que temos umas pelas outras.

Aos meus queridos (as) alunos (as) do Curso de Serviço Social do Centro Universitário Franciscano, pelo carinho e amizade, além do amor que juntos cultivamos pela profissão.

Por fim, agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, pela Bolsa de Estudo, a qual foi fundamental para a concretização do doutorado.

RESUMO

Esta Tese comporta a análise das principais (a) simetrias e decorrentes contradições implícitas nos Programas de Renda Mínima de Inserção, praticados pelos países da União Europeia – UE, frente às dos Programas de Transferência Condicionada de Renda, em execução nos países do Mercado Comum do Sul – MERCOSUL, em níveis intra e entre blocos econômicos, no intuito de produzir conhecimentos orientados à construção de políticas sociais públicas redistributivas pautadas na lógica do direito, cujo caráter seja universalista. O processo de problematização do objeto de estudo se pauta, epistemologicamente, no método dialético-crítico, em razão de uma opção teórica e da especificidade do estudo que pressupõe a intrínseca contradição entre Estado, mercado e sociedade. Em conformidade, prevê a abordagem comparada sob a perspectiva histórico-estrutural, além de se apoiar no enfoque misto, correlacionando dados qualitativos e quantitativos, tendo como intervalo temporal de observação o período de 1990 a 2015. Trata-se de uma pesquisa quanti-qualitativa do tipo exploratória, em que o levantamento dos dados se baseia em fontes documental e bibliográfica de procedência nacional e internacional. Em relação à escala geográfica de observação, delimitaram-se os Estados Parte e Estados Associados do MERCOSUL, e os países da UE que integram a denominada zona do euro, atribuindo ênfase aos programas praticados por França e Portugal, assim como as experiências em execução no Chile e no Brasil. No processo da pesquisa tratou-se de realidades históricas distintas, em decorrência o objeto de estudo se revelou heterogêneo, tanto em nível intra como entre blocos econômicos. Entendeu-se que a contradição subjacente aos referidos programas, reside no fato dos mesmos configurarem uma resposta secularmente utilizada à permanência e manutenção da concentração da riqueza, na medida em que almejam instituir a coesão/integração social, sob os fundamentos da economia de mercados. Concretamente, os referidos programas, apesar de se apresentarem numa versão mais sofisticada, não configuram medidas inovadoras de combate à pobreza, ao contrário, pois replicam métodos seculares de regulação das contradições decorrentes da concentração privada da riqueza, ocultando as origens dessa aguda expressão da questão social. Ao invés de se combater com mudanças de cunho estrutural as desigualdades sociais, que se moldam conforme os diversos ciclos econômicos e particularidades territoriais, (re) editam-se medidas emergenciais consagrando o recuo do princípio da universalidade em prol da focalização. Colocou-se em evidência questão considerada como fundamental a ser ponderada, pois apesar dos programas, em níveis intra e entre blocos, revelarem assimetrias quanto aos aspectos metodológicos e quanto ao conteúdo dos componentes que os estruturam, são simétricos em termos de concepção estrutural. O que corresponde ao limite central dessa política pública que não configura um direito adquirido, em vista das prestações sociais e pecuniárias possuírem caráter transitório, além de serem personalizadas ao ‘problema’ de cada indivíduo/famílias, impulsionando a fragmentação dos processos históricos e, de modo consequente, das políticas sociais. Por fim, pretendeu-se colocar em pauta o combate das desigualdades sociais, sob o ponto de vista estrutural, o que corresponde ao processo de mudanças na orientação das políticas econômicas que se sustentam no referencial teórico neoliberal, invertendo a atual prevalência do econômico sobre o social.

Palavras-chave: Proteção Social, União Europeia, MERCOSUL.

ABSTRACT

This thesis involves an analysis about the main (a) symmetries and consequent contradictions implicit in the Minimum Income Insertion Programs, practiced by the European Union countries – EU, against the Conditional Cash Transfer Programs, in execution by the countries of the Southern Common Market – MERCOSUR, inside or between economic blocs, going produce oriented knowledge to construct social public redistributive policies guided by the logic of law, whose character be universalist. The problematization process of the study object is guided, epistemologically, in the dialectical-critical method, in reason of a theoretical option and the specificity of the study that presuppose an intrinsic contradiction between State, market and society. In accordance predicts a comparative approach supported by the historical-structural perspective, in addition rely on mixed focus, correlating qualitative and quantitative data, having as a time interval of observation the period 1990-2015. This is a quantitative-qualitative research of exploratory kind, in which the collect of the data is based on documentary and bibliographic source of national and international origin. Regarding the geographical scale of observation, was delimited the States part and associate to MERCOSUR, and EU countries that integrates the named Eurozone, giving emphasis to programs practiced by France and Portugal, as well as the experiences in execution in Chile and Brazil. In the research process it was considered the different historical realities, as a result, the study object revealed heterogeneous, both inside and between economic blocs. It was understood that the underlying contradiction to the related programs resides in the fact that they configure a response secularly used to maintain the concentration of wealth, in the sense that aims to provide cohesion/social integration under the fundamentals of markets economy. Specifically, these related programs, although present a more sophisticated version, they do not constitute innovative measures to combat poverty, on the contrary, because replicate secular methods of regulation of the contradictions arising from the private concentration of wealth, concealing the origins of this acute expression of the social questions. Instead of fighting with structural changes the social inequalities that shape as the various economic cycles and territorial features, (re) edit up with emergency measures enshrining the recoil of the universality principle in favor of focusing. It was put in evidence an issue considered fundamental to be considered, because despite programs, in levels inside and between blocs, reveal disparities regarding the methodological aspects and the contents of the components that structure are symmetrical in terms of structural conception. Which corresponds to the central limit of this public policy that does not constitute an acquired right, in view of the social and financial installment having transitory character, besides are customized to the 'problem' of each individual/families, leading the fragmentation of historical process and, consciously, the social policies. Finally, it was intend to put on schedule the fight against social inequalities under the structural point of view, which matches with the process of changes in the orientation of economic policies that sustain the neoliberal theoretical, inverting the current prevalence of the economic over the social.

Key-words: Social Protection, European Union, MERCOSUR.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – Regimes de Bem-Estar Europeu	102
Quadro 2 – Síntese dos Esquemas de RMI. Zona do Euro (19 países)	105
Quadro 3 - Esquemas de RMI. Zona do Euro (19 países). Síntese das Prestações Pecuniárias 2014	115
Quadro 4 - Variáveis da RSA 2015 – França	135
Quadro 5 – Síntese da Estrutura Básica da RSA 2015 – França	137
Quadro 6 – Síntese da Estrutura Básica da RSI 2015 – Portugal	158
Quadro 7 - Escala de valores às Prestações Pecuniárias - RSI – Portugal	161
Quadro 8 – América Latina e Caribe: países e seus respectivos Programas de Transferência Condicionada de Renda – PTCR em 2015	173
Quadro 9 – Síntese do PTCR – Países do MERCOSUL – Estados Partes e Estados Associados – 2015 – (08 países)	178
Quadro 10 - Síntese da Estrutura Básica do Chile Solidário 2015	194
Quadro 11 - Síntese da Estrutura Básica do Bolsa Família 2015 – Brasil	207
Quadro 12 – Síntese das (a) simetrias entre os blocos econômicos referentes aos Programas Sociais RMI e PTCR – UE e MERCOSUL	227

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Europa 2020 – Indicadores Estratégicos, UE 28 – Evolução de Metas.....	100
Tabela 2 - Indicadores Sociais –UE, Zona do Euro (19 países)	121
Tabela 3 - Montante das Prestações de RMI e Limiares de Risco de Pobreza Zona do Euro – (19 países).....	124
Tabela 4 – Montante da RSA França – Conforme Composição do agregado familiar	137
Tabela 5 – Síntese da Abrangência da RSA França – em nível de Famílias Beneficiadas	141
Tabela 6 - O <i>ex ante</i> e o <i>ex post</i> à implantação das Transferências Sociais – França	142
Tabela 7 - Taxa de Desemprego e de Risco de Pobreza Trabalhando – França.....	143
Tabela 8 - Síntese da Abrangência do RSI em nível de Famílias e Indivíduos Beneficiários – Portugal.....	163
Tabela 9 – O <i>ex ante</i> e o <i>ex post</i> à implantação das Transferências Sociais – Portugal.....	164
Tabela 10 - Taxa de Desemprego e Média Anual de Desempregados Inscritos no CEIFP – Portugal.....	165
Tabela 11 - MERCOSUL – Gastos públicos com PTCR em percentual do PIB e percentual da população atendida em relação a total – 2011	186
Tabela 12 - Chile Solidário: gastos em relação ao PIB, cobertura de famílias e pessoas e percentual de cobertura em relação ao total da população	199
Tabela 13 - Chile: comportamento percentual da pobreza e da indigência.....	199
Tabela 14 – Bolsa família e Cadastro Único: intervalos de renda, famílias e pessoas cadastradas e percentual dos beneficiários de acordo com o intervalo de renda em 11/2015	211
Tabela 15 - Brasil: comportamento percentual da pobreza e da indigência	212
Tabela 16 - Programa Bolsa Família: gastos em relação ao PIB, cobertura de famílias e pessoas e percentual de cobertura em relação ao total da população	213

LISTA DE SIGLAS

- AL** América Latina
- ADECRI** Agência para o Desenvolvimento e Coordenação das Relações Internacionais
- API** Abono de Família Monoparental
- BCE** Banco Central Europeu
- BF** Bolsa Família
- BID** Banco Interamericano de Desenvolvimento
- BIRF** Banco Internacional de Reconstrução e Fomento
- BM** Banco Mundial
- BPC** Benefício de Prestação Continuada
- CadÚnico** Cadastro Único
- CAF** Caixas de Alocações Familiares
- CAPES** Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
- CASF** Código de Ação Social e Famílias
- CE** Comissão Europeia
- CEE** Comissão Económica Europeia
- CEIFP** Centros de Emprego do Instituto de Emprego e de Formação Profissional
- CLEISS** Centro de Conexões Europeia e da Segurança Social Internacional
- CEPAL** Comissão Económica para a América Latina
- CERs** Contrato de Compromissos Recíprocos
- CIES-IUL** Centro de Estudos Socioeconómicos do Instituto Universitário de Lisboa
- CLA** Comissão Local de Acompanhamento
- CNAF** Caixa Nacional de Alocações Familiares
- DDS** Divisão de Desenvolvimento Social
- EEE** Espaço Económico Europeu
- EUROSTAT** Sistema Europeu de Estatísticas
- EUA** Estados Unidos da América
- EMIN** Rede Europeia de Renda Mínima
- FMI** Fundo Monetário Internacional
- FOCEM** Fundo para Convergência Estrutural
- FSE** Fundo Social Europeu
- HIV/AIDS** Síndrome da Imunodeficiência Adquirida
- IBGE** Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas

IDH Índice de Desenvolvimento Humano

IDH-D Índice de Desenvolvimento Humano ajustado à Desigualdade

INSEE Instituto Nacional de Estatísticas e de Estudos Econômicos

ISS Instituto de Segurança Social

LOAS Lei Orgânica da Assistência Social

MAC Método Aberto de Coordenação

MDM Metas de Desenvolvimento do Milênio

MDS Ministério de Desenvolvimento Social

MERCOSUL Mercado Comum do Sul

MISSOC Sistema de Informação Mútua de Proteção Social

NAFTA Tratado Norte-Americano de Livre Comércio

NEPES Núcleo de Estudos em Políticas e Economia Social

NLI Núcleos Locais de Inserção

OCDE Organização Europeia para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ODM Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

OMIL Oficina Municipal de Información Laboral

OMC Organização Mundial do Comércio

ONG's Organizações Não Governamentais

ONU Organização das Nações Unidas

PEAS Plano Estratégico de Ação Social

PETI Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PIB Produto Interno Bruto

PBF Programa Bolsa Família

PNUD Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento

PORDATA Base de Dados Portugal Contemporâneo

PPS Paridade de Poder de Compra Padrão

PPAE Projeto Personalizado de Acesso ao Emprego

PROGRESS Programa para o Emprego e Solidariedade Social

PTCR Programas de Transferência Condicionada de Renda

RM Renda Mínima

RMG Rendimento Mínimo Garantido

RMI Renda Mínima de Inserção

RMV Renda Mensal Vitalícia

RSA Renda de Solidariedade Ativa

RSI Rendimento Social de Inserção

SM Salário Mínimo

UE União Europeia

UNB Universidade de Brasília

UNICEF Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 CRESCIMENTO ECONÔMICO, POBREZA E PROTEÇÃO SOCIAL	21
2.1 AS ORIGENS DA RIQUEZA NAS NAÇÕES EUROPEIAS	21
2.2 POBREZA E PROTEÇÃO SOCIAL: ENTRE A TESE LIBERAL, KEYNESIANA E NEOLIBERAL	34
2.2.1 Mercantilismo e as Leis de Assistência aos Pobres.....	35
2.2.2 Liberalismo Clássico e a Teoria do Bem-Estar de Smith.....	39
2.2.3 Crítica de Marx ao Liberalismo Clássico e à ‘Legislação Sanguinária’.....	42
2.2.4 Keynes e o Estado de Bem-Estar Social	45
2.2.5 O Novo Liberalismo de Hayek e o Estado Mínimo de Bem-Estar Social.....	48
2.3 AS ORIGENS DO ‘CRESCIMENTO ECONÔMICO’ NAS NAÇÕES LATINO-AMERICANAS.....	51
2.3.1 Pobreza e Proteção Social: da tese Liberal à Cepalina à Neoliberal	61
3 A ESTRUTURA INSTITUCIONAL DA UNIÃO EUROPEIA E DO MERCOSUL	67
3.1 EUROPA 2020: A PLATAFORMA CONTRA A POBREZA E A EXCLUSÃO SOCIAL.....	74
3.2 MERCOSUL: O PLANO ESTRATÉGICO DE AÇÃO SOCIAL E OS OBJETIVOS DO MILÊNIO	84
4 A RENDA MÍNIMA DE INSERÇÃO NO CONTEXTO EUROPEU	91
4.1 RENDA MÍNIMA DE INSERÇÃO E A POLÍTICA EUROPEIA DE INCLUSÃO ATIVA.....	95
4.2 AS EXPERIÊNCIAS DOS PAÍSES DA UNIÃO EUROPEIA	99
4.2.1 Elegibilidade e Condicionalidades	111
4.2.2 Subsídios e Direitos Especiais: habitação, aquecimento e saúde.....	113
4.2.3 Prestações Pecuniárias	115
4.3 O PROGRAMA FRANCÊS.....	126
4.3.1 A Renda de Solidariedade Ativa	132
4.4 O PROGRAMA PORTUGUÊS	145
4.4.1 O Rendimento Social de Inserção	152
5 TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA DE RENDA EM CONTEXTO DE AJUSTE ESTRUTURAL NA AMÉRICA LATINA	168
5.1 AS EXPERIÊNCIAS DOS PAÍSES DO MERCOSUL.....	176
5.2 O PROGRAMA CHILENO	187
5.2.1 O Chile Solidário	193
5.3 O PROGRAMA BRASILEIRO	200
5.3.1 O Bolsa Família.....	205

6 RENDA MÍNIMA DE INSERÇÃO E TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA DE RENDA	215
6.1 AS (A) SIMETRIAS ENTRE O PROGRAMA FRANCÊS E O PROGRAMA PORTUGUÊS.....	215
6.2 AS (A) SIMETRIAS ENTRE O PROGRAMA CHILENO E O PROGRAMA BRASILEIRO.....	221
6.3 AS (A) SIMETRIAS ENTRE UNIÃO EUROPEIA E MERCOSUL.....	225
7 CONCLUSÃO	230
REFERÊNCIAS	233

1 INTRODUÇÃO

Esta Tese é produto de uma pesquisa desenvolvida em nível de Doutorado, junto ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUC-RS. Tem como objeto de estudo os Programas de Renda Mínima de Inserção, praticados pelos países da União Europeia – UE, e os de Transferência Condicionada de Renda, em execução no Mercado Comum do Sul – MERCOSUL. Tais Programas visam garantir uma condição mínima de vida às pessoas cujas rendas pessoais e familiares sejam insuficientes à subsistência. Trata-se de políticas sociais de natureza assistencial não contributiva com foco na pobreza e indigência, concedidas na forma monetária e não monetária, mediante testes de meios e do cumprimento de determinadas condições.

Historicamente, a concepção de pobreza é associada à incapacidade laboral individual, causando o obscurecimento do seu estatuto teórico, pois coloca num patamar pessoal tal condição. Nesta linha de raciocínio, o valor atribuído ao trabalho, nas suas variadas formas, como o escravo e o livre, permanece inalterado quando da justificativa às persistentes desigualdades de renda e riqueza. Entendê-lo a partir da tese liberal – como uma justa e consentida medida à propriedade privada – permite que se correlacione criticamente tais assertivas às concepções incorporadas nas medidas de provisão social ao longo da história da humanidade, desde as pretéritas Leis dos Pobres às contemporâneas experiências de Renda Mínima de Inserção e de Transferência Condicionada de Renda, praticadas na UE e no MERCOSUL, respectivamente.

Esta legislação, datada originalmente em 1601 na Inglaterra, expressa a obrigatoriedade do trabalho aos pobres aptos ao labor. “A Poor Law, conforme aplicada às leis de 1536 até 1601, pode ser considerada um verdadeiro equívoco, mas foi ela e as emendas subsequentes que se constituíram a meta do código de trabalho da Inglaterra” (POLANYI, 2000, p.109). Tal perspectiva, associada à tese liberal, não reconhece a pobreza como um fenômeno estrutural, ao contrário, utiliza o método punição-correção como sinônimo de ação assistencial, na medida em que classifica as políticas sociais como uma forma de incentivo à desocupação laboral voluntária. Isso revela o denominado *workfare* que condiciona a proteção social a um merecimento, sob o critério da incapacidade biológica e não em função da satisfação integral das necessidades humanas. Na perspectiva “liberal, a miséria é insolúvel e

alguns indivíduos (crianças, idosos, deficientes) não têm condições de competir no mercado de trabalho, ao Estado cabe apenas assegurar assistência mínima a esses segmentos, como um paliativo” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p.62).

No continente europeu, a implantação da Renda Mínima de Inserção é contemporânea à do sistema de seguridade social Beveridgiano instituído no Estado de bem-estar-social, embora sua expansão ocorra somente nos anos 1970/1980. Há que “com a *National Assistance Act*, de 1948, a Grã-Bretanha passa a ter um verdadeiro mecanismo de renda mínima em dinheiro, garantida sem limite de tempo a todas as famílias em um nível suficiente para atender às necessidades de subsistência” (VANDERBORGHT; PARIJS, 2006, p.40). Diferentemente, no latino-americano, a Transferência Condicionada de Renda surge nos anos 1990 e se prolifera ao longo dos anos 2000. Na concepção da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe – CEPAL (2009), essas iniciativas são centrais no âmbito das políticas sociais de combate à miséria em dezessete países da região, abrangendo 17% da sua população. Trata-se de programas de caráter não contributivo “que buscam ao mesmo tempo aumentar os níveis de consumo das famílias por meio de transferências monetárias – e assim reduzir a pobreza no curto prazo – e fortalecer o capital humano de seus membros para romper a reprodução intergeracional da pobreza (CEPAL, 2009, p. 29).

A relativa simetria temporal em termos de expansão territorial dessas experiências remete às mudanças na economia mundial iniciadas nos anos 1970, as quais são consubstanciadas pela substituição do padrão fordista/taylorista pela gestão flexível, cujos resultados revelam alterações significativas nos mercados de trabalho, nos produtos e nos padrões de consumo em geral. Tal conjuntura equivale ao crescente aumento do desemprego estrutural, da pobreza e à reorientação dos conquistados sistemas de proteção social fundados no trabalho formal, comumente associados ao denominado pacto pós-Segunda Guerra Mundial. Por isso, a definição clássica de proteção social – que prevê a desmercantilização de serviços e bens sociais como direitos de cidadania numa perspectiva universal – é substituída por programas de renda mínima, os quais são potencialmente seletivos e focalizados na extrema pobreza e na pobreza.

No âmbito do continente latino-americano, os referidos programas têm como foco combater a extrema pobreza e, em alguns casos, a pobreza, cujas raízes, em grande medida, remetem aos processos de dominação colonial e de período escravocrata, além da atual subordinação às economias capitalistas avançadas. “A dominação externa, graças ao capitalismo monopolista, e ao recente padrão de imperialismo total, ramificou-se e

intensificou-se a ponto de organizar-se a partir de dentro em bases quase simétricas às da antiga dominação colonial” (FERNANDES, 2009, p.97).

Já no continente europeu, o intuito consiste em administrar os impactos sucedidos pela desestruturação da denominada ‘Sociedade Salarial’. “Quaisquer que possam ser as causas, o abalo que afeta a sociedade no início dos anos 1970 manifesta-se de fato, em primeiro lugar, através da transformação da problemática de emprego”. (CASTEL, 2012, p. 513). Esses distintos contextos e concepções integram o presente estudo, que busca confrontar alguns dos clássicos construtos teóricos, sobre a pobreza e a proteção social, com ênfase nas experiências de renda mínima, tendo como ponto de partida a análise da instituição da propriedade privada e de paradigmas de desenvolvimento econômico que determinam níveis assimétricos de riqueza e pobreza entre as nações. “O argumento da direita é que o desemprego surge quando os trabalhadores cobram um preço muito alto por seu trabalho [...] isso costuma acontecer quando as políticas de bem-estar são muito generosas” (HARVEY, 2013, p. 269).

Na primeira década do século XXI, sob a preponderância do mercado, inicia-se, nos Estados Unidos – EUA, expressiva recessão econômica que atinge, de forma sistêmica, os demais países do globo, impulsionando impactos sociais como o aumento do desemprego e da pobreza, com sérias repercussões no continente europeu. Em consequência, são postas em execução medidas de austeridade – vivenciadas na América Latina desde os anos 1990 – cujo significado, no campo da proteção social, se traduz em restritivas reformas. Daí reitera-se a importância da presente pesquisa, considerando que a mesma poderá contribuir à elucidação desses processos – “tendo em vista salientar as determinações históricas que redimensionam a questão social” (IAMAMOTO, 2008, p.106). O que inclui a reorientação dos sistemas de proteção social, isto é, o amplo consenso, acerca das políticas sociais focalizadas como os referidos programas. “Nessa perspectiva, a questão social é mais do que as expressões da pobreza, miséria e ‘exclusão’, condensa a banalização do humano, que atesta a radicalidade da alienação e a invisibilidade do trabalho social – e dos sujeitos que realizam na era do capital fetiche” (IAMAMOTO, 2008, p.125).

Para o desenvolvimento do presente estudo, apoia-se no pressuposto conceitual – com base em referência marxiana – de que a pobreza possui causas estruturais, envolvendo processos permeados por contradições. Entende-se “a pobreza como uma das manifestações da questão social, e dessa forma como expressão direta das relações vigentes na sociedade,

localizando a questão no âmbito das relações constitutivas de um padrão de desenvolvimento capitalista [...]” (YAZBEK, 2012, p. 289).

Daí a clareza de que a questão social e suas expressões representadas na desigualdade e na pobreza criam-se e recriam-se como produto historicamente determinado pelo modo de produção capitalista na sua relação antagônica com o trabalho, por isso pressupõe processos de resistência. Igualmente, no âmbito das assimetrias, em termos de crescimento econômico entre as nações, tem-se que “a própria acumulação de capital produz desenvolvimento e subdesenvolvimento como momento mutuamente determinados do movimento desigual e combinado do capital” (MANDEL, 1982, p.58). Fica claro, então, que os binômios pobreza/riqueza e inclusão/exclusão se determinam mutuamente, expondo incongruências quando da ideia de inclusão na própria estrutura que exclui. Compartilha-se a concepção de que “a questão social não se identifica com a noção de exclusão social, hoje generalizada, dotada de grande consenso nos meios acadêmicos e políticos” (IAMAMOTO, 2008, p.165).

Diante dessas reflexões introdutórias, condensam-se os seguintes questionamentos, os quais irão nortear o processo de problematização do objeto de estudo: a) Qual é o conteúdo dos processos históricos que moldam os contemporâneos Programas de Renda Mínima de Inserção – RMI e de Transferência Condicionada de Renda – PTCR no âmbito dos países da UE e do MERCOSUL? b) Quais são as concepções teóricas que sustentam as experiências práticas de RMI e de PTCR entre os países da UE e do MERCOSUL? c) Quais são as (a) simetrias entre o Programa de RMI praticadas na UE, partindo de França e Portugal, frente às do PTCR praticadas no MERCOSUL, a partir do Brasil e Chile? O interesse pela temática decorre de experiências teórico-prática na área de conhecimento do Serviço Social e, em especial, da inserção no Núcleo de Estudos em Políticas e Economia Social – NEPES¹ deste Programa de Pós-Graduação.

Outro aspecto levado em consideração é a possível contribuição ao campo de conhecimento das Ciências Sociais Aplicadas e áreas afins. Entende-se que, embora existam importantes estudos sobre o PTCR envolvendo o Brasil e, em maior escala, a América Latina, cabe compará-los aos de RMI praticados na UE, implicando as mais diversas disciplinas como Serviço Social, Economia, Direito, Ciência Política, etc. A comprovação da pertinência acadêmica e social do estudo decorre de levantamento realizado na base de dados do portal

¹Entre as temáticas pesquisadas no NEPES se destaca a produção sobre a região latino-americana e, mais especificamente, sobre os Programas de Transferência Condicionada de Renda.

virtual da CAPES, especificamente as dissertações e teses produzidas entre 1987 e 2011². No levantamento, foi possível constatar que uma parcela significativa da produção envolve análises de iniciativas de provisão social em desenvolvimento no Brasil como os Programas Bolsa Família e o Fome Zero, além do Benefício de Prestação Continuada – BPC.

Há clareza de que a literatura das Ciências Sociais e Humanas, tanto em nível nacional quanto internacional, compõe importante acervo sobre políticas sociais de natureza assistencial não contributiva como os programas de renda mínima. Entretanto, é no âmbito de um estudo comparado, envolvendo os países que compõem os blocos econômicos, europeu e latino-americano, que se requerem novas pesquisas, considerando os seus diferentes contextos sócio-históricos. No âmbito do presente estudo, considera-se cada uma das experiências em particular, embora seja dispensada atenção as possíveis relações e contradições existentes. Logo, o problema de pesquisa se traduz no seguinte questionamento: Quais são as principais (a) simetrias e decorrentes contradições implícitas nos Programas de Renda Mínima de Inserção, praticados pelos países da União Europeia, frente às dos Programas de Transferência Condicionada de Renda, em execução nos países do Mercado Comum do Sul?

Epistemologicamente esta pesquisa pauta-se no método dialético-crítico, em razão de uma opção teórica e da especificidade do estudo que pressupõe a intrínseca contradição entre Estado, mercado e sociedade. Assim, no campo da proteção social, “nada é isolado. Isolar um fato, um fenômeno, e depois conservá-lo pelo entendimento nesse isolamento, é privá-lo de sentido, de explicação, de conteúdo” (LEFEBVRE, 1975, p. 238). O método dialético, “busca penetrar – sob as aparências de estabilidade e de equilíbrio – naquilo que *já* tende para o seu fim e naquilo que *já* anuncia seu nascimento. Busca, portanto, o movimento profundo (essencial) que se oculta sob o movimento superficial” (LEFEBVRE, 1975, p. 238).

Tendo como base tais pressupostos, o estudo tem como objetivo geral analisar as principais (a) simetrias e decorrentes contradições implícitas nos Programas de RMI, praticados pelos países da UE, frente às dos PTCR, em execução nos países do MERCOSUL, em nível intra e entre blocos econômicos, no intuito de produzir conhecimentos orientados à construção de políticas sociais públicas redistributivas pautadas na lógica do direito, cujo caráter seja universalista. Tem-se que uma “pesquisa deve responder sempre a um problema, seja teórico ou prático. Em se tratando do referencial dialético-crítico, no entanto, sempre será

² Nessa fase exploratória identificou-se uma Tese, publicada em 2005, que trata das políticas de transferência de renda na Europa e na América Latina, de autoria da Assistente Social e Docente da Universidade de Brasília – UnB, Dr^a Rosa Helena Stein.

teórico-prático, porque o caráter interventivo lhe é constitutivo, na medida em que tem a transformação do real como finalidade [...]” (PRATES, 2012, p. 127).

Essas premissas condensam os seguintes objetivos específicos: a) analisar a configuração histórica dos Programas de RMI e de PTCR no âmbito dos países da UE e do MERCOSUL, a fim de confrontar os seus construtos teóricos, políticos e econômicos; b) mapear as experiências práticas de RMI e de PTCR, no intuito de expor as suas concepções e respectivas repercussões no ‘alívio à pobreza’, entre países componentes dos blocos econômicos da UE e do MERCOSUL; c) comparar as principais similitudes e diferenças entre o RMI praticado na UE, partindo de França e Portugal, e às do PTCR praticados no MERCOSUL, a partir de Brasil e Chile, a fim de explicitar as suas (a) simetrias e decorrentes contradições em nível entre e intra bloco econômico.

Em termos metodológicos, a pesquisa classifica-se como exploratória, pois presume “proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito” (GIL, 2010, p. 27), além de ser compatível aos seus pressupostos, ou seja, “é possível identificar pesquisas bibliográficas, e estudos de caso e mesmo levantamentos de campos que podem ser considerados estudos exploratórios” (GIL, 2010, p.27). Em conformidade prevê a perspectiva comparada dos fenômenos, quer dizer, parte-se das proposições de que “o enfoque comparativo enriquece a pesquisa qualitativa, especialmente se ele se realiza na perspectiva histórico-estrutural” (TRIVINÕS, 2006, p. 136). Para tanto, apoia-se na abordagem do tipo quantitativa qualitativa ou no enfoque misto por “ênfatar a articulação de dados dos dois tipos são mais coerentes com o método marxiano de investigação que ressalta essa relação como necessária” (PRATES, 2012, p.123).

Em consonância com o problema e objetivos da pesquisa o espaço geográfico e o intervalo temporal de observação abrangem, respectivamente, os países da UE e do MERCOSUL no período de 1990 a 2015. O tipo da amostragem classifica-se como não probabilística, ou seja, “não apresenta fundamentação matemática ou estatística, dependendo unicamente de critérios do pesquisador” (GIL, 1994, p. 93). Os programas inclusos na amostra da pesquisa possuem como beneficiários às pessoas aptas ao trabalho, por isso os esquemas³ destinados às pessoas idosas e/ou com deficiência são desconsiderados, apesar de ambos possuírem natureza assistencial não contributiva. No mapeamento das experiências têm-se como critério, no âmbito europeu, os países integrantes da UE pertencentes à zona do euro e, no do

³No Brasil, além do Programa Bolsa Família - PBF, destinado às pessoas ‘aptas ao trabalho’, existe o Benefício de Prestação Continuada - BPC, cujos beneficiários são idosos e pessoas com deficiência.

território latino-americano, os da abrangência do MERCOSUL. Também foram escolhidos dois países de cada bloco para o aprofundamento e posterior comparação: Brasil – Bolsa Família (2003) e Chile – Chile Solidário (2002); França – Renda de Solidariedade Ativa (2008) e Portugal – Renda Social de Inserção (2003). No processo de comparação das experiências, privilegiam-se as seguintes dimensões: princípios básicos; população-alvo; critérios à elegibilidade; condicionalidade; prestações pecuniárias e sociais. Quanto aos dados estatísticos, os mesmos, igualmente serão matéria de comparação: abrangência dos programas em nível de indivíduos e/ou famílias beneficiadas; desemprego total; pessoas em privação material severa; desigualdade de distribuição de renda; risco de pobreza e exclusão social; pessoas em risco de pobreza *ex ante* e *ex post* transferências sociais; prestações sociais por função, etc.

Os critérios para a escolha dos dois países latino-americanos baseiam-se nas seguintes constatações: contemporaneidade na implantação dos programas; relativa similaridade na redução da taxa percentual de pessoas em situação de pobreza. Segundo dados da CEPAL (2011), o percentual de pessoas em situação de pobreza no Brasil, em 2001, abrange 37,5% e, em 2009, totaliza 24,9%; já o Chile, em 2000, apresenta 20,2% e, em 2009, 11,5%. Por sua vez, no âmbito do bloco econômico europeu, os países foram escolhidos em razão de possuírem indicadores sociais similares, publicados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Respectivamente, França e Portugal possuem: Índice de Desenvolvimento Humano - IDH (2012), de 0,893 e 0,816; Esperança de Vida ao Nascer (2012), de 81,7 e 79,7 anos; População Subnutrida (2010-2012), ambos com menos de 5%; Calorias Consumidas (2010-2012), de 3.530 e 3.620 Kcal/dia; População com Acesso à Água Potável (2010) de 100% e 99%; População com Acesso à Rede Sanitária (2010), ambos com 100%; Taxa Bruta de Matrículas para Todos os Níveis de Ensino (2011), de 94% e 96%.

No processo desta pesquisa, o levantamento de dados se baseia em fontes documental e bibliográfica, tendo como orientação que “seja considerada fonte documental quando o material consultado é interno à organização, e fonte bibliográfica quando for obtido em bibliotecas ou bases de dados”, além disso, considera-se o fato de que “a modalidade mais comum de documento é a constituída por um texto escrito em papel, mas estão se tornando cada vez mais frequentes os documentos eletrônicos, disponíveis sob os mais diversos formatos” (GIL, 2010, p.31). Importante mencionar que o referencial teórico – ou fonte secundária – ampara-se nos construtos produzidos, em especial, por assistentes sociais, historiadores, economistas e sociólogos, considerando a literatura nacional e internacional, na forma de livros, artigos, dissertações e teses. Na perspectiva marxiana “pela teoria, o sujeito

reproduz em seu pensamento a estrutura e a dinâmica do objeto que pesquisa. E esta reprodução (que constitui propriamente o conhecimento teórico) será tanto mais correta e verdadeira quanto mais fiel o sujeito for ao objeto” (NETTO, 2009, p. 673). A pesquisa documental – ou fonte primária – inclui documentos públicos e dados estatísticos, demográficos, econômicos, sociais a cargo de vários órgãos oficiais – em âmbito nacional e internacional – como Leis, Relatórios, Resoluções, Tratados, Recomendações, Códigos, etc. Tais documentos, em parte, foram coletados mediante o uso de recurso tecnológico, especificamente da *internet* que propiciou o acesso a importantes *websites*, com privilégio aos de caráter governamental como: Sistema Europeu de Estatísticas – EUROSTAT; Sistema de Informação Mútua de Proteção Social – MISSOC; Comissão Europeia – CE; Mercado Comum do Sul – MERCOSUL; Comissão Econômica para a América Latina – CEPAL, etc.

Os dados qualitativos encontram-se, em certa medida, sistematizados em quadros elucidativos, bem como os dados quantitativos se apresentam organizados em tabelas, de forma a facilitar a sua interpretação e decorrentes análises. Sobre a análise documental, Minayo apoiada em Bachelard, chama atenção para “o fato de que os textos não falam por si, eles respondem a indagações dos investigadores” (2006, p. 195). Nesse caso, o uso da técnica de análise documental prevê o reconhecimento de que os documentos possuem “uma infinidade de elementos que permitem complementar a análise de processos ou mesmo se constituir-se em fontes únicas para algumas investigações de extrema relevância como, por exemplo, avaliações de políticas públicas e programas sociais” (PRATES; PRATES, 2009, p.115). Ao optar pelo uso desta técnica se faz necessário, “explicitar o que vamos realizar, quando, como, por quanto tempo, se a partir de um roteiro ou se livre de tópicos norteadores (orientados apenas pelo esqueleto do projeto – o problema e as questões norteadoras)” (PRATES; PRATES, 2009, p. 119). No presente estudo, ampara-se na última opção, isto é, pelo uso da técnica de análise documental orientada pelo problema e questões norteadoras, além da base histórica e conceitual apresentada no referencial teórico-metodológico.

Nessa perspectiva, a pesquisa está estruturada, além desta introdução, da seguinte maneira: no segundo capítulo analisam-se os construtos teóricos, políticos e econômicos que moldam as sociedades do continente europeu e do latino-americano. No trato ao continente europeu, discorre-se sobre as origens da ‘riqueza das nações’ europeias num espaço temporal que envolve desde a sociedade primitiva à atualidade, com destaque às mutações do modo de produção e seus impactos na concepção de pobreza e de proteção social. Estas perpassam as teses, mercantil, liberal, keynesiana e neoliberal, cujos contrapontos, no seu conjunto,

sustentam-se na doutrina social de Marx. No alcance da América Latina trata-se das origens do seu ‘crescimento econômico’, desde os processos de colonização à atual subordinação aos organismos internacionais e agências multilaterais. Essas origens são analisadas com base nas teses, liberal, cepalina e neoliberal, de forma articulada ao sentido da pobreza e da proteção social.

No terceiro capítulo, aborda-se o contexto histórico da instituição da Europa Comunitária – atual UE – bem como a da latino-americana intitulada de Mercado Comum do Sul – MERCOSUL. De maneira complementar, destaca-se a perspectiva de integração regional entre os dois blocos econômicos, representados no birregionalismo. Também são referidas as recentes estratégias de crescimento econômico inclusivo com redistribuição, ou seja, o Plano Estratégico de Ação Social – MERCOSUL – e a Plataforma contra a Pobreza e a Exclusão Social que compõe a Europa 2020 – UE. Essas iniciativas são descritas a partir da sua relação com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio que estabelece uma agenda social mundial com metas a serem desenvolvidas nos anos 2000.

No quarto capítulo, apresenta-se uma sistematização dos Programas de RMI em desenvolvimento nos países que compõem a zona do euro. Esse ‘mapeamento’ e as análises decorrentes sintetizam as principais (a) simetrias e contradições em nível intra bloco econômico. As experiências da França, intitulada de Renda de Solidariedade Ativa, e de Portugal, denominada de Renda Social de Inserção, são abordadas de maneira pouco mais detalhada. Trata-se de dimensões que estruturam esses programas como princípios básicos, critérios à elegibilidade, condicionalidades, prestações pecuniárias, subsídios e direitos especiais. Complementarmente, o conjunto dos temas contidos no presente capítulo é articulado a diversos dados estatísticos, tanto os diretamente relacionados aos Programas como outros indicadores sociais, no intuito de que as análises decorrentes não se restrinjam à descrição das estruturas internas dos esquemas.

No quinto capítulo, são apresentados os PTCR em execução nos países que compõem o MERCOSUL, no sentido de expor um ‘mapeamento’ dessas experiências, o que corresponde a reunir informações que permitam desenvolver uma linha reflexiva acerca das suas particularidades, diferenças e contradições em nível intra bloco econômico. Em específico, serão abordadas as experiências do Chile, o qual, desde 2002, implementa o sistema intersetorial nomeado de Chile Solidário e a do Brasil que desde 2003 desenvolve o Programa Bolsa Família, a partir de alguns componentes que os estruturam como princípios básicos, população-alvo, critérios à elegibilidade, condicionalidades, prestações sociais e

pecuniárias, fontes de financiamento, além de dados estatísticos com caráter complementar como abrangências em nível de famílias beneficiadas, inversão do Produto Interno Bruto – PIB, em termos de despesas executadas em cada programa, e alguns indicadores sociais referentes a cada país.

No sexto capítulo, procede-se à comparação dos Programas de Renda Mínima de Inserção praticados na UE, partindo de França e Portugal, às dos Programas de Transferência Condicionada de Renda, praticados no MERCOSUL, a partir de Brasil e Chile, no intuito de colocar em questão as similaridades e disparidades existentes em nível entre e intra bloco econômico. Para tanto, são consideradas as informações e reflexões desenvolvidas nos capítulos quarto e quinto deste estudo, em virtude de terem versado sobre cada experiência em particular com atenção às suas determinações, embora de maneira articulada aos processos históricos correspondentes.

No último capítulo, apresenta-se a conclusão da presente pesquisa, tendo como pressuposto que tais programas, embora em contextos históricos e em estágios de desenvolvimento econômico e social distintos, igualmente são perpassados pela intrínseca tensão entre Estado, sociedade e mercado. Entende-se que é no centro desses conflitos que se constroem processos de resistências e, conseqüentemente, as constantes transformações da realidade. Entretanto, se faz necessário conhecer essa realidade, quer dizer, explicitá-la, no sentido de se criar estratégias ao enfrentamento da questão social nas suas expressões extremas como a pobreza e a indigência. É com este propósito que se pauta o presente estudo: produzir conhecimentos orientados à construção de políticas sociais públicas redistributivas pautadas na lógica do direito, cujo caráter seja universalista.

2 CRESCIMENTO ECONÔMICO, POBREZA E PROTEÇÃO SOCIAL

Impossível conceber qualquer análise – sobre as (a) simetrias existentes entre os Programas de Renda Mínima de Inserção, praticados pelos países da UE e os Programas de Transferência Condicionada de Renda do MERCOSUL – que não contemple o conteúdo dos processos histórico e das concepções teóricas que o sustentam. Nesse sentido, a civilização europeia se revela pioneira em criar mecanismos à instituição da propriedade privada, tanto de forma endógena com os cercamentos das terras comunais, quanto exógena com a colonização e exploração de outros continentes. Já a América Latina particulariza-se na medida em que representa territórios colonizados e explorados por países europeus. Essa superioridade de um continente sobre o outro estabelece importantes diferenças em termos de bem-estar econômico e social. Contudo, esse hiato entre o velho e o novo mundo, na atual sociedade, merece particular atenção, pois, em nível global, se estabelece uma preocupação comum ao trato da pobreza, embora existam níveis de carências distintos.

Nessa linha de raciocínio, no segundo capítulo desse estudo, analisam-se os construtos teóricos, políticos e econômicos que moldam as particularidades das sociedades do continente europeu e latino-americano. No trato ao continente europeu discorre-se sobre as origens da ‘riqueza das nações’ europeias num espaço temporal que envolve desde a sociedade primitiva à atualidade, com destaque às diversas mutações do modo de produção e seus impactos na concepção de pobreza e de proteção social. Essas mutações perpassam as teses mercantil, liberal, keynesiana e neoliberal, cujos contrapontos, no seu conjunto, sustentam-se na teoria social de Marx. No alcance da América Latina trata-se das origens do crescimento econômico, desde os antigos processos de colonização à atual subordinação aos organismos internacionais e agências multilaterais. Essas origens são analisadas com base nas teses, liberal, cepalina e neoliberal, de forma articulada ao sentido da pobreza e da proteção social num continente em que diversos países possuem os piores índices de desigualdade de renda e riqueza do mundo.

2.1 AS ORIGENS DA ‘RIQUEZA DAS NAÇÕES’ EUROPEIAS

O continente europeu, considerado o território de origem das revoluções burguesas, especialmente a Revolução Econômica Industrial Inglesa, em 1760, e a Revolução Política Francesa, em 1789, ambas situadas no século XVIII, é pioneiro em criar mecanismos à

instituição da propriedade privada. O pressuposto original é de que “a extensão de terra que um homem lavra, planta, melhora, cultiva, cujos produtos usam, constitui sua propriedade. Pelo trabalho, por assim dizer, separa-a do comum” (LOCKE, 1973, p.53). Essa ideia institui o que se denominou propriedade privada, estabelecendo como único limitador o consumo da produção para uso próprio, a fim de evitar a posse do seu excedente por ser considerado comum. Por outro lado, preconiza medidas que, por consentimento mútuo, possibilita o acúmulo de propriedade e de riqueza: a troca do produzido em abundância e do perecível, considerados de uso comum, por algo duradouro e não perecível. “E assim originou-se o dinheiro para que os homens pudessem guardar sem estragar-se, e que por consentimento mútuo recebessem em troca de sustentáculos da vida, verdadeiramente úteis, mas perecíveis” (LOCKE, 1973, p. 59).

Em convergência, o processo de ‘cercamentos’ das terras comunais pelos senhores feudais favorece a instituição da propriedade privada e estimula a transição do Feudalismo para o Capitalismo. O valor atribuído à terra ou área comum, a partir desse processo, estabelece, em parte da Europa, condição privilegiada economicamente, impulsionando o desenvolvimento da riqueza nacional e, de modo consequente, das classes sociais antagônicas⁴. De maneira específica, ao cercar os campos e as áreas comuns, se obstaculiza os homens livres não-proprietários a acessarem as terras produtivas, levando-os a recorrerem à sua força de trabalho por ser a única posse ou possibilidade de troca em favor da própria subsistência. Nessa formação social, o antagonismo de classes é determinado pela distinção do poder e hierarquia entre os senhores e religiosos, a nobreza feudal e os servos.

A primeira parte do século XVI é um divisor de águas na História da Europa. Marca a tênue linha divisória entre a ordem feudal decadente e o sistema capitalista que surgia [...]. A população da Europa Ocidental, que tinha permanecido relativamente estagnada durante um século e meio, aumentou em quase um terço, no século XVI, chegando a 70 milhões em 1600. O aumento da população foi acompanhado pelo *movimento do cercamento*, que começou na Inglaterra, já no século XIII. A nobreza feudal, cada vez mais necessitada de dinheiro cercava ou fechava terra que antes usara como pasto comum, utilizando-a, então, como pasto de ovelhas, para satisfazer à explosiva procura de lã pela indústria têxtil lanífera inglesa (HUNT, 1981, p. 38).

O ponto de partida da riqueza das nações europeias se inicia com o processo de cercamentos e se expande com a prática de melhoramento das terras não cultivadas, tido

⁴ Marx; Engels (2008) referem que a história de todas as sociedades de seu tempo envolve lutas de classes: o homem livre e escravo, patrício e plebeu, barão e servo, membro das corporações e aprendiz, enquanto opressores e oprimidos protagonizam uma luta ininterrupta.

como aplicação mais lucrativa. “O capital adquirido no comércio e nas manufaturas é todo ele um haver muito precário e incerto, até que parte seja posto a seguro e aplicado no cultivo e melhoramento das terras de um país” (SMITH, 1999, p. 713). Por outro lado, nessa sociedade pré-capitalista, ainda que mediada pelo dinheiro enquanto equivalente geral, não visa o lucro monetário no seu objetivo final. Portanto, “a metamorfose por meio da qual se realiza o intercâmbio dos produtos do trabalho, M-D-M⁵, exige que o mesmo valor na forma de mercadoria constitua o ponto de partida do processo e volte ao mesmo ponto também na forma de mercadoria.” (MARX, 2002, p. 141). Já no período do Capitalismo Comercial “o circuito D-M-D, ao contrário, tem por ponto de partida o dinheiro e retorna ao mesmo ponto. Por isso, é o próprio valor de troca o motivo que o impulsiona, o objetivo que o determina” (MARX, 2002, p. 180).

Por volta do século XVI, o tipo de indústria artesanal, onde o artesão era proprietário de sua oficina, de suas ferramentas e matérias-primas e funcionava como um pequeno produtor independente tinha sido largamente substituído, nas indústrias de exportação, pelo sistema de trabalho doméstico [...]. Já em épocas mais avançadas da utilização desse sistema, o capitalista comerciante era proprietário das ferramentas e das máquinas e do prédio onde a produção tinha lugar. O trabalhador já não vendia um produto acabado ao comerciante. Vendia somente seu próprio trabalho [...]. Quando isso ocorreu, o sistema capitalista foi criado (HUNT, 1981, p. 35).

Concomitante a esse processo, que resulta na transição do Feudalismo ao Capitalismo Comercial, com a finalidade de expandirem os seus mercados, países como Portugal, Espanha, França e Inglaterra passam a ocupar territórios em outros continentes. Além da invasão das terras de países da América Latina habitadas por suas populações nativas, também projetam explorar os da América do Norte. “Essa terra encontra-se na América do Norte, à venda quase de graça; algo que seria impossível na Europa onde todas as terras é há muito propriedade privada” (SMITH, 1999, p. 709). Entre os países colonizados, restringindo-se ao continente latino americano, há exemplos como Argentina, Brasil e Bolívia, onde seus habitantes nativos se tornam povos dominados pelos grandes impérios – atuais países capitalistas centrais. Há que o comércio externo de “Espanha e Portugal com outras partes da Europa, embora feita essencialmente por barcos estrangeiros é muito considerável. O comércio com as suas colônias é feito em barcos próprios, e é muito maior, dada a riqueza e a extensão dessas colônias (SMITH, 1999, p.712). Daí que o processo de colonização, exercido por países considerados metrópoles, compõe significativo impulso ao seu próprio crescimento

⁵Circuito que envolve a troca de mercadoria mediada pelo dinheiro: Mercadoria – Dinheiro – Mercadoria.

econômico e prossegue mesmo após alguns continentes colonizados se tornarem Estados-Nação. Assim, território como Brasil que se torna Estado Nação após três séculos da sua descoberta, conquistando a sua independência, posteriormente passa a ser considerado subdesenvolvido e economicamente dependente de países com crescimento econômico de maior escala.

Em consonância, os motivos para o estabelecimento de novas colônias, descritos em um capítulo do livro *A Riqueza das Nações*, de Adam Smith, envolvem a descoberta, a posse, e a exploração das suas extensas terras e minas de prata e ouro⁶. Também o fato de o povo europeu, ou seja, homens livres não proprietários habitantes das próprias nações colonizadoras, exigirem divisão de terras. “O povo começou a exigir terras e os ricos e grandes teimavam em não dispensar nenhuma parcela. A fim de satisfazê-los de algum modo, propunham muitas vezes o estabelecimento de novas colônias” (SMITH, 1999, p.93). Fica clara a ideia de que nesses territórios ocupados, os colonos europeus, individualmente, têm a chance de se apropriarem da quantidade de terra que lhes interessar mesmo quando ultrapasse suas capacidades de cultivá-la. Essa apropriação isenta de custos configura fator determinante do nível de concentração de riqueza estabelecido na Europa e, de modo consequente, do nível de crescimento econômico e social das ex-colônias.

Na obra mencionada há também referência das causas da prosperidade das novas colônias embasadas, em especial, na ‘superioridade’ das nações ‘civilizadas’ que, por meio dos seus colonos, podem aplicar a seu favor conhecimento da agricultura e outros ofícios semelhantes às dos seus países de origem, inclusive impondo aos nativos do ‘novo mundo’ o hábito da subordinação. “A abundância e o baixo preço das terras férteis constituem as principais causas da rápida prosperidade das novas colônias” (SMITH, 1999, p.116). Nesse processo os nativos das colônias, considerados selvagens, são transformados em homens livres não proprietários, fato que impõe nova e persistente polarização de classes. Ao contrário do homem livre europeu que no interior do seu território torna-se útil ao capital, quando da instituição do processo de compra e venda da força de trabalho, os nativos de algumas colônias são considerados excessivamente primitivos, por isso, inaptos ao labor.

⁶ Entre 1300 e 1500, a produção de ouro e prata, na Europa, estagna, ocasionando escassez aguda de moeda, pois são feitas com esses metais. Para solucionar a questão se inicia um processo de extração de metais em vários continentes, como a África. A sua extração e entrada em excesso, leva a Europa à forte inflação, sendo que os preços, durante o século XVI, sobem entre 150% a 400%. A classe capitalista foi a grande beneficiária da revolução dos preços (HUNT, 1981).

Outras forças de mudanças também foram instrumentais na transição para o capitalismo. Entre estas estava o despertar intelectual do século XVI, que promoveu o progresso científico, que logo foi aproveitado na prática de navegação. O telescópio e o compasso permitiram que os homens navegassem com muito mais precisão, cobrindo distâncias maiores. Isto levou às Grandes Descobertas. Num curto período, os europeus tinham mapeado rotas marítimas para as Índias, a África e as Américas. Essas descobertas tiveram uma dupla importância: primeiro resultaram num fluxo rápido e intenso de metais preciosos para a Europa; em segundo anunciaram uma época de colonização (HUNT, 1981, p.39).

O conjunto desses fatores, sobretudo a sofisticação do incipiente progresso científico do século XVI, culminou na Revolução Industrial, inicialmente liderada pelo Reino Unido. “A maquinaria é meio para a produção capitalista. Na manufatura o ponto de partida para revolucionar o modo de produção é a força de trabalho, na indústria moderna, o instrumental de trabalho” (MARX, 2002, p. 427). Isso significa que “a indústria moderna elimina tecnicamente a divisão manufatureira do trabalho, na qual o ser humano, com todas as suas faculdades e por toda a vida, fica prisioneiro de uma tarefa parcial” (MARX, 2002, p. 549). O Capitalismo Industrial – 1760 e 1870 – se fundamenta no paradigma teórico liberal que defende uma política favorável às forças da concorrência e o livre jogo da oferta e procura. “Foi somente nos anos 1820 que ele passou a representar os três dogmas clássicos [...]. Em resumo, um mercado de trabalho, o padrão-ouro e o livre comércio” (POLANYI, 2000, p. 166).

Sob tais princípios, cabe ao Estado, no campo econômico, desempenhar funções que preservem a propriedade privada. Esse cuidado, ao ser exercido pelo Capitalismo Industrial, não abrange somente a propriedade de terras como no período do Feudalismo, mas, também, os meios de produção e distribuição, incluindo a força de trabalho. Nesse sentido, entre 1848 e 1870, decorre período intitulado A Grande Expansão⁷ ou a Era do Capital⁸. O que significa que “o comércio mundial entre 1800 e 1840 não tinha chegado a duplicar. Entre 1850 e 1870, cresceu em 260%” (HOBSBAWM, 2002, p.60). Entretanto, referida expansão atinge o seu próprio esgotamento em 1870 e estende-se até 1895. O fato é que esse último processo,

⁷O período de grande expansão é contemporâneo ao movimento operário clássico. No Manifesto Comunista, publicado em 1848, consta que: “a história de todas as sociedades até agora tem sido a história das lutas de classes [...] sempre com a transformação revolucionária da sociedade inteira ou com o declínio conjunto das classes em conflito” (MARX; ENGELS, 2008, p.08).

⁸Eric Hobsbawm (2002) entende os anos de 1848 a 1875 como a Era do Capital e que a grande expansão econômica do período precede uma fase de esgotamento.

“minou as bases do liberalismo de meados do século XIX, que parecia tão fortemente estabelecido” (HOBSBAWM, 2002, p.76).

Essa nova era que se inicia com a momentânea crise da ordem capitalista, é precedida por flutuações da oferta e da procura, materializadas no processo da superprodução à recessão. De fato, “nas crises irrompe uma epidemia social que em épocas anteriores seria considerada um contrassenso – a epidemia da superprodução” (MARX; ENGELS, 2008, p. 18). Porém, se por um lado a Primeira Revolução Industrial, baseada no vapor, se encontra em esgotamento, em contrapartida surge uma Segunda Revolução – que vai de 1870 a 1970 – com a automotricidade. A classe burguesa “desenvolveu forças produtivas mais maciças e colossais que todas as gerações anteriores. Dominação das forças da natureza, maquinaria, aplicação da química na indústria e na agricultura, navegação a vapor, fixação de populações vindas não se sabe bem de onde (MARX; ENGELS, 2008, p.16).

O papel revolucionário, que a burguesia desempenha na história, não termina no rompimento das relações feudais, assim como não se dissolve no excessivo crescimento da indústria que provoca seu próprio esgotamento. Ou seja, ao invés de operar de maneira competitiva como na sua primeira fase, institui o Capital Financeiro que envolve a (neo) colonização e exploração de novos mercados em nível mundial. Para tanto, a estratégia do período clássico da colonização se reatualiza. Na versão clássica: “um mercador, não é necessariamente o cidadão de um país. É lhe em grande parte indiferente o local onde efetua o seu comércio e qualquer revés grave levá-lo-á a deslocar o seu capital, e com ele toda a indústria que apoia, de um país para outro” (SMITH, 1999, p. 713). A reatualização dessa estratégia se ampara, principalmente, na expansão do comércio internacional, o que corresponde ao domínio exercido “de modo imperialista, como o poder de um povo sobre o outro [...]. O efeito é a redistribuição da riqueza e o redirecionamento dos fluxos de capital para o benefício da potência hegemônica à custa de todos os outros” (HARVEY, 2011, p. 168).

Por esse motivo, a descolonização, ao contrário do que sua aceção pressupõe, não rompe com a dominação, a partir da expansão dos mercados pelas grandes potências, envolvendo a (neo) escravidão da força de trabalho de menor custo em relação à do seu território. O capital dos colonizadores interessa-se além da produção de matérias-primas “[...] a baixo custo por meio de métodos industriais avançados, em vez de utilizar escravos coloniais para produzi-los, mas também pela produção, nos próprios países subdesenvolvidos

de bens acabados que ali poderiam ser vendidos a preços de monopólio” (MANDEL, 1982, p.43). Com base nisso, a riqueza das nações europeias continua a se expandir por meio da (neo) colonização, uma vez que se difere do período precedente em que a descoberta de novos continentes enfoca na riqueza representada pelas terras livres. Há que “a dominação externa, graças ao capitalismo monopolista, e ao recente padrão de imperialismo total, ramificou-se e intensificou-se a ponto de organizar-se a partir de dentro em bases quase simétricas às da antiga dominação colonial” (FERNANDES, 2009, p. 97).

No entanto, considera-se que a referida simetria encontra traços assimétricos, pois, apesar de países como Espanha, Portugal e França exercerem dominação colonial em continentes do novo mundo, à época não instalam em suas colônias manufaturas importantes. “O comércio com as suas colônias é feito em barcos próprios [...]. Mas nunca foram instaladas em nenhum desses países quaisquer manufaturas importantes para a venda em mercados distantes” (SMITH, 1999, p.712). Esse aparente detalhe – referido por Smith – ao mesmo tempo em que determina um crescimento econômico de maior escala aos países do continente europeu, gera, em alguns territórios colonizados, como os da América Latina, um crescimento de menor escala. A partir dessa visão, fica claro que a riqueza das nações europeias possui tanto uma origem endógena, quanto exógena. Por um lado, os processos de colonização, a exploração de recursos naturais das colônias, somada à sujeição da mão de obra escrava, impulsionam o desenvolvimento do capitalismo e do seu avançado crescimento econômico. Por outro lado, no interior do próprio continente europeu há polarização de classes: o capitalista industrial e o trabalhador livre assalariado, sendo que o primeiro acumula riqueza mediante exploração do segundo.

É dessa maneira que o ‘longo século XIX’ abre passagem ao ‘breve século XX’ e, a peculiar habilidade do modo de produção capitalista em desviar ‘abismos econômicos’, novamente é testada. Com o fim do período da Grande Expansão de 1848-1875, e os efeitos do colapso econômico *ex-ante* a Segunda Guerra Mundial, ocorrem importantes flutuações na economia de mercados, culminando na Grande Depressão de 1929, fato responsável pela deterioração de 1/3 do mercado mundial, inclusive o europeu. Antes disso, com a Primeira Guerra Mundial – de 1914 a 1918 – ao seu final, produz significativas mudanças na escala do *ranking* mundial das grandes potências econômicas, causando alternância da hegemonia europeia aos Estados Unidos da América – EUA. Ou seja, “as grandes potências de 1914, todas europeias, haviam desaparecido [...] o EUA já eram uma grande economia industrial, o

grande pioneiro, modelo e força propulsora da produção em massa e da cultura de massa que conquistaram o globo durante o breve século XX [...] (HOBSBAWM, 1995, p. 23-4).

Já na década posterior ao conflito bélico, em razão da Grande Depressão de 1929, acontecem importantes danos socioeconômicos em escala mundial: “os valores das ações na Bolsa de Valores de Nova Iorque caíram de 87 bilhões para 19 bilhões de dólares; o desemprego aumentou para 12 milhões, um quarto da população sem meios de se sustentar; a renda agrícola caiu a menos da metade e o produto industrial caiu quase 50%” (HUNT, 1981, p.428). Esse ‘abismo econômico’, de escala global, põe em xeque a até então intocada teoria econômica clássica que defende as forças da concorrência e o livre jogo da oferta e procura. Paradoxalmente, a explicação da crise reside nas instituições do próprio sistema capitalista, que tem como fim o acúmulo privado de riqueza socialmente produzida. “O ápice do período depressivo – a crise de 1929-1932 –, como é amplamente reconhecido, promoveu, portanto, uma inflexão na atitude da burguesia, quanto à sua confiança cega nos automatismos do mercado” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 70).

Então, “por que o liberalismo sofreu uma queda entre as guerras, mesmo em Estados que não aceitavam o fascismo?” (HOBSBAWM, 1995, p. 139). Relaciona-se a esse questionamento a explicação teórica advinda do economista britânico John Maynard Keynes, publicada em 1936, no livro intitulado Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda, cuja função consiste em subsidiar a superação da Grande Depressão que perdura até a eclosão da Segunda Guerra Mundial – de 1939 a 1945. “A Segunda Guerra Mundial na verdade trouxe soluções, pelo menos por décadas. Os impressionantes problemas sociais e econômicos do capitalismo na Era da Catástrofe aparentemente sumiram. A economia do mundo ocidental entrou em sua Era de Ouro” (HOBSBAWM, 1995, p. 59). Logo, têm-se uma nova teoria compatível à manutenção do modo de produção capitalista, amparada em pilares básicos como o pleno emprego, renda e consumo. “Como os neoclássicos, Keynes argumentou que, para aumentar o emprego, os salários teriam que baixar e os lucros aumentar (e muitos conservadores da época achavam que Keynes era um radical!). A diminuição do salário real seria resposta para o desemprego” (HUNT, 1981, p. 435).

Nesse caso, as ideias formuladas por Keynes retratam a conciliação entre capital e trabalho, na medida em que o Estado associa-se ao empresariado, sendo que ambos questionam a natureza automática e autorregulável do mercado, impulsionando o primeiro a intervir na economia em favor do segundo, isto é, do capital. Essa circunstância denominada

como a Era de Ouro perdura de 1947 a 1973 situa-se nos marcos da Segunda Revolução Industrial que envolve a combinação entre o referencial teórico keynesiano e o novo processo de gestão da mão de obra taylorista/fordista. “Para o movimento operário organizado, essa possibilidade histórica implicou abrir mão de um projeto mais radical, em prol de conquistas e reformas imediatistas, incluindo-se aí os direitos sociais” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p.88). No entanto, na década de 1970, a Grande Expansão da Era de Ouro encerra importantes transformações societárias resultantes, novamente, de crise produzida pelo próprio capital.

Ao contrário da explosão salarial, do colapso do sistema financeiro internacional de Bretton Woods em 1971, do boom de produtos de 1972-3 e da crise da OPEP de 1973, não entra muito na explicação dos historiadores econômicos sobre o fim da Era de Ouro. Seu fim não era exatamente inesperado. A expansão da economia no início da década de 1970, acelerada por uma inflação em rápida ascensão, maciços aumentos nos meios circulantes do mundo, e pelo vasto déficit americano, tornou-se febril. No jargão dos economistas, o sistema ficou superaquecido. Nos doze meses a partir de julho de 1972, o PIB real nos países da OCDE subiu 7,5% [...]. Uma era chegava ao fim. As décadas a partir de 1973 seriam de novo uma era de crise. A Era de Ouro perdeu o brilho (HOBSBAWM, 1995, p. 280-1).

A crise estrutural desponta já no final dos anos 1960 e coloca em questão tanto o referencial teórico keynesiano, quanto os processos de gestão da mão de obra taylorista/fordista implementados no período intitulado de Grande Expansão. O fato é que “em 1974, o endividamento dos consumidores tinha aumentado para algo em torno de 17% da renda disponível. Se incluirmos as dívidas hipotecárias nestes cálculos, o endividamento familiar, em relação à renda disponível terá aumentado de 65%, em 1955, para 93%, em 1974” (HUNT, 1981, p. 447-8). Frente a isso, se estimula implantação de medidas que reorientam a base produtiva em curso, quer dizer, a saída à crise inicia com a mudança do referencial teórico orientador da política econômica: o keynesianismo é substituído pelo (neo) liberalismo. O neoliberalismo, teoria elaborada pelo economista Frederick Hayek em oposição às ideias de Keynes, como a própria palavra sugere, incorpora fundamentos do liberalismo clássico.

No seu conjunto, essa ‘nova’ doutrina atinge de maneira direta o mundo do trabalho, aliada à sofisticação do sistema de produção pela via da microeletrônica e da robótica, ambas integrantes da Terceira Revolução Industrial e da reconversão do processo de gestão da mão

de obra taylorista/fordista para a flexível⁹. “A receita era simples: esmagar o poder da classe trabalhadora, dar início ao arrocho salarial, deixando o mercado fazer seu trabalho e, ao mesmo tempo, colocando o poder do Estado a serviço do capital, em geral, e do investimento financeiro, em particular” (HARVEY, 2011, p.141). Chama a atenção que, uma vez mais, a saída para a crise, provocada pela superabundância e não pela escassez, recai exatamente na alteração radical do modo de organização e gestão do trabalho. Na comparação da ‘eficácia’ dos dois modelos, cada um consoante às necessidades do seu tempo, identifica-se a capacidade revolucionária dos proprietários dos meios de produção. Enquanto a gestão rígida representada pelo taylorismo/fordismo requer grande contingente de trabalho humano para produção e o consumo em massa de bens duráveis, pressupondo que a oferta cria a demanda, sendo este último um dos fatores mais importantes ao desencadeamento da sua crise, a gestão flexível, por sua vez, parte exatamente de princípio contrário.

Entre as mudanças introduzidas pela gestão flexível se destaca a substituição do trabalho humano por equipamentos e máquinas robotizados, descartando do mercado grande contingente da mão de obra. “Tais mudanças encontram-se na origem do sofrimento do trabalho e da falta deste, que produz à ociosidade forçada enormes segmentos de trabalhadores aptos ao trabalho, mas alijados do mercado de trabalho, engrossando a superpopulação relativa para as necessidades médias do capital” (IAMAMOTO, 2008, p.119). Soma-se a isso o princípio da redução do estoque de mercadorias, deste modo, a demanda cria a oferta de bens descartáveis produzidos a partir da agregação de tecnologia que, em pouco tempo, tornar-se obsoleta. Essa reestruturação estende-se para todo o globo nas décadas posteriores a de 1970, tendo como líder os EUA, então maior potência econômica mundial, e a Inglaterra como importante aliada na implantação do referencial teórico neoliberal.

Logo, “como comparar o mundo da década de 1990 ao mundo de 1914?” (HOBSBAWM, 1995, p. 21). O autor responde o próprio questionamento classificando como incomparável o mundo de final do século XX ao de seu início. Na sua concepção, o mundo não mais se caracteriza como ‘eurocêntrico’, em virtude do declínio e queda da Europa de início do século, cujo poder e riqueza, até então, se configuravam incontestáveis. Isso significa que ao final do século XX “as indústrias, em que a Europa fora pioneira, migravam para outras partes. Os países do outro lado dos oceanos, que outrora se voltavam para a

⁹O toyotismo ou acumulação flexível, sendo esta última uma escolha nominal feita por Harvey (1998), é caracterizado pelo confronto direto com a rigidez do fordismo/taylorismo, uma vez que se apóia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo.

Europa, agora se voltam para outras partes [...] o globo é agora a unidade operacional básica” (HOBSBAWM, 1995, p. 23-4). Essa nova estrutura geopolítica representa fusão do capital bancário e industrial e retrata a atual fase do Capitalismo Financeiro. “O processo de internacionalização deu lugar a uma onda de fusões e de aquisições de uma amplitude excepcional no fim da década de 1990 [...] essas operações de crescimento externo referem-se a grupos situados na Europa e EUA e estão ligadas à fase de euforia especulativa” (PLIOHN, 2005, p. 146).

Essa nova fase expande-se com base no capital financeiro, em que o dinheiro se autorreproduz, explicitando circuito representado na figura $D < D^{10}$. “No capital que rende juros patenteia-se finalmente abreviada a circulação D-M-D, com seu resultado sem o estágio intermediário, expressando-se concisamente em D-D, dinheiro igual a mais dinheiro, valor que ultrapassa a si mesmo” (MARX, 2002, p. 186). A posição da Europa na valorização mundial dos capitais de aplicação financeira é discutida por Jeffers (2005), tendo como parâmetro o papel dominante dos EUA que detém o maior centro financeiro mundial. Ressalva, porém, que o continente líder não está sozinho, em razão de existir também o europeu, apesar desse último possuir particularidades, pois os diferentes países da União Europeia – UE¹¹ competem entre si, estimulando no seu interior níveis de desenvolvimentos econômicos diferentes.

No âmbito da concorrência entre as ‘praças’ financeiras europeias, o último autor inicialmente distingue o Reino Unido com exponencial lucro procedente da expansão dos mercados, figurando a ‘praça’ de Londres como principal líder. Em relação ao primeiro caso, há que “foi esse país que impôs ao mercado de trabalho o máximo de flexibilidade [...] o regime fiscal de Londres também é caracterizado por encargos sociais reduzidos” (JEFFERS, 2005, p. 162-3). O pressuposto é de que apesar da mundialização financeira indicar convergências, as práticas regulamentares e legais adotadas pelos Estados-nação, especialmente as vinculadas à ordem capitalista, são determinantes para as empresas de mercados instalarem os seus negócios, em razão de procurarem vantagem competitiva. “Elas só podem obter isso atraindo o número crescente de ordens de compra e venda para o seu mercado [...] os países participantes do euro constituem mercado financeiro atrativo para os investidores institucionais” (JEFFERS, 2005, p. 163-64).

¹⁰Circuito que representa o capital que ‘rende juros’, isto é, o montante monetário inicial é menor do que o final e se reproduz no denominado ‘setor financeiro’, em detrimento ao setor produtivo.

¹¹Tema abordado no terceiro capítulo do presente estudo.

Essa mobilidade crescente dos capitais acelera a competição entre os Estados-nação, privilegiando os EUA e o Reino Unido, países pioneiros na adesão às formulações fundadas em preceitos neoliberais especialmente o da privatização. “Inundadas com capital excedente, as empresas norte-americanas começaram a expatriar a produção em meados da década de 1960, mas esse movimento apenas se acelerou uma década depois” (HARVEY, 2011, p. 21). Nesse sentido, “a porcentagem dos lucros totais nos EUA imputável aos serviços financeiros subiu para um percentual em torno de 15% em 1970 para 40% em 2005” (HARVEY, 2011, p. 50). Entretanto, existem importantes riscos a essa atividade especulativa, tanto no âmbito do mercado de ações quanto o sistema de crédito doméstico e internacional. Esses últimos são concedidos mediante altas taxas de juros, confirmando a tese $D < D$: valor ultrapassa a si mesmo.

Embora tudo deva ser feito para garantir que o capital gere e obtenha o excedente no fim do dia, muitas vezes as coisas dão errado [...]. De vez em quando as expectativas se tornam excessivas e o financiamento é tão perdulário que dão origem a uma crise financeira distinta dentro do próprio sistema financeiro [...]. Muitas das inovações financeiras recentes foram projetadas para superar as barreiras impostas pelos arranjos institucionais e regulatórios pré-existentes. A pressão para desregularizar tornou-se irresistível. Mas os movimentos desse tipo criam probabilidade séria de o financiamento tornar-se selvagem e desenfreado, gerando uma crise [...]. E isso é o que aconteceu no sistema financeiro global em 2008 (HARVEY, 2011, p. 51-2)

A primeira década do novo milênio, mais especificamente o ano de 2008¹², historiciza reincidência do erro primitivo do capital: a tendência à super acumulação. Apesar do lucro absorvido pelos países cêntricos com o processo de liberalização, mundialização financeira e privatização, a euforia da ‘nova economia’, baseada em mercados bursáteis, conhece os impactos das denominadas ‘bolhas globais’. Especialmente nos anos 2000, o colapso da Bolsa e as numerosas falências de empresas despertam ‘desconfiança’ nos mercados financeiros, gerando uma crise financeira mundial que inicia nos EUA e atinge alguns países da Europa e, de forma sistêmica, o resto do mundo.

Para os defensores do novo capitalismo financeiro, os mercados bursáteis têm uma tripla função: financiamento, avaliação e regulação das empresas [...]. A primeira função da Bolsa é financiar as empresas. Entretanto se constatou, nesses últimos anos, que não tem sido esse o caso, pois as emissões líquidas das ações pelas empresas (emissões brutas menos as recompras de ações e os dividendos) eram negativas na Europa e nos EUA. Isso significa que as empresas pagam mais do que recebem de seus acionistas [...]. Enquanto as turbulências

¹²O ano de 2008 é considerado o auge da crise em função da denominada ‘bolha’ no mercado imobiliário dos EUA, indicando uma instabilidade dos mercados norte-americanos e europeus em vista de possuírem ativos de risco, tendo como garantia hipotecas também de risco (HARVEY, 2011).

financeiras anteriores (especialmente a quebra de 1987) não tiveram efeito significativo sobre o setor produtivo, essa queda das cotações na Bolsa atingiu como um golpe as empresas, que se colocavam no epicentro da crise dos anos 2000 (PLIHON, 2005, p. 142-45).

Prossegue o autor sobre o comportamento predador dos líderes do capitalismo financeiro e os impactos nas empresas desestabilizadas por suas operações. Na sua concepção, a crise de 2008 se situa como a mais importante pós quebra do mercado de ações de 1929 e está relacionada às mutações do capitalismo como a sua internacionalização. Esta, por sua vez, impulsiona operações de crescimento externo, essencialmente a grupos situados na Europa e nos EUA, por meio de aquisições e fusões, intituladas de ‘operações transfronteiriças’. É nesse processo que o ‘sobre endividamento’ e a fragilização das empresas ocorrem, ou seja, “os *goodwills*, ou ativos intangíveis, são inflados porque as operações de fusões e aquisições foram pagas a preços muito superiores ao valor contábil das empresas no momento da bolha financeira de 90” (PLIHON, 2005, p.147).

Acontece que a mensuração entre o montante pago no ato da compra e seu posterior valor contábil, apresenta saldos negativos, desestruturando balanço financeiro de grandes grupos. O raciocínio é de que em países integrantes da zona do euro, a crise envolve problemas fiscais, derivados da relação negativa entre seus gastos e da arrecadação de impostos, levando-os a se financiarem contraindo dívidas e, por isso, ocorrendo endividamento. “No verão de 2000, a capitalização bursátil (valor de mercado) das grandes empresas alcançou quase sete vezes o valor contábil de seus fundos próprios nos EUA e quase quatro vezes na França, enquanto essa relação se situa tradicionalmente entre 1,5 e 2” (PLIHON, 2005, p.147). Há que a referida ‘nova economia’ produz impactos, sobretudo, numerosas falências, impulsionadas por causas financeiras e não pela natureza de sua atividade. Trata-se de um obstáculo concreto à contínua acumulação do capital.

De um lado, os investidores estrangeiros assumiram o controle de parte importante do capital das empresas francesas. De outro, estas investiram maciçamente no estrangeiro [...]. Essas operações de crescimento externo foram financiadas por trocas de ações (OPT) e por endividamento, o que levou os grandes grupos a se endividar maciçamente ao fim dos anos 90. De 1998 a 2000, as 98 empresas cotadas no índice SBF viram sua dívida financeira passar de 199 para 375 bilhões de euros, ou seja, quase dobrou. Está claramente demonstrado que o aumento do endividamento relaciona-se diretamente às operações de internacionalização dos grandes grupos, sob a forma de aquisições no exterior (PLIHON, 2005, p.145-46).

Em decorrência, no âmbito social, está em curso a configuração de importante fenômeno, isto é, o empobrecimento de grupos sociais que detinham um *status quo* privilegiado. Em publicação da Comissão Europeia, intitulada Compreender as Políticas da União Europeia, Emprego e Assuntos Sociais, no ano de “2012 a UE contava mais de 26 milhões desempregados, sendo urgente, por conseguinte, intensificar os esforços para reduzir esse número. Um dos principais objetivos da estratégia ‘Europa 2020’¹³ é obter uma taxa de emprego da população ativa de 75% até o final da década” (COMISSÃO EUROPEIA, 2013a, p. 3). Soma-se a isto o fato de que o bloco econômico “conta atualmente cerca de 116 milhões de pessoas que vivem abaixo do limiar de pobreza ou em risco de pobreza e de exclusão social, o que corresponde a cerca de 23% da população total [...]. Nos países mais pobres, essa percentagem é superior a 30%” (COMISSÃO EUROPEIA, 2013a, p. 3). Em tese, esses dados evidenciam uma relativa aproximação, em termos socioeconômicos, entre países ricos e pobres. Para aprofundar o referido pressuposto, a seguinte seção abordará o conteúdo dos processos históricos que moldam as teses liberal, social democrata e neoliberal e suas respectivas repercussões sobre as noções de pobreza e de proteção social.

2.2 POBREZA E PROTEÇÃO SOCIAL: ENTRE A TESE LIBERAL, KEYNESIANA E NEOLIBERAL

Historicamente a concepção de pobreza está associada à incapacidade ou à ociosidade voluntária individual, causando um recorrente obscurecimento do seu estatuto teórico, pois ajusta esse infortúnio num patamar pessoal. Essa ideia legitima o prolongado anonimato do fenômeno e oculta sua origem e seus efeitos. Pode-se considerar que o reconhecimento da pobreza e as suas mutações comumente ocorrem de forma desvinculada do campo econômico, favorecendo a acumulação da riqueza. Embora esse campo configure esfera da constante luta entre classes, as transformações decorrentes sinalizam importantes perdas aos menos favorecidos, tanto pela sua expulsão das áreas de terras consideradas de uso comum e de quaisquer meios que representem posse material, inclusive dos meios de produção, quanto pela sua opressão, exploração e criminalização.

Por essas razões, a assistência aos pobres, secularmente associada ao esforço laboral, igualmente percorre variadas formas, mas mantém o princípio de que a ajuda somente é

¹³Esse tema será aprofundado no capítulo 3, especificamente na seção 3.1.

devida aos ‘pobres merecedores’ por intermédio das virtudes e do cumprimento de condicionalidades. Em algumas sociedades esse princípio sofisticava-se pela substituição de mecanismos como as penas de enforcamento, de marca à ferro, e do banimento dos mendigos considerados vagabundos na ociosidade. E, também, das diversas legislações cujas finalidades consistem em corrigi-los punitivamente. Essa mutação da assistência decorre da laicização da caridade e implantação da política dos pobres na sua forma ‘estatal’. Por um lado, tal iniciativa vincula-se à inevitabilidade dessa sociedade em não reconhecê-los, em razão de serem muitos quantitativamente e, por outro lado, indica o autorreconhecimento coletivo das massas de suas condições de pauperismo e, portanto, de classe social.

Para aprofundar os conteúdos dessas passagens históricas, se faz necessária a aproximação dos distintos referenciais teóricos como o liberal, keynesiano e neoliberal, pois configuram as bases das diversas iniciativas de proteção sociais pretéritas e presentes. Também a crítica de Marx ao liberalismo e às Leis dos Pobres é elucidada com o intuito de referir a existência de teorias que situam as origens e causas da pobreza no seu contraponto à acumulação da riqueza. Essa corrente crítica constitui base da presente tese, por considerá-la convergente aos seus pressupostos. Com isso, para o desenvolvimento desse capítulo, inicialmente recorre-se a alguns fundamentos situados na Idade Média e no período Mercantilista, com a finalidade de agregá-los ao conjunto das reflexões que se sucedem.

2.2.1 Mercantilismo e as Leis de Assistência aos Pobres

Na Idade Média, têm-se os costumes e a tradição como reguladores das relações sociais e econômicas sustentadas pela hierarquia feudal, isto é, os senhores feudais e os servos. Já nessa sociedade, as assimetrias entre classes indicam a configuração da riqueza e, por conseguinte, da pobreza. “O senhor vivia do trabalho dos servos que cultivavam seus campos e pagavam impostos em espécie e em moeda, de acordo com o costume do feudo. De forma análoga, o senhor dava proteção, supervisionava e administrava a justiça, de acordo com os costumes do feudo” (HUNT, 2005, p. 07). Apesar da clara divisão de classes, à época, não há o reconhecimento de que a desapropriação e a expulsão dos camponeses de suas terras são determinantes à propagação da indigência e miséria. Pelo contrário, as nobrezas feudais, associadas ao clero, condenam a mendicância, confundindo indigência material com a moral, cujos princípios envolvem a autorização de ajuda somente aos necessitados autênticos, e a respectiva misericórdia divina aos ricos doadores (MOLLAT, 1989).

Sem dúvida, a miséria do pobre é descrita frequentemente com indiscutível desinteresse e no desejo de lembrar à sociedade seus deveres em relação a ele. Mas quais eram as propostas? Um programa de resignação, à espera de uma outra vida consoladora? Uma transformação social que destronasse os majestosos e exaltasse os humildes, sem modificar as estruturas? Um equilíbrio de direitos e deveres baseados na caridade mútua? Quando os pobres se exprimiram, no final do século XII, no decorrer do século XIV e por ocasião da guerra dos Camponeses, na época de Lutero, eles e seus intérpretes não pareciam ter tido uma consciência clara de seu destino nem de sua solidariedade, por ausência de autoconhecimento. O desconhecimento da pobreza está presente entre os pobres (MOLLAT, 1989, p. 09).

Essa última referência, preocupada em entender Os Pobres na Idade Média, comprova a secularidade do fenômeno. O recorte temporal parte da leitura das sociedades pré-capitalistas, cujo desconhecimento da pobreza entre os pobres pode relacionar-se ao fato de a economia competitiva de mercado, à época, não ter sido instituída. No período que antecede o advento do capitalismo, o trato à pobreza ampara-se numa vertente caritativa, combinada a preceitos morais que contribuem à falta de uma identidade de classe social. Predomina a associação dos males da pobreza a uma espécie de lei da natureza, uma vez que os processos de cercamentos e, posteriormente, dos melhoramentos das terras comuns, não entram na contabilidade da incipiente classe capitalista. Sob o ponto de vista dessa classe, apoiados nas legislações elisabetanas, pobres e indigentes se confundem, pois, os primeiros representam a camada da população que não dispõem de rendas e propriedades, condições elementares para usufruir da ociosidade. Por isso, a concepção de pobreza associa-se às pessoas que estão em total carência, sinônimo de povo em geral. Isto incluía “os indigentes, velhos, enfermos órfãos [...] acima de todos estavam os pobres capacitados, a que poderíamos chamar de desempregados, presumindo que poderiam ganhar a vida com seu trabalho manual, se pudessem encontrar emprego”, isso significa que “a mendicância era punida; a vagabundagem era uma ofensa capital, em caso de reincidência” (POLANYI, 2000, p. 110).

É o surgimento da força de trabalho desprovida de qualquer meio de subsistência, dando origem ao pauperismo e a nova classe operária, que impulsiona o rompimento da sociedade feudal e o surgimento do mercantilismo e do capitalismo comercial. “O desenvolvimento do pauperismo a partir da segunda metade do século XIV podia, não sem motivos, desorientar alguns e indignar os outros. Nunca fora tão nítida a oposição entre uma pobreza idealizada no plano espiritual e uma indigência material [...]” (MOLLAT, 1989, p. 245). O período estabelece processo de laicização da assistência “submetendo mendigos e vagabundos a regulamentos, forçando os ‘desocupados’ a trabalhar, obrigando os desabrigados a viver em asilos. Foi assim que o final da Idade Média criou os elementos da

futura ‘política dos pobres’ (MOLLAT, 1989, p. 281). Para tanto, leis punitivas são implantadas, cujas funções consistem em estabelecer ao povo a obrigatoriedade do trabalho, caso contrário, incide ao cometimento de um crime. Essa imposição, mesmo que de forma indireta, favorece os capitalistas, em razão de ocorrer subordinação a qualquer nível salarial, por ser menos cruel que as punições à vagabundagem.

Muitos agricultores e artesãos, que tinham, então, sido expulsos da terra e impedidos de ter acesso a seus meios originais de produção, tornaram-se desordeiros e mendigos. Um número ainda maior procurou garantir sua subsistência, apossando-se ilegalmente de terras marginais não usadas, onde podiam plantar para seu próprio uso. Foram aprovadas leis repressivas contra este tipo de lavoura e contra o desemprego. Assim, quando a força, a fraude e a morte pela fome foram insuficientes para criar a nova classe operária, lançou-se de estatutos criminais e repressão do Governo (HUNT, 1981, p.39).

Esse último autor explica a política econômica mercantilista desenvolvida na Europa, entre os séculos XV e XVIII, e as legislações destinadas ao controle da pobreza e da proteção do *status quo* estabelecido. Isso corresponde ao rompimento do sistema feudal que tem origem numa ‘série de catástrofe’ como a ‘peste negra’ que “levaram a nobreza feudal a uma tentativa de anular as alforrias que tinham concedido e restabelecer os serviços obrigatórios dos servos e camponeses (camponeses eram antigos servos que tinham atingido certo grau de dependência e liberdade das restrições feudais)” (HUNT, 1981, p.37). Por esses motivos, a instituição dessa sociedade e do primitivo sistema capitalista, não acontece sem conflito, embora as vítimas políticas das revoltas camponesas¹⁴ sejam os próprios camponeses.

Em contrapartida é criado o Estatuto dos Artífices de 1563 que introduz a regulamentação dos salários. “Os salários máximos visavam proteger o capitalista, e os juízes que os estabeleciam e que faziam cumprir o estatuto pertenciam à classe empregadora. É provável que estes níveis máximos reduzissem os salários reais porque os preços subiam mais rapidamente que os salários” (HUNT, 1981, p.48). Tal Estatuto remete ao atual salário mínimo que, embora em níveis assimétricos de poder de compra, é implantado por distintos países mediante incompatibilidade entre os índices de seu ajuste e os da inflação econômica, reforçando, assim como no passado, o *status quo* vigente. Este Estatuto, “ilustrava o fato de que a ética paternalista da Coroa nunca provocou qualquer tentativa de elevar o *status* das classes trabalhadoras [...], mas, como seus antecessores da Idade Média, acreditavam que aquelas classes deveriam ficar em seu próprio lugar” (HUNT, 1981, p. 48).

¹⁴“Como resultado, houve as famosas revoltas de camponess, que explodiram em toda a Europa, do final do século XIV ao princípio do século XVI” (HUNT, 1981, p.37).

Para tanto, outros mecanismos de regulação são instituídos, com destaque às Leis da Pobreza que pressupõem combater os males do desemprego e da miséria. Essas Leis, nomeadas de Elisabetanas, sucedem em “1531 e 1536, procuraram enfrentar os problemas do desemprego, da pobreza e da miséria” (HUNT, 2005, p. 25). O critério básico da Lei de 1531 ampara-se na adjetivação de inaptos e aptos ao trabalho, isto é, “procurou fazer uma distinção entre pobres ‘com merecimento’ e ‘sem merecimento’; só os primeiros tinham permissão de mendigar” (HUNT, 2005, p. 25). A lei de 1536 se baseia na atribuição à paróquia pela ajuda aos necessitados da sua região, no sentido de que “cada paróquia deveria, por meio de contribuições voluntárias, manter um fundo para os pobres” (HUNT, 2005, p. 25). Em contraposição a essas primeiras Leis há que o imposto para os pobres, criado em 1572, define a figura do ‘Estado’ como gerenciador dos recursos monetários oriundos dos tributos arrecadados. Um dos seus primeiros empreendimentos é a criação, em 1576, das casas de correção que se caracteriza como uma espécie de programa que determina o trabalho forçado – uma mescla de capacitação e correção – aos pobres relutantes ao labor.

Já a *Poor Laws* – Lei dos Pobres – promulgada em 1601, expressa a execução de trabalho compulsório, pois, “decretou que os pobres capacitados deveriam trabalhar para ganhar seu sustento, e a paróquia deveria providenciar esse trabalho” (POLANYI, 2000, P.110). Contudo, é no final do século XVIII, precisamente em 1795, que ocorre a mais importante contraposição às leis Elisabetanas: a *Speenhamland*. Essa nova Lei introduz uma inovação social e econômica intitulada ‘direito de viver’, pois na sua vigência é assegurada aos pobres uma renda mínima baseada no preço do pão. A sua concepção prevê um complemento salarial, ou seja, “o indivíduo recebia assistência mesmo quando empregado, se seu salário fosse menor do que a renda familiar estabelecida pela tabela” (POLANYI, 2000, p.101). Nos termos dessa última referência, essa Lei contribui ao atraso da constituição de um mercado competitivo de trabalho, pois este foi o último dos mercados a ser organizado sob o sistema industrial. Fica evidente, então, que o valor atribuído ao trabalho, nas suas variadas formas, como, o compulsório e livre e sua relação com a assistência, metamorfoseia-se consoante às diversas sociedades. Entendê-lo, a partir da tese liberal, como justa e consentida medida à propriedade privada, permite que se correlacione tais assertivas às concepções incorporadas nas medidas de combate à pobreza ao longo da história da humanidade.

2.2.2 Liberalismo Clássico e a Teoria do Bem-Estar de Smith

Em tempos modernos, o Capitalismo Industrial se opõe aos pressupostos que sustentam a antiga sociedade, pois entende que a riqueza não pode ser acumulada somente na esfera da troca das mercadorias, mas, principalmente, da sua produção. A questão fundamental é estabelecer uma medida ao valor das trocas, a partir da quantidade de trabalho empregada no ato da produção, presumindo ampliação do excedente monetário. Para tanto, as teorias mercantilistas são amplamente criticadas pela doutrina liberal clássica. O pressuposto é de que “foi para evitar uma tal redução de preços, e conseqüentemente dos salários e dos lucros, através da imposição de restrições à livre concorrência que quase de certeza a ocasionaria, que todas as corporações e grande parte dos regulamentos foram estabelecidos” (SMITH, 1999, 272). Pontualmente, a crítica liberal aos mercantilistas se fundamenta na ideia de que as leis corporativas obstaculizam a livre concorrência dos mercados e, por consequência, impõem obstáculos à livre circulação do trabalho.

[...] os obstáculos que as leis corporativas impõem à livre circulação ao trabalho são ao que creio comum a toda parte da Europa. Os que lhe são impostos pela Lei dos Pobres são, tanto quanto sei, exclusivo da Inglaterra. Traduzem-se pela dificuldade em que um pobre se encontra ao pretender fixar-se, ou mesmo exercer a sua actividade, em paróquia diferente a que pertence. As leis corporativas afectam somente a livre circulação dos artífices e operários. A dificuldade em obter autorização para se fixar num determinado lugar estende-se a todos os trabalhadores (SMITH, 1999, p. 290-1).

Nesse sentido, a *Speenhamland*, criada em 1795, é criticada pelos liberais por representar a contenção do mercado competitivo de trabalho e, por esse motivo, contribuir ao atraso da expansão industrial. Projetam ruptura desse sistema que envolve o fim da regulamentação dos lucros como a da fixação dos preços. “A lei que fixa o preço do pão é, tanto quanto sei único resquício deste antigo uso. Onde exista uma corporação com um exclusivo atribuído, talvez esteja certa fixação do preço mais necessário à vida. Mas, não existindo, a concorrência regulará esse preço [...]” (SMITH, 1999, p. 303-4). Para essa doutrina, o sistema de complemento salarial, implantado com a *Speenhamland*, indica demasiada intervenção estatal na regulação do mercado e da organização do trabalho, especialmente por financiar, por intermédio de uma espécie de fundo público, parte dos proventos devidos da relação de trabalho, desonerando a elite mercantil.

Essa elite, por sua vez, não é substituída, mas integra-se à burguesia industrial. De maneira convergente, em 1834 a *Speenhamland* é substituída pela nova *Poor Law* que

configurou “ponto final no domínio do latifundiário benevolente e seu sistema de abono [...] acabou com essa desobstrução do mercado de trabalho” (POLANYI, 2000, p.102-05). Em termos sociais isso significa que “se durante a vigência da *Speenhamland* cuidava-se do povo como de animais não muito preciosos, agora esperava-se que ele se cuidasse sozinho, com todas as vantagens contra ele” (POLANYI, 2000, p.105). Por isso, nessa sociedade o trabalhador mantém-se como homônimo de pobre, explicitando a polarização de classes: o capital representado pelos proprietários dos meios de produção e o trabalho representado pelos proprietários da força de trabalho.

Cada homem é rico ou pobre consoante o grau em que lhe é dado fruir dos bens necessários à vida e ao conforto e das diversões próprias do ser humano. Mas, após a divisão do trabalho se ter estabelecido completamente, o trabalho de cada homem só poderá provê-lo de uma pequeníssima parte desses bens. A grande maioria deles terá de ser suprida pelo trabalho de outros homens e, assim, ele será rico ou pobre consoante a quantidade desse trabalho sobre que ele pode adquirir domínio, ou que lhe é possível comprar [...] O trabalho foi o primeiro preço, a moeda original, com que se pagaram todas as coisas. Não foi com o ouro ou com a prata, mas com o trabalho, que toda a riqueza do mundo foi originalmente adquirida (SMITH, 1999, p. 119-20).

Esse posicionamento, ao distinguir a pobreza da riqueza se ampara no alcance de cada um usufruir de bens e do lazer ‘próprios ao ser humano’. O completo estabelecimento da divisão do trabalho introduz uma espécie de atualização sobre a prática do acúmulo de bens, que deve ser provido pelo trabalho de outros homens. Ou seja, a riqueza tem como definição a quantidade de trabalho em que se tem domínio ou que se pode comprar. Daí a expansão do capital, pois o preço dessa mercadoria pago mediante salário envolve recursos que devem, em última instância, prover subsistência mínima, no intuito de garantir a reprodução da força de trabalho. Nesse caso, fica intrínseca a definição de pobreza de Smith, quando se identifica sua qualificação da riqueza. Em outro referencial liberal há que “embora a terra e todas as criaturas inferiores sejam comuns a todos os homens cada homem tem uma propriedade em sua própria pessoa; a esta ninguém tem qualquer direito senão ele mesmo. O trabalho do seu corpo e a obra das suas mãos [...] são propriamente dele” (LOCKE, 1973, p.51).

Na comparação da ideia de Locke à de Smith, identifica-se concordância em relação às origens da riqueza e do bem-estar como frutos do trabalho. Por outro lado, ao considerar a afirmação de Locke de que o homem possui exclusiva propriedade de si mesmo e, conseqüentemente, a ‘obra’ proveniente das suas mãos e do seu corpo lhe pertence, revelam-se algumas incongruências com a tese de Smith. Esta tem como princípio básico apropriar-se do corpo, do trabalho, e das ‘obras’ realizadas por outros homens, desafiando ideia de Locke.

“Todo o patrimônio de um homem pobre consiste na sua força e habilidade de mãos; impedi-lo de aplicar essa força pela forma que melhor lhe parecer [...] é uma interferência manifesta na justa liberdade, tanto do operário, como daqueles dispostos a empregá-lo” (SMITH, 1999, p. 269).

Essa falsa liberdade, não reconhece a pobreza como um fenômeno estrutural e, por isso, não concede a intervenção estatal na promoção do bem-estar social. A ideia central é instituir uma assistência paliativa e focalizada em consonância aos padrões morais que associam a ajuda ao desempenho de um labor. Isso revela o *workfare* que condiciona a proteção social a um merecimento, sob critério da incapacidade biológica. O ciclo presumido é de que o trabalho produtivo, além de um ambiente de livre mercado, promove o crescimento econômico, considerado sinônimo de enriquecimento das nações e dos indivíduos. No entanto, essa doutrina possui resistências tanto teórica como prática, pois, ao passo que a indústria moderna e o liberalismo avançam, também decorrem importantes críticas aos seus princípios.

A insurgente classe operária, com base na organização política do movimento clássico operário, questiona a superexploração sofrida e projeta uma nova sociedade, recorrendo ao fim da propriedade privada e da concentração da riqueza. “A mobilização e a organização da classe trabalhadora foram determinantes para a mudança da natureza do Estado liberal no final do século XIX e início do século XX. Pautada na luta pela emancipação humana, na socialização da riqueza e na instituição de uma sociabilidade não capitalista” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 63). O conjunto desse movimento impulsiona o reconhecimento da questão social¹⁵, cuja nomeação ocorre na terceira década do século XIX, ocasião em que há a tomada de consciência, pela classe operária, da sua condição de pauperismo. Os seus fundamentos teóricos vinculam-se às teses de Karl Marx, particularmente sua crítica ao liberalismo clássico e ao sistema da Lei dos Pobres e à legislação de organização do trabalho, ambas utilizadas como sinônimo de proteção social da classe trabalhadora.

¹⁵Entende-se que a questão social – objeto de trabalho do Assistente Social – “sendo desigualdade é também rebeldia, por envolver sujeitos que vivenciam as desigualdades e a ela resistem e se opõem” (IAMAMOTO, 2001, p. 28).

2.2.3 Crítica de Marx ao Liberalismo Clássico e à ‘Legislação Sanguinária’

A força de trabalho, num contexto criado pela Revolução Industrial, incorpora caráter de instituição livre. Esse sistema autorregulável de mercados, também estabelece, de forma definitiva, o mercado de trabalho competitivo, e impõe à classe operária uma opção: vender a sua força de trabalho. “Quem quiser vender mercadoria que não seja sua força de trabalho tem de possuir meios de produção, tais como matérias primas, instrumentos de produção etc.” (MARX, 2004, p. 199). No interior dessa relação contraditória, o modo de produção capitalista evidencia a polarização das classes sociais, ficando a cargo da força de trabalho gerar mercadorias e mais-valia. E, aos proprietários dos meios de produção, do trabalho e das mercadorias, beneficiarem-se da ‘lei da propriedade privada’.

Esse último aspecto é ponto crucial à crítica da sociedade capitalista burguesa elaborada por Karl Marx, que tem como uma das suas referências antagônicas, a doutrina de Adam Smith. Nesse caso, é rejeitada a ideia de que o aumento da riqueza dos ricos impulsiona a redução da pobreza dos pobres. “Ridícula artimanha! Se a classe trabalhadora continuou pobre, apenas menos pobre, ao produzir aumento da riqueza e poder à classe possuidora, não se modificou sua pobreza relativa. Se os extremos da pobreza não diminuíram, então aumentaram, por terem aumentado os extremos da riqueza” (MARX, 2003, p. 757). Uma das preocupações de Marx é evidenciar as origens da pobreza e os seus mecanismos de controle na sociedade moderna que, diretamente, se vinculam ao modo de produção capitalista.

Para tanto, aborda algumas leis da época, intitulado-as de *legislação sanguinária contra os expropriados*. As condições históricas para implantação dessas legislações – desconsideradas nas análises das classes dominantes dos períodos precedentes – são situadas a partir da expulsão da população rural de suas terras, constituindo um ‘proletariado sem direitos’. Igualmente expulsos do processo manufatureiro, são punidos por meio de diversos mecanismos ‘legais’ pelo crime de não trabalharem e de incorporarem as práticas da mendicância e ‘vagabundagem’. “Daí ter surgido em toda a Europa Ocidental, no fim do século XV e no decurso do XVI, uma legislação sanguinária contra a vadiagem. Os ancestrais da classe trabalhadora atual foram punidos por se transformarem em vagabundos e indigentes, transformação que lhes era imposta” (MARX, 2003, p. 848). Entre elas menciona as Leis dos Pobres de 1530 e 1572 que, sob reinados distintos, possuem objetivos convergentes.

A Lei de 1530 concede direito aos velhos e incapacitados de pedirem esmolas, vetando tal prática aos vagabundos sadios. Prevê a esses últimos, flagelo e encarceramento e, além de açoites até seu sangramento, a obrigação de prestarem juramento de ‘se porem a trabalhar’. “Que ironia cruel! Essa lei é modificada, com acréscimos ainda mais inexoráveis, no ano 27 do reinado de Henrique VIII. Na primeira reincidência de vagabundagem, além de pena de flagelação, metade da orelha será cortada; na segunda, o criminoso será enforcado” (MARX, 2003, p. 848). A Lei de 1572 impõe aos mendigos sem licença com mais de 14 anos, a pena de marcas à ferro em suas orelhas e, quando reincidem, se maiores de 18 anos, caso não existirem interessados em contratá-los por dois anos, serão enforcados. “Assim, a população rural, expropriada e expulsa de suas terras, compelida a vagabundagem, foi enquadrada na disciplina exigida pelo sistema de trabalho assalariado, por meio de um grotesco terrorismo legalizado que empregava o açoite, o ferro em brasa e a tortura” (MARX, 2003, p. 850-1).

Também as leis que regulam a força de trabalho incorporam mecanismos semelhantes, a exemplo do Estatuto dos Trabalhadores de 1349, cuja função é impor um teto salarial. Esse, após quase uma década, torna-se mais severo, por autorizar os patrões a praticarem flagelo físico contra os expropriados, a fim de obterem força de trabalho compatível aos seus rebaixados padrões salariais. Da mesma maneira, a organização política da classe operária, é severamente punida. “A coligação dos trabalhadores é considerada crime grave, desde o século XIV até 1825, ano que foram abolidas suas leis [...]” (MARX, 2003, p. 852). Em 1830, logo após o fim das leis de repressão à organização política dos operários, ocorre no continente europeu o reconhecimento da questão social, entendida como a apropriação privada, pelo capital, dos resultados do trabalho coletivo, produzindo a desigualdade.

Esse reconhecimento altera substantivamente a ordem jurídico-política concernente às condições de existência da classe operária, pois há tomada de consciência política coletiva dos processos de exploração e pauperização, quer dizer, de classe social. A base à insurgência da classe operária envolve rejeição da ‘legislação sanguinária’, desde a assistência aos desempregados em asilos de trabalho – ‘a casa de terror para indigentes’ – até a indústria ou fábrica, local que mantém em regime de ‘cárcere’ o seu trabalhador. Também o reconhecimento de que as origens do infortúnio coletivo se consolidam no próprio processo de assalariamento de cunho liberal, fato que impulsiona o pauperismo. Por isso, ao contrário das ideias liberais, inclusive das suas precedentes, o conjunto das privações não possui relação com o ócio voluntário.

[...] para extirpar a preguiça, a licenciosidade e as divagações românticas de liberdade, para reduzir a taxa arrecadada em benefício dos pobres, para incentivar o espírito industrial e para reduzir o preço do trabalho nas manufaturas, propõe esse fiel paladino do capital o meio eficaz, a saber, encarcerar os trabalhadores que dependem da beneficência pública, em uma palavra, os pobres, num ‘asilo ideal de trabalho’. Será mister transformar esse asilo em casa de terror. A casa de terror para os indigentes, com o qual a alma do capital ainda sonhava em 1770, ergueu-se poucos anos mais tarde, gigantesca, no cárcere de trabalho para o próprio trabalhador da indústria. Ela se chama fábrica. E, desta vez, o ideal empalidecia diante da realidade (MARX, 2004, p.318-20).

Essa passagem remete ao nascimento da indústria moderna, no último terço do século XVIII. Junto a essa etapa de crescimento econômico ocorrem processos políticos que se opõem às relações de produção da sociedade burguesa. Isto acontece especialmente no ano de 1848, por representar um período de grandes embates entre a classe do proletariado industrial e a burguesia liberal. É dessa data a publicação do manuscrito, de Karl Marx e Friedrich Engels, intitulado Manifesto do Partido Comunista. Em seu princípio “as armas com as quais a burguesia abateu o feudalismo se voltam agora contra ela mesma. Mas a burguesia não forjou apenas as armas que a levarão à morte; produziu também os homens que usarão essas armas: os trabalhadores modernos, os proletários” (MARX; ENGELS, 2008, p. 19). A ideia é de que somente o proletariado constitui uma classe originalmente revolucionária, em vista de ser o produto mais autêntico da sociedade burguesa.

Por isso, tornar a sociedade comum a todos envolve pôr em prática proposições que são resumidas na ideia de supressão da propriedade privada. “Alega-se que, com a abolição da propriedade privada, toda a atividade seria paralisada e a preguiça se disseminaria. Se assim fosse, a sociedade burguesa já teria sucumbido à ociosidade; pois nela os que trabalham não lucram, e os que lucram não trabalham” (MARX; ENGELS, 2008, p. 36). Resumem a objeção dos burgueses ao fato de não mais haver trabalho assalariado quando se suprime o capital. Nessa nova sociedade, o Estado – sinônimo do proletariado como classe dominante, mas sem despotismo por configurar uma associação entre todos os trabalhadores – dirige os meios de produção e acaba com a exploração de um indivíduo sobre o outro, isto é, dos antagonismos de classe. Entretanto, na prática, após um século das revoluções de 1830, sobrevém uma associação distinta à da sociedade projetada: o Estado e o mercado criam a sociedade salarial.

Ocorre que a nova sociedade salarial corresponde ao aburguesamento da classe operária, por optar por uma política de reformas e não de revolução. O principal objetivo é criar alternativas à superação de importante crise do capital que se inicia em 1929 e provoca forte recessão econômica e desemprego generalizado. Essa circunstância, denominada de

Grande Depressão, configura objeto central para o desenvolvimento da Teoria Geral do Emprego do Juro e da Moeda, elaborada por John Maynard Keynes em 1936. Nela, o conflito de classes é amenizado pelo Estado empresário, por uma regra básica: contra o desemprego e a pobreza em massa, deve-se privilegiar o pleno emprego, a produção e o consumo em massa. “As políticas sociais se generalizaram nesse contexto, compondo o rol de medidas anticíclicas do período, e também foram o resultado de um pacto social estabelecido nos anos subseqüente com segmentos do movimento operário, sem o qual não podem ser compreendidas” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p.71). De maneira específica, introduz uma doutrina que, por um lado rejeita os princípios da Teoria Clássica de cunho liberal, e, por outro, refere não haver justificativas para um Socialismo do Estado.

2.2.4 Keynes e o Estado de Bem-Estar Social

Após um século de desenvolvimento do Capitalismo Industrial, sucede rigorosa recessão econômica em nível mundial, conhecida como a Grande Depressão de 1929. Entre as razões da crise figura “a deflação, que causa a queda de preços, significa empobrecimento para os trabalhadores e para as empresas, pois leva os empresários a reduzirem a produção, na tentativa de protegerem-se das perdas, sendo, portanto, desastrosa para o emprego” (KEYNES, 1976, p. 20). Em contrapartida, a política keynesiana busca o equilíbrio entre a esfera econômica e a social, numa linha discursiva que recusa tanto o liberalismo, quanto o socialismo, dando origem a uma conciliação entre capital e trabalho administrada pelo Estado.

Por outro lado, enfatiza concordância com importante aspecto da doutrina clássica, pois, “em certo estado de organização, equipamento e técnica, os salários reais e o volume de produção (e, portanto, do emprego) são correlacionados de uma única forma que, em termos gerais, o aumento do emprego só pode ocorrer simultaneamente com decréscimo da taxa de salários reais” (KEYNES, 1982, p.33). Tal referencial classifica esse postulado como inatacável, ao mesmo tempo em que se dedica à perda incalculável de retardar o progresso econômico com níveis de desemprego altamente onerosos às poupanças que deveriam ser usadas para equipar o país. “Hoje (abril de 1929), 1,14 milhão de trabalhadores estão desempregados. Este nível de desemprego nos está custando, em desembolsos de dinheiro do fundo de desemprego, cerca de 50 milhões por ano. E isso não inclui a assistência aos pobres” (KEYNES, 1976, p.27).

De maneira pontual, as políticas econômicas de Keynes, adotam uma regra aparentemente simples: para se retomar o progresso econômico é preciso reativar a produção e o consumo, elevando a renda nacional e as receitas fiscais. Isto é, “um país enriquece não pelo simples ato negativo de indivíduos não gastarem todos os seus rendimentos em consumo corrente. Não é o avaro que se torna rico, mas o que aplica seu dinheiro em investimento frutífero” (KEYNES, 1976, p.33). Nessa linha de raciocínio, os períodos de crise geram desconfiança por parte de investidores, o que leva a paralisação da produção das suas indústrias, sob a alegação dos custos da produção das mercadorias serem inferiores ao seu preço de circulação. A ideia é de que com a recuperação dos investimentos, e não o seu entesouramento, as indústrias e outros mercados retomem a produção e gerem empregos, reativando a ‘propensão’ a consumir e o conseqüente reaquecimento da economia. “A economia não pode ter outro propósito senão o de liberar recursos. Uma pequena proporção do que for assim liberado aliviará a balança comercial. O resto serão recursos da mão-de-obra e das fábricas nacionais, das quais já temos um excedente sem uso” (KEYNES, 1976, p.49).

Entretanto, as ideias de Keynes, inicialmente, encontram resistência entre os capitalistas e o seu governo nomeado de conservador. No ímpeto de criticá-los tal referencial transcreve suas ‘filosofias arcaicas’: ‘não se deve empregar a todos, pois isso causará inflação’; ‘não se deve investir, pois como se pode saber que irá compensar?’; ‘segurança antes de tudo! A política de manter um milhão de desempregados foi seguida até agora, por oito anos, sem nenhum desastre. Por que arriscar uma mudança?’. Esses *slogans*, em sua opinião, são decadentes e traduzem uma falsa vitalidade administrativa, cabendo ao Estado manipular um ‘remédio’ fundamental’: obras públicas e empréstimos governamentais. “É muito melhor, de qualquer forma, que os empréstimos sejam para financiar obras, desde que sirvam para alguma coisa, do que para o propósito de fornecer auxílios” (KEYNES, 1976, p. 46). Para essa doutrina, a intervenção estatal é plenamente aceitável quando há nível expressivo de desemprego involuntário e de insuficiência de demanda efetiva, isto é, níveis de gastos em que a procura é igual à oferta.

Nesse sentido, a renda proveniente do trabalho, é diluída na compra de bens e serviços de domínio privado, evitando um possível efeito redistributivo. Também fragiliza a perspectiva revolucionária do movimento operário clássico, em virtude de integrar uma gestão política que associa capital e trabalho. Na teoria geral de Keynes, há menção quanto à possível resistência dos sindicatos em relação à redução dos salários nominais. Por outro lado, considera “que os sindicatos não ousariam entrar em greve toda vez que houvesse aumento de

custo de vida, eles não representam obstáculo, como pretende a escola clássica, a um aumento do volume agregado de emprego” (KEYNES, 1982, p.31). Essa observação merece referir que o salário nominal representa o rendimento monetário recebido pelo trabalhador ao final do seu trabalho, enquanto o salário real representa seu poder de compra segundo as flutuações dos preços. “Se bem que o trabalhador resista, normalmente, a uma redução do seu salário nominal, não costuma a abandonar o trabalho ao se verificar uma alta de preços de bens de consumo salariais” (KEYNES, 1982, p. 27).

Essa reforma conservadora molda a denominada sociedade salarial que, mediante salário nominal e avanços no campo dos direitos sociais, integram-se à perspectiva keynesiana. “Uma sociedade salarial é, sobretudo, uma sociedade na qual a maioria dos sujeitos sociais tem sua inserção social relacionada ao lugar que ocupam no salariado, ou seja, não somente sua renda, mas, também, seu *status*, sua proteção, sua identidade” (CASTEL, 2004, p.243). Nesta sociedade, é implantado um sistema de seguridade social com base em diagnóstico da realidade inglesa, desenvolvido em 1942, pelo economista inglês Willian Beveridge que recomenda o enfrentamento de ‘cinco gigantes’: a doença, a ignorância, a miséria, a imundície e a desocupação. Tal contexto – que envolve o denominado Estado de bem-estar-social – “têm origem nas reivindicações da classe trabalhadora durante o século XIX, tendo sido ampliadas no ‘consenso pós-guerra’, sobretudo com a influência do Plano Beveridge [...] que propunha uma nova lógica para a organização das políticas sociais, a partir da crítica aos seguros sociais bismarckianos” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 93).

A configuração do Estado como provedor de bens sociais, em especial o trabalho e a renda, se torna um mecanismo eficiente à expansão do capital que se esgota em 1970. “A segurança ou insegurança do emprego não pode afetar os lucros médios do capital em qualquer atividade particular. O facto de o capital se achar ou não constantemente empregado depende, não do negócio, mas do negociante” (SMITH, 1999, p.241). E, de fato, a queda da taxa de lucro nos países capitalistas europeus, iniciada nos anos 1960, foi creditada, pela doutrina liberal, às políticas keynesianas e ao Estado de bem-estar-social. Em relação ao período há que “essa prosperidade – se pudermos chamar de prosperidade taxas de desemprego que se aproximam dos 10% – tem custado muito caro. Em primeiro lugar, foi erigida sobre a base de estrutura de crédito mundial que está sempre correndo perigo de colapso econômico desastroso” (HUNT, 1981, p. 448). Na prática, o desemprego e a pobreza, revelados na crise de 1929, assumem novas proporções, a partir da crise estrutural dos anos 1970, e vinculam-se às suas distintas naturezas: se a primeira provém da deflação e da

recessão, a segunda conjuga a inflação e a estagnação. Essa nova conjuntura abre caminho ao reparo dos princípios liberais clássicos, sob o título de neoliberalismo ou o novo liberalismo de Hayek.

2.2.5 O Novo Liberalismo de Hayek e o Estado Mínimo de Bem-Estar Social

Na década de 1970, com o fim da Era de Ouro, ocorrem importantes transformações societárias em escala global estimuladas, em certa medida, pela mudança do referencial teórico keynesiano para o neoliberal. Essa nova alternativa prevê saída à inflação e estagnação do período, creditadas, em partes, ao Estado de bem-estar-social. Além da clássica crítica econômica ao intervencionismo estatal, também se somam aspectos ideopolíticos, amplamente discutido por Friedrich August Von Hayek na obra *O Caminho da Servidão*, publicada em 1944. Em seu conteúdo, o socialismo radical e, portanto, totalitário, a exemplo de suas variantes como o fascismo e o comunismo, decorre do controle centralizado da atividade econômica exercido pelo Estado. A ideia é de que o Estado coletivista ou totalitário, baseado no dirigismo econômico, representa uma ameaça à democracia, considerada um meio à liberdade pessoal, em que o igualitarismo suprime a liberdade. “Uma verdadeira ditadura do proletariado que dirigisse de maneira centralizada o sistema econômico provavelmente destruiria a liberdade pessoal de modo tão definitivo quanto qualquer autocracia” (HAYEK, 1994, p.84).

De maneira pontual, a doutrina hayekiana promove o reparo do liberalismo econômico clássico, partindo do legado teórico de Adam Smith, intitulado de ‘o caminho abandonado’. Essa linha discursiva, construída no espaço e no tempo da Segunda Guerra Mundial, empenha-se em demonstrar que um ‘Estado todo-poderoso’ representa, por um lado, a destruição da civilização individualista moderna e, por outro lado, a instituição de um caminho de servidão. Contudo, é somente com a crise estrutural dos anos 1970 que suas análises se solidificam, especialmente a crítica atribuída à excessiva ação política dos sindicatos. Esses últimos são classificados como uma das formas de coletivismo obstaculizador às liberdades individuais e capacidades de escolhas que naturalmente devem influir no bem-estar-social. “O bem-estar e a felicidade de milhões não podem ser aferidos numa escala única de valores. O bem-estar de um povo, assim como a felicidade de um

homem, depende de inúmeras coisas que lhe podem ser proporcionadas numa infinita variedade de combinações” (HAYEK, 1994, p. 74-5).

O conjunto desses aspectos integra a crítica (neo) liberal aos sistemas coletivistas, cuja característica principal envolve a organização intencional das atividades da sociedade em função de um objetivo social definido, mediante plano ou objetivo único. “Quando todos os meios a ser empregados pertencem à sociedade e devem ser usados em nome desta, de acordo com um plano unitário, é preciso que todas as decisões referentes às medidas a serem adotadas fiquem submetidas a uma perspectiva social” (HAYEK, 1994, p. 75). O possível igualitarismo, decorrente da planificação econômica ou dirigismo estatal, entra em conflito com a filosofia individualista liberal que trata a desigualdade econômica e social como resultado natural decorrente das diferentes escolhas exercidas na esfera de mercado concorrencial. Tal doutrina pressupõe que “a manutenção da concorrência tampouco é incompatível com um amplo sistema de serviços sociais – desde que a organização de tais serviços não torne ineficaz a concorrência em vastos setores da vida econômica” (HAYEK, 1994, p. 59).

Essa condicionalidade evidencia as incongruências inerentes ao processo de acumulação do capital que desconsidera o fato da desigualdade de renda e riqueza resultar, em ampla medida, da liberdade e competitividade na compra e venda da força de trabalho tratadas como sinônimo de oportunidades iguais. Na opinião liberal, “chamar de privilégio a propriedade privada como tal, que todos podem adquirir segundo as mesmas normas, só porque alguns conseguiram adquirí-la e outros não, é destituir a palavra privilégio de seu significado” (HAYEK, 1994, p. 92). Fica claro que tal declaração, dirigida aos ‘socialistas extremados’, se apóia em ideias – já abordadas – de Locke e Smith, pois classifica esforço laboral como justa medida à propriedade privada. Por outro lado, indentifica-se convergência entre a doutrina liberal e a doutrina social de Marx, especificamente no que se refere à ideia de que o trabalho é o único criador de valor e riqueza. Entretanto, para a primeira doutrina a força de trabalho livre também se torna propriedade daquele que a remunera, isto é, do capitalista ou proprietário dos meios de produção. Já a segunda entende essa mercadorização do trabalho como o ponto de partida às desigualdades de renda e riqueza.

Por isso, o novo liberalismo do século XX de Hayek, tem como principal oposição a doutrina socialista, em suas variantes, e o Estado de bem-estar-social, de base Keynesiana, ambos considerados autoritários e paternalistas. Na contrapartida propõe um Estado mínimo,

atribuindo-lhe funções voltadas à manutenção da segurança, da propriedade privada e do livre mercado. À esfera estatal, cabe assumir serviços não lucrativos ao capital, evidenciando que o Estado mínimo, ao contrário do que possa parecer, não deixa de intervir no campo econômico, pois a sua anuência em relação ao livre mercado configura uma opção – portanto uma ação – em termos de representação dos interesses de uma determinada classe social. Esse gerenciamento tácito exercido pelo Estado produz severos impactos nos gastos sociais que se restringem a uma provisão com características não redistributivas.

Mas, não há dúvida de que, no tocante a alimentação, roupas e habitação, é possível garantir a todos um mínimo suficiente para conservar a saúde e a capacidade de trabalho [...]. Tampouco se justifica que o Estado deixe de auxiliar os indivíduos provendo a eventualidades comuns contra as quais, dada a sua natureza imprevisível, poucos se podem precaver de forma adequada. Nos casos em que a provisão de assistência normalmente não enfraquece nem o desejo de evitar tais calamidades nem o esforço de anular suas conseqüências (nas doenças e acidentes, por exemplo) – quando se trata, em suma, de riscos que podem ter cobertura de seguro –, é bastante justificável que o Estado auxilie na organização de um esquema abrangente de previdência social (HAYEK, 1994, p.124).

Há clara opção de uma proteção social mínima, em especial no campo da assistência, restrita às situações e/ou indivíduos impedidos de trabalhar em razão de contingências como a velhice e doença. Já os riscos que podem ter cobertura de seguros são associados a um esquema de seguro social em que o Estado deve limitar-se ao papel auxiliar na esfera da sua organização. Da mesma maneira, ocorre com a segurança de renda, pois a desigualdade de recursos monetários ou de remuneração representa uma espécie de pressão externa – ou mão invisível – para que os indivíduos, de forma atomizada – e não autônoma como anunciado – se esforcem ao máximo em termos de produtividade do trabalho, favorecendo a reprodução da sociabilidade capitalista. “Para que a escolha das ocupações seja livre, a garantia de uma determinada renda não pode ser concedida a todos. E se for concedida a alguns privilegiados, haverá prejuízo para outros, cuja segurança será, *ipso facto*, diminuída” (HAYEK, 1994, p. 126). Desta forma, as flutuações de renda são tratadas como fenômeno criado pelos indivíduos que se diferem em termos de capacidade pessoal e, por esse motivo, alguns terem maior acesso à renda do que outros, eliminando a ideia de privilégio.

Com isso, se os liberais do início do século XIX criticam as Leis dos Pobres, os (neo) liberais dos séculos XX e XXI censuram a perspectiva universal de alguns sistemas de proteção social, especialmente os implantados na Europa a partir dos anos 1930. “Com a

National Assistance Act, de 1948, a Grã-Bretanha passa a ter um verdadeiro mecanismo de renda mínima em dinheiro, garantida sem limite de tempo a todas as famílias em um nível suficiente para atender às necessidades de subsistência” (VANDERBORGHT; PARIJS, 2006, p. 40). A implantação desses mecanismos de renda mínima¹⁶ monetária é contemporânea à do sistema de seguridade social beveridgiano instituído no Estado de bem-estar-social. Já a sua expansão, ocorre a partir da crise estrutural dos anos 1970, pois se vincula à reconversão do processo de gestão da mão de obra taylorista-fordista à flexível que resulta no desemprego estrutural e aumento da pobreza.

O conjunto desses fenômenos, embora de maneira distinta, ocorre tanto no continente europeu como no latino-americano, configurando amplo consenso sobre a implantação de programas de renda mínima. De maneira geral, tais iniciativas comportam uma prestação social pública mediante cumprimento de determinadas condições, revelando uma tendência da atual proteção social, cujos fundamentos remontam às disciplinadoras políticas liberais conhecidas como *workfare*. “Para os liberais o Estado não deve garantir políticas sociais, pois os auxílios sociais contribuem para reproduzir a miséria, desestimulam o interesse pelo trabalho e geram acomodação, o que poderia ser um risco para a sociedade de mercado” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 62). Esse contexto, portanto, representa o autêntico ‘caminho da servidão’. Nele, assim como no liberalismo clássico, se ratifica o valor imputado ao trabalho e seu forte atributo condicionante à provisão social que, nos continentes mencionados, possui importantes assimetrias, determinadas nas distintas origens de crescimento econômico.

2.3 AS ORIGENS DO ‘CRESCIMENTO ECONÔMICO’ DAS NAÇÕES LATINO-AMERICANAS

A América-Latina, além de representar um espaço territorial regional, contém elementos geopolíticos peculiares, na medida em que congrega, embora de forma heterogênea, diversos países colonizados pelos europeus, como Portugal e Espanha. Há que “a ausência de uma interação mais densa entre os países e a fragilidade de uma consciência latino-americana, pelo menos até os anos 1950, são resultados da formação histórica da

¹⁶Os programas de RMI dos países da UE, e os de TCR do MERCOSUL, serão abordados a partir do quarto capítulo do presente estudo.

região” (POLETTI, 2000, p. 10). Entretanto, se por um lado, somente em meados do século passado, institucionaliza-se uma identidade comum em termos socioeconômicos e culturais, por outro, desde as suas descobertas vivenciam, similarmente, processos de dominação colonial. Esses processos definem as origens de um crescimento econômico considerado de menor escala, se comparado ao dos países colonizadores europeus. A dominação colonial, em versão clássica no século XVI, é contemporânea à transição do Feudalismo ao Capitalismo Comercial, que constitui a base da formação do sistema socioeconômico capitalista mundial.

Por volta de 1492, A Espanha e Portugal não passavam de meros acessórios econômicos da Europa. A criação de impérios ultramarinos no decorrer do século seguinte e o controle exercido sobre os mesmos até aproximadamente 1824 não alteraram o caráter dessa dependência. Esse status anômalo – colônia e império – modelou a história dos países ibéricos e de suas possessões coloniais, condicionou a sociedade, a economia e a política colonial, bem como o curso da história latino-americana até os dias de hoje (STEIN; STEIN, 1977, p. 13).

Decorre daí o caráter expansionista do mercado europeu em relação às ocupações do ‘novo mundo’, cujo objetivo inicial é piratear sua riqueza natural para, em seguida, colonizá-lo, na perspectiva de instituir um sistema econômico escravista-comercial lucrativo às metrópoles. Esse novo espaço sócio-geográfico favorece a criação de um mercado mundial, ainda que de forma primitiva, suprimindo as relações comerciais – nesse caso inclui o comércio de escravos nativos de colônias africanas – típicas à acumulação capitalista. “A acumulação baseou-se, inicialmente, na escravidão, isto é, na apropriação compulsória, total ou parcial, por um grupo, do excedente de produção criado por outro” (FURTADO, 1961, p.118). Nessa sociedade, tanto a população nativa indígena quanto a de escravos africanos são utilizadas como meios de produção de bens agrícolas destinados ao abastecimento do mercado europeu, configurando o antigo sistema colonial. Nele “a dominação colonial adquiriu o caráter de exploração ilimitada, em todos os níveis da existência humana e da produção, para o benefício das Coroas e dos colonizadores” (FERNANDES, 2009, p. 23).

É na passagem do Capitalismo Comercial ao Capitalismo Industrial que o ‘atraso’ econômico do continente latino-americano evidencia-se, pois a implantação de incremento tecnológico, ainda que no período já existam Estados-nação instituídos, se distancia do seu predominante padrão de crescimento agroexportador. Por isso, embora ocorra transição de um sistema colonial para uma economia nacional e que coincide com o desenvolvimento do Capitalismo Industrial, não se alteram substantivamente as relações comerciais com os grandes centros econômicos. Estas se restringem na produção e exportação de matérias-

primas de baixo custo para os europeus que, mediante métodos industriais avançados, geram bens manufaturados utilizados tanto ao abastecimento do seu mercado interno, quanto para exportação, agregando superfaturados custos tecnológicos, aos próprios países fornecedores das matérias-primas.

A monopolização dos mercados latino-americanos foi mais um produto do acaso do que de imposição, pois as ex-colônias não possuíam os recursos necessários para produzir os bens importados e seus setores sociais dominantes tinham grande interesse na continuidade da exportação. De fato, os ‘produtores’ de bens primários podiam absorver pelo menos parte do *quantum* que antes lhe era tirado através do antigo padrão de exploração colonial, e suas ‘economias coloniais’ recebiam o primeiro impulso para a internacionalização de um mercado capitalista moderno (FERNANDES, 2009, p. 25).

Essas condições impulsionam outra modalidade de dominação europeia que identifica no ‘novo mundo’ uma eficiente possibilidade de escoamento do seu capital excedente, cuja estratégia envolve tanto a produção, como circulação de bens manufaturados. Por isso, ao invés de, como no antigo modelo de dominação colonial, se interessar apenas pelas terras livres e riquezas naturais, impõe aos territórios colonizados a dependência tecnológica e financeira. Tal contexto, no final do século XIX, relaciona-se à passagem do Capitalismo Industrial para o Capitalismo Financeiro, bem como pela expansão de investimentos, além da economia nacional, envolvendo as antigas colônias e/ou territórios considerados atrasados econômica e politicamente. Esse último componente contribui a expansão do capital transnacional em vista de subjugar a força política dos trabalhadores, por meio de reduzidos custos com encargos salariais historicamente praticados nas ex-colônias. “A mundialização da economia está ancorada nos grupos industriais transnacionais, resultantes de processos de fusões e aquisições de empresas em um contexto de desregulamentação e liberalização da economia” (IAMAMOTO, 2008, p.108).

Nesse caso, se na fase do Capitalismo Industrial a exportação, pelas grandes potências econômicas, se restringe em bens manufaturados, no Capitalismo Financeiro, essa inclui a de capitais excedentes. Porém, esse último retorna ao seu ponto de origem devidamente agregado, pois incorpora mão de obra e matérias-primas de baixo custo, além de novos mercados consumidores. Esse estágio de desenvolvimento do capitalismo, intitulado de ‘novo imperialismo’, também representa uma modificação na correlação de forças entre os países capitalistas avançados, porque a Europa declina em relação aos EUA, que se destaca como maior potência econômica mundial. “A nova forma de imperialismo não é apenas um produto

de fatores econômicos. No centro do processo está a grande empresa corporativa e, portanto, o capitalismo monopolista” (FERNANDES, 2009, p. 29).

É precisamente no final da II Guerra Mundial, mediante conjunto de acordos e transformações no cenário internacional, que ocorre a consagração da hegemonia e da dominação econômica e política norte-americana. De maneira convergente, em 1944 acontece a Conferência Financeira e Monetária das Nações Unidas, ocasião em que se estabelece o denominado acordo de *Bretton Woods*. “Em consequência, o processo de modernização, iniciado sob a influência e o controle dos Estados Unidos, aparece como rendição total e incondicional” (FERNANDES, 2009, p. 32). Esse intuito provoca uma fragmentação global, uma vez que evidencia uma apartação entre países periféricos e centrais ou subdesenvolvidos e desenvolvidos.

O subdesenvolvimento, assim, não se inscrevia numa cadeia de evolução que começava no mundo primitivo até alcançar, por meio de estágios sucessivos, o pleno desenvolvimento. Antes, tratou-se de uma singularidade histórica, a forma do desenvolvimento capitalista nas ex-colônias transformadas em periferia, cuja função histórica era fornecer elementos para a acumulação de capital no centro. Essa relação, que permaneceu apesar de intensas transformações, impediu-a precisamente de ‘evoluir’ para estágios superiores da acumulação capitalista; vale dizer, para igualar-se ao centro dinâmico [...] o subdesenvolvimento viria a ser, portanto, a forma da exceção permanente do sistema capitalista na sua periferia (OLIVEIRA, 2003, p. 126-31).

Indiferente aos citados ensinamentos, especialmente dos anos 1950 até fins dos anos 1970, países da América Latina buscam replicar modelo de crescimento econômico implementado pelos países com economias avançadas. Esse modelo, intitulado nacional-desenvolvimentismo, consiste numa estratégia com caráter evolucionista, cujos princípios baseiam-se em rápida industrialização por substituição de importações, considerada o caminho para superação do subdesenvolvimento e da pobreza. Nesse período, o atraso econômico dos países subdesenvolvidos era explicado, pela CEPAL, como fenômeno endógeno, em razão de não disporem de uma industrialização integral, fator considerado central para atingirem níveis de crescimento econômico similares aos dos países desenvolvidos. Por isso, o capital nacional, representado pela oligarquia primário-exportadora, a qual privilegiava investimentos na ampliação de seu latifúndio, também é orientado ao processo de modernização, a partir de investimentos nas indústrias nacionais.

A CEPAL expôs minuciosamente toda uma linha ideológica que explicava o caminho que deveria ser percorrido para alcançar o desenvolvimento e as transformações que dele surgiriam. Atingir a industrialização integral era vista, então, como via fundamental da superação da pobreza e do subdesenvolvimento dos

países latino-americanos [...]. Caberia ao Estado, o papel de ordenar a execução da expansão necessária à industrialização, captando e orientando recursos financeiros nacionais e internacionais e promovendo investimentos diretos em setores prioritários e naqueles em que a iniciativa privada fosse insuficiente, assim como propiciar a cooperação técnica externa nestes países (HAFFNER, 2002, p.11).

Em contraposição às ideias desenvolvimentistas, mediante estagnação econômica iniciada nos anos 1970, se edifica o Consenso de Washington, proposto em 1989 por John Williamson¹⁷ com objetivo de auxiliar, a partir de ajuste estrutural, a América Latina superar seu ‘lento’ crescimento. A perspectiva é de que “na última década da idade de ouro, cada vez mais passava haver motivos para se duvidar da sustentabilidade do modelo de crescimento, à medida que cresciam os déficits orçamentários e a inflação e explodiam os empréstimos estrangeiros” (KUCZYNSKY¹⁸, 2004, p. 18). Referida constatação utiliza como argumento as políticas desenvolvimentistas adotadas pela região e as suas altas taxas de crescimento com média anual de 5,2%, entre 1940 e 1980, porém os rendimentos alcançados se restringem ao padrão de distribuição altamente desigual praticado desde o período colonial. A explicação é de que a renda obtida não se compara à de outros países do mundo na mesma época, visto que “enquanto o PIB *per capita* cresceu em 60% na Venezuela e quase 240% no Brasil, de 1950 a 1980, esses aumentos relativos foram muito maiores em outras áreas como na Europa Meridional e Àsia Oriental” (KUCZYNSKY, 2004, p. 18). Nessa visão, o crescente desequilíbrio macroeconômico da região acentua a sua vulnerabilidade, particularmente em relação ao arrocho da política anti-inflacionária praticada nos EUA no início dos anos 1980. “As taxas de juros dispararam; o dólar, em termos do qual era denominada a maioria das dívidas externas, apreciou-se; o preço das exportações de *commodities* desabou e os mercados de exportação de não-*commodities* encolheram” (KUCZYNSKY, 2004, p. 18).

É precisamente a partir da crítica em relação à política de substituição de importações ou desenvolvimentista, voltada ao mercado interno, que o Consenso de Washington, com base em estudo do *Institute for International Economics*, é elaborado e recomendado aos países da América Latina, mediante modelo orientado para o mercado externo. A ideia é de que, em parte, “a substituição de importações havia impedido surto de crescimento das exportações de

¹⁷ Economista do Institute for International Economics desde 1981; foi conselheiro do FMI entre 1972-1974. Esse Instituto é de direito privado sem fins lucrativos; desenvolve estudos da política econômica internacional mundial e desenvolve recomendações práticas para o controle das crises econômicas. Nos anos 1980, o Instituto desenvolveu estudo intitulado Rumo ao Crescimento Econômico Renovado na América Latina, subsidiando construção da agenda do Consenso de Washington em 1989.

¹⁸ Pedro-Pablo Kuczynski, economista chileno, é organizador, juntamente com John Williamsom, do livro Depois do Consenso de Washington (2004) que tem como objetivo analisar o Consenso original, a fim de criar nova agenda de reforma na América Latina.

produtos manufaturados, como o que fora experimentado nas regiões mais dinâmicas em desenvolvimento [...] o estudo criticava o papel econômico opressivo do Estado” (KUCZYNSKY, 2004, p. 20). Por isso, propõe a liberalização da economia, em oposição à intervenção estatal e às suas políticas protecionistas que impedem o funcionamento eficiente do mercado mundial e, de modo consequente, a retomada do crescimento de cunho capitalista. No âmbito da CEPAL, a década de 1990 inaugura o denominado neoestruturalismo que defende a ideia de transformação produtiva com equidade, em vista do esgotamento da estratégia desenvolvimentista que se restringe ao padrão de distribuição altamente desigual. Tendo como base as teses cepalinas Koling (2000, p.137-8) refere que:

A integração voltou à pauta do pensamento cepalino na década de 90. A Nova CEPAL, ou o neoestruturalismo, passou a propor uma inserção competitiva das economias latino-americanas no comércio internacional [...] Todavia, as proposições de solução dos agravantes sociais permanecem muito tímidas e ‘jogadas’ à longo prazo. Ao mesmo tempo, a defesa da ‘competitividade autêntica’, segundo novos padrões tecnológicos, interioriza-se na globalização. A tradicional abordagem centro-periferia foi substituída pela Norte-Sul, sem, contudo, romper a dualidade [...] o progresso técnico permanece centralizando a nova dualidade e o crescimento econômico substitui o paradigma do desenvolvimento social, como que aceitando a naturalização do desenvolvimento desigual, dependente e sistematicamente excludente.

Por sua vez, as recomendações decorrentes do Consenso de Washington, são representadas pela disciplina orçamentária a ser implementada pelo Estado, em especial, sobre os investimentos nas políticas sociais, impulsionando reformas restritivas nos sistemas de proteção social; a destatização de instituições públicas, o que corresponde privatizar, pela via da terceirização e/ou mercantilização, a provisão de direitos sociais básicos como a saúde e previdência; a liberalização dos fluxos financeiros e a ampliação do mercado externo, representando, juntamente com as privatizações, ampla flexibilização do mercado de trabalho, dos produtos e dos direitos sociais. Tal contexto é coerente ao denominado ajuste estrutural proposto pelos países capitalistas centrais e executado pelas agências financeiras multilaterais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, que determinam o princípio da austeridade fiscal aos países dependentes. “Tem-se aí o significado dos programas de ajustamento estrutural contra o desenvolvimento, imposto pelo (FMI) e pelo Banco Mundial, aos países devedores” (IAMAMOTO, 2008, p. 118).

Embora o proponente do referido Consenso discorde, parte da literatura, a exemplo da vertente marxista, usa a expressão como sinônimo à agenda ideológica neoliberal. Em sua opinião “a razão era óbvia: esta era uma dívida de Deus a todos os oponentes inconformistas

da reforma que ansiavam pelo socialismo ou pela industrialização via substituição de importações ou um Estado no qual poderiam desempenhar um papel principal” (WILLIAMSON, 2004, p. 285). Na prática, essa agenda, implementada por Thatcher e Reagan ao final dos anos 1970 e 1980, tem como objetivo principal restaurar o ciclo de crescimento capitalista ocorrido no pós-Segunda Guerra Mundial, porém a partir do novo liberalismo de Hayek. Daí que no “atual perfil assumido pela questão social encontram-se as políticas governamentais favorecedoras da esfera financeira e do grande capital produtivo – das instituições e mercados financeiros e empresas multinacionais” (IAMAMOTO, 2008, p. 124).

Na América Latina, essa primeira geração de reformas se concretiza entre 1980 e 1990 – com exceção do Chile que as coloca em prática na década de 1970. “O Chile tinha a quarta economia de crescimento mais rápido do mundo durante os anos 1990 [...] é o país que levou mais longe as reformas de primeira geração, embora devamos considerar que mesmo o Chile não fez nada para liberalizar o seu mercado de trabalho” (WILLIAMSON, 2004, p. 04-5). Em parte, a gestão flexível, associada às novas tecnologias como a robótica, se torna importante resposta do capital à sua crise. Isso significa a restauração da taxa natural de desemprego com repercussões na organização sindical, quer dizer, colocam-se em prática as ideias hayeknianas em que a liberdade, como sinônimo de igualdade, dinamiza a economia, além de restabelecer o curso natural de acumulação e do livre mercado. “A acelerada desregulamentação dos mercados financeiros ‘emergentes’, instigada pelo FMI e pelo Banco Mundial, significou a completa submissão desses países ao neoliberalismo, mas também trouxe consigo mais um elemento de risco sistêmico, no plano internacional” (CHESNAIS, 1998, p. 265).

De fato, no século XXI, devido às crises econômicas e consequente recessão na economia mundial amplamente globalizada – daí a interdependência entre países e regiões – surgem várias análises em relação às reformas liberalizantes, muitas delas elaboradas e descritas, por Williamson, no livro publicado em 2004 sob título “Depois do Consenso de Washington: retomando o crescimento e a reforma na América Latina”. Na publicação, a partir de alguns questionamentos como: ‘o que saiu errado?’ ‘O Consenso de Washington fracassou?’ Há descrição de uma nova agenda para América Latina, cujo objetivo consiste em retomar o crescimento e as reformas – agora de ‘segunda geração’ e ‘à prova de crises’ – acrescentando ao Consenso original uma agenda de construção institucional e uma agenda social. “Os latino-americanos querem saber o que saiu errado, além de desejarem nova agenda que corrija fraquezas do passado” (WILLIAMSON, 2004, p. 03).

Na explicação desse último autor sobre ‘o que saiu errado’, há convicção de que as reformas ou o processo atual de globalização não são responsáveis pelo ‘lento crescimento’ do continente. Ao contrário, credita ao fato das reformas de primeira geração recomendadas pelo Consenso de Washington de 1988, em alguns países, ainda estarem incompletas como a reforma da previdência, privatização de bancos estatais, flexibilização no mercado de trabalho e liberalização do setor financeiro. Ao mesmo tempo associa à ‘estreita política de formação’, isto é, pouca preocupação com a distribuição de renda ou com o social, mesmo com a alta concentração de renda do continente, perdendo apenas para alguns países africanos. E, por esse motivo, não sendo cabível focar apenas numa política de aceleração do crescimento, mas este junto com equidade. “Pode ser cabível focar a política principalmente no aspecto do crescimento em lugares nos quais a renda seja menos desigualmente distribuída e virtualmente todos sejam pobres, como no sul da Ásia” (WILLIAMSON, 2004, p. 06).

Por isso, essa última referência justifica a importância da agenda de reformas de ‘segunda geração’, em que associa reformas institucionais como a concessão de independência a um banco central e reforma do judiciário¹⁹, com uma agenda social como a distribuição de renda e a ampliação das oportunidades dos pobres. “Realmente melhorias significativas na distribuição ocorrerão somente pela superação da debilidade fundamental que causa a pobreza: a falta para muitas pessoas dos recursos que as permitam construir seu caminho para fora da pobreza” (WILLIAMSON, 2004, p. 15). Isso significa colocar em prática a agenda social que, resumidamente, inclui: distribuição de renda com ênfase na arrecadação de impostos diretos²⁰; melhora na área da educação visando o desenvolvimento de capital humano²¹; reforma agrária nos moldes do programa brasileiro em que existe ajuda aos trabalhadores rurais para a compra de terras dos latifundiários, sendo os direitos de propriedade respeitados; a expansão do microcrédito com redução das taxas de juros de mercado. A questão fundamental referida é que tais mecanismos têm potencial de produzir uma verdadeira revolução social “e poderiam fazer isso sem ameaçar os interesses das pessoas ricas, mantendo, assim, a esperança de que aquelas sociedades tradicionalmente fragmentadas possam finalmente começar a desenvolver uma verdadeira coesão social” (WILLIAMSON, 2004, p. 15). O discurso da equidade, conjugado

¹⁹“O judiciário na América Latina é notório por ignorar, por exemplo, considerações econômicas anulando direitos de credores a tal ponto que estes se tornam relutantes a emprestar. Ou pior ainda, há casos em que seus membros são tão corruptos que os juizes são pagos para permitir que o dinheiro seja recuperado” (WILLIAMSON, 2004, p.10).

²⁰São impostos arrecadados, pelo Estado, de maneira direta, isto é, sobre o patrimônio e renda dos cidadãos. Já os impostos indiretos envolvem taxaço sobre produtos e serviços disponíveis ao consumo (STIGLITZ, 2003).

²¹A concepção de capital humano é abordada na seção 3.1 do presente estudo.

ao crescimento econômico e ao ajuste de segunda geração, sob esse ponto de vista, contribui ao reparo dos impactos sociais, como a pobreza extrema, produzidos pelo ajuste de primeira geração, em prol da ‘governabilidade’ da economia de mercado.

Por outro lado, Joseph Stiglitz, discute os malefícios da globalização e do livre mercado às economias em desenvolvimento, tanto em relação à pobreza, quanto à estabilidade econômica mundial, sob o lema ‘governos fracos e intrusos demais prejudicam a estabilidade e o crescimento’. “As crises na Ásia e na América Latina têm ameaçado as economias e a estabilidade de todos os países em desenvolvimento. Existe o medo do contágio financeiro se espalhar por todo mundo, de que a queda de um mercado emergente signifique que outras também cairão” (STIGLITZ, 2002, p. 32). Em seu discurso, baseado em experiência prática como economista do Banco Mundial de 1997 a 2000, encontra-se a ideia de uma globalização mais humana, eficaz e justa: “não só na liberação do comércio, mas também em todos os outros aspectos da globalização, mesmo os esforços aparentemente bem-intencionados quase sempre têm um resultado contrário ao desejado [...] ao menos que haja um perdão para as dívidas” (STIGLITZ, 2002, p. 35). Sob esse aspecto, analisa as mutações dos princípios de instituição financeira internacional: “hoje o FMI só concede recursos se os países se engajarem em políticas como corte dos gastos, aumento de impostos e elevação das taxas de juros, medidas que levam a retração da economia. Keynes estaria se revirando no túmulo se visse o que aconteceu com projeto que idealizou” (STIGLITZ, 2002, p. 39).

Além de suas observações sobre algumas das condicionalidades e prioridades do FMI, Stiglitz (2002) também se dedica ao Consenso de Washington, ou seja, a partir dos seus aspectos negativos cita algumas alternativas, tendo como exemplo o rápido crescimento e diminuição da pobreza do Leste Asiático que incorpora medidas diferentes das do Consenso, apenas em comum a importância da ‘macroestabilidade’. “A combinação de altas taxas de poupança, investimentos do governo na educação e uma política industrial comandada pelo estado transformaram a Ásia numa potência econômica. As taxas de crescimento foram fenomenais durante décadas” (STIGLITZ, 2002, p. 128). Nesse pensamento, há indicação de que a redução da pobreza se faz necessária para os países que desejam se desenvolver, incluindo o papel do governo, pois “em qualquer etapa de desenvolvimento político e econômico que um país esteja, o governo faz a diferença. Governos fracos e intrusos demais prejudicam a estabilidade e o crescimento” (STIGLITZ, 2002, p. 269).

A linha reflexiva dessa última referência é de que as economias bem-sucedidas fazem uso dos mercados, mas, ao mesmo tempo, reconhecem o papel do governo como condutor de

um desenvolvimento sustentável com foco no desenvolvimento humano mediante ampliação das oportunidades e capacidades das pessoas como educação, saúde e segurança de renda. “É preciso compreender as causas e a natureza da pobreza. Não é que os pobres sejam preguiçosos [...] muitos estão presos a uma série de círculos viciosos: falta de alimento provoca saúde precária, o que limita a capacidade de ganhar a vida [...]” (STIGLITZ, 2002, p.118). Nesse caso, identifica-se importante convergência do seu discurso à ideia de que as oportunidades sociais “(na forma de serviços de educação e saúde) facilitam a participação econômica. Facilidades econômicas (na forma de oportunidades de participação no comércio e na produção) podem ajudar a gerar a abundância individual, além de recursos públicos para os serviços sociais” (SEN, 2000, p. 25-6). Por isso, ao mesmo tempo em que emite crítica à doutrina neoliberal, incorpora influências liberais tanto de Amartya Sen, como de Keynes, vinculando-se ao denominado novo-keynesianismo dos anos 2000.

No nível do conhecimento, economistas e outros cientistas sociais na América Latina estão vendo o êxito dos países asiáticos de crescimento rápido e estão convencidos de que, apesar das diferenças culturais econômicas, tais experiências podem ser úteis para a formulação de uma alternativa de desenvolvimento latino-americana. O nome que tenho dado a essa estratégia alternativa é ‘novo desenvolvimentismo’. O novo desenvolvimentismo é um conjunto de valores, ideias, instituições e políticas econômicas por meio das quais, no início do século XXI, os países de renda média procuram alcançar os países desenvolvidos. Não é uma teoria econômica, mas uma estratégia nacional de desenvolvimento, baseada principalmente na macroeconomia keynesiana e na teoria econômica do desenvolvimento (BRESSER-PEREIRA, 2010, p.42).

Porém, assim como no período desenvolvimentista, esse novo modelo colide com as taxas de desigualdade mais altas do mundo, além de expressivos índices de pobreza e indigência. Tem-se que “duas ideias centrais estariam embasando esta ideologia: a) a de que o enfrentamento ao neoliberalismo se faz com crescimento econômico mediado pela intervenção do Estado; b) a de que o crescimento econômico leva inexoravelmente ao desenvolvimento social” (MOTA, 2012, p. 34). Daí a justificativa ‘moral’ de uma oferta de serviços e sua respectiva cobertura, privilegiar os extremamente pobres, associada à ideia de que a relativa melhora nos indicadores sociais contribui para que se crie um mercado atrativo ao capital estrangeiro e, portanto, promova um crescimento econômico sustentado. “O crescimento econômico sustentado requer que os países pobres aumentem suas exportações para os países ricos e, desse modo, obtenha a moeda estrangeira necessária para importar bens de capital desses países” (SACHS, 2005, p.323). Tal perspectiva de crescimento é abordada

por Williamson, Stiglitz e Sachs²², cujos princípios incluem o dever moral dos países ricos na redução da extrema pobreza em nível mundial.

Contraditoriamente, a meta “é acabar com a pobreza extrema, não com toda a pobreza, e ainda menos, equiparar as rendas mundiais ou acabar a distância entre ricos e pobres. Isso pode acabar acontecendo, mas, para tanto, os pobres terão que ficar ricos graças ao próprio esforço” (SACHS, 2005, p.332). Os autores também referem sobre a falta de oportunidades ou capital humano, pelos pobres, para que criem alternativas para fora da pobreza que pode causar a estagnação ou o declínio do crescimento econômico. “O problema fundamental para os países mais pobres é que a própria pobreza pode ser uma armadilha. Quando a pobreza é muito extrema os pobres não têm capacidade – por eles mesmos – de sair da enrascada” (SACHS, 2005, p.85). Fica evidente, então, que há em curso um consenso global pela eliminação da miséria e da fome com foco nos países mais pobres como os da América Latina, em nome da governabilidade mundial do modo de produção capitalista. Mediante essa tendência, faz-se necessário aprofundar o conteúdo dos processos históricos que moldam o sentido da pobreza e da proteção social latino-americana, a fim de explicitar os seus construtos teóricos, políticos e econômicos, os quais são condicionados por determinações interna e externa ao continente.

2.3.1 Pobreza e Proteção Social: da tese Liberal à Cepalina à Neoliberal

Os países latino-americanos – diferentemente do continente europeu em que no final da Idade Média a oposição entre uma pobreza idealizada no plano espiritual e uma indigência material é nítida e cria elementos à laicização da assistência e à futura sociedade salarial – sustentam traços da remota política dos pobres ou Lei dos Pobres, pois historicamente impõem condicionalidades para o acesso aos seus sistemas de proteção social. Essas condições vinculam-se à particularidade da sua formação social, que envolve processos como a colonização, a escravidão, a dependência financeira e regimes ditatoriais, provocando um atraso de cerca de um século, em relação ao continente europeu, para a questão social ser reconhecida como resultado da contradição entre capital e trabalho.

²² O economista norte-americano Jeffrey Sachs, entre outras atividades, é assessor especial da secretária geral da ONU para as Metas de Desenvolvimento do Milênio, cujo tema será abordado no terceiro capítulo desse estudo.

Ao tempo em que as revoluções burguesas situadas no século XVIII – Revolução econômica Industrial Inglesa e a Revolução política Francesa – se iniciam e consolidam-se, países da região se tornam Estados-nação, embora comandados pelo poder oligárquico ou elite agroexportadora. Essa elite é instituída pelos próprios países colonizadores mediante doações de capitâneas hereditárias baseadas em critério meritocrático. Tais processos remetem à instituição da propriedade privada na região que pode ser comparada ao processo europeu de cercamentos das terras comunais pelos senhores feudais, embora no último caso os homens livres não proprietários possam recorrer à força de trabalho como possibilidade de troca em favor da própria subsistência. Já no continente latino-americano, a condição de não proprietário condiz à de escravo, fato que perdurou, por exemplo, no Brasil, até 1888.

Nesse caso específico, as relações de trabalho, de base escravista, persistem por quase quatro séculos, cuja justificativa se ampara na característica econômica da época – produção agrária – defendida pela elite latifundiária. Fato que demonstra uma contradição entre o liberalismo europeu e o latino-americano, pois no primeiro continente “as ideias liberais constituíam-se em bandeira da burguesia preocupada em desatrelar a força de trabalho de suas antigas ligações pré-capitalista; em separar o Estado da Igreja que funcionava como fiadora do feudalismo” (PINSKY, 1999, p.68). O ideário burguês europeu, então, se distingue ao da região cujo antagonismo de classes é determinado pelo poder dos senhores proprietários sobre os escravos negros e nativos indígenas, além dos imigrantes estrangeiros e camponeses que se distinguem na escala social. Há de que os grandes proprietários “não pensavam nos imigrantes como camponeses livres, mas como mão-de-obra alternativa à já escassa e cara mão-de-obra escrava [...] o negro não existira como ser civil [...] o índio era problema menor. Em pequeno número, era sistematicamente dizimado” (PINSKY, 1999, p. 74-7). Contudo, esse antagonismo de classes e os seus rebatimentos sociais, em razão do mercado de trabalho não estar consolidado, somente é reconhecido mediante advento da industrialização, que trouxe consigo a urbanização desordenada.

No âmbito da análise dos construtos teóricos, políticos e econômicos, acerca da pobreza e proteção social, a formação social escravista quando comparada à formação da sociedade feudal europeia, embora em espaço e tempo diferentes, revela algumas características similares. Pode-se considerar que a pobreza, como resultado da concentração da riqueza, em ambos os continentes, não é reconhecida, bem como o seu enfrentamento se assemelha na medida em que utilizam os métodos corretivo, punitivo e trabalho forçado, a fim de concederem abrigo e alimento. Por outro lado, há de se ponderar o importante hiato

temporal em termos de reconhecimento da questão social latino-americana, pois “convergindo com a concepção clássica elaborada nas latitudes da Europa, ela assumirá características semelhantes às de lá a partir da efetivação da industrialização e da implementação do capitalismo tardio em nosso continente” (WANDERLEY, 2000, p.61). Entende-se que é exatamente o processo de industrialização que produz o pauperismo e, no seu reverso, o avanço da organização e consciência de classe dos trabalhadores livres assalariados.

Por isso, a ‘situação operária’ urbano-industrial “se coloca nos primórdios tendo em vista a incorporação dos camponeses, imigrantes estrangeiros, escravos libertos, mulheres e crianças ao trabalho contratual livre [...] não é somenos lembrar que houve uma indústria débil nos albores do século XIX, e mesmo antes” (WANDERLEY, 2000, p.107-8). O conjunto desses processos, isto é, a formação nacional, a abolição da escravidão e a industrialização tardia colocam em evidência a pobreza das ex-colônias da região e a riqueza das metrópoles colonizadoras europeias. Daí que os pobres “não podem ser abandonados à própria sorte, sob pena de inviabilizar o progresso [...] em lugar do antagonismo assassino entre Civilização e Barbárie, que vê os pobres como lixo, entrava a idéia generosa de que o futuro dependia de uma milagrosa integração nacional” (SCHWARZ, 2003, p.19). Esse reconhecimento da pobreza como expressão aguda da questão social, se situa temporalmente nos anos 1930, cujo aspecto predominante consiste na execução de uma proteção social voltada a reprodução da força de trabalho, destinada à população que possui relação contratual de trabalho. Por isso, no âmbito do continente, as políticas sociais “derivam de alterações na natureza do Estado, movendo-se de forma a controlar a classe trabalhadora em função da acumulação do capital e da reprodução da força de trabalho em níveis mínimos” (WANDERLEY, 2000, p. 108).

Estrutura-se, então, o impulso à criação de um mercado nacional, embora dependente dos capitais estrangeiros e do mercado mundial. Especificamente no Brasil, no âmbito das indústrias “têxteis há crescimento de 48 fábricas de 1885, com total de 3.172 operários para 359 fábricas em 1929, com um total de 123.470 [...] Já em 1893 as cifras acusam 20.180 estrangeiros para 4.253 nacionais, 82% de estrangeiros no total da mão-de-obra ocupada” (PINSKY, 1999, p.81-2). Esse fenômeno representa tanto o crescimento da atividade industrial quanto da exploração da força de trabalho, indiscriminadamente, pois inclui diversos segmentos. Ao mesmo tempo, no campo político-social há o fortalecimento da organização e consciência de classe dos trabalhadores livres assalariados. Por outro lado,

também ocorre a instauração de regimes populistas que são impulsionados, especialmente, pela crise econômica mundial de 1929 e pela Guerra Fria comandada pelos EUA, tornando-se instrumentos políticos para vários países temerosos à implantação do comunismo.

Nessa formação social, principalmente no período do pós-guerra, também se estruturam as teses cepalinas que buscam entender a pobreza e o subdesenvolvimento da região. “Para Prebisch, as reformas modernizantes, na passagem da década de 50 para 60, apresentavam-se como uma terceira via latino-americana, em cujos outros extremos estariam as soluções autoritárias dos golpes militares” (KOLING, 2000, p.137). A solução autoritária – regimes políticos ditatoriais – desponta em parte da região, como no Brasil em 1964, fato que soma às suas demais particularidades: a colonização, a escravidão e a dependência financeira e tecnológica. A reforma agrária, mesmo com o claro processo de invasão territorial, originalmente comandado pelos colonizadores, coloca-se como uma das justificativas à centralização do poder, cujo principal fundamento consiste na preservação da propriedade privada. Tal esforço é despendido desde o período em que a ‘questão nacional’ ou as ideias republicanas são pautadas, pois a oligarquia se mobiliza para que “por ocasião desse desligamento, a plebe não aproveitasse para tentar subverter a ordem social, abrir brechas no sistema escravista e comprometer a instituição privada” (PINSKY, 1999, p. 67).

Em consequência, no decorrer dos anos 1970, enquanto o continente mantém a preocupação em explicar as origens da condição periférica e seus rebatimentos no campo socioeconômico, em especial o fenômeno da pobreza, os países desenvolvidos se preocupam com novos programas a serem replicados nos países subdesenvolvidos. “Em 1973, Robert McNamara, presidente do Banco Mundial, afirmava que o programa agrícola proposto por sua organização ‘colocará’ ênfase particular não na distribuição de renda e da riqueza, mas no aumento da produtividade dos pobres” (ALAYÓN, 1995, p. 115). Tem-se clara, a atuação de uma das instituições de *Bretton Woods*, mediante implantação de programas de assistência técnica e financeira. “O FMI, o Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio (OMC) são estruturas administrativas, são *órgãos reguladores* operando dentro de um sistema capitalista e respondendo a interesses econômicos e financeiros dominantes” (CHOSSUDOVSKY, 1999, p. 12). Pode-se constatar, diante disso, que o trato à pobreza no continente, após o esgotamento da estratégia desenvolvimentista e do advento do referencial neoliberal, se baseia nas recomendações de agências multilaterais, com o predomínio da focalização das políticas sociais, cuja estratificação da pobreza se ampara na visão

unidimensional. Essa estratificação possui convergência às recomendações estabelecidas em 1989 pelo Consenso de Washington, com destaque ao controle dos gastos públicos orçamentários no campo social. Na visão de Stiglitz (2003, p. 08-9):

Legado da Grande Depressão, o sistema de Seguridade Social tornou-se o centro dos debates políticos em fins da década de 1990. À medida que o orçamento federal começava a registrar superávit, receitas superiores às despesas, surgiu a questão de quanto deveria ser reservado para ‘salvar’ a Seguridade Social [...]. À medida que as gerações nascidas na explosão demográfica que se seguiu à segunda guerra envelhecem, os custos dos programas da Seguridade Social aumentam significativamente. O governo tem separado recursos financeiros para atender esse aumento das despesas, mas as estimativas correntes sugerem que, sem alteração dos programas ou no seu financiamento, esses fundos estarão exauridos antes de 2050. Para resolver o problema da Seguridade Social será necessário fazer escolhas duras.

Na América Latina, a ‘escolha dura’ para resolver ‘o problema’ da Seguridade Social – no caso do Brasil esta é implantada somente em 1988 com a nova Constituição Federal – se materializa nas denominadas reformas, como a da previdência social²³, o que representa importantes perdas de direitos sociais. Tais medidas de “ajuste fiscal têm implicações negativas para as políticas sociais de um modo geral e para seguridade social de modo mais específico, que passaram a sofrer ‘reformas’ com orientação liberal e reestruturaram os modelos construídos na América Latina e Caribe até então (BOSCHETTI, 2008, p. 184). Já na opinião neoliberal, a “Argentina realizou muitas reformas excelentes, particularmente, na primeira metade dos anos 1990. Melhorou o seu desempenho fiscal e o governo central obteve até um pequeno superávit em 1993. Liberalizou o comércio. Reformou seu sistema previdenciário [...]” (WILLIAMSON, 2004, p. 3). Também os casos da reforma no Brasil e a da privatização no Chile, são citados por esse autor como exemplos da consonância dos países latino-americanos às reformas liberalizantes. O que não é mencionado pelos neoliberais é que “a liberalização da economia nos anos 1990 não diminuiu as desigualdades entre as rendas do trabalho nas economias latino-americanas” (SALAMA, 2002, p.33).

Daí a Declaração do Milênio das Nações Unidas²⁴ que, no ano de 2000, instituiu pacto internacional, entre 189 países, pela eliminação da miséria e da fome em nível mundial, com foco nos que possuem baixa e média renda. Tem-se uma agenda social que estabelece metas para se combater a extrema pobreza até o ano de 2015. Sobre o tema há a seguinte referência

²³No Brasil, em 1998 e em 2003, ocorrem reformas no sistema previdenciário.

²⁴Esse tema será aprofundado no próximo capítulo do presente estudo.

– claramente altruísta: “E os países ricos prometeram repetidamente que ajudariam os países pobres a atingi-las por meio do aumento da ajuda ao desenvolvimento e melhores regras globais do jogo” (SACHS, 2005, p.51). Com base nisso, a partir dos anos 1990 e mais ainda nos anos 2000, são implantados em países da América Latina os denominados Programas de Transferência Condicionada de Renda - PTCR. “Neste mesmo período, os países europeus já estavam fechando um ciclo, ou seja, a experiência de renda mínima já estava sendo reformulada e ‘adequada’ as novas exigências do mundo globalizado e das transformações no mundo produtivo” (STEIN, 2008, p. 201).

Em 2009 a CEPAL publicou documento intitulado Panorama Social da América Latina, em que classifica os PTCR como as ferramentas centrais no âmbito das políticas sociais de combate à pobreza em dezessete países, abrangendo 17% da população da América Latina e Caribe. Explica que são programas de natureza não contributiva “que buscam ao mesmo tempo aumentar os níveis de consumo das famílias por meio de transferências monetárias – e assim reduzir a pobreza no curto prazo – e fortalecer o capital humano de seus membros para romper a reprodução intergeracional da pobreza” (CEPAL, 2009, p. 29). Esses programas, da maneira como são idealizados pela CEPAL, visam combinar o alívio imediato da pobreza, como déficit de renda, condicionando a ajuda monetária à determinadas condicionalidades. Há opinião de que apesar de aludir para uma “concepção de multifuncionalidade da pobreza, no discurso e na prática dos PTCR, não é considerado a determinação estrutural desse fenômeno, o que faz com que a busca seja por atenuar ou mitigar, tão somente a situação de pobreza do público desses programas” (SILVA, 2014, p. 87). Estabelece-se, então, tanto no continente europeu como no latino-americano, um consenso, com a anuência das organizações multilaterais, sobre a implantação dos referidos programas. Também há, a partir dos anos 1990, mediante tratados, criação dos blocos econômicos MERCOSUL e UE, tendo como objetivos estabelecerem, no campo econômico e político, a associação interregional e a integração intercontinental. Diante disso, no capítulo seguinte pretende-se apresentar, de maneira introdutória, a estrutura institucional de ambos os blocos, além de referir suas recentes estratégias de ‘crescimento econômico inclusivo com redistribuição’.

3 A ESTRUTURA INSTITUCIONAL DA UNIÃO EUROPEIA E DO MERCOSUL

No período de expansão econômica da Era de Ouro, sob a hegemonia mundial dos EUA, o continente europeu, especificamente em 1957, impulsiona a criação de uma Europa comunitária mediante associação interregional firmada no Tratado de Roma que envolve, inicialmente, seis países: Alemanha, Bélgica, França, Holanda, Itália e Luxemburgo. “Perante as necessidades urgentes de uma Europa ocidental ameaçada pelo expansionismo ideológico e militar da URSS, o grande mérito dos pais fundadores da Europa comunitária (R. Schuman, K. Adenauer, A. De Gaspari, P. H. Spaak, J. Monnet) ficará na história” (RAOUX; TERRENOIRE, 1993, p. 16). A concepção do Mercado Comum Europeu ocorre no período em que a própria Europa se aparta em território capitalista e outro socialista. Especificamente no pós-Segunda Guerra “os americanos, os soviéticos, os chineses, os japoneses e outros dragões, os países do terceiro mundo e os do Golfo pérsico-arábico julgaram, por vezes sem nenhum prazer, que os Estados europeus já não eram grandes potências” (RAOUX; TERRENOIRE, 1993, p. 15).

Em contraposição a essas ideias, o denominado ‘grupo dos seis’ cria um mercado comum, cuja estratégia consiste no fortalecimento das economias nacionais mediante integração continental. Daí o Tratado de Roma que institui a Comunidade Econômica Europeia – CEE, sendo modificado quanto a sua abrangência geográfica e conceitual, no ano de 1992, pelo Tratado sobre a União Européia ou de *Maastricht*, congregando o dobro de países se comparado à sua fundação (RAOUX; TERRENOIRE, 1993). Há que “[...] foi em *Maastricht*, no próprio dia em que a União Soviética se desmantelava que os Doze decidiram vencer uma nova etapa da construção europeia” (RAOUX; TERRENOIRE, 1993, p. 23-4). Esse novo acordo prevê transcender uma união economicista, com vistas à cooperação econômica e monetária baseada numa união política. Tal estratégia se situa num contexto de crise econômica nacional e internacional gerada, em grande parte, pela própria liberalização comercial e financeira.

Essa liberalização é recomendada pelo Consenso de Washington, especialmente aos países de rendas baixa e média²⁵, impulsionando a fragilização dessas economias e gerando o denominado *risco sistêmico*, característico de uma economia mundializada ou interdependente. “A Europa martirizada, dividida, retalhada, dominada a Ocidente pelos EUA e a Leste pela URSS não se deixou abater, apesar de tudo [...] é certo que a empresa dos EUA

²⁵ Sobre a escala que distingue os níveis de renda ver Sachs (2005).

foi menos rude e, até, propicia à reconstrução da economia europeia, graças ao Plano Marshall” (RAOUX; TERRENOIRE, 1993, p. 16). De maneira similar reage o continente latino-americano – embora ‘dominado’ e ‘martirizado’ pela adesão involuntária às recomendações do Consenso de Washington – com a criação, em 1991, do Mercado Comum do Sul – MERCOSUL, mediante Tratado de Assunção²⁶, assinado por Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai. O Tratado se baseia na adoção de uma política comercial comum que prevê a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países numa perspectiva de área aduaneira. Para tanto, durante sua implementação se estabelecem protocolos a fim de complementar e/ou alterar o Tratado original.

Entre eles, o Protocolo de Ouro Preto²⁷, elaborado em 1994, que define as bases institucionais e atribui personalidade jurídica de direito internacional ao MERCOSUL, favorecendo acordos bilaterais ou o birregionalismo. No que se refere à estrutura jurídica, os princípios “intergovernamentais foram normativamente traduzidos pelo Protocolo, através da consensualidade no processo decisório e da necessidade de incorporação das normas do MERCOSUL aos ordenamentos jurídicos de cada Estado Parte para que possam gerar efeitos” (KEGEL; AMAL, 2008, p.25). Nos termos da última referência, a sua estrutura institucional, quando comparada a da UE, expressa importantes diferenças. Essa última é jurídica e politicamente caracterizada pela supranacionalidade, já o MERCOSUL se configura como estrutura jurídica e institucional de natureza intergovernamental.

No contexto da integração regional, situam-se dois modelos institucionais: o supranacional, que corresponde à experiência da União Europeia, e o intergovernamental, utilizado com variantes por todos os demais blocos econômicos e pelo Mercosul, em particular. A União Europeia é jurídica e politicamente caracterizada pela supranacionalidade, sendo sua contraface econômica uma união econômica e monetária, com a instituição de um mercado interno e moeda única (mesmo que nem todos os Estados Membros tenham tomado o Euro como moeda). Já o Mercosul adotou o padrão intergovernamental para organizar a sua estrutura institucional, mantendo nos seus Estados Partes todo o controle do processo decisório, sendo que há necessidade de consenso para se gerar qualquer tipo de decisão (KEGEL; AMAL, 2008, p.13).

²⁶ Fonte citada na seção das referências.

²⁷Prevê os órgãos que compõem a estrutura institucional do MERCOSUL – Capítulo I, Art. 1: Conselho do Mercado Comum, Grupo Mercado Comum, Comissão de Comércio, Comissão Parlamentar Conjunta, Foro Consultivo Econômico-Social, Secretaria Administrativa. Os três primeiros possuem capacidade decisória, de natureza intergovernamental. Ao Conselho cabe a condução política à integração, além de decisões para assegurar o cumprimento do Tratado de Assunção, sendo composto pelos Ministros das Relações Exteriores e o da Economia. O Grupo Mercado Comum é órgão executivo, cabendo, entre outras funções, aprovar o orçamento e a prestação de contas anual apresentada pela Secretaria Administrativa. À Comissão de Comércio, compete zelar pela aplicação dos instrumentos de política comercial comum, sendo composta por quatro membros titulares e quatro membros alternos por Estado Parte.

Os autores ainda explicam que essa supranacionalidade não caracteriza a UE como Estado nacional, embora presuma um todo orgânico e político da mesma maneira que um Estado. A diferença fundamental é que não configura uma unidade territorial administrativa, pois não possui prerrogativas para criar novas competências de ações executivas, legislativas e jurisdicionais. Além disso, a política comum não representa política única, em razão das resoluções serem apreciadas por um Conselho que exige unanimidade somente para assuntos considerados de maior relevância, ao contrário do MERCOSUL em que os países membros exercem controle dos processos decisórios e adotam o consenso como critério a todas as deliberações. Sobre o bloco europeu há que “a União Europeia, assente em três pilares: a Comunidade Europeia, a política externa e de segurança, a justiça e os assuntos internos” (RAOUX; TERRENOIRE, 1993, p. 151). No âmbito da política econômica e monetária, o Tratado reforça as discussões acerca da constituição de uma moeda única nomeada, em 1999, de euro. Por essas razões, “se o século XX viu esfumar-se a sua influência [...] em véspera do ano 2000, apresta-se, não sem dificuldade nem tergiversações, para uma nova Renascença” (RAOUX; TERRENOIRE, 1993, p. 151). Porém, a referida nova Renascença inclui apartação e assimetria intra-continental: países pertencentes e os não pertencentes à zona do euro.

Tal assimetria também acontece no âmbito do MERCOSUL, pois os seus instrumentos institucionais e jurídicos intergovernamentais comprometem a perspectiva integracionista, ou seja, os processos “decisórios nacionais nem sempre leva em consideração as diretrizes e estratégias do MERCOSUL, em grande medida, pela ausência de mecanismos minimamente supranacionais e, em parte, pela percepção da divergência dos interesses nacionais dos interesses do bloco” (KEGEL; AMAL, 2008, p.27). Contudo, mesmo que já se tenha constituído formalmente uma dinâmica protecionista regional, na prática os impactos da globalização comercial e mundialização financeira dos mercados se sobrepõem. Daí a tendência em estabelecer economias competitivas, tanto entre e intra bloco quanto entre e intra continente. Há que “a economia mundial se caracteriza por penúria de poupança e pela resistência de taxas de juros reais elevadas. Numa economia financeira mundializada, a Europa não pode continuar a ser um oásis de prosperidade”, visto que “os operadores europeus reagem em função das economias americana e japonesa” (RAOUX; TERRENOIRE, 1993, p. 27).

Referida preocupação, no âmbito da inserção internacional competitiva, estimula, no caso dos blocos europeu e latino-americano, o birregionalismo. Essa nova estratégia, tem como foco mudanças dentro da região, além de almejar uma nova ordem internacional, quer

dizer, “em termos da política do poder, tudo isso está relacionado com a redução e eventual substituição da hegemonia dos Estados Unidos, assim como, a introdução de modo mais cívico de governança global coletiva” (SEIDELMANN, 2008, p. 62). Nesse sentido, no ano de 2007 a Comissão Europeia publica “Documento de Estratégia Regional 2007-2013” [E/2007/1640], cujo objetivo centra-se num plano de ação à integração regional dos blocos, ainda que já tenha assinado um acordo interinstitucional com o MERCOSUL, desde 1992, a fim de prestar apoio técnico e institucional. Já em 1999, “ambas as regiões se comprometeram a criar uma associação bi-regional estratégica. As duas entidades estão atualmente a negociar um Acordo de Associação baseado em três pilares: diálogo político, cooperação e comércio” (COMISSÃO EUROPEIA, 2007, p. 06).

Especificamente, o plano de ação apresentado no Documento, tem como finalidade a conclusão do mercado comum do MERCOSUL, “foi afetada ao MERCOSUL uma dotação de 50 milhões de euros para o período de 2007-2013 a título de Instrumentos de Financiamento da Cooperação para o Desenvolvimento” (COMISSÃO EUROPEIA, 2007, p. 05). Na análise da situação econômica apresentada pela CE, o bloco latino-americano é o quarto agrupamento econômico no mundo, cuja evolução do PIB é ilustrada da seguinte maneira: 1994-1998 2,8%; 1998-2002 0,2%; 2003 2,4%; 2004 5,9%; 2005 4,0%; 1994-2005 2,2%. Com destaque as duas maiores economias – Brasil e Argentina – que juntas representam, em 2005, perto de 97,7% do PIB do bloco. Já o seu comércio intra-regional é situado com uma representação média de 15% do comércio total no período 2002-2005, índice considerado baixo se comparado com outras regiões como a UE com 64,9% ou a NAFTA²⁸ com 45,3%. Por isso, entre as prioridades da cooperação europeia 2007-2013, a primeira delas envolve o apoio à institucionalização do bloco latino-americano, em razão do atraso na incorporação das normas em que somente 48% destas estão em vigor.

Em publicação da CEPAL (2012) – intitulada *La Unión Europea y América Latina y el Caribe: Inversiones y la sostenibilidad ambiental* – encontra-se a referência de que os países avançados, incluindo a UE, perdem peso na economia mundial. Já a participação das economias emergentes, especialmente as da Ásia e, em menor medida, da AL e Caribe, apresentam um incremento. Essa última região, “entre 2000 y 2011, incrementó su participación em el PIB mundial de 6,4% al 8,1%” (CEPAL, 2012, p. 20). Por outro lado, indica que, apesar de possuir mais habitantes que a UE, o seu peso na economia mundial é

²⁸Tratado Norte-Americano de Livre Comércio, instituído em 1994.

muito menor. Na AL e Caribe atualmente habitam “599 millones de personas, lo que representa 9% de la población mundial. Por su parte, la Unión Europea tiene 502 millones de habitantes, 7% del total [...] la UE, América del Norte y Japón contribuyen en conjunto al 60% del PIB mundial” (CEPAL, 2012, p. 19).

Especificamente, a UE, com a adesão da Croácia em 2013, contabiliza vinte oito²⁹ Estados-membros, sendo dezenove deles pertencentes à zona do euro. Já o MERCOSUL³⁰, compõe seis Estados-partes e, o mesmo número, de Estados-associados, cuja moeda é heterogênea. Apesar do esforço integracionista que se centra numa mudança global – mediante retirada da hegemonia dos EUA na economia mundial – a fim de estabelecer um ‘modo mais cívico de governança global coletiva’, “em 2008, mais de 80 milhões de pessoas em toda UE viviam abaixo do limiar da pobreza; este número é superior ao da população do maior Estado-Membro, e corresponde à 16,5% de toda a população da UE” (COMISSÃO EUROPEIA³¹, 2011, p.04). Para os países da AL, “em 2008, a incidência da pobreza alcançou 33,0% da população da região, incluindo 12,9% que viviam em condições de pobreza extrema e indigência. Essas cifras correspondem a 180 milhões de pessoas pobres e 71 milhões de indigentes, respectivamente” (CEPAL, 2009, p. 08).

Contraditoriamente, apesar do continente latino-americano, em comparação ao europeu, possuir mais que o dobro da sua população em situação de pobreza – comprovando a carência de sistemas de proteção social efetivamente redistributivos, cujas bases se amparem nos princípios da universalidade e direitos de cidadania – em termos de crescimento econômico apresenta indicadores superiores ao da UE. Essas assimetrias se repetem no âmbito das despesas com proteção social – seguridade e assistência social – em percentagem do PIB nos países da AL e nos da UE: “en los primeros el gasto en protección social representaba en 2008-2009 solo el 5,1% del PIB, en el promedio de los países de la Unión Europea el porcentaje era casi cinco veces superior (22,9% del PIB)” (CEPAL, 2012, p.44). Tais dados comprovam a inconsistência do discurso desenvolvimentista que trata crescimento econômico como sinônimo de desenvolvimento social com a crença na máxima: ‘fazer o bolo crescer para depois repartí-lo’. Há que desde 2003 o crescimento do PIB “en América Latina

²⁹ São eles: Alemanha, Áustria, Bélgica, Bulgária, Chipre, Croácia, Dinamarca, Eslováquia, Eslovénia, Espanha, Estónia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Países Baixos, Polónia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Romênia, Suécia.

³⁰Estados Parte: Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela (Bolívia desde 2012 esta em processo de adesão). Estados Associado: Chile, Peru, Colômbia, Equador, Guiana e Suriname (MERCOSUL, 2015).

³¹Trata-se da publicação intitulada “Plataforma Europeia contra a Pobreza e a Exclusão Social: um quadro europeu para a coesão social e territorial” (Comissão Europeia, 2011).

y el Caribe há sido superior al de la Unión Europea. El efecto de la crisis financiera mundial de 2008-2009 fue mucho más pronunciado en Europa (- 4,3%) que en América Latina y el Caribe (- 2%), y la recuperación mucho más lenta e incierta” (CEPAL, 2012, p. 22).

Nessa última referência a CEPAL também explica a medição de pobreza e indigência na AL que utiliza metodologia nomeada de ‘necessidades básicas’. O método se baseia na comparação da *renda per capita* familiar com a satisfação das necessidades básicas: as famílias com *renda per capita* restrita ao valor de cesta básica – necessidades nutricionais básicas – são classificadas na linha de indigência; quando a renda corresponde à satisfação das demais necessidades, além da nutricional, as famílias são consideradas na linha de pobreza. Com base nessa metodologia, a CEPAL apresenta a evolução das linhas de pobreza e de indigência entre os anos 1980-2012, sinalizando uma redução em ambas, quando se compara o final dos anos 1990 a 2012. “La evolución de estos indicadores respecto a La situación a finales de los años noventa revela un comportamiento muy favorable. La pobreza acumulada se há reducido 15,0 puntos porcentuales desde 1999, y La indigência 7,9 puntos porcentuales” (CEPAL, 2012, p. 42). Diferentemente da CEPAL, no âmbito da UE a abordagem institucional oficial para definir e mensurar a pobreza se baseia em linha relativa.

As estatísticas de pobreza que se desenvolveram nos últimos anos podem ser classificadas em dois tipos principais: as que buscam mediar a pobreza absoluta, ou seja, identificar as pessoas que estão abaixo de um padrão de vida considerado minimamente aceitável, e as que medem a pobreza relativa, ou seja, que buscam identificar as pessoas que tenham um nível de vida baixo em relação à sociedade em que vivem. Tanto em um caso como no outro, a renda monetária é utilizada normalmente como indicador. No caso da pobreza relativa, trata-se de identificar as pessoas que se situam abaixo de um ponto qualquer na distribuição de renda, definido arbitrariamente. No caso da pobreza absoluta, trata-se de identificar as pessoas cujos rendimentos são inferiores ao necessário para adquirir um conjunto mínimo de bens e serviços considerados indispensáveis. Uma variante em relação à pobreza absoluta é a chamada metodologia das ‘necessidades básicas não satisfeitas’ – nesse caso, trata-se de identificar as pessoas que, de fato, não conseguem satisfazer necessidades essenciais como habitação, nutrição, educação, saúde, etc, independentemente da renda disponível (SCHWARTZMAN, 2004. p. 94).

Conforme consta no *site* do Observatório das Desigualdades³² o Sistema Europeu de Estatísticas – EUROSTAT, baseado na decisão do Conselho Europeu, qualifica como pobres os indivíduos, famílias e grupos de pessoas cujos recursos materiais, culturais e sociais, em

³² Trata-se de estrutura independente constituída no quadro do Centro de Investigação e Estudos de Sociologia do Instituto Universitário de Lisboa (CIES-IUL), que é a instituição responsável pelo seu funcionamento e coordenação científica, tendo por instituições parceiras o Instituto de Sociologia da Faculdade de Letras da Universidade do Porto (ISFLUP) e o Centro de Estudos Sociais da Universidade dos Açores (CES-UA).

razão de serem limitados, os excluem do nível de vida mínimo aceitável do Estado-membro a que pertencem. Nesses termos, um indivíduo ou família é considerado pobre quando o seu nível de vida é inferior ao limiar da pobreza, determinada quando é auferida uma renda, cujo montante anual líquido seja inferior a 60% da renda média nacional com base no custo de vida. O referido limiar se configura no caso do rendimento ser minimamente suficiente para sustentar uma família em termos de alimentação, habitação, vestuário, cuidados de saúde, etc. Na comparação entre os parâmetros conceituais e metodológicos adotados pelos continentes, chamam a atenção os níveis de carências distintos: na AL a pobreza absoluta e a indigência com necessidades básicas insatisfeitas materializadas na fome e na miséria; na UE a pobreza relativa que parte das necessidades básicas satisfeitas como habitação, nutrição, educação, etc.

Em simulação, a CEPAL apresenta um cálculo com base na linha relativa para os países da AL, revelando situação desfavorável para o último continente. Em 2010 a pobreza relativa abrange “26,8% en la región frente al 23,6% en la Unión Europea” (CEPAL, 2012, p. 43). Sendo assim, os dados da CEPAL indicam que a América Latina, em todas as linhas de pobreza, possui indicadores desfavoráveis quando comparados aos da UE. Por outro lado, revela que desde 2003 o crescimento do PIB latino-americano é superior se comparado ao da UE. Também de que houve significativa redução da pobreza e indigência entre 1999 a 2012 na região latino-americana. Contraditoriamente, refere que apesar da recente diminuição da pobreza e da indigência nos últimos anos não se altera o *status* da América Latina e Caribe “como La región más desigual. Durante período comprendido entre 2001 y 2010, el índice de Gini de América Latina y el Caribe fue, en promedio, 1,8 veces mayor que el de La Unión Europea, aunque las diferencias se han reducido” (CEPAL, 2012, p. 41).

Apesar dessas assimetrias, encontra-se em implementação estratégias similares ao ‘crescimento econômico inclusivo’, visando estabelecer um ‘modo mais cívico de governança global coletiva’. No alcance da UE nos termos da Plataforma Europeia contra a Pobreza e a Exclusão Social o discurso é que “o regresso ao crescimento económico, com mais e melhores empregos, será determinante para a luta contra a pobreza” (COMISSÃO EUROPEIA, 2011, p.04). Já na AL o argumento consiste em retomar o crescimento com “melhor orientação do gasto social e mercados de trabalho que não expulsem os mais vulneráveis são essenciais para não perder os ganhos do sexênio [...]” (CEPAL, 2009, p. 32). Daí surge o Plano Estratégico de Ação Social no domínio do MERCOSUL, relacionado aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, cuja meta, até 2015, é reduzir pela metade a pobreza extrema e a fome e, até

2025, erradicá-las em nível global. Similarmente a Europa cria a Plataforma contra a Pobreza e a Exclusão Social como parte da sua estratégia de crescimento intitulada Europa 2020.

3.1 EUROPA 2020: A PLATAFORMA CONTRA A POBREZA E A EXCLUSÃO SOCIAL

No discurso estabelecido pela Organização das Nações Unidas – ONU – que converge ao da União Europeia – UE – existe consenso de crescimento econômico inclusivo com redistribuição, além de pacto internacional pela eliminação da miséria e da fome em nível mundial, com foco nos países que possuem baixa e média renda. Exemplo concreto é a realização – no ano de 2000 em Nova York – da Assembleia do Milênio, convocada pela ONU com a presença de 147 chefes de Estado, ocasião em que o secretário-geral da Organização, Kofi Annan, apresenta documento intitulado *Nós, os povos: o papel das Nações Unidas no século XXI* (SACHS, 2005). O documento “tornou-se a base para importante Declaração do Milênio [...] que estabelece uma série de metas quantificáveis e com prazo determinado para reduzir a extrema pobreza, as doenças e a privação” (SACHS, 2005, p. 249).

De maneira específica, referidas metas são apresentadas a partir de oito dimensões: erradicar a pobreza e a fome; universalizar o ensino primário; promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; reduzir a mortalidade infantil; melhorar a saúde materna; combater o HIV/AIDS, malária e outras doenças; garantir a sustentabilidade ambiental; estabelecer parceria global para o desenvolvimento. Na prática almejam – a partir de dados de 1990 – reduzir pela metade os índices de pobreza até 2015, para, em 2025, eliminá-la. Em relação à última meta, importa associá-la à visão do assessor da ONU para as Metas do Milênio que classifica a assistência ao desenvolvimento, pelos países ricos aos pobres, um *esforço insignificante* – menos de 1% da renda do mundo rico – entendendo que “fazer menos que isso é declarar a uma grande parte do mundo: ‘vocês não valem nada’. Portanto, não deveríamos nos surpreender se em anos posteriores os ricos colherem as tempestades dessa sementeira impiedosa” (SACHS, 2005, p.331-2).

Essa declaração permite que se elucide o estreito limite da parceria global para o desenvolvimento, embora figure entre as metas do milênio elencadas. Principalmente evidencia suposta comoção ou altruísmo dos países ricos conclamados a prestarem um

esforço insignificante, mediante assistência para o desenvolvimento dos países pobres, (re) estabelecendo a ‘superioridade’ – econômica e moral – das nações ‘civilizadas’ sobre territórios compostos por países (neo) colonizados. Por outro lado, no atual estágio de desenvolvimento sob a preponderância do mercado financeiro existe preocupação em relação ao denominado *risco sistêmico*, quando do desencadeamento de instabilidade nos mercados, independente dessa se iniciar em países ditos desenvolvidos ou subdesenvolvidos.

A Europa é uma das regiões mais ricas do mundo, com uma economia diversificada e sofisticada, capaz de proporcionar um elevado nível de vida [...]. Ainda assim, muita gente vê-se impedida de tirar partido destes benefícios. Estima-se que na UE vivam cerca de 84 milhões de pessoas em risco de pobreza e de exclusão. Os europeus classificados como vivendo em condições de pobreza sobrevivem com menos de 60% dos rendimentos domésticos médios nacionais e cerca de 23,5 milhões de pessoas na UE vêem-se obrigadas a viver com um rendimento diário inferior a 10 euros. A recente recessão económica não contribuiu para melhorar essa situação. Muitos dos que perderam seus empregos ficaram expostos à pobreza e à exclusão social. O que pode então ser feito por quem se encontra em risco e de que forma a Europa ajuda as pessoas a sair da pobreza? (COMISSÃO EUROPEIA, 2010, p.02).

A recente recessão econômica citada pela Comissão Europeia, apesar de ter início nos EUA, também atinge países da Europa e, de forma sistêmica, o resto do mundo, configurando um obstáculo à contínua acumulação do capital. Estabelece-se na primeira década do novo século no âmbito dos mercados bursáteis, embora o ano de 2008 seja considerado o seu auge em função da denominada ‘bolha’ no mercado imobiliário dos EUA³³, impulsionando distinta crise, cujas causas são financeiras. Em decorrência, alguns países com economias avançadas – como os europeus – perdem peso na economia mundial. “El efecto de la crisis financiera mundial de 2008-2009 fue mucho más pronunciado en Europa (-4,3%) que en América Latina y el Caribe (-2%)” (CEPAL, 2012, p. 22). A fim de superar impactos da crise a CE, de maneira convergente à Declaração do Milênio lança, em 2010³⁴, estratégia para uma década intitulada Europa 2020 – mediante crescimento inteligente, sustentável e inclusivo.

Entre as metas da Europa 2020 figura a estimativa de retirar, no mínimo, 20 milhões de pessoas da pobreza e exclusão social, até o final da segunda década dos anos 2000. Especificamente foram definidos cinco objetivos divulgados em publicação da CE –

³³O contexto histórico da referida crise foi abordado na seção 2.1, tendo como base algumas referências, por exemplo, as ideias de Harvey (2011); Plihon (2005); Jeffers (2005).

³⁴Em 2010, a CE elege como tema do ano o ‘combate à pobreza e à exclusão social’, com publicação intitulada Vencer a pobreza – esperança no futuro: exemplos de mudança. Já em 2011, ano da publicação da Plataforma contra a Pobreza e a Exclusão, o tema escolhido é ‘o voluntariado’.

Emprego e Assuntos Sociais – abrangendo “os domínios do emprego, educação, investigação e inovação, inclusão social e redução da pobreza, clima e energia” (COMISSÃO EUROPEIA, 2013a, p. 03). Em 2012 a UE contabiliza 26 milhões de desempregados, por isso a falta de emprego é considerada a principal causa da pobreza. Daí a meta em obter taxa de emprego da população ativa –20-64 anos – de 75%. Outro aspecto referido é que em 2013 existem 116 milhões de pessoas abaixo do limiar de pobreza ou em risco de pobreza e exclusão social³⁵ – 23% da população – além da maioria desse contingente abranger mulheres e crianças. Também há que 8% dos europeus estão em “grave privação material, não podendo adquirir bens que muitos de nós consideramos essenciais para usufruir de um nível de vida decente, como aquecimento adequado, fazer face as despesas imprevistas, ter máquina de lavar roupa, telefone ou automóvel” (COMISSÃO EUROPEIA, 2013a, p. 04).

Apesar da CE admitir a expansão da pobreza, define a falta de emprego como a principal causa do fenómeno, o que representa uma interpretação conjuntural da sua origem, em razão de não relacioná-la à dimensão estrutural que a gera. Uma forma específica decorrente dessa dimensão se expressa na substituição – a partir dos anos 1970 – do padrão taylorista/fordista pela gestão flexível. Essa transição, no campo social, se expressa no progressivo desemprego estrutural, tendo como base o referencial teórico neoliberal³⁶ que sustenta a política económica para os mercados. De maneira alinhada a essa perspectiva, a UE formula medidas no âmbito do emprego, da inclusão e da política social, a fim de combater a pobreza, a exclusão e estabelecer coesão social e territorial. Entre os instrumentos de intervenção, como os jurídicos, se estabelecem requisitos mínimos aplicáveis em todo bloco.

Em matéria de segurança social³⁷, os cidadãos europeus podem receber aposentadoria no país em que residem, independente da nacionalidade, além de acessarem benefícios sociais e fiscais relativos às condições de trabalho e às oportunidades de emprego. No

³⁵Na Recomendação do Conselho das Comunidades Europeias de 1992 *sobre sistemas de proteção social* (92/441/CEE) já era referido que: os processos de exclusão social e os riscos de precariedade aumentaram e se diversificaram na última década, devido evoluções conjugadas do mercado do emprego, especialmente o desemprego de longa duração, e das estruturas familiares. Também de que é preciso consolidar direitos adquiridos considerando o carácter multidimensional da exclusão social, o que implica associar às diversas formas necessárias de auxílio imediato e medidas de integração económica e social.

³⁶A subsecção 2.2.5 do presente estudo aborda o referido tema a partir das teses hayekianas.

³⁷As regras de coordenação em matéria de segurança social não substituem os sistemas nacionais por sistema europeu único. Os países decidem quem deve se beneficiar das suas legislações nacionais; quais prestações serão concedidas e em que condições. As regras comuns destinam-se a proteger os direitos dos cidadãos em matéria de segurança social quando estes se deslocam na Europa (COMISSÃO EUROPEIA, 2015a).

entanto, há de se considerar o fato dessas regras representarem provável incentivo às migrações internas, em vista da atual dinâmica demográfica como a queda nas taxas de natalidade e o aumento da longevidade: “el envejecimiento de la población aumenta rapidamente la tasa de dependencia em la vejez, que llegará en la Unión Europea al 47% en 2050 [...]” (CEPAL, 2012, p. 21). Tais dados compõem o rol de justificativas às reformas em execução no campo da segurança social, pois comumente são associados aos desequilíbrios entre receitas e despesas – ratificando o controle dos gastos orçamentários públicos, o que corresponde, nos termos da literatura especializada, à denominada austeridade.

Tem-se como exemplo a crise³⁸ econômica em andamento na Grécia desde 2010, embora atinja severas proporções no primeiro semestre de 2015, em razão do Estado não possuir recursos orçamentários suficientes para saldar compromissos com seus credores. Em contraposição, o FMI, a CE e o BCE determinam ao governo grego – eleito mediante adoção de plataforma antiausteridade e da formação de uma ‘coalizão de esquerda’ – a execução de medidas de austeridade impopulares como reformas no sistema previdenciário e no mercado de trabalho. Dos países integrantes da zona do euro a Grécia se destaca por figurar entre as piores taxas em termos de indicadores sociais (ver seção 4.2.3, Tabela 2). Esse contexto pode ser comprovado na ênfase dada pela CE – por meio do Comissário do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão, László Andor – aos condicionalismos orçamentais: “o investimento social é fundamental para podermos emergir da crise mais fortes, mais coesos e mais competitivos. Dentro dos condicionalismos orçamentais existentes, os Estados-membros devem privilegiar o investimento no capital humano e na coesão social” (COMISSÃO EUROPEIA, 2013a, p. 01).

Coerente a essa linha, no âmbito dos instrumentos financeiros o bloco econômico, desde 1957, dispõe de Fundo Social Europeu – FSE – cujo objetivo é reduzir assimetrias em termos de crescimento entre os países da região. As medidas apoiadas pelo Fundo envolvem: a formação dos trabalhadores; o apoio às empresas e trabalhadores afetados por reestruturações; a concessão de apoio específico aos jovens desempregados; a integração dos mais desfavorecidos no mercado de trabalho como a população cigana; o reforço das capacidades dos parceiros sociais e das ONGs. “Representando cerca de 10% do orçamento total da UE, O FSE financia dezenas de milhares de projetos [...]. Entre 2007 e 2013, perto de 10 milhões de pessoas terão se beneficiado todos os anos de medidas financiadas pelo FSE”

³⁸As informações sobre a crise na Grécia estão disponíveis no *Website* BBC Brasil.

(COMISSÃO EUROPEIA, 2013a, p. 07). Entre as medidas apoiadas pelo FSE cabe comentar a orientação seletiva e a alusão à prática de parcerias com o terceiro setor – o que pode representar uma terceirização da provisão social. Também chama a atenção à ênfase atribuída ao desenvolvimento das capacidades pela via da formação da formação dos trabalhadores.

Referida ênfase, no presente estudo, é associada à teoria do capital humano, cujos princípios envolvem a ideia de que “ao investirem em si mesmas, as pessoas podem ampliar o raio de escolha posto à sua disposição. Esta é uma das maneiras por que os homens livres podem aumentar o seu bem-estar” (SCHULTZ, 1973, p.03). Essa teoria – baseada nos princípios (neo) liberais – se autointitula inovadora, em vista de introduzir no rol de fatores necessários a reprodução da sociabilidade capitalista, o investimento no fator humano. O argumento é de que esse fator, além de potencializar as capacidades dos indivíduos na linha de uma maior eficácia nos processos produtivos – maiores taxas de lucros privados – incrementa o crescimento econômico. “À medida que as despesas para aumentar tais capacitações aumentam também o valor da produtividade do esforço humano (trabalho) produzem elas uma taxa de rendimento positiva” (SCHULTZ, 1973, p.41).

Nesse sentido, em 2011, é criado outro instrumento alinhado às Metas do Milênio, intitulado Plataforma contra a Pobreza e Exclusão Social: um quadro europeu para a coesão social e territorial. No texto da Plataforma – trata-se de Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comitê Econômico e Social Europeu e ao Comitê das Regiões – há estimativa de estabelecer um conjunto dinâmico de ação “para que a coesão social e territorial permita assegurar uma ampla distribuição de benefícios do crescimento e do emprego e para que as pessoas em situação de pobreza e de exclusão social possam viver com dignidade e participar ativamente na sociedade” (COMISSÃO EUROPEIA, 2011, p. 05). Especificamente o novo instrumento prevê agenda comum distribuída em áreas consideradas estratégicas: acesso ao emprego; proteção social e acesso aos serviços essenciais; políticas de educação e juventude; migração e integração dos migrantes; inclusão social e antidiscriminação; políticas setoriais.

De maneira geral, a agenda social contida na Plataforma evidencia apelo à coesão social, embora desde a década de 1990 essa categoria seja referida em documentos oficiais³⁹. “La idea de la cohesión social concierne en suma, a la ausencia de fracturas y de

³⁹Em documento da CE de 1992, que trata *sobre sistemas de proteção social*, (92/441/CEE), na sua primeira consideração consta que: o reforço da coesão social no seio da Comunidade implica promoção da solidariedade em relação às pessoas mais desfavorecidas e mais vulneráveis.

desestructuración, habituales antesalas enfrentamientos funcionales y territoriales” (MORENO e tal, 2014, p.24-5). O significado conceitual da coesão social, na presente tese, é associado ao marco referencial estrutural-funcionalista, em vista desse se apoiar nas seguintes categorias – concebidas como partes que se ajustam reciprocamente: normas, valores, coletividades e papéis. Nesse referencial, “os valores assumem a primazia no funcionamento do aspecto da manutenção de padrões de um sistema social”, as normas, por sua vez, “são primariamente integradoras” [...], “o funcionamento básico da coletividade concerne o atingimento atual de metas em favor do sistema social”, enquanto a função dos papéis “no sistema social é adaptativa” (DEMO⁴⁰, 1983, p.45). Por isso, a categoria coesão social é incompatível à visão marxiana⁴¹, cujo fundamento – ao contrário da perspectiva adaptativa evolucionista – presume explicitar a totalidade, a historicidade e a contradição – a luta de classes.

Na prática, a perspectiva integracionista da UE se materializa, em especial, nas propostas de acesso ao emprego descritas na Plataforma. Entre as ações prevê instituir a flexibilidade e a segurança, nomeada de flexigurança. Essa suposta inovação – a qual representa uma reforma restritiva de direitos – configura, de maneira convencionada aos princípios da austeridade, elemento central para o alcance da meta de emprego – 75%. Para tanto, os Estados-membros devem incorporar quatro princípios: flexibilidade e a segurança dos contratos de trabalho; aplicação de estratégias de aprendizagem; eficácia das políticas ativas do mercado de trabalho; modernização dos sistemas de segurança social. A ideia é promover uma inclusão ativa⁴² da população afastada do mercado de trabalho, além de prolongar serviços sociais às situações de emprego. “As pessoas mais afastadas do mercado de trabalho precisam de apoios sociais reforçados que se prolonguem mesmo após terem empregos, a fim de evitar uma situação em que se encontrem presas num ciclo de alternância entre desemprego e trabalhos precários” (COMISSÃO EUROPEIA, 2011, p. 12).

Apesar da CE utilizar recursos semânticos quando propõe a modernização dos sistemas de proteção social – obscurecendo o seu real sentido – ocorrem reformas restritivas que atingem diretamente a classe trabalhadora. Tais reflexões são autenticadas na seguinte afirmação: “alguns acordos concluídos em nível da UE entre parceiros sociais sobre questões como a licença parental, os contratos a termo⁴³ e o trabalho a tempo parcial já foram

⁴⁰Em sua interpretação Demo se embasa na produção do sociólogo americano Talcoot Parsons.

⁴¹Na seção 2.2.3 do presente estudo abordou-se brevemente algumas das ideias de Karl Marx.

⁴²Em 2008 a CE publica, no Jornal Oficial da UE, Recomendação sobre a inclusão ativa, considerada uma estratégia ou política comum para o enfrentamento da pobreza e do desemprego pelos Estados-membros.

⁴³O contrato a termo corresponde ao trabalho temporário, isto é, com duração previamente determinada.

integrados na legislação europeia” (COMISSÃO EUROPEIA, 2013a, p. 06). Essas reformas – a título de contextualização – desde a década de 1990 são executadas no continente latino-americano, intituladas de primeira geração por integrarem o Consenso de Washington de 1989⁴⁴. Essa primeira geração de reformas corresponde ao ajuste estrutural proposto pelos países capitalistas centrais e executado pelas agências financeiras multilaterais como o BM e o FMI que determinam o princípio da austeridade fiscal a países dependentes economicamente como os da América Latina.

No século XXI, devido às crises e consequente recessão na economia mundial – principalmente a partir da crise dos mercados bursáteis liderada pelos EUA – surgem várias análises sobre as reformas liberalizantes. Como as elaboradas pelo idealizador das reformas de primeira geração – John Williamson – no livro publicado em 2004 sob o título “Depois do Consenso de Washington: retomando o crescimento e a reforma na América Latina”. Nele, encontra-se uma nova agenda, nomeada de segunda geração, a qual associa reformas institucionais como a concessão de independência a um banco central e reforma do judiciário⁴⁵, com uma agenda social. Em resumo, a agenda social inclui: distribuição de renda com ênfase na arrecadação de impostos diretos⁴⁶; melhora na área da educação visando o desenvolvimento de capital humano⁴⁷; reforma agrária nos moldes do programa brasileiro em que existe ajuda aos trabalhadores rurais à compra de terras dos latifundiários, sendo os direitos de propriedade respeitados; a expansão do microcrédito com redução das taxas de juros de mercado.

Sob tais princípios, em 2012, é anunciado o pacote do emprego, envolvendo a redução dos impostos sobre o trabalho, além de reforçar o apoio à criação de novas empresas na perspectiva do empreendedorismo. Para tanto, é instituído o Programa para o Emprego e a Solidariedade Social – PROGRESS. Esse classifica “o microfinanciamento um meio eficaz de estimular o autoemprego e a criação de microempresa, podendo desempenhar um papel significativo na promoção da inclusão social e da criação de postos de trabalho” (COMISSÃO EUROPEIA, 2011, p. 23). Especificamente prevê o acesso a empréstimos inferiores a vinte e cinco mil euros à criação de pequenas empresas com menos de dez trabalhadores. O alvo são

⁴⁴Temas abordados na seção 2.3.

⁴⁵“O judiciário na América Latina é notório por ignorar, por exemplo, considerações econômicas anulando direitos de credores a tal ponto que estes se tornam relutantes a emprestar. Ou pior ainda, há casos em que seus membros são tão corruptos que os juizes são pagos para permitir que o dinheiro seja recuperado” (WILLIAMSON, 2004, p.10).

⁴⁶São impostos arrecadados, pelo Estado, de maneira direta, isto é, sobre o patrimônio e renda dos cidadãos. Já os impostos indiretos envolvem taxaço sobre produtos e serviços disponíveis ao consumo (STIGLITZ, 2003).

⁴⁷A concepção de capital humano é abordada na seção 3.1 do presente estudo.

peças desempregadas ou em risco de perder o posto de trabalho, com prioridade aos jovens, idosos, pessoas com deficiência e minorias sociais.

Em recente publicação da CE intitulada “Uma Nova Revolução Industrial – Empresas⁴⁸” consta que os empreendimentos de pequeno e médio porte representam mais “de 98% das empresas e 67% dos postos de trabalho, as PME são um motor fundamental do crescimento económico, da inovação, do emprego e da integração social na UE” (COMISSÃO EUROPEIA, 2013c, p. 08). No recorte dos dados quantitativos chama a atenção o fato das grandes empresas resumirem-se em apenas 2%, o que corresponde à atual prática de fusões e aquisições por alguns grupos – oligopólios – cuja criação de postos de trabalho é significativamente inferior quando se compara a de pequeno e médio porte. Tal fato confirma a linha reflexiva de que o processo de reestruturação produtiva sob a preponderância do mercado financeiro – portanto, pelas grandes empresas, – mediado pela gestão flexível do trabalho – corresponde ao crescente desemprego estrutural. O conjunto desses fatores permite entender o significado do referido ‘pacote do emprego’, além do grau de prioridade atribuído ao autoemprego.

Trata-se do denominado empreendedorismo – interpretado como um desdobramento da teoria do capital humano – além de reforçarem a economia de mercados e a livre iniciativa como alternativa ao desemprego. Daí a ênfase à criação de empresas de pequeno porte com menos de dez trabalhadores, fato que chama a atenção, pois, apesar de ser um número restrito se destaca – junto com as de médio porte – pela absorção de amplo contingente da força de trabalho – 67%. Outro aspecto a ser considerado é que a prática empreendedora – considerada um ‘estado de espírito’ – fomenta a competitividade e o uso dos mercados – com privilégio ao financeiro, pois prevê concessão de empréstimos aos futuros empresários e empregadores. A estimativa – referida por expoente da literatura atual sobre o tema⁴⁹ – é de que “qualquer indivíduo que tenha à frente uma decisão a tomar pode aprender a ser empreendedor e se comportar empreendedorialmente. O empreendimento é um comportamento, e não um traço de personalidade” (DRUCKER, 2014, p.34). Essa concepção alinha-se a ideia de que a causa da pobreza corresponde “a falta para muitas pessoas dos recursos que as permitam construir seu caminho para fora da pobreza” (WILLIAMSON, 2004, p. 15).

⁴⁸A referida publicação compõe coleção que descreve a ação da UE em vários domínios, as razões da sua intervenção e os resultados obtidos.

⁴⁹Na obra de referência intitulada ‘Inovação e Espírito Empreendedor’ Peter Ferdinand Drucker – de origem austríaca – parte, entre outras, da literatura de Smith, Say e Schumpeter.

Nesse sentido, a Plataforma Contra a Pobreza e Exclusão Social, especificamente na área Políticas de Educação e Juventude estabelece como prioridade o ensino pré-escolar, no intuito de romper ciclo de pobreza intergeracional. A meta é proporcionar para 95% das crianças entre quatro anos e início da escolaridade obrigatória, acesso ao ensino inicial, além de tornar mais inclusivos os sistemas de educação e formação em todos os níveis e faixa etária – a meta é reduzir em 10% o abandono escolar precoce. Na área Migração e Integração dos Migrantes, com base no dado de que 6,4% da população não são naturais de países da UE, há recomendação de integração dessa população, mediante acesso a serviços públicos e da composição de políticas de migração, a fim de superar atribuída discriminação para o acesso ao emprego. O pressuposto – aqui se comprova reflexões já mencionadas nesse item – é de que a migração “possa ser parte importante das soluções para os problemas económicos, demográficos e de competitividade da Europa [...] ultrapassar com êxito o desafio da integração é crucial para a coesão social e futuro dos sistemas de previdência europeus” (COMISSÃO EUROPEIA, 2011, p. 16).

A preocupação com os problemas económicos agravados pela recente crise converge às ações elencadas na Plataforma no âmbito da Proteção social e Acesso a Serviços Essenciais’, pois prevê a eficácia na orientação dos recursos públicos, priorizando responder às necessidades imediatas. Para tanto, indica que as políticas e serviços tenham uma orientação baseada na prevenção e na intervenção em tempo útil, a fim de evitar a permanência no estado de pobreza. Entre as medidas recomendadas, se destacam as reformas dos regimes de pensões, cujos argumentos se baseiam em questões como: aumento da longevidade, baixa taxa de natalidade e as mudanças societárias estruturais provocadas pela recessão económica. “A chave para assegurar pensões adequadas e sustentáveis está no ‘envelhecimento activo’, que implica, em particular, a criação de condições que permitam aos trabalhadores mais velhos permanecerem no mercado de trabalho por mais tempo” (COMISSÃO EUROPEIA, 2011, p. 13). No campo da saúde “a prevenção da doença e o acesso a cuidados sociais e de saúde a preços módicos são, pois, medidas importantes no combate à pobreza” (COMISSÃO EUROPEIA, 2011, p. 14).

Ocorre que importantes políticas sociais estruturantes como a previdência e saúde se tornam alvos do pacote de reformas da UE. O apelo ao envelhecimento ativo representa, em realidade, regras mais rigorosas às aposentadorias. No âmbito da saúde a orientação à prática de preços módicos, nada mais é do que a mercadorização de um direito social básico. A mercantilização também atinge as políticas setoriais que englobam setores como energia,

transporte e as tecnologias da informação e comunicação, consideradas serviços de rede. O ponto de vista é de que “o acesso a estes serviços e a garantia de que são prestados a preços acessíveis são agora necessidades básicas nas nossas sociedades avançadas. Este facto evidencia a importância de integrar objectivos sociais num conjunto de políticas sectoriais” (COMISSÃO EUROPEIA, 2011, p. 19). A Plataforma ainda trata do tema Inclusão Social e Antidiscriminação, elencando algumas desvantagens específicas: disparidade de renda entre homens e mulheres; inacessibilidades impostas às pessoas com deficiência; estigmatização de pessoas com problemas de saúde mental; marginalização dos ciganos e dos sem-abrigo. A estratégia institucional, para o conjunto dos segmentos, é conjugar políticas de inclusão social com políticas antidiscriminação, tendo como base os fundamentos dos direitos humanos.

Em resumo, entende-se que as medidas e ações recomendadas pela UE enfatizam a função integradora do trabalho, associando o acesso ao emprego às capacidades, talentos e aptidões dos indivíduos. A falta desse acesso é caracterizada como a principal causa da pobreza, logo, essa severa expressão da questão social, é reduzida à incapacidade pessoal. Nos termos do comissário europeu para o Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão, László Andor – no Prefácio da publicação da CE intitulada “Vencer a Pobreza. Esperança no futuro: exemplos de mudanças” – (2010, p.01), “precisamos lidar, de forma urgente, com os factores que estão a tornar a pobreza e a exclusão social tão difíceis de derrotar. Isto significa fazer com que as pessoas desenvolvam as suas capacidades para lhes permitir encontrar um emprego”. O fato é que as categorias explicativas introjetadas pela UE em suas recomendações – exclusão social, capital humano, empreendedorismo, coesão social, crescimento inclusivo – obscurecem o estatuto teórico da questão social.

Precisa ficar claro que a questão social – materializada nas desigualdades sociais – resulta na exploração da força de trabalho pelo capital na esfera da produção e do consumo. Ao passo que tratá-la como sinônimo de exclusão social – a exemplo da UE – oculta que “é próprio da sociedade capitalista desenraizar os trabalhadores, excluir para incluir de outro modo, segundo sua lógica” (IAMAMOTO, 2008, p. 166). O ponto fundamental é que a interpretação despolitizada da questão social representa o avanço do neoconservadorismo ou das teorias pós-modernas que “exaltam os particularismos e as diferenças, como substantivas – e não complementares – das contradições e das desigualdades de classes, num amplo empreendimento ideológico que invade o saber científico” (IAMAMOTO, 2008, p. 470). Essa abordagem crítica sustenta a presente tese, pois associa os processos de reestruturação produtiva iniciados nos anos 1970, aos ajustes estruturais em desenvolvimento sob a

preponderância do mercado financeiro que afetam de maneira direta o mundo do trabalho e todas as dimensões da vida na medida em que produz ‘a banalização do humano’. Em conformidade a essa linha reflexiva, na próxima seção será apresentado o Plano Estratégico de Ação Social – PEAS, no âmbito do MERCOSUL, a fim de explicitar suas particularidades – e compará-las às da Plataforma contra a Pobreza e Exclusão Social da UE.

3.2 MERCOSUL: O PLANO ESTRATÉGICO DE AÇÃO SOCIAL E OS OBJETIVOS DO MILÊNIO

A característica geoeconômica do MERCOSUL baseada num acordo comercial intrarregional que tem como objetivos a integração, a constituição de novos mercados e a sua competitividade no mercado internacional, se mostrou insuficiente na redução dos impactos sociais decorrentes da política econômica de recorte teórico neoliberal, materializada no processo de reestruturação produtiva e do ajuste estrutural. Na constatação da CEPAL sobre a região, reproduzida pela CE, “a crise de 1999-2002 provocou uma queda dramática nas taxas de emprego e um aumento da pobreza e da exclusão social” (COMISSÃO EUROPEIA, 2007, p.13). Essa conjuntura decorre após uma década da adesão involuntária pelos países latino-americanos às reformas de primeira geração formuladas em 1989 no Consenso de Washigton⁵⁰ – à época anunciadas, por seu idealizador, John Williamson (2004), como solução à superação do lento crescimento da região.

Entretanto, ao invés da aceleração do crescimento, de fato ocorrem ajustes estruturais que atingem os direitos sociais, os quais, no Brasil, por exemplo, ao mesmo tempo em que se tornam tardiamente matéria constitucional em 1988, são alvos de reformas pelas políticas neoliberais executadas a partir dos anos 1990. Na prática, as reformas de primeira geração se materializam em ajustes estruturais como: disciplina orçamentária implementada pelo Estado, em especial, sobre os investimentos nas políticas sociais, impulsionando reformas restritivas nos sistemas de proteção social; destatização de instituições públicas o que corresponde privatizar, pela via da terceirização e/ou mercantilização, a provisão de direitos sociais básicos como a saúde e previdência; liberalização dos fluxos financeiros e a ampliação do mercado externo, representando, juntamente com as privatizações, ampla flexibilização do mercado de trabalho e dos direitos sociais.

⁵⁰Temas tratados na seção 2.3.

A composição do MERCOSUL é contemporânea ao referido ajuste, mediante Tratado de Assunção, pactuado em 1991. Embora seja referida, no texto introdutório do Tratado⁵¹, concepção de desenvolvimento econômico com justiça social, é a partir dos anos 2000 que o bloco amplia a dimensão social. “Um balizador para o debate sobre a dimensão social é, em primeiro lugar, reconhecer que proteção social, institucionalidades e MERCOSUL estão intimamente ligados a três temas inter-relacionados que permeiam essa tríade, a saber, integração regional, direitos e cidadania” (NOGUEIRA, 2008, p.156). Nesse sentido, em 2000, os países subscrevem a Declaração do Milênio da ONU, cujo compromisso se expressa na adesão dos países do bloco às Metas do Milênio que, em nível mundial prevê, até 2015, reduzir a extrema pobreza à metade do nível de 1990.

É a partir desse contexto que se instala distinta preocupação, pelos países ricos, em estabelecer modelo de desenvolvimento inclusivo aos países de média e baixa renda, com foco na redução da extrema pobreza e na promoção da coesão social. Na interpretação dessa convergência, cabe relacioná-la à interdependência econômica liderada pelo mercado financeiro, cujos impactos, quando do desencadeamento de instabilidades nos mercados, independente da sua origem, representam um *risco sistêmico*. A fim de contê-los o idealizador das reformas de primeira geração – John Williamson (2004) – apresenta novas recomendações – anunciadas como segunda geração de reformas à prova de crises. Para esse referencial – contraditoriamente – as crises decorrem da incompletude, pelos países da AL, na execução das reformas de primeira geração, sobretudo as que abrangem os sistemas de proteção social e do mercado de trabalho. Por isso, a segunda geração de recomendações associa reformas institucionais – independência do banco central e reforma do judiciário – com uma agenda social como a distribuição de renda e a ampliação das oportunidades dos pobres.

Cabe lembrar – embora o tema já tenha sido abordado – que entre as recomendações da referida agenda, constam as seguintes: distribuição de renda; melhora na área da educação visando o desenvolvimento de capital humano; reforma agrária nos moldes do programa brasileiro em virtude de existir ajuda aos trabalhadores rurais à compra de terras dos latifundiários, sendo os direitos de propriedade respeitados; a expansão do microcrédito com redução das taxas de juros de mercado. Essa nova agenda social, da maneira como é

⁵¹ “CONSIDERANDO que la ampliación de las actuales dimensiones de sus mercados nacionales, a través de la integración, constituye condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social” (TRATADO DE ASSUNÇÃO, 1991).

idealizada, além de preservar a economia de mercados, estima promover acesso aos pobres a recursos que lhes permitam ‘construírem seu caminho para fora da pobreza’, compatibilizando-se à teoria de capital humano que se baseia em princípios (neo) liberais. Ocorre que a referida teoria, assim como na Plataforma Europeia – temas tratados no item 3.2 – também se expressa no Plano Estratégico de Ação Social – PEAS⁵². Esse se materializa no documento intitulado Eixos, Diretrizes e Objetivos Prioritários do Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL (PEAS), aprovado na Cúpula de Assunção realizada em 2011 com a presença dos Ministérios e Secretarias do âmbito das políticas sociais.

O PEAS é composto, especificamente, por dez eixos, vinte e seis diretrizes e diversos objetivos prioritários – e representa a primeira iniciativa conjunta de consecução de projetos sociais em nível regional. Por ordem de prioridade, os dez eixos são: erradicar a fome, a pobreza e combater as desigualdades sociais; garantir os direitos humanos, a assistência humanitária e a igualdade étnica racial e de gênero; universalizar a saúde pública; universalizar a educação e erradicar o analfabetismo; valorizar e promover a diversidade cultural; garantir a inclusão produtiva; assegurar o acesso ao trabalho decente e aos direitos previdenciários; promover a sustentabilidade ambiental; assegurar o diálogo social; estabelecer mecanismos de cooperação regional para a implementação e financiamento de políticas sociais.

Em 2012, o MERCOSUL dispõe publicação no formato de Cartilha contendo o Decreto – inclui a íntegra do conteúdo do PEAS – que decide sobre a aprovação do referido Plano – MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 12/11. A ideia é de que o novo instrumento se torna “fundamental para articular e desenvolver ações específicas, integrais e intersetoriais, que consolidem a dimensão social do MERCOSUL” (MERCOSUL, 2012, p.38). No texto de apresentação da referida publicação são mencionadas mudanças nos objetivos do MERCOSUL, em virtude de na primeira década da sua instituição predominar relações baseadas no princípio “mercantilizado até que finalmente a crise do milênio provocou a diminuição das relações comerciais intra-regionais, desvanecendo as perspectivas de crescimento e aumentando os níveis de pobreza e desemprego” (MERCOSUL, 2012, p. 10). Em decorrência, o bloco pactua de que a importância, bem como o “entendimento da dimensão social, no processo de integração regional, supõe conceber políticas sociais não compensatórias e subsidiárias do crescimento econômico, mas assumir que todas as políticas

⁵²MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 12/11.

públicas conformam uma estratégia de desenvolvimento humano” (MERCOSUL, 2012, p. 14). Em termos teóricos, essa reconceitualização se apoia – como textualmente referido na apresentação da Cartilha – na concepção de ‘desenvolvimento com liberdade’ de Amartya Sen.

No detalhamento do conteúdo do PEAS – documento publicizado em Anexo do Decreto – para erradicar a fome e a pobreza – eixo prioritário – são estabelecidos alguns objetivos como garantir o acesso aos serviços de assistência social para famílias em situação de vulnerabilidade e risco social, bem como desenvolver programas de transferência de renda monetária e ações complementares. Já a Plataforma europeia estabelece como prioridade o acesso ao emprego e ao ensino pré-escolar, no intuito de romper ciclo de pobreza intergeracional, com foco na ‘pobreza infantil’. Por sua vez, no Plano do MERCOSUL, não há referência sobre ensino pré-escolar, contendo objetivos genéricos como, garantir a igualdade de oportunidades de acesso, permanência e conclusão com qualidade, em tempo oportuno, às crianças e jovens nos sistemas de ensino. Na AL y Caribe, a população de 25 anos ou mais, “viene aumentando su nivel educativo promedio: de 2,9 años em 1950 a 7,9 años em 2010. En los países de la UE también se observa um fuerte incremento de este indicador: de 5,2 años a 10,6 años mismo período” (CEPAL, 2012, p. 46). Tais dados indicam que os níveis de disparidades educacionais entre as regiões permanecem quase os mesmos de 60 anos atrás.

Em contrapartida, no PEAS, a fim de ampliar a formação acadêmica em nível de graduação, a educação a distância é referida como meio de inclusão social e democratização do ensino superior. Assim como a perspectiva de erradicação do analfabetismo é articulada aos programas sociais, especialmente às mulheres negras, com deficiência, com idade acima de 50 anos e às indígenas. Essas proposições explicitam desigualdades históricas decorrentes das relações de exploração e/ou opressão de gênero, raça/etnia e geração. Embora o discurso oficial à ampliação da formação superior pela via do ensino à distância seja a democratização do ensino – tendo o Brasil como exemplo – o que de fato ocorre é o seu alinhamento à lógica do mercado – em detrimento do direito social à educação pública, gratuita e de qualidade. “O ponto comum da expansão dos cursos à distância é a liderança empreendimento privado lucrativo – que tem nessa modalidade de ensino uma oportunidade de ampliar suas taxas de acumulação” (IAMAMOTO, 2008, p. 442). Assim como na educação, a perspectiva de gênero é enfatizada no eixo que trata do acesso ao ‘trabalho decente’ e aos direitos previdenciários, pois prevê os seguintes objetivos: igualdade salarial entre homens e

mulheres; direitos trabalhistas às trabalhadoras domésticas, principalmente em regiões de fronteira; valorização do trabalho doméstico não remunerado.

Em 2012 as taxas de desemprego na AL e Caribe – na maioria dos países se situam abaixo de 10% – são inferiores às da UE, pois, em alguns casos, superam 20%, sobretudo na Espanha, Irlanda, Itália, Grécia que “son los que se han visto afectados por los desajustes fiscales, la crisis de la deuda soberana y los estrictos programas de ajustes” (CEPAL, 2012, p.29). Em relação à evolução demográfica, enquanto a população da UE “está envejeciendo, lo que reducirá su relevância em los próximos años, la América Latina y el Caribe es más joven y tiene tasas de natalidad más altas”, isso significa que “que llegará em la Unión Europea al 47% em 2050 [...]. En América Latina y el Caribe este indicador subirá hasta el 30 em 2050” (CEPAL, 2012, p. 21). Por um lado, como já mencionado, 6,4% da população não são naturais de países da UE e, por outro lado, “el 23% de la población de los países de América del Sur nacida en el extranjero procede de Europa, um porcentaje mucho mayor que el de cualquier otra región del mundo” (CEPAL, 2012, p. 48). Em ambas as regiões os referidos dados são tratados, institucionalmente, como fatores que produzem rebatimentos – em termos de *déficit* orçamentário – no campo da seguridade social, compondo o rol de justificativas às restritivas reformas dos sistemas de proteção social.

A título de ilustração, os níveis de desempenho de despesas com proteção social – seguridade e assistência social – em percentagem do PIB da América Latina e da UE revelam que enquanto “en los primeros el gasto representaba em 2008-2009 5,1 % del PIB, em el promedio de la UE el porcentaje era casi cinco veces superior 22, 9% de PIB. Esta brecha se há mantenido relativamente estable durante la última década” (CEPAL, 2012, p. 44). Outras particularidades podem ser destacadas quando da comparação das informações sistematizadas de ambas as experiências: a população indígena e afrodescendente não é citada na agenda da UE, assim como a comunidade cigana não compõe a do MERCOSUL. No domínio europeu essa última comunidade configura grupo social maior e mais desfavorecido – 70% possui nível de instrução inferior ao ensino primário – além de outros segmentos em ‘desvantagens específicas’ como mulheres, pessoas com deficiência, com ‘problemas’ de saúde mental e os ‘sem-abrigo’ que também são mencionados no Plano latino-americano.

Especificamente no eixo que trata do tema saúde apresentado no PEAS, se destaca o objetivo de promover a sua universalização, além de articular acordos regionais que garantam o acesso a essa política na faixa de fronteira. Sobre as intenções nessa área, principalmente por tratá-la como direito social básico, nota-se importante diferença em termos de concepção

quando se compara à da UE, em face da última recomendar a prática de ‘preços módicos’. Já em outro eixo, é possível definir semelhanças entre os dois instrumentos, pois, assim como a Plataforma da UE apresenta o Programa para o Emprego e a Solidariedade Social – PROGRESS que prevê o microfinanciamento, a fim de estimular o autoemprego e a criação de microempresa, o Plano latino-americano apresenta a inclusão produtiva sob a mesma perspectiva. A distinção é que na concepção da inclusão produtiva, além das microempresas, também são estimuladas outras iniciativas como agricultura familiar e a economia solidária. Outra especificidade identificada no PEAS envolve a ideia de promover o acesso à terra, à reforma agrária e ao desenvolvimento rural sustentável, com atenção à perspectiva de gênero.

No entanto, cabe lembrar – embora o tema já tenha sido abordado na seção 2.3 – que entre as recomendações da agenda social proposta por John Williamson (2004), nomeadas de segunda geração de reformas, constam as seguintes: distribuição de renda; melhora na área da educação visando o desenvolvimento de capital humano; reforma agrária nos moldes do programa brasileiro em virtude de existir ajuda aos trabalhadores rurais à compra de terras dos latifundiários, sendo os direitos de propriedade respeitados; a expansão do microcrédito com redução das taxas de juros de mercado. A questão fundamental a ser problematizada é que essas propostas – como visto – são compatíveis às do PEAS, por isso a necessidade de no documento haver maior clareza sobre aspectos como: qual a concepção de reforma agrária que o MERCOSUL se ampara?

Além da mencionada referência feita à Amartya Sen, também se identifica, na interpretação do conteúdo do PEAS, influências teóricas – abordadas no item 2.3 – de Jeffrey Sachs (2005) e Stiglitz (2002). Esse último, por exemplo, presume que as economias bem-sucedidas compatibilizem o uso dos mercados e o papel do governo como condutor de desenvolvimento sustentável com foco na ampliação das oportunidades e capacidades individuais pela via da educação, saúde e segurança de renda. Esse ecletismo – no alcance do presente estudo – é associado à estratégia neodesenvolvimentista⁵³ ou neokeynesiana dos anos 2000 que se configura influência à concepção de desenvolvimento de países latino-americanos. “Não é uma teoria econômica, mas uma estratégia nacional de desenvolvimento, baseada principalmente na macroeconomia keynesiana e na teoria econômica do desenvolvimento” (BRESSER-PEREIRA, 2010, p.42).

⁵³Temas tratados na seção 2.3.

De maneira geral, nota-se algumas assimetrias entre as propostas do MERCOSUL e da UE: na experiência do primeiro bloco o eixo prioritário é erradicar a fome, a pobreza e combater as desigualdades sociais, principalmente pela via da segurança alimentar e nutricional, além de políticas distributivas como os programas de transferência condicionada de renda monetária e ações complementares, com foco nas famílias em situação de extrema pobreza. Já a UE, prioriza o acesso ao emprego – com foco especial na pobreza infantil, jovens e segmentos com desvantagens específicas – conjugado à provisão de renda monetária e serviços sociais, a fim de evitar alternância entre desemprego, trabalho precário e a permanência no estado de pobreza. Entretanto, contraditoriamente – tendo em vista preocupação com o trabalho precário – a UE prevê reformas restritivas nomeadas de flexigurança do mercado de trabalho, reproduzindo medidas já conhecidas na América Latina desde 1990. Essas reformas, embora em espaço e tempo histórico distinto, indicam estreitamento do hiato entre o velho e o novo mundo, pois nos dois casos são implementadas com o objetivo de retomar o crescimento econômico.

A partir dos anos 2000, como visto, os dois blocos adotam concepção de crescimento econômico com justiça social. O que significa, para o discurso oficial, privilegiar o investimento social no capital humano e na coesão social, mediante expansão de políticas sociais focalizadas no combate à pobreza. O fato é que, assim como na UE, as categorias explicativas introjetadas pelo MERCOSUL como capital humano, inclusão produtiva na perspectiva do empreendedorismo, coesão e integração social, crescimento inclusivo, obscurecem o estatuto teórico da questão social. Daí a justificativa moral da provisão social no âmbito do Estado – inclui a segurança de renda – privilegiar os extremamente pobres – estreitando afinidades às pretéritas Leis dos Pobres. Os capítulos seguintes tratarão destes temas, especificamente as experiências de Renda Mínima de Inserção e de Transferência Condicionada de Renda no âmbito da UE e do MERCOSUL, de forma a se ter uma possível linha reflexiva que permita posteriores comparações entre estas práticas.

4 A RENDA MÍNIMA DE INSERÇÃO NO CONTEXTO EUROPEU

A sociedade de mercado – constituída na interação entre capital e trabalho e com a ação interventora do Estado no mercado no sentido da posição árbitro desta relação – é colocada em questão mediante crise estrutural dos anos 1970. Nesse contexto, o que era produção em massa e em escala e respeitava a lei de mercado de que a oferta cria sua própria demanda, se altera para uma produção flexível sob outra lei de mercado: a oferta diretamente relacionada à demanda. Ou seja, a execução da produção flexível está na razão direta da demanda e não mais da oferta. O que equivale definir que os ciclos produtivos nos diferentes segmentos se ligam diretamente à demanda do mercado. Esse novo contexto tem como referência teórica para a formulação das políticas econômicas, que darão sustentação à transformação, o paradigma neoliberal. Resultante dessas formulações de políticas econômicas conjuga-se a sofisticação do novo sistema de produção liderado pela microeletrônica, robótica e novas tecnologias. Todas integrando o que a literatura intitula de Terceira Revolução Industrial, decorrente da substituição dos princípios taylorista e fordista aos de gestão flexível da produção e do trabalho. Em linhas gerais, o conjunto desses processos representa a denominada reestruturação produtiva.

Numa perspectiva de interpretação pela via da economia política se percebe a substituição do ‘trabalho vivo’ pelo ‘trabalho morto’, devido à incorporação das novas tecnologias – daí o desemprego estrutural – que define um novo padrão de regulação econômica e social condicionado ao mercado financeiro especulativo. Todas essas transformações incluem rebatimentos na organização política dos trabalhadores, pois amplo contingente populacional é submetido ao desemprego involuntário ou às novas formas de contratação como o trabalho por tempo parcial ou temporário, além das subcontratações pela via das terceirizações. Essa circunstância equivale à revisão da pauta dos direitos sociais existentes até então e, de modo consequente, à alteração dos conquistados sistemas de proteção social. Uma forma específica dessa alteração, mais pontualmente a partir dos anos 1980, se estrutura na expansão territorial da implantação de regimes de Renda Mínima de Inserção – RMI. A institucionalização dessas medidas representa tendência, pela esfera estatal, à ‘individualização dos riscos sociais’, mesmo que esses tenham dimensão coletiva, quer dizer, materializem a contraditória relação entre capital e trabalho.

Na prática, o objetivo dessas iniciativas é dispor apoio monetário e não monetário como a qualificação e formação profissional, cujos beneficiários, em parte, são pessoas em

situação de desemprego de longa duração⁵⁴ com recursos monetários, tanto familiares, como do seguro-desemprego, se for o caso, insuficientes à sobrevivência, desde que cumpram determinadas condições a elegibilidade como a obrigação de procurarem emprego. Em geral são tratadas institucionalmente como medidas de inserção social e laboral de natureza assistencial não contributiva, tendo como foco a luta contra a exclusão e pobreza. “A Comissão Europeia utiliza normalmente a expressão inclusão social para designar a inserção social ou profissional dos excluídos ou sua integração no mercado de trabalho e na sociedade” (EUZÉBY, 2004, p.33). Essa linha conceitual adotada pela CE alude, implicitamente, à ideia de que as flutuações de renda se constituem como fenômeno criado pelos indivíduos que naturalmente se diferem em termos de capacidade pessoal e, por esse motivo, alguns terem maior acesso à renda do trabalho do que outros com aptidões e talentos inferiores.

Nesse sentido, entre os países da UE, mais precisamente ao final dos anos 1980, em razão de fenômenos como o desemprego de longa duração sucede, concomitantemente, o recuo das ‘políticas de integração’ e a expansão das ‘políticas de inserção’. “As políticas de inserção obedecem a uma lógica de discriminação positiva [...] vão se situar aquém das políticas integradoras universalistas, mas também são distintas das ações particularistas com objetivo reparador, corretivo e assistencial da ajuda clássica” (CASTEL, 2012, p.538-42). Sob esse ponto de vista isso significa que as políticas integradoras se vinculam aos tradicionais sistemas de proteção, enquanto a ajuda social – antiga função da assistência – oferece subsídios a todos aqueles cuja existência não possa ser assegurada pela renda do trabalho ou de propriedade. Já as políticas de inserção se destinam aos ‘rejeitados pelo crescimento’. “A consciência do princípio de heterogeneidade numa sociedade tomada pelo crescimento marca um recuo das políticas globais e multiplica tratamentos especiais às ‘populações com problemas’” (CASTEL, 2012, p. 541).

De caráter não contributivo, as políticas de inserção se destinam aos indivíduos que não dispõem de renda suficiente para prover a subsistência, por isso recebem recursos monetários provisórios e personalizados ao seu ‘problema’, desde que tenham aptidão e disponibilidade à formação e à inserção profissional. Tal concepção converge ao pressuposto neoliberal de que parte significativa das desigualdades de renda decorre das ‘diferenças reguladoras’ como ‘o pagamento em função do produto’, isto é, o pagamento compatível ao que cada um acrescenta no valor do produto, conforme suas preferências, talentos ou aptidões

⁵⁴ Corresponde ao conjunto da população ativa desempregada há mais de um ano.

(HAYEK, 1994). “Um homem pode preferir emprego rotineiro com bastante tempo livre para espalhar-se ao sol e, outro, preferir emprego de maior responsabilidade com salário mais alto. Se os dois recebessem a mesma quantia, suas rendas, num sentido fundamental seriam desiguais” (FRIEDMAN, 1988, p. 146).

Nessa lógica, o uso das capacidades e oportunidades mediante escolhas particulares ou individuais – tendo como única coerção o respeito à liberdade de outros indivíduos que também devem respeitar esse princípio – corresponde ao patamar de igualdade. “A grande contribuição do capitalismo não foi o acúmulo de propriedade, foi de ter dado oportunidade a homens e mulheres de estenderem e desenvolverem e aperfeiçoarem suas capacidades” (FRIEDMAN, 1988, p. 151). Logo, é possível identificar existência de uma associação implícita do desemprego e da pobreza à baixa capacitação dos indivíduos, fato utilizado para justificar a pertinência das políticas de inserção pela via dos programas de renda mínima. Já aos que possuem talento ou aptidões suficientes para obterem renda proveniente do trabalho, compete às políticas de integração. E, aos inaptos ao trabalho, resta a ajuda social caritativa e/ou subsídios assistenciais mínimos estatais. “Historicamente, os mínimos sociais foram estabelecidos em estrita relação com as concepções de pobreza e, particularmente, com os limites de pobreza absoluta” (BRANCO, 2004a, p.57).

Além da tendência à estratificação da classe trabalhadora – os incluídos e os excluídos do mercado de trabalho – no âmbito dos países da UE coexistem distintos esquemas de proteção social. Essa diversidade, quando comparada à concepção de uma Europa Social, isto é, de uma unidade de ação no campo social, não corresponde às recomendações da CE. Entre as recomendações em prol da unidade consta a aplicabilidade do Método Aberto de Coordenação – MAC⁵⁵ no âmbito do emprego, proteção social e inclusão social. Essa prática intergovernamental⁵⁶ prevê os seguintes elementos: identificação e definição de objetivos comuns; definição de instrumentos de aferição comuns como estatísticas, indicadores e linhas diretrizes; comparação dos desempenhos dos Estados-membros e troca de experiências das boas práticas. De maneira objetiva, o MAC almeja instituir metas qualitativas e quantitativas comuns a serem adotadas na construção e na avaliação de ações, como a Plataforma contra a

⁵⁵A Recomendação da CE, de 2008, sobre *a inclusão ativa das pessoas excluídas do mercado de trabalho* [C (2008) 5737], Jornal Oficial da União Europeia, 18.11.2008, L 307/11, refere que o MAC, desde 1992, surge como novo instrumento político aplicado à proteção social e à inclusão social, cujos objetivos envolvem a inclusão ativa de todos, a garantia por meio da promoção e da participação no mercado de trabalho e do combate à pobreza e à exclusão das pessoas e grupos mais marginalizados.

⁵⁶Informações disponíveis no *Website* da EUR-LEX – legislações e publicações da UE – com acesso em 24 línguas oficiais da UE, ao repositório documental e glossário, no qual consta sobre o MAC.

Pobreza e a Exclusão Social que integra a estratégia Europa 2020, iniciativas alinhadas aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio da ONU.

Embora exista empenho pela Comissão Europeia em consolidar a Europa Social, tendo o Método Aberto de Coordenação – MAC como um dos seus mecanismos institucionais “não foi uma grande vitória, pois a Coordenação se choca contra a diversidade de Estados-providência dentro da União Europeia e a especificidade cultural e histórica das formas de abordagem da luta contra a pobreza” (EUZÉBY, 2004, p. 34). Por outro lado, “en la Unión Europea un cierto acuerdo se ha generado sobre la necesidad de reorientar las políticas sociales para combatir la exclusión social”, quer dizer, “se ha producido a nivel estatal (renovación y aparición de nuevas políticas de tipo asistencial), y europeo (programas comunitarios de lucha contra la pobreza)”, sendo que “ambas apuntan a conseguir el efecto ‘trampolín’ de las redes que posibiliten la integración, principalmente laboral, de los excluidos” (MORENO, 2002, p.13).

O alinhamento de programas comunitários de combate à pobreza é, desde o final dos anos 1980, claramente recomendado pela União Europeia⁵⁷, cuja finalidade consiste na construção de uma Europa Social. O Parlamento Europeu, por exemplo, em Resolução de 1988 *sobre a luta contra a pobreza na Comunidade Europeia*, recomenda a instauração, em todos os países da sua abrangência, de um *rendimento mínimo garantido* como mecanismo de inserção social dos cidadãos mais pobres. Também o Comitê Econômico e Social, em 1989, no parecer *sobre a pobreza*, aconselha o estabelecimento de um *mínimo social* enquanto rede de segurança para os pobres e uma alavanca necessária à sua inserção social. De modo consequente, na primeira década dos anos 2000, a Comissão Europeia constata que a maioria dos Estados-membros dispõe de esquema de RMI.

Nos sistemas de segurança social, os regimes de RMI são idealizados institucionalmente como provisão de último recurso, pois devem garantir um padrão mínimo de vida aos indivíduos que não possuem meios pessoais ou familiares para prover o seu sustento, mediante apoio monetário e de uma rede de segurança social. “O nível deve ser suficiente para assegurar uma vida condigna e, ao mesmo tempo, motivar e ativar as pessoas para o trabalho” (COMISSÃO EUROPEIA, 2013 b, p. 22). Chama atenção, no discurso da CE, a preocupação em assegurar um nível de provisão social monetária que não propicie a

⁵⁷As informações sobre a Resolução de 1988 e o Parecer de 1989 contidas nesse parágrafo foram extraídas da Recomendação do Conselho das Comunidades Europeias de 1992 [92 / 441 / CEE]. Jornal Oficial das Comunidades Europeias N° L 245/46.

denominada armadilha da assistência, quer dizer, a suposta desmotivação ao trabalho, pelos indivíduos, quando da garantia de uma provisão social de caráter não contributivo. O que corresponde a uma interpretação desvinculada das causas estruturais do desemprego e da pobreza, na medida em que afere ao patamar subjetivo – motivação e comportamento pró-ativo à busca de emprego – os níveis de inserção social e laboral.

A fim de aprofundar os temas referidos, a seção seguinte tratará da política europeia de inclusão ativa com base em dois documentos: a Recomendação⁵⁸ sobre a inclusão ativa das pessoas excluídas do mercado de trabalho e a Comunicação⁵⁹ sobre Investimento social a favor do crescimento e da coesão, além de referências da literatura. Estima-se que a proposta da inclusão ativa configure uma possível nova geração da política de RMI europeia.

4.1 RENDA MÍNIMA DE INSERÇÃO E A POLÍTICA DE INCLUSÃO ATIVA

Em 2008 – nos marcos da crise iniciada em 2007 nos EUA no âmbito dos mercados bursáteis – a Comissão Europeia publica Recomendação⁶⁰ sobre a inclusão ativa das pessoas excluídas do mercado de trabalho. Em decorrência “de la crisis, algunos países han creado nuevas subsidios, en principio, de carácter temporal para proporcionar cobertura a desempleados que han perdido el derecho a las prestaciones y subsidios existentes debido a la prolongación de su situación por desempleo” (MORENO et al, 2014 a, p.61). De maneira convergente, no texto da Recomendação são apresentadas considerações sobre a persistência da pobreza e do desemprego, além da necessidade de modernizar os sistemas de proteção social, ou seja, combinar três eixos: apoios adequados ao rendimento⁶¹; mercados de trabalhos inclusivos; acesso a serviços de qualidade. Na visão institucional a modernização “das políticas sociais implica orientar decisões de financiamento para resultados *ex-ante*, bem como adotar abordagem sistemática do papel das políticas sociais nas diferentes fases da vida:

⁵⁸Recomendação da Comissão Europeia [C (2008) 5737] sobre a inclusão ativa das pessoas excluídas do mercado de trabalho. Jornal Oficial a União Europeia. 18.11.2008. L 307/11.

⁵⁹Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comitê Econômico e Social Europeu sobre Investimento social a favor do crescimento e da coesão através do Fundo Social Europeu, no período 2014-2020 – [COM (2013) 83 final].

⁶⁰Idem nota 57.

⁶¹ Na Recomendação em questão (2008/867/CE), não se identificou uma definição clara de ‘apoio adequado ao rendimento’, embora adote como princípio a dignidade humana. Essa definição consta na Resolução do Parlamento Europeu, de 20 de outubro de 2010, sobre o papel do rendimento mínimo no combate à pobreza e na promoção de uma sociedade inclusiva na Europa [2010/2039]: os regimes de rendimento mínimo adequado devem ser fixados, no mínimo, em 60% do rendimento mediano no respectivo Estado.

do ensino à doença e à velhice, passando pelo trabalho/desemprego”, sendo que “as medidas de apoio devem ser concebidas numa perspectiva do seu desmantelamento progressivo, devendo, pois, em princípio, ser temporárias” (COMISSÃO EUROPEIA, 2013 b, p. 03).

En la actualidad, en la mayoría de los países europeos, la prestación y/o el subsidio por desempleo se condicionan a la demostración por parte del perceptor de *que se merece tal prestación*, no ya por el hecho de haber contribuido mediante su cotización social durante el tiempo en que estaba trabajando, sino porque buscará activamente un empleo o incluso aceptará un puesto ‘adecuado’ a su perfil. Además, la activación no se circunscribe a las políticas relacionadas con el empleo, sino que también aparece como una condición que el perceptor de otras prestaciones como, por ejemplo, una renta mínima o subsidio asistencial, debe cumplir (MORENO et al, 2014 a, p.54).

Apesar da CE instituir a referida Recomendação como um mecanismo de enfrentamento da pobreza e do desemprego também implanta, no mesmo ano, a abordagem da flexigurança⁶², cujos princípios envolvem reformas no campo dos direitos sociais, sobretudo no âmbito do trabalho, como: disposições contratuais flexíveis e viáveis; estratégias globais de aprendizado ao longo da vida; políticas ativas de emprego; sistemas modernos de segurança social. Na prática, a flexibilização dos contratos de trabalho – a exemplo de contratos a tempo parcial e por tempo determinado – representa a principal estratégia para viabilizar o segundo eixo da política de inclusão ativa nomeado de mercados de trabalho inclusivos. Ocorre que muitos países “europeos han visto incrementarse el empleo a tiempo parcial, mediante los llamados *mini-jobs* y la contratación temporal. Estas tendencias han sido muy criticadas por sus efectos en la precarización del empleo y, como consecuencia de ello en la pobreza y la desigualdade” (MORENO et al, 2014, p.62). Outro aspecto nocivo decorrente da flexibilização dos contratos, na esfera política e social, é a tendência à estratificação da classe trabalhadora, quer dizer, trabalhadores estáveis *versus* trabalhadores precários.

Teoricamente, para garantir a integração dos referidos eixos, a política de inclusão ativa presume a participação ativa tanto das pessoas em situação de desemprego, pobreza e exclusão social, como dos parceiros sociais, ONGs e prestadores de serviços, no âmbito do desenvolvimento, aplicação e avaliação das estratégias. “As empresas sociais e o terceiro setor podem complementar os esforços do setor público e ser pioneiras no desenvolvimento de novos serviços e mercados para os cidadãos e as administrações públicas” (COMISSÃO EUROPEIA, 2013b, p.13). Desse modo, a referida política, além de condicionar o acesso a

⁶² Tema tratado no terceiro capítulo deste estudo.

subsídios assistenciais, como a renda mínima de inserção, à busca ativa de um emprego – também envolve o comportamento pró-ativo do terceiro setor, o que representa reorientação na gestão das políticas sociais. “La administración pública comparte su tradicional protagonismo en la provisión de los servicios con organizaciones del sector privado o del tercer sector [...] en los sectores de sanidad, educación, servicios sociales, pensiones [...]” (MORENO et al, 2014, p.61).

No entanto, no texto da Recomendação, ao menos formalmente, especificamente no eixo sobre apoios monetários adequados, encontra-se explícito o reconhecimento “ao direito fundamental dos indivíduos a recursos e prestações suficientes para viver de acordo com a dignidade humana, no âmbito de um dispositivo global e coerente de luta contra a exclusão social” (COMISSÃO EUROPEIA, 2008, p. 02). Nesses termos, o apoio monetário adequado deve atender necessidades específicas como serviços e apoios personalizados visando adaptar constantemente os incentivos. O princípio é de que tais apoios sejam combinados com a disponibilidade ativa para o trabalho e/ou formação profissional, no caso das pessoas cujas condições permitam essa disponibilidade, com vistas à obtenção de um posto de trabalho. Trata-se, então, do recuo do princípio da universalidade em prol da focalização, na medida em que os ‘apoios adequados’ concernem às necessidades específicas, isto é, apoios personalizados à necessidade de cada indivíduo, fragmentado tanto as políticas sociais quanto os próprios sujeitos. Desse modo, é possível confirmar reflexão já desenvolvida na seção 3.1 deste estudo, quando do entendimento das reformas dos sistemas de proteção em curso representarem o avanço do neoconservadorismo ou das teorias pós-modernas isentas das contradições e das desigualdades de classes (IAMAMOTO, 2008).

Nessa linha, o segundo eixo da política de inclusão ativa, intitulado de mercados de trabalho inclusivo prevê, teoricamente, promover empregos com remuneração e benefícios de qualidade com perspectiva de progressão profissional, a fim de conter a pobreza intergeracional. Entre as orientações práticas à promoção de mercados de trabalho inclusivos é mencionado o investimento em capital humano, por meio de políticas inclusivas de educação, de formação e de competências digitais; a inclusão de serviços e apoios de acordo com as necessidades como a assistência e a motivação na procura ativa de trabalho e de formação profissional. Também atribui aos Estados-membros competência de fornecer “apoio à economia social e ao emprego protegido, fontes vitais de primeiros empregos aos desfavorecidos, promover inclusão financeira e microcrédito, dar aos empregadores

incentivos financeiros à contratação, desenvolver novas fontes de emprego nos serviços” (COMISSÃO EUROPEIA, 2008, p.03).

Ou seja, enfatiza o estímulo às iniciativas cooperativas e solidárias, na linha da economia social, e a inclusão financeira ou microcrédito, na perspectiva do empreendedorismo ou trabalho por conta própria, na medida em que ambos se encaixam na lógica dos empregos sustentáveis. Essas supostas inovações, em realidade, representam reformas restritivas de direitos posto que configuram – de maneira convencionada aos princípios da austeridade – elemento central para o alcance da meta de emprego – 75% – estabelecida na Estratégia Europa 2020 e na Plataforma Europeia contra a Exclusão e a Pobreza, ambas alinhadas aos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio da ONU. “Otro ejemplo lo ofrece la extensión de empleos marginales a tiempo parcial y de baja remuneración en Alemania [...]. En este tipo de empleos, muy comunes en el sector servicios, el empleador se beneficia de generosas exenciones fiscales” (MORENO et al, 2014, p.75). O que de fato ocorre é a responsabilização dos trabalhadores que devem assumir comportamento pró-ativo e empreendedor, em face das falhas do mercado de trabalho, isto é, o desemprego de longa duração – cujas origens são estruturais. Por outro lado, a proposta aos empregadores que ofertarem vagas de trabalhos com contratos flexíveis é conceder-lhes incentivos financeiros na forma de isenções fiscais, favorecendo, como historicamente ocorre, a classe empresária.

No âmbito do último eixo da política de inclusão ativa nomeado de serviços de qualidade, a perspectiva consiste em atender as necessidades específicas dos diversos ciclos da vida como infância, juventude e velhice, por intermédio de serviços de assistência social, serviços de emprego e formação, apoios à habitação, estruturas de acolhimento de crianças; serviços de cuidados prolongados e serviços de saúde. Nesse caso, a política de inclusão ativa prevê um sistema articulado em três eixos – renda, trabalho, serviços. Por isso, se apresenta de maneira distinta, principalmente por introduzir temas como a flexigurança, empregos sustentáveis na linha do empreendedorismo e, também, por agregar os parceiros sociais ou terceiro setor no desenvolvimento das estratégias de ação no âmbito do emprego, proteção e inclusão social. Essas medidas, na prática, utilizando textualmente o próprio discurso da CE significam “em primeiro lugar, utilizar os recursos disponíveis de forma mais eficiente e eficaz, mediante a conceção de políticas simplificadas, mais bem orientadas e sujeitas a condições. Tanto o universalismo como a seletividade têm de ser utilizados de forma inteligente” (COMISSÃO EUROPEIA, 2013b, p.10).

De maneira convergente, especialmente em relação ao primeiro eixo da política de inclusão ativa nomeado de apoios adequados ao rendimento, na Resolução do Parlamento Europeu, de 20 de outubro de 2010, sobre o papel do Rendimento Mínimo no combate à pobreza e na promoção de uma sociedade inclusiva na Europa [2010/2039], é de que o mesmo vem desempenhando, particularmente em tempos de crise, um papel anticíclico, ao proporcionar recursos adicionais para reforçar a procura e o consumo no mercado interno. Também há referência de que, apesar da maioria dos Estados-membros implantarem regimes nacionais de renda mínima de inserção, parte da população se situa em risco de pobreza, isto é, com rendimento anual líquido inferior a 60% do rendimento mediano nacional. Essa particularidade, mesmo restrita ao aspecto monetário, já sugere que os esquemas de RMI são distintos entre si. Na seção seguinte se estima reunir algumas informações que permitam ‘mapear’ essas distintas experiências, especificamente as dos países da zona do euro, no intuito de expor as suas concepções e respectivas repercussões no alívio à pobreza.

4.2 AS EXPERIÊNCIAS DOS PAÍSES DA UNIÃO EUROPEIA

Sob os preceitos da denominada sociedade pós-industrial, a UE, por meio de recente Comunicação⁶³ da Comissão Europeia, apresenta Análise Anual do Crescimento para 2015, com o objetivo de publicizar novo programa para o crescimento e emprego. O ponto de partida da análise é a crise financeira e econômica de 2007, considerada institucionalmente como a mais grave das últimas gerações, além da elevação do desemprego que, em 2014, atingiu 24,6 milhões de pessoas. “O desemprego de longa duração é muito elevado. As taxas de desemprego registradas variam acentuadamente entre os Estados-Membros, desde 5,1 % na Alemanha e 5,3% na Áustria até 24,8% na Espanha e 26,8 % na Grécia” (COMISSÃO EUROPEIA, 2014, p.04). Frente a isso, a CE propõe a modernização das economias por meio da abordagem integrada da política econômica pelos Estados-membros, com base na articulação de três pilares: estimular o investimento, acelerar as reformas estruturais para atrair investimento produtivo privado, e promover uma consolidação orçamental responsável e propícia ao crescimento. O que equivale à implantação de reformas restritivas: eliminar a

⁶³Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Banco Central Europeu, ao Comité Económico e Social, ao Comité das Regiões e ao Banco Europeu de Investimentos – Análise Anual do Crescimento para 2015 [COM (2014) 902 final].

rigidez do mercado de trabalho para elevar níveis de emprego; prosseguir as reformas de pensões; modernizar os sistemas de proteção social; flexibilizar os mercados de produtos e serviços; envolver ativamente os parceiros sociais para contribuírem nos programas de reforma nacionais.

De maneira convergente ao processo de reformas, a Estratégia Europa 2020 instituída em 2010 com o objetivo de impulsionar crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, prevê uma agenda comum para os países da UE no âmbito do emprego, pesquisa e desenvolvimento, alterações climáticas e energia, educação, pobreza e exclusão social. As metas para emprego, educação, pobreza e exclusão social são as seguintes: 75% da população entre 20 e 64 anos empregada; taxa de abandono escolar precoce reduzida abaixo de 10%; 40% de pessoas entre 30 e 34 anos com o ensino superior concluído; retirar no mínimo 20 milhões de pessoas do risco de pobreza e exclusão social. Esses objetivos são monitorados pelo Sistema de Estatísticas da UE – EUROSTAT, tendo o ano de 2008⁶⁴ – por certo em virtude dos efeitos da crise iniciada nos EUA em 2007, no âmbito dos mercados bursáteis – como ano de referência na comparação da evolução das metas estabelecidas para 2020. Na Tabela 1, destacam-se os últimos indicadores elencados, a fim de elucidar a evolução de cada um e, com isso, agregar informações subsidiárias às dos esquemas de renda mínima.

Tabela 1 – Europa 2020 – Indicadores Estratégicos, UE 28 – Evolução de Metas.

Indicador	Situação	Situação			Alvo 2020
	2008	2012	2013	2014	
Taxa de emprego total (% da população com idade entre 20 e 64 anos)	70,30%	68,40%	68,40%	69,20%	75%
Abandono precoce do ensino e formação (% da população com idade entre 18 e 24 anos)	14,60%	12,60%	11,90%	11,10%	<10%
Escolaridade terciária (% da população com idade entre 30 e 34 anos)	31,20%	36,00%	37,10%	37,90%	≥ 40%
Pessoas em risco de pobreza ou exclusão social (milhões)	116,6	122,7	121,6	-	96,6

Fonte: EUROSTAT, 2015.

Na evolução das metas elucidadas, com relação ao primeiro indicador, nota-se um efeito contrário ao alvo desejado – 75% – isto é, em 2008 a taxa de emprego total é superior

⁶⁴É desse mesmo ano a Recomendação da CE sobre a inclusão ativa das pessoas excluídas do mercado de trabalho.

em mais de 1% –70,30% – se comparado ao desempenho registrado em 2014 que apresentava o índice de 69,20%. Já no indicador abandono precoce do ensino e formação há uma evolução positiva ascendente, visto que a distância da meta em 2014 é de 1,10% e, em 2008, 4,60%. De maneira semelhante ocorre em relação à escolaridade terciária, pois apresenta evolução positiva ininterrupta. O último indicador⁶⁵, ao contrário, revela uma evolução negativa: em 2008 havia 116,6 milhões de pessoas em risco de pobreza ou exclusão social e, em 2014, 121,6 milhões, muito distantes da meta que prevê um contingente de, no máximo, 96,6 milhões de pessoas. Na análise do conjunto dos dados, nota-se que não existe correlação positiva entre a melhora das taxas de educação e formação com a elevação dos índices de emprego e a redução do número de pessoas em risco de pobreza ou exclusão social.

De fato ocorre o desempenho desfavorável à meta de retirar vinte milhões de pessoas em risco de pobreza ou exclusão social, mesmo que no âmbito da UE existam diversos documentos⁶⁶ publicados que recomendam a instauração de regimes de Renda Mínima de Inserção. Especificamente a Resolução do Parlamento Europeu⁶⁷, de 2010, sobre o papel do Rendimento Mínimo no combate à pobreza, preceitua que *o facto de dispor rendimentos que garantem a subsistência, contribui para dinamizar a economia e, deste modo, assegurar o bem-estar*. Nessa Resolução, o rendimento mínimo é definido como medida específica de apoio – formada por transferências monetárias e rede de segurança social – às pessoas cuja renda seja insuficiente à subsistência. Pode abranger tanto os inaptos ao trabalho, como idosos e pessoas com deficiência, quanto os aptos em situação de desemprego, desde que já tenha se

⁶⁵Corresponde à soma das pessoas em risco de pobreza ou privações materiais severas ou que vivem em domicílios com baixa intensidade de trabalho. As pessoas são contadas uma vez, mesmo se presentes em vários sub-indicadores. Em situação de risco de pobreza são as pessoas com um rendimento abaixo do limiar de risco de pobreza, o que corresponde a 60% da média nacional do rendimento disponível (após transferências sociais). A privação material abrange indicadores relativos à ‘pressão econômica’ e bens duráveis. E, pessoas severamente necessitadas materialmente, são as que não realizam pelo menos quatro dos seguintes itens: pagar aluguel ou contas de serviços públicos; manter a casa adequadamente quente; enfrentar despesas inesperadas; comer carne, peixe ou um equivalente de proteína a cada dois dias; uma semana de férias longe de casa; um carro; uma máquina de lavar roupa; uma TV a cores; um telefone. As pessoas que vivem em domicílios com intensidade de trabalho muito baixa são aquelas com idade entre 0-59 vivendo em agregados familiares onde os adultos – com idade entre 18-59 – trabalham menos de 20% do seu potencial de trabalho total durante o último ano (EUROSTAT, 2015).

⁶⁶Alguns documentos já abordados neste estudo: Recomendação da Comissão de 2008 sobre a inclusão ativa das pessoas excluídas do mercado de trabalho [notificada com o número C(2008) 5737]; Europa 2020: a estratégia europeia de crescimento, em 2010; Resolução do Parlamento Europeu, de 20 de outubro de 2010, sobre o papel do rendimento mínimo no combate à pobreza e na promoção de uma sociedade inclusiva na Europa [2010/2039]; Vencer a Pobreza. 2010. Ano Europeu de Combate à Pobreza e à Exclusão Social; Plataforma Europeia contra a Pobreza e a Exclusão Social: um quadro europeu para a coesão social e territorial, 2011.

⁶⁷Resolução do Parlamento Europeu, de 20 de outubro de 2010, sobre o papel do Rendimento Mínimo no combate à pobreza e na promoção de uma sociedade inclusiva na Europa [2010/2039].

esgotado a provisão de seguro desemprego e possível ajuda de familiares. Isso significa que tais programas configuram última rede de proteção social a ser acessada, na medida em que a rede familiar e o mercado, por exemplo, devem anteceder-las. “Los programas se conciben habitualmente como un protección de ‘última instancia’ con una duración limitada, generalmente corta, aunque en muchos países se permite extenderla si las condiciones que dieron derecho a la ayuda persisten” (MORENO et al, 2014, p.86).

A referida diversidade entre os países europeus em termos de duração da concessão da provisão confirma a coexistência de distintos regimes de bem-estar. A esse respeito, pode-se observar, no Quadro 1, que no campo teórico existem tipologias denominadas como: continental conservador, anglo-saxão-liberal, nórdico social democrata, mediterrâneo familista. Essa classificação provém de análise da ação das principais instituições de bem-estar: estado, mercado e família.

Quadro 1 – Regimes de Bem-Estar Europeu

	Continental Conservador	Anglo-saxão Liberal	Nórdico Social Democrata	Mediterrâneo Familista
Ideologia	Corporativismo	Cidadania	Igualitarismo	Justiça Social
Objetivos	Manutenção de renda	Empoderamento e capacitação individual	Direitos sociais universais	Combinação de recursos
Financiamento	Cotizações laborais contributivas	Impostos gerais	Impostos gerais	Misto
Provisão e Serviços	Misto/ agentes sociais	Público residual/quase mercados	Pública e centralizados Descentralizada	Apoio familiar/ descentralizado
Subsídios	Contributivos (alta intensidade)	Montante fixo (baixa intensidade)	Montante fixo (alta intensidade)	Contributivos (baixa intensidade)
Gênero	Feminização trabalho parcial	Polarização laboral	Feminização Ocupações públicas	Familismo ambivalente
Mercado de Trabalho	Estáveis/ precários	Desregulação	Alto emprego público	Extensa economia informal/ Dualização
Pobreza	Cultura integração	Cultura dependência/ Estigmatização	Cultura estatal	Cultura assistencial

Fonte: MORENO, 2012. In: MORENO et al, 2014, p.15.

Nota: Quadro originalmente publicado no idioma espanhol.

A partir do exposto no Quadro 1, pode-se considerar, sobre o modelo continental conservador, de cunho corporativista, que o objetivo apontado se centra na manutenção da renda dos trabalhadores segurados, além da presença de agentes sociais no âmbito da provisão e serviços. “La cobertura social depende, por tanto, de la condición laboral de los ciudadanos. Familiares y dependientes acceden a prestaciones y servicios contributivos como titulares de derechos derivados” (MORENO et al, 2014, p. 13). O anglo-saxão liberal, cujo foco envolve a capacitação individual, tem como perspectiva a aquisição no mercado de bens e serviços sociais. Nos últimos “decenios, el régimen liberal ha enfatizado sus principios mercantilistas, lo que ha comportado un incremento de la desregulación laboral, una mayor flexibilidad salarial en pos de la activación y una individualización de los costes del bienestar” (MORENO et al, 2014, p. 13). O nórdico social-democrata se caracteriza por uma oferta universal de alto grau de cuidados e serviços sociais financiados por impostos gerais, além da reduzida participação do mercado e da família. “El pleno empleo se considera objetivo prioritario y, por derivación, se minimiza la dependencia familiar” (MORENO et al, 2014, p. 13). O mediterrâneo familista, em que o núcleo familiar ocupa lugar central na provisão social contribui à redução das ações do Estado mediante estímulo da cultura assistencial. “En la UE existe un acuerdo general articulado por la CE acerca de la necesidad de reorientar las políticas sociales con objeto de combatir la exclusión social de manera más efectiva”, nesse sentido, “esto se ha plasmado a nivel estatal con la renovación y aparición de nuevas políticas de protección social de tipo asistencial” (MORENO et al, 2014, p. 27).

No seu conjunto, a referida tipologia representa matrizes de segurança social heterogêneas, na medida em que revela distintas orientações como a corporativista, a universal e a familista. Esse último regime caracteriza o *Welfare Mix* ou Pluralismo de bem-estar neoliberal. Nele, o Estado, diferentemente do *Welfare State*, assume papel secundário com provisão de serviços descentralizados, tanto no âmbito político-administrativo estatal, como entre os diversos parceiros sociais que inclui o voluntariado. A ação do setor público “es crucial en la conformación de las ‘malas de seguridad’, pero no es la única en el conjunto de posibles mecanismos de protección frente a la pobreza y la exclusión social. Ello está en concordancia con la progresiva conformación del ‘agregado de bienestar’ (*welfare mix*)” (MORENO et al, 2014, p. 27). Considerando que “estas ‘mallas’ comparten como fundamento moral una filosofía de compasión ciudadana”, bem como a “la traducción institucional de sus presupuestos normativos varía considerablemente de un país a outro” (MORENO et al, 2014, p. 27), no Quadro 2 apresenta-se um panorama geral dos programas

RMI, com base nos países que integram a zona do euro. Estima-se, ainda que de maneira breve, constituir um mapeamento dessas experiências, com atenção às suas (a) simetrias em nível intra bloco econômico. O Euro, instituído em 1999, atualmente é a moeda comum oficial de dezenove países da UE. No entanto, embora integre o mesmo bloco, cada país possui particularidades históricas distintas, o que leva, certamente, à arquitetura de diferentes sistemas de proteção social. Por isso, não existe pretensão de apresentar um estudo de caso de cada uma das experiências, apenas a da França e a de Portugal – tratadas nas seções 4.2 e 4.3 – serão elucidadas de maneira um pouco mais detalhada, embora no limite das informações, interpretações e reflexões decorrentes de levantamento bibliográfico e documental.

Operacionalmente, as informações⁶⁸ sistematizadas na presente subseção e nas subsequentes procedem de pesquisa bibliográfica e documental, cujas fontes se encontram hospedadas na rede mundial de computadores. Em relação às fontes bibliográficas baseou-se em produções acadêmicas de origem nacional e internacional – Tese e Dissertação, respectivamente: STEIN (2005) e PACHECO (2009), além de outras bibliografias complementares. As informações acessadas em base documental provêm das seguintes fontes: *The European Minimum Income Network – EMIN*⁶⁹, 2015 (Relatório de Síntese da Rede Europeia de Renda Mínima, 2015); *European Statistical System – EUROSTAT*, 2015 (Sistema Europeu de Estatísticas, 2015); PORDATA (Base de Dados Portugal Contemporâneo); *Mutual Information System on Social Protection – MISSOC*, 2014 (Sistema de Informação Mútua de Proteção Social, 2014). Esse último agrega informações comparáveis no âmbito de doze áreas de proteção social, como os denominados recursos mínimos garantidos. Em razão dessa base de dados permitir seleção às informações por tema e país, obteve-se acesso a cada um dos relatórios⁷⁰ sobre a estruturação de esquemas de RMI, dos dezenove países que compõem a zona do euro, todos datados em 1º de julho de 2014.

Neles, os esquemas são apresentados a partir das seguintes dimensões: base legal; princípios básicos; beneficiários; critérios à elegibilidade: idade, nacionalidade, residência,

⁶⁸Para acessar todas as fontes, ver seção das referências.

⁶⁹ Relatório Síntese publicado em 2015 – o mesmo foi traduzido, pois se encontra disponível somente no idioma inglês – que apresenta conclusões sobre os regimes de RMI de 30 países que participaram no projeto EMIN, a partir de relatórios nacionais. A Rede Europeia de Renda Mínima (EMIN) é um projeto de dois anos (2013-2014), financiado pela CE, que tem o objetivo de construir um consenso para tomar as medidas necessárias com vistas à realização progressiva de regimes de rendimento mínimos adequados nos Estados-Membros da UE, em conformidade com a recomendação de inclusão activa da Comissão Europeia de 2008, a Estratégia Europa 2020 e no contexto da Plataforma Europeia contra a Pobreza e a Exclusão Social (EMIN, 2015).

⁷⁰Para a análise e sistematização das informações contidas nos relatórios, em razão de estarem disponíveis no idioma inglês, procedeu-se tradução para o português nacional.

renda e patrimônio; condicionalidade: procura de emprego, formação profissional e modificação de comportamento; prestações pecuniárias; subsídios de habitação e aquecimento; avaliação dos pedidos; direitos especiais na área da saúde; tributação e contribuições sociais.

Quadro 2 – Síntese dos Esquemas de RMI – Zona do Euro (19 países)

 DE Alemanha	Ano de Início	1961 <i>(Sozialhilfe)</i>
	Denominação em 2014	Assistência de Subsistência <i>(Hilfe zum Lebensunterhalt)</i>
	Princípios Básicos	Visa garantir um nível de subsistência sócio-cultural para os beneficiários que não dispõem de recursos financeiros suficientes para satisfazerem suas necessidades mínimas, além de não receberem apoio de terceiros.
	Beneficiários	Indivíduos/ agregado familiar
	Idade	Não há restrições
 AT Áustria	Ano de Início	1974 <i>(Sozialhilfe)</i>
	Denominação em 2014	Necessidades Orientadas <i>(Bedarfsorientierte Mindestsicherung)</i>
	Princípios Básicos	Proporcionar uma vida decente às pessoas que não são capazes de cobrir as suas despesas diárias ou dos seus familiares com seus próprios recursos.
	Beneficiários	Indivíduos/ agregado familiar
	Idade	Não há restrições
 BE Bélgica	Ano de Início	1974 <i>(Minimum de Moyens d'Existence)</i>
	Denominação em 2014	Renda de integração <i>(Revenu d'Intégration)</i>
	Princípios Básicos	Promover o direito à integração social por meio de um emprego ou um rendimento de integração. Garantir renda mínima às pessoas que não dispõem de recursos suficientes e não têm capacidade para obtê-los através do seu esforço pessoal ou por outros meios.
	Beneficiários	Indivíduos/ agregado familiar
	Idade	A partir de 18 anos

Continua...

Continuação...

 CY Chipre	Ano de Início	1975 <i>(Γημόζιο Βοήθημα)</i>
	Denominação em 2014	Serviços de Ação Social <i>(Υπηρεσίες Κοινωνικής Ευημερίας)</i>
	Princípios Básicos	Assegurar um padrão mínimo socialmente aceitável de vida para pessoas (e famílias), cuja renda e outros recursos econômicos são insuficientes para atender necessidades básicas e especiais, que pode ser fornecido sob a forma de apoio monetário e/ou de serviços sociais.
	Beneficiários	Indivíduos/ agregado familiar
	Idade	Não há restrições
 SK Eslováquia	Ano de Início	ND
	Denominação em 2014	Assistência para Necessidade Material <i>(Pomoc v hmotnej núdži)</i>
	Princípios Básicos	Destina-se a apoiar pessoas que estão em necessidade material, incapazes de assegurar suas subsistências por si mesmas.
	Beneficiários	Indivíduos/ agregado familiar
	Idade	Não há restrições.
 SI Eslovênia	Ano de Início	ND
	Denominação em 2014	Assistência Financeira Social <i>(Denarna Socialna Pomoč)</i>
	Princípios Básicos	Fornecer ajuda financeira para indivíduos e famílias que são incapazes de garantir segurança material por razões alheias a sua vontade, a fim de atender às necessidades mínimas a um nível que permita a subsistência básica.
	Beneficiários	Indivíduos/ agregado familiar
	Idade	Não há restrições
 ES Espanha	Ano de Início	1988 <i>(Renta Mínima de Inserción)</i>
	Denominação em 2014	Renda Mínima de Inserção <i>(Renta Mínima de Inserción)</i>
	Princípios Básicos	Assegurar apoio às pessoas que não possuem qualquer rendimento. Regionalmente organizado, por isso, as Comunidades Autônomas implementam suas experiências de renda mínima de maneira descentralizada.
	Beneficiários	Indivíduos/ agregado familiar
	Idade	Inferior a 65 anos

Continua...

Continuação...

 EE Estônia	Ano de Início	ND
	Denominação em 2014	Benefício de Subsistência (<i>Toimetulekutoetus</i>)
	Princípios Básicos	Garantir que, após pagamento de despesas de habitação – dentro de limites estabelecidos – as famílias ou pessoas solteiras disponham de recursos equivalentes a um limite mínimo de subsistência.
	Beneficiários	Indivíduos/ agregado familiar
	Idade	Não há restrições
 Finlândia FI	Ano de Início	1956 (<i>Toimennnlotuki</i>)
	Denominação em 2014	Assistência Social (<i>Toimeentulotuesta</i>)
	Princípios Básicos	Garantir um mínimo de subsistência para a pessoa (família) que não dispõe, temporariamente, de meios para suportar o custo de vida.
	Beneficiários	Indivíduos/ agregado familiar
	Idade	Não há restrições (porém, os menores de 18 anos devem ser sustentados pelos pais).
 FR França	Ano de Início	1988 (<i>Revenu Minimum d'Insertion</i>)
	Denominação em 2014	Renda de Solidariedade Ativa (<i>Revenu de Solidarité Active</i>)
	Princípios Básicos	Visa complementar rendimento profissional insuficiente; garantir rendimento mínimo às pessoas sem recursos e promover a integração social e profissional, com vistas a combater a exclusão social.
	Beneficiários	Indivíduos/ agregado familiar
	Idade	Mais de 25 anos; com menos de 25 anos, caso tenha pelo menos um filho dependente, mesmo que esse ainda não tenha nascido.
 EL Grécia	Ano de Início	ND
	Denominação em 2014	Rendimento Mínimo Garantido (<i>ΔΙΑΦΙΣΤΟ ΔΙΤΥΗΜΕΝΟ ΔΙΣΟΓΗΜΑ</i>)
	Princípios Básicos	Não há regime geral ou específico nacional. Existe um programa-piloto iniciado em 2014, que abrange duas regiões do país com diferentes características. Visa enfrentar formas extremas de pobreza, por meio de apoio ao rendimento, de maneira associada às políticas de reintegração.
	Beneficiários	Indivíduos/ agregado familiar
	Idade	Não específica.

Continua...

Continuação...

 IE Irlanda	Ano de Início	1977 <i>(Supplementary Welfare Allowance)</i>
	Denominação em 2014	Prestação Complementar de Bem-Estar <i>(Supplementary Welfare Allowance)</i>
	Princípios Básicos	Proporcionar benefícios diferenciais em dinheiro de montante fixo para as pessoas cujos recursos sejam insuficientes para satisfazer as suas necessidades.
	Beneficiários	Indivíduos/ agregado familiar
	Idade	Não há restrições.
 IT Itália	Ano de Início	1998 <i>(Reddito Minimo o Minimo Vitale)</i>
	Denominação em 2014	Cartão Social <i>(Social Card)</i>
	Princípios Básicos	É uma proposta experimental que não se configura um regime nacional. Os regulamentos para o acesso variam de acordo com as regiões e municípios. Visa assegurar apoio ao rendimento.
	Beneficiários	Indivíduos/ agregado familiar
	Idade	Não especifica.
 LV Letônia	Ano de Início	ND
	Denominação em 2014	Renda Mínima Garantida <i>(Pabalsts Garantētā Minimālā)</i>
	Princípios Básicos	Garantir um nível mínimo de renda para cada membro das famílias carentes, cujo nível de renda é mais baixo do que o nível de renda estabelecido pelo Conselho de Ministros ou do município.
	Beneficiários	Indivíduos/ agregado familiar
	Idade	Não há requisitos
 LT Lituânia	Ano de Início	ND
	Denominação em 2014	Assistência Financeira social <i>(Piniginės Socialinės Paramos)</i>
	Princípios Básicos	Prover assistência financeira aos indivíduos e famílias sem recursos suficientes para viver.
	Beneficiários	Indivíduos/ agregado familiar
	Idade	Não especifica
 LU Luxemburgo	Ano de Início	1985 <i>(Revenu Minimum Garanti)</i>
	Denominação em 2014	Rendimento Mínimo Garantido <i>(Revenu Minimum Garanti)</i>
	Princípios Básicos	Garantir meios suficientes ao padrão de uma vida decente e medidas de integração profissional e social.
	Beneficiários	Indivíduos/ agregado familiar
	Idade	A partir de 25 anos

Continua...

Continuação...

 Malta MT	Ano de Início	ND
	Denominação em 2014	Assistência Social (<i>Sigurta' Socjali</i>)
	Princípios Básicos	Prevê benefício diferencial que visa garantir uma renda mínima para os que não podem manter-se em razão de doença ou desemprego
	Beneficiários	Indivíduos/ agregado familiar
	Idade	18 a 60 anos.
 Países Baixos NL	Ano de Início	1963
	Denominação em 2014	Assistência Social (<i>Bijstand</i>)
	Princípios Básicos	Prestar assistência financeira para todos os cidadãos que não podem prover custos necessários de apoio a si mesmo ou sua família, ou que não pode fazê-lo de forma adequada, ou que está ameaçado de tal situação.
	Beneficiários	Indivíduos/ agregado familiar
	Idade	A partir dos 18 anos.
 PT Portugal	Ano de Início	1997 (<i>Rendimento Mínimo Garantido</i>)
	Denominação em 2014	Rendimento Social de Inserção
	Princípios Básicos	Dispor prestação pecuniária em conjunto com um contrato de integração, a fim de assegurar aos indivíduos e as suas famílias recursos suficientes para cobrir as suas necessidades básicas, promovendo ao mesmo tempo a sua gradual integração social e profissional.
	Beneficiários	Indivíduos/ agregado familiar
	Idade	A partir de 18 anos; menores de 18 anos quando da responsabilidade exclusiva de manutenção de filhos menores ou deficientes, casado ou em união de fato há mais de dois anos.

Fontes: MISSOC, 2014; EMIN, 2015; PACHECO, 2009; STEIN, 2005; VANDERBORGHT; PARIJS, 2006.

Informações sistematizadas pela autora.

Nota: ND significa dado indisponível.

Como apresentado no Quadro 2, o conjunto dos países desenvolvem esquemas de RMI, em que alguns dispõem, além de prestações pecuniárias, serviços e iniciativas de inserção social e profissional. Em termos específicos, na Grécia existe apenas um programa-piloto – Lei nº 4093/12 – com início da sua execução para 2014, envolvendo duas regiões com diferentes características, sendo que o mesmo é considerado um complemento às políticas existentes de combate à pobreza. Outra proposta experimental é desenvolvida na Itália. Conforme Tabela 2, em 2013, entre os 19 países que compõem a zona do euro, a Grécia figura como o país mais desigual, cuja taxa de desigualdade de distribuição de renda é de

6,6%, bem como ocupa o primeiro lugar no *ranking* em termos de risco de pobreza e exclusão social – 35,70%, o que corresponde a mais de um terço da sua população. Precisamente, significa que, de um universo de 1000 pessoas, 357 se encaixam nessa estatística. “La crisis financiera y económica que ha afectado a Europa desde 2007 ha tenido efectos claros sobre las políticas de protección social es esta región” (MORENO et al, 2014, p.38).

Como referido na seção 3.1 do presente estudo, encontra-se em andamento na Grécia – assim como em outros países da UE como Espanha, Itália, Portugal, embora com níveis e impactos distintos – uma crise⁷¹ econômica, política e social desde o ano de 2010, com severas proporções no primeiro semestre de 2015. Isso ocorre, no caso da Grécia, em razão do Estado não ‘honrar’ compromissos com seus credores, levando o FMI, a CE e o BCE a determinarem ao atual governo, recentemente eleito com uma plataforma antiausteridade e formação de uma coalizão de esquerda, a execução de medidas de austeridade impopulares como reformas no sistema previdenciário e no mercado de trabalho. Nesse caso, contraditoriamente, ao invés de haver a ampliação de mecanismos que promovam o bem-estar, as austeras recomendações sinalizam para o bem-estar econômico, preservando a preponderância dos mercados, especialmente a do financeiro.

Similarmente à Grécia, a atual iniciativa de RMI italiana, elucidada no Quadro 2, se restringem a uma proposta experimental que não se possui escala geográfica nacional. Em 2008, o governo “introdujo la Social Card, una pequeña prestación mensual (40 €) que permite la compra de bienes y servicios básicos a hogares encabezados por personas ancianas y hogares con niños que tienen rentas anuales inferiores a los 6.000 y 8.000 € respectivamente” (MORENO et al, 2014, p.89). O fato é que, cinco anos após a implantação do *Social Card*, conforme dados da Tabela 2, a Itália figura como o quinto país mais desigual do bloco – 5,7%, além da quarta posição no indicador ‘risco de pobreza e exclusão social’, com 28,40%. Em 2008, ano em que foi implantado o novo programa, essas taxas, curiosamente, são menores se comparadas as de 2013: 5,1% e 25,30%, respectivamente. Fato que igualmente ocorre na Grécia, pois registra uma variação negativa acima de 7%.

De maneira geral, apesar dos programas de todos os países se destinarem a manutenção da sobrevivência material, existem particularidades que os diferem, como os princípios básicos elucidados. Na produção de Moreno et al. (2014), é referido sobre o desafio que se enfrenta para comparar os programas europeus, em razão da considerável variação dos

⁷¹As informações sobre a crise na Grécia estão disponíveis no *Website* BBC Brasil.

critérios à elegibilidade, duração e valores das prestações pecuniárias, etc. Nesse sentido, além dos princípios básicos esclarecidos, a partir das informações coletadas nas já referidas fontes de base documental e bibliográfica, nos subseções que seguem, busca-se situar, brevemente, outras dimensões como: critérios à elegibilidade; subsídios e direitos especiais; prestações pecuniárias. Para os países Grécia e Itália, as informações acerca de tais dimensões não estão disponíveis.

4.2.1 Elegibilidade e Condicionalidades

As experiências de RMI apontadas no Quadro 2, adotam critérios à elegibilidade, embora se distingam quanto aos seus conteúdos, bem como estabelecem condicionalidades, na forma de um ‘requerimento para procura de emprego, formação profissional e modificação de comportamento’. Sobre esse aspecto há convergência entre os países, pois condicionam a concessão e/ou manutenção do benefício à ‘vontade de trabalhar’. Essa condicionalidade claramente remete às antigas Leis dos Pobres, (re) incorporando o critério do merecimento à provisão social. Isto é, mediante modificação comportamental, o que leva, implicitamente, à estigmatização dos beneficiários considerados inaptos ao trabalho. Á época da implementação da referida Lei, o desemprego e a pobreza são tratados pela via da inserção dos pobres capazes nas ‘casas de correção’ destinadas a ensinar um ofício – além da obrigação de se ‘porem a trabalhar’ – em troca de auxílios elementares a sobrevivência como a alimentação. Na atualidade, ao invés dessas casas – embora tenham o mesmo intuito – os pobres devem se inscrever em centros de formação e emprego em troca de uma renda mínima.

Podem-se citar, à título de exemplo, os países como a Alemanha, Áustria, Chipre, Eslovênia, Estônia, França, Irlanda e Lituânia que instituem, aos requerentes aptos, a obrigatoriedade de se esforçarem para alcançar um emprego, além de empenharem-se para agregar formação profissional e/ou acompanhar atividades de integração, participarem de reuniões, cooperarem no desenvolvimento de um plano de progressão. Já na Finlândia e Malta, não há referência à formação profissional, embora exista obrigatoriedade da procura de emprego. Outras experiências chamam atenção como nos países da Bélgica, da Eslováquia e da Letônia. Na Bélgica uma das condições para requerer a renda de integração é que os candidatos devem ‘demonstrar vontade de trabalhar’, considerada ‘um estado de espírito’. Além disso, o Centro Público de Assistência Social pode propor um trabalho a ele/ela e tornar-se o seu empregador, para que adquiram experiência profissional. Na Eslováquia,

devem estar dispostos a aceitar ofertas de trabalho adequado, de reciclagem ou de trabalho comunitário.

Este último estabelece o desempenho de pequenos serviços públicos durante trinta e duas horas por mês como trabalho voluntário, atividades para prevenção de desastres naturais e acidentes. Na Letônia, os candidatos são obrigados a registrarem-se em Agência de Emprego Estatal, para procurarem emprego e, também, aceitarem as ofertas adequadas de trabalho, além de terem que cumprir as seguintes obrigações sociais: prestação de informação, atendimento pessoal, participação em medidas de promoção do emprego, aceitação de exame médico, participação na reabilitação médica e social. Em caso de recusa, o montante total do benefício é reduzido. O conjunto de obrigações elencadas, quando da relação com o conteúdo do Quadro 1, sobre tipologias de regimes de bem-estar europeu, possui convergências ao modelo anglo-saxão liberal que tem como objetivo a capacitação individual. Esse regime se apoia na ideia do denominado *Workfare*, cuja concepção corresponde à das políticas de ativação laboral recomendadas pela CE. O ciclo presumido é de que o trabalho produtivo, como autêntico impulsionador da acumulação do capital, produz o bem-estar econômico, e este, por sua vez, assegura o bem-estar social geral.

No quesito idade alguns países possuem convergências entre si, como a Alemanha, Áustria, Eslováquia, Eslovênia, Finlândia, Irlanda e Letônia, pois não referem restrições; já a Bélgica, Países Baixos e Portugal referem um limite mínimo de 18 anos e, Luxemburgo, de 25 anos. Além da idade, também figuram como critérios para elegibilidade, a nacionalidade e a residência, cujo requisito comum é de que o requerente habite legalmente no país em que está solicitando a prestação. É o caso, por exemplo, dos países Chipre, Eslováquia, Estônia, Eslovênia, embora não determinem requisitos de nacionalidade. No último país a estadia pode ser tanto temporária como permanente. Já em Luxemburgo não há restrições quanto à nacionalidade, mas de residência legal de pelo menos cinco anos durante os últimos vinte anos, exceto os membros da UE, refugiados e apátridas. A Espanha, de maneira semelhante, não exige nacionalidade, mas residência legal no país, no mínimo por dez anos.

Outro aspecto levado em consideração, para avaliar a elegibilidade, refere-se ao ‘teste de meios’, baseado na insuficiência de renda e de patrimônio pessoal e/ou de terceiros para prover a subsistência. Sobre essa dimensão, em alguns aspectos os países diferem entre si, como são os casos da Alemanha e da Áustria. No primeiro país são auferidos todos os bens móveis e imóveis, renda de salário ou de outras fontes como de direitos, embora exista isenção de alguns recursos como assistência às vítimas da Guerra prevista em Lei Federal,

além da casa utilizada para moradia própria e de veículo ‘adequado’. Na Áustria todos os bens imóveis, móveis e renda proveniente de salário ou de prestações de segurança social são considerados para efeito da avaliação dos ‘meios’, inclusive a habitação auto-ocupada. Neste último, ficam isentas doações de organizações de caridade, prestações pecuniárias relacionadas com cuidados ou abono de família, objetos necessários à realização de uma atividade profissional e/ou para satisfazer as necessidades intelectuais e culturais, bem como um carro adequado, se for necessário à pessoa com deficiência.

Tendo em vista a disseminada prática de ‘teste de meios’ entre os países – interpretados no presente estudo como processos de estigmatização da pobreza – para determinar a elegibilidade aos programas, chama a atenção que novamente explicitam-se afinidades ao regime de bem-estar anglo-saxão, pois, nesse regime, a pobreza se caracteriza pela ‘cultura da estigmatização’, tendo a esfera estatal um papel residual em termos de provisão e serviços. Por outro lado, ao incluir a renda de terceiros, além da pessoal, para auferir a insuficiência de renda à sobrevivência e respectivo acesso ao programa, é possível identificar similaridades com o modelo mediterrâneo familiar, cuja provisão e serviços recaem prioritariamente ao âmbito familiar. Assim, da mesma maneira que no ‘teste de meios’, os critérios adotados por alguns países contribuem para que se amplie a cobertura das prestações e, em outros, ao contrário, a restringe, ocorre na concessão de subsídios e direitos, abordados na subseção seguinte.

4.2.2 Subsídios e Direitos Especiais: habitação, aquecimento e saúde

Alguns países dispõem de subsídios no âmbito da habitação e aquecimento, embora existam variações em termos de cobertura. O que existe em comum entre eles é a prática de teste de meios, como a falta de recursos monetários e de moradia, fato que repercute no montante das prestações pecuniárias. De maneira geral, os montantes dos subsídios variam conforme o custo do aluguel e local da residência de acordo com a cotação de mercado, além da composição do agregado familiar como número de crianças e/ou pessoas dependentes. Em relação às referidas dimensões, algumas particularidades ocorrem na Lituânia e em Malta, sendo que, no primeiro caso, além do reembolso para custos de habitação e aquecimento, também prevê para água potável; Malta destina recursos somente para contas de água e eletricidade; na Bélgica existem subsídios para habitação também há para aquecimento; na

Alemanha, os subsídios de habitação e aquecimento são cobertos, desde que sejam ‘razoáveis’.

No entanto, diversos países dispõem de subsídios para habitação, apesar de algumas assimetrias, como: em Luxemburgo, a diferença entre o aluguel pago e o montante correspondente a 10 % da RMI é concedido até, no máximo, € 123,95; na Espanha um montante de € 525 por ano é destinado para aliviar os custos do aluguel quando o beneficiário satisfaz algumas condições como falta de casa própria; na França o subsídio de habitação varia conforme a composição do agregado familiar; em Portugal o valor é fixo, embora seja progressivo numa escala anual. Sobre os subsídios mencionados, nota-se que a sua concessão representa o acesso aos serviços básicos como habitação e aquecimento. Por outro lado, na forma como é propiciado, quer dizer, como serviços adquiridos no mercado, pode representar distanciamento da provisão social como direito de cidadania, especialmente na área da habitação que se configura um direito social básico. “Muchas de las reformas puestas en marcha en los últimos años han supuesto, incluso en los países nórdicos, un mayor grado de ‘re-mercantilización’ de los individuos y de los hogares”, bem como “las nuevas medidas incluyen la introducción en las políticas de valores tales como la libertad de elección, el merecimiento, la activación o la ética del trabajo, que dejan en un segundo plano el objetivo de la redistribución y la equidad que tradicionalmente había diferenciado al modelo social europeo (MORENO et al, 2014, p.40).

Em relação aos direitos especiais na área da saúde, na Alemanha, Estônia, Lituânia e Luxemburgo não há referência sobre garantia especial, assim como em Países Baixos, embora esse último garanta subsídios destinados aos cuidados de saúde. Na Áustria, Bélgica, Espanha, Eslováquia Finlândia, França e Portugal, esses cuidados são disponibilizados para toda a população. Existem outros casos como o de Chipre, em que os destinatários da assistência pública recebem cuidados médicos e de saúde gratuitos, de acordo com as regras que regem os serviços de seguro de saúde do sistema nacional; na Eslovênia, residentes permanentes possuem direito de seguro de saúde obrigatório e estão isentos da participação do paciente; na Irlanda pessoas dependentes de um mínimo não contributivo possuem plena elegibilidade para os serviços de saúde; em Malta, os beneficiários de assistência social têm direitos a serviços hospitalares gratuitos e a produtos farmacêuticos.

Nesse sentido, assim como os montantes relativos aos subsídios de habitação e aquecimento variam, entre outros critérios, conforme a composição do agregado familiar como número de crianças e/ou pessoas dependentes, também ocorre para determinar a

prestação pecuniária. Especificamente os fatores que os determinam, detalhados na subseção seguinte, são: nível e suficiência de ‘recursos reais’, unidade doméstica, impacto de composição familiar, bem como a duração dessas prestações.

4.2.3 Prestações Pecuniárias

A determinação da duração da prestação pecuniária é relativamente distinta entre os países: Lituânia prevê um período de três meses; Portugal de doze meses; França de três meses. Em relação ao nível e suficiência de recursos, como apresentado no Quadro 3, uma pessoa e/ou família são reconhecidas como necessitadas, isto é, abaixo do limiar da pobreza, quando o total dos seus rendimentos for insuficiente para prover a subsistência.

Quadro 3 – Esquemas de RMI – Zona do Euro (19 países). Síntese Prestações Pecuniárias em 2014

 DE Alemanha	Nível e suficiência dos recursos	Montantes fixados para cobrir: custos de nutrição, higiene pessoal, equipamento domésticos e necessidades pessoais. Variam de acordo com a idade e agregados familiares. Os custos com habitação e aquecimento são abordados ao montante total.
	Montantes	<ul style="list-style-type: none"> ◦Única pessoa: € 391,00 ◦Individual + 1 criança: € 652,00 ◦Individual + 2 crianças: € 913,00 ◦Casal: € 743,00 ◦Casal + 1 criança: € 1.004,00 ◦Casal + 2 crianças: € 1.295,00 <ul style="list-style-type: none"> * Crianças com menos de 06 anos: € 229 * Crianças com idade entre 06 e 14: € 261,00 * Crianças de 14 anos em diante: € 296,00
 AT Áustria	Nível e suficiência dos recursos	Montantes fixados para cobrir: custos de alimentos, roupas, higiene pessoal, utensílios domésticos, aquecimento e eletricidade, bem como as necessidades pessoais para uma participação adequada na vida. Está incluído nas normas mínimas 25% dos custos de habitação.
	Montantes	<ul style="list-style-type: none"> ◦Única pessoa: € 813,00 ◦Individual + 1 criança: € 960,51 ◦Individual + 2 crianças: € 1.107,03 ◦Casal: € 1.220,99 ◦Casal + 1 criança: € 1.367,51 ◦Casal + 2 crianças: € 1.514,03 <ul style="list-style-type: none"> * Filhos menores: € 146,52

Continua...

Continuação...

 BE Bélgica	Nível e suficiência dos recursos	Uma pessoa é considerada em situação de necessidade caso, mediante investigação social e teste de meios, os recursos sejam inferiores às quantidades da 'renda de integração'.
	Montantes	<ul style="list-style-type: none"> ◦Única pessoa: € 817,36 ◦Individual + 1 criança: € 1.089,92 ◦Individual + 2 crianças: € 1.089,92 ◦Casal: € 1.362,27 ◦Casal + 1 criança: € 1.634,73 ◦Casal + 2 crianças: € 1.634,73
 CY Chipre	Nível e suficiência dos recursos	A renda familiar total deve estar abaixo do limiar da pobreza, conforme pesquisa da UE – Serviço de Estatística do limiar da pobreza: para uma casa com uma pessoa durante o ano de 2013, é de € 10.324,00.
	Montantes	<ul style="list-style-type: none"> ◦Única pessoa: € 452,00 ◦Individual + 1 criança: € 588,00 ◦Individual + 2 crianças: € 723,00 ◦Casal: € 678,00 ◦Casal + 1 criança: € 814,00 ◦Casal + 2 crianças: € 949,00 <p>*Chefes de família: € 452,00 *Dependentes com mais de 14 anos de idade: € 226,00 *Dependentes com menos de 14 anos de idade: € 135,60</p>
 SK Eslováquia	Nível e suficiência dos recursos	Uma pessoa é considerada em necessidade caso seus recursos sejam inferiores às quantidades da 'renda de integração'. O mínimo de subsistência visa garantir condições básicas como uma refeição quente por dia, vestuário, habitação.
	Montantes	<ul style="list-style-type: none"> ◦Única pessoa: € 61,60 ◦Individual + 1 criança: € 117,25 ◦Individual + 2 crianças: € 117,25 ◦Casal: € 107,10 ◦Casal + 1 criança: € 160,40 ◦Casal + 2 crianças: € 160,40 <p>*Casal com 1-4 filhos: € 160,40 *Casal com + 5 filhos: € 216,10 *Individual com 1-4 filhos: € 117,20 *Individual com + 5 filhos: € 171,20</p>

Continua...

Continuação...

 SI Eslovênia	Nível e suficiência dos recursos	É fixado em função do montante da Renda Básica Mínima € 265,22.
	Montantes	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 1º adulto, ou uma única pessoa, ou um adulto em tratamento institucional: € 265,22 ◦ 1º adulto, ou uma pessoa que seja economicamente ativa na escala de 60 a 128 horas por mês: € 339,48 ◦ 1º adulto, ou uma pessoa que seja economicamente ativa em uma escala de mais de 128 horas por mês: € 413,74 ◦ Uma única pessoa entre a idade de 18 e 26, registrado com o Serviço de Emprego e com residência permanente no país: € 185,65 ◦ Próxima pessoa adulta: € 132,61 ◦ Para uma pessoa que está permanentemente incapaz de trabalhar: € 212,17.
 ES Espanha	Nível e suficiência dos recursos	A pessoa é considerada com falta de meios ou rendimentos suficientes quando a estimativa anual total é menor do que a estimativa anual do benefício: € 5.122,60
	Montantes	<ul style="list-style-type: none"> ◦ É calculado numa base anual: € 365,90 por mês (14 pagamentos) ◦ Se houver mais de um beneficiário na unidade doméstica o valor deve ser cálculo a partir de uma regra específica.
 EE Estônia	Nível e suficiência dos recursos	Uma única pessoa ou uma família cuja renda mensal líquida, após dedução das despesas fixas ligadas à habitação, está abaixo do nível de subsistência tem direito de receber a renda mínima de subsistência.
	Montantes	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Única pessoa: € 90,00 ◦ Individual + 1 criança: € 162,00 ◦ Individual + 2 crianças: € 234,00 ◦ Casal: € 162,00 ◦ Casal + 1 criança: € 234,00 ◦ Casal + 2 crianças: € 306,00 <p>*Única pessoa ou a 1º pessoa do agregado familiar: € 90,00</p> <p>*Cada membro do agregado familiar, incluindo crianças: € 72,00</p> <p>*Subsídio suplementar para agregados familiares menores de 18 anos: € 15,00</p>

Continua...

Continuação...

 Finlândia FI	Nível e suficiência dos recursos	A assistência social cobre a diferença entre os custos da ajuda e os recursos disponíveis da pessoa (família).
	Montantes	<ul style="list-style-type: none"> ◦Única pessoa: € 480,20 ◦Individual + 1 criança: € 864,36 ◦Individual + 2 crianças: € 1.142,88 ◦Casal: € 816,36 ◦Casal + 1 criança: € 1.118,87 ◦Casal + 2 crianças: € 1.431,00
 FR França	Nível e suficiência dos recursos	O valor do benefício pode variar de acordo com a composição e os recursos do agregado familiar do requerente.
	Montantes	<ul style="list-style-type: none"> ◦Única pessoa: € 499,31 ◦Individual + 1 criança: € 854,89 ◦Individual + 2 crianças: € 1.069,00 ◦Casal: € 749,00 ◦Casal + 1 criança: € 899,00 ◦Casal + 2 crianças: € 1.048,55
 EL Grécia	Nível e suficiência dos recursos	Não especifica.
	Montantes	Não especifica.
 IE Irlanda	Nível e suficiência dos recursos	Cobre a diferença entre os custos da ajuda e os recursos disponíveis da pessoa (família).
	Montantes	<ul style="list-style-type: none"> ◦Única pessoa: € 806,00 ◦Individual + 1 criança: € 935,00 ◦Individual + 2 crianças: € 1.064,00 ◦Casal: € 1.347,00 ◦Casal + 1 criança: € 1.476,00 ◦Casal + 2 crianças: € 1.605,00
 IT Itália	Nível e suficiência dos recursos	Varia de acordo com as regiões e municípios.
	Montantes	Varia de acordo com as regiões e municípios.

Continua...

Continuação...

 LV Letônia	Nível e suficiência dos recursos	Uma pessoa que vive separadamente (ou uma família) é reconhecida como necessitados se o rendimento (por membro da família) durante os últimos três meses não exceda € 128,06.
	Montantes	<ul style="list-style-type: none"> ◦Montante pode diferir de acordo com a composição do agregado familiar; as autarquias locais são elegíveis para determinar o nível do montante para vários grupos sociais, mas não deve ser inferior a € 49,80 e nem superior a € 128,06 por mês. ◦Única pessoa: € 50,00 ◦Individual + 1 criança: € 93,00 ◦Individual + 2 crianças: € 129,00 ◦Casal: € 101,00 ◦Casal + 1 criança: € 129,00 ◦Casal + 2 crianças: € 129,00
 LT Lituânia	Nível e suficiência dos recursos	Indivíduos e famílias sem recursos suficientes para viver.
	Montantes	<ul style="list-style-type: none"> ◦Única pessoa: € 101,00 ◦Individual + 1 criança: € 182,00 ◦Individual + 2 crianças: € 253,00 ◦Casal: € 182,00 ◦Casal + 1 criança: € 253,00 ◦Casal + 2 crianças: € 324,00
 LU Luxem Burgo	Nível e suficiência dos recursos	Os mínimos de referência foram fixados com base na decisão política em comparação com o salário social mínimo e das prestações mínimas.
	Montantes	<ul style="list-style-type: none"> ◦Única pessoa: € 1.348,18 ◦Individual + 1 criança: € 1.470,00 ◦Individual + 2 crianças: € 1.593,30 ◦Casal: € 2.022,27 ◦Casal + 1 criança: € 2.144,83 ◦Casal + 2 crianças: € 2.267,39
 Malta MT	Nível e suficiência dos recursos	O montante do benefício varia de acordo com o nível dos meios da casa e também o número de pessoas. O limite é € 100,48 por semana para o primeiro adulto e mais € 8,15 por semana para cada membro adicional e elegível do agregado familiar.
	Montantes	<ul style="list-style-type: none"> ◦Única pessoa: € 426,46 ◦Individual + 1 criança: € 461,87 ◦Individual + 2 crianças: € 485,47 ◦Casal: € 461,87 ◦Casal + 1 criança: € 497,29 ◦Casal + 2 crianças: € 532,70

Continua...

Continuação...

 Países Baixos NL	Nível e suficiência dos recursos	O nível de assistência para atender às necessidades essenciais é regido por regras nacionais previstas na legislação. As taxas fixas são vinculadas ao salário mínimo legal e são especificados para os casais / co-habitantes, famílias monoparentais e pessoas solteiras.
	Montantes	<ul style="list-style-type: none"> ◦Única pessoa: € 667,27 ◦Individual + 1 criança: € 948,18 ◦Individual + 2 crianças: € 948,18 ◦Casal: € 1.354,54 ◦Casal + 1 criança: € 1.354,54 ◦Casal + 2 crianças: € 1.354,54
 PT Portugal	Nível e suficiência dos recursos	Renda mensal familiar abaixo do montante do rendimento social de inserção determinado por Lei.
	Montantes	<ul style="list-style-type: none"> ◦Única pessoa: € 178,15 ◦Individual + 1 criança: € 231,59 ◦Individual + 2 crianças: € 285,03 ◦Casal: € 267,22 ◦Casal + 1 criança: € 320,66 ◦Casal + 2 crianças: € 374,10 <ul style="list-style-type: none"> *Titular: € 178,15 *Pelo 2ª adulto e os seguintes: € 89,07 *Por cada criança ou jovens com menos de 18 anos: € 53,44

Fontes: MISSOC, 2014; EMIN, 2015. Informações sistematizadas pela autora.

De maneira geral, o nível e a suficiência de recursos, elucidados no quadro 3, são determinados quando o total da renda do indivíduo/família for inferior ao montante disponibilizado pelo esquema de RMI. Na Eslovênia, por exemplo, esse nível é fixado em € 265, 22, ou seja, em função do montante da renda básica mínima que, para uma única pessoa, corresponde a esse valor. Na Espanha, uma pessoa é considerada com falta de meios ou rendimentos suficientes, quando a estimativa anual total é menor do que a estimativa anual do benefício: € 5.122,60. No Chipre, o parâmetro previsto é de que a renda familiar total deve estar abaixo do limiar da pobreza, conforme pesquisa da UE – Serviço de Estatística do limiar da pobreza – para uma casa com uma pessoa durante o ano de 2013, é de € 10.324,00.

Contudo, somente Países Baixos e Luxemburgo referem o nível de assistência para atender as necessidades essenciais de maneira vinculada ao salário mínimo. O primeiro país prevê taxas fixas decrescentes, segundo grupos sociais, ou seja: para um casal, é destinado 100%, para famílias monoparentais, 70% e para pessoas solteiras, 50%. Em Luxemburgo, os mínimos de referência são fixados por meio de decisão política em comparação ao salário mínimo e das prestações mínimas. Esse último dispõe montantes expressivamente superiores:

para uma única pessoa e para casal sem filhos os valores são, respectivamente, € 1.348,18 e € 2.022,27. Enquanto na Eslováquia é de € 61,60 e € 107,10; na Lituânia, €101,00 e € 182,00; na Estônia, para uma única pessoa ou para a 1ª pessoa do agregado familiar, é de € 90,00, e para cada membro do agregado familiar, incluindo crianças, € 72,00. Em relação à variável família monoparental, Luxemburgo dispõe o montante mais expressivo: com 1 filho, é destinado € 1.470,00 e com 2 filhos, € 1.593,00; logo após, a Áustria, para 1 filho, tem-se o montante de € 960,51 e para 2 filhos, € 1.107,03. A Eslováquia, por sua vez, dispõe o menor montante: 1 a 4 filhos, € 117,00 e, para mais de 5 filhos, € 171,00; na sequência, a Lituânia, para 1 filho dispõe-se um total de € 182,00. Cabe referir que não foi possível identificar se há limite de transferências conforme o número de filhos.

Diante disso, chamam a atenção os casos da Eslováquia, Estônia, Letônia e Lituânia, pois os montantes das prestações pecuniárias se destacam pelos montantes reduzidos, se comparados aos dos demais Estados. Sobretudo na Letônia, em que sequer existe um montante básico e nem variável definida, uma vez que essa prerrogativa é atribuída às autarquias locais que podem determiná-los, tendo como regra um patamar mínimo de € 49,80 e máximo de € 128,06, por mês. Para tal, uma pessoa que vive separadamente ou uma família só é reconhecida como necessitada caso o rendimento *per capita*, durante os últimos três meses, não exceder € 128,06. Na Tabela 2 é possível visualizar os indicadores sociais complementares às reflexões sobre os programas de RMI, como a evolução das taxas de desigualdade de distribuição de renda e de risco de pobreza e exclusão social nos países integrantes da zona do euro.

Tabela 2 – Indicadores Sociais - UE, Zona do Euro – (19 países)

País	SM € Ordem decrescen- te	RMI € Única pessoa	RMI € Única pessoa em relação ao SM %	Taxa desigualdade de distribuição de renda		Risco de pobreza e exclusão social População total % 1.000 pessoas	
				2008	2013	2008	2013
Luxemburgo	1.923,00	1.348,18	70,00	4,1	4,6	15,50	19,00
Bélgica	1.502,00	817,36	54,00	4,1	3,8	20,80	20,80
Países Baixos	1.502,00	751,00	50,00	4,0	3,6	14,90	15,90
Alemanha	1.473,00	391,00	26,50	4,8	4,6	20,10	20,30
Irlanda	1.462,00	806,00	54,00	4,4	4,5	23,70	29,50

Continua...

Continuação...

França	1.458,00	499,31	34,50	4,4 ^(b)	4,5	18,50 ^(b)	18,10
Eslovênia	791,00	265,22	33,50	3,4	3,6	18,50	20,40
Espanha	757,00	365,90	48,00	5,6 ^(b)	6,3	23,80 ^(b)	27,30
Malta	720,00	426,46	59,00	4,3	4,1	20,10	24,00
Grécia	684,00	ND	ND	5,9	6,6	28,10	35,70
Portugal	589,00	178,15	30,00	6,1	6,0	26,00	27,50
Estônia	390,00	90,60	23,00	5,0	5,5	21,80	23,50
Eslováquia	380,00	61,60	16,00	3,4	3,6	20,60	19,80
Letônia	360,00	50,00	14,00	7,3	6,3	34,20 ^(b)	35,10
Lituânia	300,00	101,00	28,00	6,1	6,1	28,30	30,80
Áustria	ND	813,00	ND	4,2 ^(b)	4,1	20,60 ^(b)	18,80
Finlândia	ND	480,20	ND	3,8	3,6	17,40	16,00
Chipre	ND	452,00	ND	4,3 ^(b)	4,9	23,30 ^(b)	27,80
Itália	ND	ND	ND	5,2	5,8	25,50	28,50
UE (18 países)	ND	ND	ND	4,9	5,0	21,60	23,10

Fontes: MISSOC, 2014; EUROSTAT, 2015; EMIN, 2015. Dados sistematizados pela autora.

Notas: 1) Em razão de Países Baixos e Luxemburgo referirem no nível de assistência para atender as necessidades essenciais, o salário mínimo legal, realizou-se levantamento junto ao Sistema de Estatísticas da UE – EUROSTAT – dos países que possuem essa referência mínima salarial e os valores correspondentes para 2015. Calculou-se, caso a caso, a proporção do montante da RMI para uma única pessoa em relação ao do salário mínimo. 2) Escolheu-se 2008 para o ano de referência à comparação com 2013 – não há dados disponíveis para 2014 e 2015 – a fim de manter o critério utilizado no monitoramento das metas da Estratégia Europa 2020 – ver Tabela 1. 3) ND significa dado indisponível. 4) (b) significa repartição em séries temporais.

Na comparação dos dados apresentados na Tabela 2, nota-se que em Luxemburgo o salário mínimo de € 1.923,00 equivale a quase sete vezes mais do que na Lituânia, o qual é de € 300,00. Também chama a atenção o caso de Malta, cujo montante da RMI equivale 59% do salário mínimo de € 720,00 e, por esse motivo, perde apenas para Luxemburgo que garante 70%. Já a Eslováquia, apesar de seu salário mínimo de € 380,00 figurar acima da Letônia, € 360,00 e Lituânia, € 300,00, cai para o último lugar, tanto no montante da RMI, € 61,60, quanto na proporção desse em relação ao salário mínimo, 16%. Na comparação da Alemanha, quarto maior salário mínimo € 1.473,00, com a Lituânia € 300,00, o menor salário mínimo, verifica-se que o montante da RMI do primeiro, € 391,00, equivale a 26,5% do salário mínimo, enquanto que no segundo, € 101,00, envolve 28%. Na Eslováquia, Estônia e Letônia, o montante da RMI sequer atinge ¼ do salário mínimo: 16%, 23%, 24,5%, respectivamente.

A Finlândia, que não dispõe de um salário mínimo, figura entre os países com as menores taxas de desigualdade de renda e de risco de pobreza⁷² e exclusão social.

No indicador⁷³ desigualdade de distribuição de renda, quando se compara a evolução de cada país de 2008 para 2013, em especificamente dez países houve aumento das taxas de desigualdade, como na Grécia que passou de 5,9 % em 2008 para 6,6% em 2013. Por outro lado, Letônia – mesmo figurando entre os níveis mais baixos de salário mínimo e de RMI – apresenta a maior redução de desigualdade de renda, passando de 7,3 % para 6,3%. No entanto, permanece entre as piores do *ranking*, pois perde apenas para Grécia que figura como o país com a maior taxa de desigualdade de renda 6,6% de toda a Europa, em 2013. Já Países Baixos, Eslovênia, Eslováquia e Finlândia se destacam pela menor taxa de desigualdade – 3,6% em 2013. Especificamente no indicador risco de pobreza e exclusão social, apenas quatro países reduziram suas taxas quando se compara o período de 2008 a 2013: Áustria, Finlândia, Eslováquia e França. Chama a atenção o caso da Eslováquia, pois também nesse indicador mantém desempenho favorável, apesar das particularidades comentadas. Já na observação isolada de 2008, os Estados com as menores taxas são: Países Baixos 14,90%, Luxemburgo 15,50%, Finlândia 17,40%. E, em 2013: Países Baixos 15,90%, Finlândia 16,00%, França 18,80%, Áustria 18,10%. Em relação aos últimos países mencionados, Finlândia é o único que compõe os denominados países escandinavos que são, pela literatura especializada, incluídos no modelo de bem-estar denominado Nórdico Social Democrata, Quadro 1, cujo princípio se baseia no igualitarismo, além da garantia dos direitos sociais universais, baseado na cultura estatal.

Entre os que mais aumentaram suas taxas no indicador risco de pobreza e exclusão social quando se compara 2008 a 2013 foram: Grécia, Irlanda, Chipre, Luxemburgo, Itália.

⁷²Corresponde a soma das pessoas que estão em risco de pobreza ou privações materiais severas ou que vivem em domicílios com baixa intensidade de trabalho. As pessoas são contadas uma vez, mesmo se presentes em vários sub-indicadores. Em situação de risco de pobreza são as pessoas com rendimento abaixo do limiar de risco de pobreza, o que corresponde a 60% da média nacional do rendimento disponível (após transferências sociais). A privação material abrange indicadores relativos à ‘pressão econômica’ e bens duráveis. E, pessoas severamente necessitadas materialmente, são as que não realizam pelo menos quatro dos seguintes itens: pagar aluguel ou contas de serviços públicos; manter a casa adequadamente quente; enfrentar despesas inesperadas; comer carne, peixe ou um equivalente de proteína a cada dois dias; uma semana de férias longe de casa; um carro; uma máquina de lavar roupa; uma TV a cores; um telefone. As pessoas que vivem em domicílios com intensidade de trabalho muito baixa são aquelas com idade entre 0-59 vivendo em agregados familiares onde os adultos – com idade entre 18-59 – trabalham menos de 20% do seu potencial de trabalho total durante o último ano (EUROSTAT, 2015).

⁷³Mede a desigualdade entre extratos extremos de renda de uma população, isto é, compara o rendimento dos 20% mais ricos com o rendimento dos 20% mais pobres de uma população. Quanto maior é este indicador, maior é a desigualdade entre a população. Por exemplo, se o rácio é 6 então o rendimento dos 20% mais ricos é seis vezes superior ao dos 20% mais pobres.

Aqui também chama atenção correlação negativa entre níveis altos de salário mínimo e da renda mínima, considerando Luxemburgo e Irlanda. Na interpretação isolada de 2008, os países que apresentaram as maiores taxas de risco de pobreza ou exclusão social foram: Letônia 34,20 %, Lituânia 28,30%, Grécia 28,10%, Portugal 26,00%. E, em 2013: Grécia 35,70 %, Lituânia 30,80%, Irlanda 29,50 %, Letônia 35,10%.

No que se refere ao montante das prestações, com o objetivo de analisar o nível de abrangência de cada um dos programas, Tabela 3, confronta-se o montante total anual das prestações para uma pessoa – calculado com base nos valores mensais elucidados no Quadro 3, com os montantes que definem o limiar de risco de pobreza em cada país. Os dados referentes a esse último indicador estão associados às Estatísticas Europeias sobre Rendimentos e Condições de Vida das Famílias, divulgados na Base de Dados Portugal Contemporâneo – PORDATA⁷⁴. Importante lembrar – conforme definição da EUROSTAT transcrita pela PORDATA – que o limiar de risco de pobreza é o valor abaixo do qual se considera que alguém tem baixos rendimentos face ao restante da população. A linha de pobreza utilizada é relativa, pois varia de acordo com os níveis e a distribuição dos rendimentos entre a população de cada país. O limiar da pobreza corresponde a 60% do rendimento nacional mediano por adulto equivalente após transferências sociais.

Tabela 3 – Montante das Prestações de RMI Anual e Limiares de Risco de Pobreza, Zona do Euro – (19 países)

País	Limiar de Risco de Pobreza € 2014 Adulto equivalente 14 anos ou mais	RMI € 2014 Total anual ¹ Única pessoa
Luxemburgo	ND	16.178
Bélgica	11.755	9.808
Países Baixos	11.283 <small>(Pro)</small>	9.012
Alemanha	11.580	4.692
Irlanda	ND	9.672
França	11.608	5.991

Continua...

⁷⁴ Na explicação dos dados consta como unidade de medida a denominada Paridade de Poder de Compra Padrão-PPS – a qual é definida como uma moeda fictícia utilizada para comparar os níveis de bem-estar e de despesas entre países, anulando as diferenças dos níveis de preço; a moeda fictícia permite comprar exatamente a mesma quantidade de produto em qualquer país. Por sua vez, o rendimento equivalente corresponde ao rendimento que cada pessoa teria se todas as famílias tivessem a mesma composição; o rendimento equivalente é atribuído a cada membro do agregado; consideram-se adultos para efeito do cálculo os indivíduos com 14 anos ou mais (PORDATA, 2015).

Continuação...

Eslovênia	8.597	3.182
Espanha	8.517	4.390
Malta	9.300	5.117
Grécia	5.166	ND
Portugal	6.075	2.137
Estônia	ND	1.087
Eslováquia	5.883	739
Letônia	4.392	600
Lituânia	4.557	1.212
Áustria	12.997	9.756
Finlândia	11.549	5.762
Chipre	9.457	5.424
Itália	9.201 _(Pro)	ND

Fontes: MISSOC, 2015; EMIN, 2015; PORDATA, 2014. Dados sistematizados pela autora.

Notas: 1) Para o cálculo do montante total anual das prestações da RMI para única pessoa utilizou-se os valores mensais correspondentes apresentados no Quadro 3. 2) ND significa dado indisponível. 3) (Pro) significa valor provisório.

Em atenção aos dados destacados, de fato nenhum dos países – em termos de montantes das prestações da RMI – atinge o valor do limiar de risco de pobreza. Nesse caso, estão em desacordo com a já mencionada Resolução do Parlamento Europeu de 2010 [notificada com o número 2010/2039 (INI)] sobre o papel do Rendimento Mínimo no combate à pobreza: os regimes de rendimento mínimo adequado devem ser fixados, no mínimo, em 60% do rendimento mediano no respectivo Estado. No conjunto, chamam atenção algumas disparidades, como é o caso de Eslováquia e da Letônia cujo montante total anual das prestações representa pouco mais que 10% sobre o valor que define o limiar da pobreza nesses países. Por outro lado, apesar de não corresponderem de maneira integral, alguns países como a Bélgica, Países Baixos e Áustria, se aproximam de maneira considerável das suas respectivas linhas. Esse contexto confirma tendência sinalizada já no início desse século no âmbito da análise das ameaças de regressão dos sistemas de proteção social europeus:

[...] os efeitos negativos da globalização e da intensificação da concorrência sobre a escalada da desigualdade de renda, do desemprego e dos status precários tendem a perdurar, visto o trabalho ter se tornado uma variável de reajuste em relação aos preços e aos rendimentos elevados exigidos pelos investimentos nos mercados financeiros. Em seguida, porque o uso exclusivo do euro, ao tornar mais legíveis as diferenças de remuneração e de contribuições sociais, ameaça acentuar os desequilíbrios regionais e sociais (EUZÉBY, 2004, p.34).

Especificamente no recorte entre França e Portugal revelam-se importantes assimetrias, isto é, enquanto o primeiro é mais abrangente na medida em que o montante total

das prestações está acima de 50% sobre o valor que define o limiar da pobreza do país, Portugal apresenta percentual significativamente inferior – 35%. Importante destacar que a França aparece, conforme consta na Tabela 2, entre os quatro únicos países pertencentes à zona do euro que reduziram suas taxas no indicador risco de pobreza e exclusão social quando se compara 2008 a 2013. Portugal, ao contrário, em ambos os anos figura entre as piores taxas de risco de pobreza e exclusão social entre esses países. Essas divergências, e possíveis semelhanças, relacionadas à França e Portugal, são incluídas aos temas tratados nas seções seguintes.

4.3 O PROGRAMA FRANCÊS

A Segurança Social na França, diferentemente de Portugal⁷⁵, não compõe matéria no texto da Constituição da República⁷⁶, promulgada em 1958. Nela, precisamente no capítulo V, art. 34, sob título “Das Relações entre o Governo e o Parlamento”, é possível identificar uma referência genérica de que a lei determina os princípios fundamentais: da educação, do direito do trabalho, do direito sindical e da previdência social. Por outro lado, reitera, em seu Preâmbulo, os compromissos elencados no Preâmbulo da Constituição de 1946⁷⁷. Esse último texto refere sobre a “garantiza a todos, y especialmente al niño, a la madre y a los antiguos trabajadores, la protección de la salud, la seguridad material, el descanso y el ocio” (CONSEJO CONSTITUCIONAL, 1946, p.02) e, também, que “todo ser humano, debido a su edad, su estado físico o mental o su situación económica, se encuentre incapacitado para trabajar, tiene derecho a obtener de la colectividad los medios de existencia necesarios” (CONSEJO CONSTITUCIONAL, 1946, p.02).

Em termos históricos, como publicizado *no Portail du Service Public de la Sécurité Sociale*⁷⁸, desde o período pós - Segunda Guerra Mundial se estabelece um sistema de segurança social na França. É mencionado, ainda, que esse decorre de Portaria de 04 de outubro de 1945 que trata da unidade administrativa e de um sistema nacional baseado na solidariedade e na universalidade, com cobertura para toda população, contra todos os fatores de insegurança social, quais sejam: doença, maternidade, prestações familiares, invalidez,

⁷⁵Para o Programa de Portugal ver seção 4.4

⁷⁶Disponível na rede mundial de computadores no idioma português – fonte citada na seção das referências.

⁷⁷Disponível na rede mundial de computadores no idioma espanhol – fonte citada na seção das referências

⁷⁸Portal do Serviço Público de Segurança Social. Nele é possível acessar o histórico da segurança social francesa, além da atual organização do sistema. Para consultar a fonte ver seção das referências.

velhice e morte, em regime de repartição⁷⁹ (SERVICE PUBLIC DE LA SÉCURITÉ SOCIALE, 2015). “Tras la Segunda Guerra Mundial, se inició el desarrollo de un sistema de Seguridad Social global. El nuevo plan recogía el influjo del informe Beveridge, que defendía un sistema único y universal basado en la responsabilidad de la sociedad para con sus miembros” (ADECRI⁸⁰, 2008, p. 12). Outro aspecto citado é que, apesar da Portaria de 1945 prever uma unidade administrativa, ocorre que algumas ocupações como as vinculadas aos regimes especiais – funcionários públicos, mineiros, ferroviários – não aderem ao regime geral por temerem redução do nível de seus benefícios, por isso a diversidade de regimes por atividades socioprofissionais (SERVICE PUBLIC DE LA SÉCURITÉ SOCIALE, 2015).

Nessa sociedade, cujo contexto histórico, denominado pela literatura especializada de anos dourados do capitalismo, em razão de inaugurar período com taxas expressivas de crescimento econômico, comporta o estabelecimento do *Welfare State*. O período também remete à instituição da sociedade salarial, definida como “um modo de gestão política que associou a sociedade privada e a propriedade social, o desenvolvimento econômico e a conquista de direitos sociais, o mercado e o Estado”, sendo que ocorre “na França, entre 1953 e 1975, com taxas anuais de crescimento de 5 a 6%, praticamente à triplicação da produtividade, do consumo e da renda salarial” (CASTEL, 2012, p.479). Dessa forma, entre as ações do Estado Social ou do *Welfare State* no campo da proteção social – sob os princípios keynesianos que subsidiam a formulação da sua política econômica, se destaca a instauração do regime geral da seguridade social em 1945. Na prática, como já referido, em razão da não adesão por parcela de trabalhadores ao regime geral que se mantiverem nos seus regimes especiais motivados por interesses de cunho corporativista, a seguridade social da França se encontra fragmentada em diversos regimes por atividade socioprofissional, impulsionando idêntica fragmentação, em termos políticos e sociais, dos trabalhadores enquanto classe social. “O organograma da seguridade social dá, assim, uma projeção bastante boa da estrutura da sociedade salarial”, no sentido de “uma sociedade hierarquizada em que cada grupo profissional, cioso de suas prerrogativas, obstina-se em fazê-las reconhecer e em marcar a distância em relação a todos os outros” (CASTEL, 2012, p. 483).

⁷⁹O sistema de segurança social é financiado pelas contribuições pagas pelas entidades patronais, pelos trabalhadores e pelas receitas fiscais.

⁸⁰Agência para o Desenvolvimento e Coordenação das Relações Internacionais – ADECRI. Foi criada em 1995 por organismos nacionais franceses de segurança social, a fim de promover uma ação internacional no domínio da proteção social. Para consultar a fonte ver seção das referências

Nesse sentido, a atual organização do sistema, descrita pelo *Centre des Liaisons Européennes et Internationales de Sécurité Sociale – CLEISS*⁸¹, compreende os seguintes regimes⁸²: o regime geral que abrange a maioria dos trabalhadores assalariados; os regimes especiais dos trabalhadores assalariados – alguns cobrem todos os riscos enquanto outros somente o seguro velhice – sendo outros riscos cobertos pelo regime geral; o regime agrícola que abarca a totalidade das eventualidades – agricultores e trabalhadores agrícolas; os regimes dos trabalhadores autônomos não agrícolas – três regimes autônomos de seguro velhice – artesãos, comerciantes e industriais, profissões liberais – e um regime de seguro doença; os regimes de seguro de desemprego que inclui todos os trabalhadores assalariados e os regimes de pensões complementares obrigatórios para todos os trabalhadores assalariados que se enquadram no regime geral e no agrícola (CLEISS, 2015).

O CLEISS também apresenta detalhamento da organização do regime geral⁸³ que classifica os riscos sociais em quatro tipos, formando os quatro ramos⁸⁴ da segurança social: o ramo da saúde – seguro doença⁸⁵ – maternidade, invalidez e morte; o ramo da família – inclui, entre outros subsídios, o da habitação e rendimento mínimo; seguro de acidentes ocupacionais e doenças profissionais – trabalhadores assalariados agrícolas e não agrícolas; o ramo aposentadoria – velhice e viuvez. Este regime deve ser complementado por um regime de seguro de desemprego e por regimes de aposentadoria complementares obrigatórios. Por exemplo: a pensão de velhice – regime geral – deve ser ‘completada’ por pensões do regime complementar obrigatório que, tal como o regime geral opera sob repartição, para os trabalhadores assalariados e autônomos. Sobre o financiamento do regime geral é esclarecido

⁸¹Centro de Conexões Europeia e da Segurança Social Internacional. É uma instituição de direito público de âmbito nacional no domínio administrativo, financiada pelos regimes franceses de segurança social. É o organismo de ligação entre as caixas francesas e as instituições estrangeiras de segurança social para a aplicação dos regulamentos comunitários e das convenções bilaterais e multilaterais de segurança social. O *website* assegura a tradução em diversos idiomas como o de Portugal.

⁸²É possível obter uma aposentadoria suplementar – facultativamente e a título individual – por meio de seguros privados.

⁸³O regime geral se assenta numa hierarquia de instituições locais, regionais e nacionais, estruturadas conforme o tipo de eventualidade, gerida de forma paritária e tutelada pelos Ministérios responsáveis pela Segurança Social: Ministério dos Assuntos Sociais, Saúde e Direitos das Mulheres e Ministério das Finanças e Contas Públicas (CLEISS, 2015).

⁸⁴Cada ramo é gerido por distintas caixas, sob supervisão administrativa e financeira do ministro responsável pela segurança social, do trabalho e o da agricultura. Por exemplo: o ramo velhice é gerido pela Caixa Nacional de Seguro e Velhice e o ramo família pela Caixa Nacional de Abonos de Família.

⁸⁵Opera na lógica seguro-reembolso: as despesas com saúde são parcialmente ressarcidas ao segurado, e variam conforme o tipo de cuidado utilizado. Em 2000 foi promulgada Lei que cria cobertura de doença universal, ou seja, abrange pessoas em situação de carência econômica que não estejam, transitariamente, em condições de custear os custos do seguro (CLEISS, 2015).

que o mesmo decorre, principalmente, por contribuições e cotizações cuja base de incidência envolve as remunerações.

As contribuições e cotizações sociais representam 80% do financiamento do regime geral. São calculadas com base em taxas estabelecidas a nível nacional, ficando as primeiras a cargo da entidade empregadora e as últimas a cargo do trabalhador por conta de outrem. A contribuição social generalizada (CSG) e a contribuição para o reembolso da dívida social (CRDS) ficam a cargo do trabalhador por conta de outrem [...]. A (CSG) e a (CRDS) incidem sobre os rendimentos de trabalho e rendimentos equiparados, rendimentos patrimoniais, produtos de investimento e sorteios. As pessoas que residem fiscalmente em França e que se encontram, seja a que título for, a cargo do regime francês obrigatório do seguro de doença são sujeitas à CSG (com taxa de 7,5 %, incidindo nos rendimentos de atividade profissional, e de 6,2 %, nos rendimentos de substituição) e à CRDS (com taxa de 0,5 %) (CLEISS, 2015, s/p).

De maneira geral, considerando o conjunto dos princípios que estruturam o sistema de segurança social francês, é possível associá-lo, conforme destacado no Quadro 1, subseção 4.2.3, ao modelo continental conservador, uma vez que: se ampara em uma ideologia corporativista; possui alta intensidade contributiva na lógica do seguro obrigatório; tem como objetivo a manutenção da renda; o financiamento baseia-se em cotizações laborais contributivas; adota cultura da integração quando do trato à pobreza – especialmente pela via dos programas de RMI. Nesta linha, as prestações sociais propriamente ditas do sistema de segurança social – espécie e/ou pecuniárias – são descritas em publicação da Comissão Europeia – CE (2012), intitulada “Os seus Direitos em França”⁸⁶ da seguinte maneira: cuidados de saúde; prestações pecuniárias por doença; prestações por maternidade e paternidade; prestações por invalidez; pensões e prestações por velhice; prestações por sobrevivência; prestações por acidentes de trabalho e doenças profissionais; prestações familiares; desemprego; recursos mínimos; cuidados de longa duração.

Em todos os casos, a aquisição do direito está sujeita a critérios ou condições à elegibilidade, como é o caso da pensão por velhice⁸⁷ integral, em que o requerente “tem de cumprir período mínimo de seguro e preencher condição relativa à idade: esta última aumenta

⁸⁶Publicada em 2012 no idioma de Portugal. Para consultar a fonte ver seção das referências.

⁸⁷A idade para requerer a pensão de velhice passa para os 62 anos para as pessoas nascidas a partir de 1955. Ao mesmo tempo, a idade que permite obter automaticamente a taxa plena (idade legal + 5 anos) é aumentada para se fixar aos 67 anos para os beneficiários nascidos após 01 de janeiro de 1955. Fica fixada aos 60 anos para os beneficiários que nasceram antes de 1 de julho de 1951 e aumenta de 4 meses relativamente aos beneficiários nascidos entre 1 de julho de 1951 e 31 de dezembro de 1951 e de 5 meses por cada ano em relação às gerações seguintes. É também considerado o tempo de carreira contributiva para o cálculo da pensão de velhice, por exemplo: 150 trimestres para os beneficiários nascidos até o final do ano 1943; 160 trimestres para os que nasceram em 1948 ou antes (CLEISS, 2015).

gradualmente dos 60 para os 62 anos (em 2017) e, se a condição relativa ao período de seguro não for preenchida, dos 65 para os 67 anos (em 2022)” (COMISSÃO EUROPEIA, 2012, p.14). Tais mudanças decorrem de Lei sobre a reforma das pensões de 2010, cujo objetivo é protelar a concessão de aposentadorias com o aumento da idade para as gerações que nasceram após 1º de julho de 1951 (CLEISS, 2015). O fato é que o processo de reformas dos sistemas de proteção social, principalmente no âmbito das pensões, além de reiterar convergências às recomendações da CE, sobre a ‘modernização’ desses sistemas, também remete às, igualmente recomendadas, políticas de ativação que, nesse caso, são nomeadas de envelhecimento ativo pela Plataforma contra a Pobreza e a Exclusão Social – ver seção 3.1. Entre as justificativas às reformas constam os processos de mudanças demográficas – queda da natalidade e aumento da longevidade – fato considerado um risco à sustentabilidade financeira do sistema. “En el continente más envejecido del mundo, la atención a las personas en situación de dependencia y especialmente a los ancianos, se ha convertido en una política prioritaria estimulada desde la propia UE” (MORENO et al, 2014, p. 63-4).

Cabe retomar parte do conteúdo da Comunicação⁸⁸ [notificada com o número COM (2014) 902 final] da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Banco Central Europeu, ao Comité Económico e Social, ao Comité das Regiões e ao Banco Europeu de Investimentos – intitulada “Análise Anual do Crescimento para 2015”, a qual adota como ponto de partida à análise a crise financeira e econômica de 2007. Nessa Comunicação, a CE propõe a modernização das economias – equivale à implantação de reformas restritivas – o que inclui as políticas de ativação ou de inclusão ativa, tais como: eliminar a rigidez do mercado de trabalho para elevar os níveis de emprego; prosseguir as reformas de pensões; modernizar os sistemas de proteção social; flexibilizar os mercados de produtos e serviços; envolver ativamente os parceiros sociais para contribuir nos programas de reforma nacionais. Tem-se que sucede uma tendência generalizada à introdução “de las políticas activas de empleo que, junto a nuevas medidas de formación y seguimiento de los desempleados, incluyen otras que han supuesto un endurecimiento de los requisitos tanto para ser elegible para la prestación, como para seguir percibiéndola” (MORENO et al, 2014, p.42). Na linha das políticas de ativação, a aquisição do direito às prestações de desemprego, por exemplo, destina-se:

⁸⁸Fonte mencionada na seção das referências.

Apenas os trabalhadores por conta de outrem podem se beneficiar de prestações de desemprego. Para ter direito a prestações de desemprego, deve preencher as seguintes condições: ter perdido o emprego involuntariamente; estar inscrito como candidato a emprego e comprometer-se a seguir um plano personalizado de reintegração no mercado de trabalho; estar efetiva e permanentemente à procura de emprego; estar fisicamente apto para o trabalho; não preencher as condições para receber uma pensão por inteiro; provar que esteve inscrito no regime de seguro de desemprego durante, pelo menos, quatro dos últimos 28 meses (36 meses se tiver mais de 50 anos) [...]. A duração do subsídio de desemprego (entre 4 e 24 meses - ou 36 meses se o beneficiário tiver 50 anos ou mais) depende do período de seguro anterior e da idade do candidato a emprego (COMISSÃO EUROPEIA, 2012, p.22).

Por outro lado, existem prestações que se estendem a todas as pessoas residentes no país, sem exigência de contribuição no âmbito da política familiar e social, embora existam ‘testes de meios’ para o acesso. Tal política advém “de la voluntad de algunos empresarios de atraer y mantener la mano de obra, y llegaron a abarcar a todos los trabajadores del sector privado en 1932 [...] en 1978 se ampliaron a toda la población francesa las prestaciones familiares, aun a la gente sin trabajo”, (ADECRI, 2008, p.12-3), atualmente “ la Caja Nacional de Subsidios Familiares (Caisse nationale d’allocations familiales - CNAF) concede ayudas a toda persona que reúna los requisitos y resida legalmente en territorio francés” (ADECRI, 2008, p.12-3). Existem distintas categorias de prestações familiares como o subsídio familiar de habitação, de educação especial, de regresso às aulas, etc. Particularmente, o subsídio familiar de habitação, “constitui uma prestação destinada a compensar parcialmente os encargos de habitação suportados pelos agregados familiares [...] e está sujeito a condições relativas às características do alojamento, à renda e aos rendimentos do agregado familiar” (CLEISS, 2015, s/p).

Por una parte, las prestaciones de la Seguridad Social se financian tradicionalmente a través de las cotizaciones de los trabajadores y los empresarios. Por otra, los programas de ayuda social son reflejo de un deber comunitario hacia los miembros más desfavorecidos de la población y se financian principalmente a través de los impuestos. Desde 1984, la mayor parte de los programas de ayuda social corren a cargo de los departamentos. La renta de los beneficiarios de estas prestaciones (y la de los miembros de su familia) ha de situarse por debajo de un determinado umbral. Los programas gestionados por los departamentos van dirigidos a três categorias de beneficiários: los niños, las personas de edad avanzadas y las personas discapacitadas. Em 2005, estos programas concedieron ayudas a unas 2.700.000 personas (de las cuales, 1.100.000 eran beneficiarias de la RMI (ADECRI, 2008, p.59).

Em publicação da *Caisses d'Allocations Familiales – CAF*⁸⁹, intitulada “O Ramo Família na Segurança Social”⁹⁰, consta que cabe à política familiar e social administrar dois mínimos sociais: o subsídio para adultos e deficientes, criado em 1975 para pessoas com mais de 20 anos, com recursos financeiros limitados; a Renda de Solidariedade Ativa – RSA – que em 2009 substituiu a Renda Mínima de Inserção – RMI implantada em 1988 – concedida às pessoas desprovidas ou com limitadas fontes de renda. Também há referência de que o ramo família mobiliza cerca de 4% do PIB, considerada como uma das taxas mais expressivas do mundo. Na referida publicação, é especificado que a política familiar e social tem como missão: apoiar as famílias, a fim de conciliar vida familiar com a profissional; fomentar a solidariedade para os mais desfavorecidos, como as pessoas com deficiência. Para tanto, a referida política opera sob dois eixos prioritários: 1) o pagamento de prestações pecuniárias às famílias, prestações por encargos de família e sociais, subsídios de habitação e rendimentos mínimos sociais como os destinados às pessoas com deficiência e a Renda de Solidariedade Ativa; 2) o acompanhamento social das famílias, por meio de diversos serviços e equipamentos de uso coletivo, como creches, além da oferta de serviços baseados na lógica da proximidade territorial. Especificamente, sobre a RSA, serão apresentados, na subseção seguinte, dados sobre a sua implantação e implementação, em especial a partir de algumas legislações como o *Code de l' Action Sociale e Familles*⁹¹ – CASF.

4.3.1 A Renda de Solidariedade Ativa

Na França, após vinte anos da experiência pioneira do país intitulada Renda Mínima de Inserção – RMI, é instituída nova matéria legislativa composta por trinta e dois artigos – Lei 1249/2008⁹² – em vigor⁹³ desde 1º de junho de 2009, com o objetivo de generalizar a Renda de Solidariedade Ativa – RSA e reformar as políticas de integração. “La novedad de la

⁸⁹‘Caixas de Alocações Familiares’. Classificam-se como Instituições privadas que executam missão de serviço público. Possuem um Conselho de Administração composto por representantes dos empregadores, dos sindicatos de trabalhadores, associações de famílias e pessoas qualificadas. A Caixa Nacional de Abonos de Família – CNAF, é uma Instituição pública sob a tutela do Estado.

⁹⁰Documento disponível no idioma oficial de Portugal, no *website* da *Caisses d'Allocations Familiales*.

⁹¹Código de Ação Social e Famílias – CASF.

⁹²Lei nº 1249 de 1º de dezembro de 2008, publicada no Diário Oficial Francês, nº 0281, de 03 de dezembro de 2008, página 18224.

⁹³Nos Departamentos ultramarinos: Saint-Barthélemy, Saint-Martin e Saint Pierre e Miquelon, a Lei entrou em vigor em 1 janeiro de 2011. No Departamento de Mayotte entrou em vigor em 1 de janeiro de 2012. Publicações estatísticas usam o termo ‘toda a França’ para a região geográfica, incluindo a França continental e departamentos ultramarinos (CAF, EUROSTAT, INSEE, 2015).

RSA estriba en el reforzamiento y extensión de mecanismos que persiguen la reincorporación de los perceptores de rentas a la vida activa (existentes pero poco enfatizados en la RMI)” (MORENO et. al, 2014, p.89). Esse novo estatuto legal substitui a RMI, o Abono de Família Monoparental – API e os incentivos de retorno ao trabalho. Para tanto, altera a redação de Códigos, como o de Ação Social e Famílias, o de Segurança Social e o do Trabalho, com o intuito de simplificar os mecanismos de solidariedade. Na exposição dos motivos à reforma, mencionados no Projeto⁹⁴ da referida Lei, apresentado pelo Alto Comissariado para a Solidariedade Ativa contra a Pobreza ao Conselho de Ministros, consta que *La période récente a vu l'émergence d'une forme paradoxale de pauvreté - celle de la pauvreté au travail*⁹⁵.

O período recente mencionado, em que é creditado o surgimento de uma forma paradoxal de pobreza, isto é, o da pobreza trabalhando, se situa, em termos históricos, no ano considerado o auge da crise no mercado imobiliário, que instaura instabilidades dos mercados norte-americanos e europeus, em vista de possuírem ativos de risco, tendo como garantia hipotecas também de risco (HARVEY, 2011). Em contrapartida, no campo dos sistemas de proteção social europeus, ocorrem diversas respostas em nível institucional, como a Recomendação da Comissão Europeia [notificada com o número 2008/867/CE] sobre a inclusão ativa das pessoas excluídas do mercado de trabalho⁹⁶ que igualmente discorre sobre a persistência da pobreza e do desemprego e, por esse motivo, sinaliza a necessidade de modernizar os sistemas de proteção social com a implantação e/ou expansão das políticas de ativação. Essas representam a implementação de mudanças no âmbito das políticas sociais de natureza assistencial não contributiva, na medida em que reforçam o princípio do merecimento e da lógica da capacitação individual, condicionando o acesso e a manutenção de ‘apoio adequado ao rendimento’, ao comportamento pró-ativo, o que corresponde a obrigação dos beneficiários e seus familiares participarem de atividades formativas, além de terem que procurar ativamente um emprego.

No Código de Ação Social e Famílias – CASF⁹⁷, Livro II – “Diferentes Formas de Intervenção e Ação Social”, Título VI – “A Luta contra a Pobreza e a Exclusão”, Capítulo II –

⁹⁴O Projeto baseia-se nas experiências de RSA previstas pela Lei nº 1223/2007, desenvolvido, de maneira experimental por um ano em algumas áreas de testes com o controle de alguns indicadores como taxa de emprego, taxa de retorno ao trabalho.

⁹⁵O período recente tem visto o surgimento de uma forma paradoxal de pobreza – o da pobreza trabalhando.

⁹⁶Tema tratado na seção 4.1.

⁹⁷*Code de l' Action Sociale e Familles.*

“Renda Solidarietà Ativa”, Art L262-1, é referido que o novo dispositivo se destina a assegurar aos seus beneficiários meios a uma vida digna, incentivar o exercício de uma atividade profissional e lutar contra a pobreza, sejam assalariados ou não. Sobre esse aspecto, cabe comentar que, se por um lado a extensão da renda mínima aos que possuem salários, desde que não exceda a um limite determinado, representa uma possível ampliação de bem-estar-social, por outro lado, expõe as falhas da economia de mercados. Especialmente no âmbito do mercado de trabalho e direitos decorrentes amplamente flexibilizados, cuja intervenção, a fim de amortecer impactos ou consequências desse modelo de crescimento econômico, recai ao Estado que se furta a intervir nas causas estruturais do fenômeno do desemprego e da pobreza. Isso remete às já abordadas legislações destinadas ao controle da pobreza, especificamente a Lei *Speenhamland* de 1795, cuja concepção prevê um complemento salarial à época condicionada à fixação de domicílio.

De maneira semelhante, para a aquisição do direito à RSA são estabelecidas diversas condições – Arts. L262-2 ao L262-12: ser francês ou ser detentor, durante pelo menos cinco anos, de uma autorização de residência para o trabalho, salvo exceções como refugiados, apátridas ou da abrangência de tratados e acordos internacionais; residir legalmente no país durante os últimos três meses para os nacionais do Espaço Econômico Europeu - EEE; ter 25 anos ou mais, salvo em casos de gravidez e/ou tiver a cargo pelo menos um filho; ter entre 18 a 25 anos, desde que tenha trabalhado em tempo integral pelo menos nos dois dos últimos três anos anteriores ao pedido; não estar em licença parental, licença sem vencimento ou de disponibilidade, exceto quando única pessoa que tenha ao menos um filho – Família Monoparental – ao seu cargo; possuir renda familiar insuficiente para prover a sobrevivência.

Por esse motivo, as prestações da RSA variam conforme o rendimento e a composição familiar que devem ser comprovados trimestralmente, tendo como unidade doméstica todas as pessoas que vivem sob o mesmo teto. Na prática, a proposta de simplificação dos mecanismos de solidariedade prevista na Lei 1249/2008, com a criação de um único benefício – RSA, em substituição do RMI e API, se estrutura a partir de quatro variáveis – elucidadas no Quadro 4: *Socle seulement* (Base); *Activité* (Atividade); *Plus (ex API)*; *Jeune* (Jovens). Essa última modalidade, juntamente com a extensão do direito aos assalariados, desde que cumpram com as condições determinadas, distingue a RSA do modelo traçado pelo RMI. “En septiembre de 2009 el gobierno introdujo medidas adicionales para extender la cobertura a menores de 25 años (no incluidos como beneficiarios de la RMI, ni inicialmente en la RSA) siempre que

cumpliesen ciertas condiciones relacionadas con su participación laboral (dos años en activo en los tres anteriores) ” (MORENO et al, 2014, p. 89).

O argumento institucional é de que a nova proposta introduzida pela RSA permite estabelecer uma dupla dimensão às políticas de solidariedade: reduzir a pobreza entre os desempregados sem rendimentos e empregados com rendimentos modestos. Por esse motivo é considerada, por seus idealizadores, uma medida justa e eficiente. Entretanto, mediante dados estatísticos destacados na Tabela 7, que tem como série histórica 2004-2013, apesar das intenções da RSA em promover a redução da pobreza entre os que estão trabalhando, o que de fato ocorre é o aumento do percentual de pessoas em risco de pobreza trabalhando após transferências sociais. Na comparação de 2004 – 5,4%, com 2013 – 7,8%, tem-se uma variação negativa de 2,4%. No recorte 2009-2013, após a implantação do novo mecanismo – essa tendência se repete – com ínfimos declínios – em que se tem a seguinte evolução: 6,6%; 6,5%; 7,6%; 8,0%; 7,8%.

Quadro 4 – Variáveis da RSA – 2015 – França

Denominação	Princípio
<i>Socle seulement</i> (Base)	Destina-se às pessoas sem rendimentos do trabalho, desde que cumpra as condições à elegibilidade. O montante das prestações varia conforme a composição do agregado familiar.
<i>Activité</i> (Atividade)	Destina-se às pessoas com modestos rendimentos do trabalho, em caráter complementar, desde que cumpra as condições à elegibilidade. O montante das prestações varia conforme a renda e a composição do agregado familiar.
<i>Plus</i> (ex API)	Representa um aumento – por isolamento – do montante fixo pago às pessoas que têm filhos a seu cargo com menos de três anos: na condição de solteiras, divorciadas, separadas, viúvas ou grávidas (família monoparental). A concessão está atrelada ao cumprimento das condições à elegibilidade. O montante varia conforme número de filhos.
<i>Jeune</i> (Jovens)	Destina-se às pessoas com idade entre 18-25 anos; que tenham trabalhado em tempo integral (3.214 horas) durante dois dos últimos três anos anteriores ao pedido. A concessão do direito depende do cumprimento das condições à elegibilidade.

Fontes: *Caisse Allocations Familiales*, 2015; *Ministère des Affaires Sociales*, 2015; *L'administration Française Service Public*, 2015. Informações sistematizadas pela autora.

No âmbito do cálculo do montante das prestações é utilizada a seguinte equação:

$$RSA = \text{montante da RSA (conforme agregado familiar)} - 38\% \text{ dos rendimentos do trabalho da família} - \text{assistência habitacional (no Quadro 5 e Tabela 4 constam todos os níveis da RSA e da assistência habitacional conforme composição familiar).}$$
Na prática, o montante da prestação, para uma pessoa desempregada, sem recursos que mora sozinha e recebe assistência habitacional, é de € 462,49. Ou seja: $RSA = € 524,16$ (RSA para uma pessoa) – €

0 (38% dos rendimentos do trabalho) – € 61,67 (assistência habitacional) = € 462,49. Já para um casal com uma criança, em que a renda média dos últimos três meses é de € 1.000,00 e que recebe auxílio moradia, tem direito à prestação de € 410,87. Ou seja: RSA = € 943,49 (RSA para casal com uma criança) – € 380,00 (38% dos rendimentos do trabalho) – € 152,62 (auxílio moradia para 3 ou mais pessoas) = € 410,87. Nota-se que, ao somar o montante das prestações a receber com o do auxílio moradia e o dos 38% dos rendimentos do trabalho, o resultado corresponde ao da RSA para casal com uma criança: € 410,87 + € 152,62 + € 380,00 = € 943,49.

Para a elegibilidade às prestações, o montante referente ao resultado do cálculo dos 38% dos rendimentos do trabalho, não pode corresponder ou exceder ao montante da RSA, conforme agregado familiar. Para esse último exemplo, casal com uma criança, caso a família eleve sua renda para € 2.500,00, não se efetiva o direito às prestações: RSA = € 943,49 (RSA para casal com uma criança) – 950,00 (38% dos rendimentos do trabalho) = € – 6,51 (CAF, 2015; DROIT-FINANCES, 2015). Ainda tendo como base a referida composição familiar, a projeção da renda total anual do agregado, incluindo os montantes das prestações, é de € 16.930,44. Cabe lembrar – conforme tratado na subseção 4.2.3 e Tabela 3 – que o limiar de risco de pobreza – adulto equivalente (14 anos ou mais) – em 2014 na França envolve uma renda anual de € 11.608,00. Nos termos definidos pelo EUROSTAT, o limiar de risco de pobreza é o valor abaixo do qual se considera que alguém tem baixos rendimentos face ao restante da população.

A linha de pobreza convencionada pela UE é a relativa, pois varia de acordo com os níveis e a distribuição dos rendimentos entre a população de cada país. Ou seja, um indivíduo ou família é considerado pobre quando o seu nível de vida é inferior ao limiar de pobreza, determinado quando é auferida uma renda cujo montante anual líquido seja inferior a 60% da renda média, com base no custo de vida nacional. Assim, o limiar da pobreza corresponde a 60% do rendimento nacional mediano por adulto equivalente após transferências sociais. Nesse caso, como já afirmado na subseção 4.2.3, se explicita o descumprimento pela França da Resolução do Parlamento Europeu de 2010 [notificada com o número 2010/2039 (INI)], sobre o papel do Rendimento Mínimo no combate à pobreza: os regimes de rendimento mínimo adequado devem ser fixados, no mínimo, em 60% do rendimento mediano, no respectivo Estado.

Tabela 4 – Montante da RSA França – Conforme Composição do agregado familiar

Nº de Crianças	Única pessoa (crianças + 3 anos)	Monoparental (crianças – 3 anos) (Plus)	Casal
0	€ 524,16	€ 673,08	€ 786,24
1	€ 786,24	€ 897,44	€ 943,49
2	€ 943,49	€ 1.121,00	€ 1.100,74
Por criança adicional	€ 209,66	€ 224,36	€ 209,66

Fonte: *L'administration Française Service Public*, 2015.

Em alguns casos, como exposto no CASF, Arts. L262-19 ao L262-39, pode ocorrer a redução ou suspensão parcial ou total dos valores das prestações: quando da institucionalização em equipamentos financiados pelo Estado, como unidades de saúde e penitenciárias; quando do não cumprimento, sem razão legítima, do Projeto Personalizado de Acesso ao Emprego – PPAE ou do Contrato de Compromissos Recíprocos – CERs, que especificam o conteúdo das obrigações. Esses últimos compõem matéria relativa aos Direitos e Obrigações dos beneficiários que podem se estender aos demais membros da família, compatível às condições de saúde e de idade. Entre as obrigações descritas no Quadro 5, figura a procura ativa de emprego quando: os recursos da família forem inferiores a quantidade da base RSA correspondente à composição familiar; situação de desemprego e/ou a renda média de atividades profissionais no trimestre de referência seja inferior a € 500,00.

Quadro 5 – Síntese da Estrutura Básica da RSA 2015 – França

	Denominação	Renda de Solidariedade Ativa (Revenu de Solidarité Active)
 FR França	Princípios Básicos	Visa complementar rendimento profissional insuficiente; garantir rendimento mínimo às pessoas sem trabalho e sem recursos; e promover a integração social e profissional, com vistas a combater a pobreza e a exclusão social.

Continua...

Continuação...

	<p>Condições para o Acesso Requerente /Agregado Familiar</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◦Ter nacionalidade francesa ou: residir legalmente no país durante os últimos três meses para os nacionais do Espaço Econômico Europeu - EEE; ◦Ter autorização, durante pelo menos cinco anos, de residência para o trabalho, aos estrangeiros, salvo exceções como refugiados, apátridas ou da abrangência de tratados e acordos internacionais. ◦Residência estável no país (no mínimo 09 de 12 meses). ◦Ter 25 anos ou mais, salvo em casos de gravidez e/ou tiver a cargo pelo menos um filho. ◦Entre 18 e 25 anos, desde que tenha trabalhado em tempo integral pelo menos dois dos últimos três anos anteriores ao pedido. ◦Não estar em licença parental, licença sem vencimento ou de disponibilidade (salvo quando única pessoa que tenha ao menos um filho ao seu cargo – Família Monoparental). ◦Renda familiar insuficiente para assegurar meios de vida dignos.
	<p>Condições de Recursos</p>	<p>Todos os rendimentos próprios/agregado familiar recebidos nos três meses anteriores ao pedido, mesmo que não tributáveis, são considerados na comprovação da renda: salários, prestações de desemprego, de doença ou acidente de trabalho, prestações de velhice ou de invalidez, pensão alimentícia, rendimentos de poupança, algumas prestações familiares como subsídio de apoio à família e abono de família, etc.</p> <p>Obs: a assistência habitacional é considerada no cálculo da RSA. Em 2015 os níveis dessa assistência são os seguintes: para única pessoa € 61,67; duas pessoas € 123,33; três pessoas ou mais € 152,62.</p>
	<p>Montantes Prestações Pecuniárias</p>	<p>O montante varia conforme a renda e a composição do agregado familiar. Abaixo de € 6,00 a RSA não é paga. Em setembro 2015 os valores são os seguintes:</p> <ul style="list-style-type: none"> ◦Única pessoa: € 524,16 <hr/> <ul style="list-style-type: none"> ◦Monoparental com 01 filho (menos de 03 anos): € 786,24 ◦Monoparental com 02 filhos (menos de 03 anos): € 943,49 ◦Por criança adicional: € 224,36 <hr/> <ul style="list-style-type: none"> ◦Casal: € 786,24 ◦Casal com 01 filho: € 943,49 ◦Casal com 02 filhos: € 1.100,74 ◦Por criança adicional: € 209,66

Continua...

Continuação...

	Direitos	<ul style="list-style-type: none"> ◦Rendimento mínimo ou complementação de renda ◦Apoio Social e Profissional personalizado ◦Creches para filhos ◦Subsídio de habitação ◦Cobertura no campo da saúde (reembolso dos cuidados e medicamentos) ◦Isenção de impostos municipais
	Obrigações	<ul style="list-style-type: none"> ◦Procura de emprego ou criação de negócio próprio ◦Assinar e cumprir o Projeto Personalizado de Acesso ao Emprego – PPAE; Contrato de Compromissos Recíprocos – CERs que especificam o conteúdo das obrigações. <p>A obrigação da procura de emprego – registrar-se em centro de emprego – ocorre quando:</p> <ul style="list-style-type: none"> ◦recursos da família inferiores à quantidade da base RSA correspondente à composição familiar; ◦situação de desempregado ou a renda média de atividades profissionais no trimestre de referência seja inferior a € 500,00 (regra válida para o cônjuge com a mesma renda média). <p>O beneficiário não pode recusar mais de duas propostas de ‘trabalho razoável’ como definido no Projeto Personalizado de Acesso ao Emprego – PPAE</p>

Fontes: *Caisses Allocations Familiales*, 2015; *Ministère des Affaires Sociale*, 2015; *Code de l' Action Sociale et des Familles*, 2015; LOI n° 2008-1249; *L'administration Française Service Public*, 2015; *EMIN*, 2015. Informações sistematizadas pela autora.

Em relação ao PPAE, descrito pela *L'administration Française Service Public*⁹⁸, deve ser elaborado conjuntamente com um técnico conselheiro no prazo de quinze dias da inscrição em Centro de Emprego. Para estipular as ofertas de ‘emprego razoáveis’, são considerados a formação, a qualificação e as competências profissionais, além da situação pessoal e familiar e a do mercado de trabalho local: natureza e as características do emprego procurado; área geográfica privilegiada; expectativa salarial. O PPAE também estabelece ações que cabem ao Centro de Emprego, isto é, suporte para o retorno ao trabalho como orientações e cursos de formação e capacitação profissional. Sobre as garantias concedidas ao candidato ao emprego, são estipuladas algumas circunstâncias que correspondem à isenção de tal obrigação: quando o nível salarial ofertado for inferior ao do mercado de trabalho regional

⁹⁸*Le site officiel de L'administration Française*. Ver referências.

e ao da profissão em questão; quando há procura de emprego por tempo integral e a oferta seja *part-time*; quando incluir o trabalho aos domingos. Entre os motivos para suspender a RSA constam o descumprimento das disposições do PPAE e a recusa em se submeter aos controles previstos, o que envolve uma revisão trimestral da evolução do projeto.

Desse modo, compartilha-se da opinião de que “esta estratégia de ativação corre o risco de derivar para o workfare anglo-americano, mais orientado para o individualismo e a lógica punitiva. Este último incorpora efetivamente a ideia de que o beneficiário do auxílio público torna-se um devedor da sociedade” (EUZÉBY, 2004, p.37). Chama a atenção, entre os motivos para cessar a concessão do direito à renda mínima, o fato do beneficiário e demais membros do agregado familiar não poderem recusar mais de duas propostas de trabalho razoável como definido no PPAE. O fato é que a RSA francesa, com essa prática, se alinha à secular ideia de que não existe direito sem obrigação de trabalho, revelando afinidade, no campo da política assistencial não contributiva, ao regime de bem-estar anglo-saxão – Quadro 1, subseção 4.2.3. Esse modelo de cunho liberal pode ser resumido a partir da ideia de que “todo o patrimônio de um homem pobre consiste na sua força e habilidade; impedi-lo de aplicar essa força pela forma que melhor lhe parecer [...] é uma interferência manifesta na justa liberdade, tanto para o operário, como daqueles dispostos a empregá-lo” (SMITH, 1999, p. 269). Apesar das convergências, cabe destacar, que a obrigação de aceitar um emprego razoável se opõe textualmente às ideias transcritas de Smith que é considerado um expoente do liberalismo clássico.

Em relação aos dados quantitativos, a título de complemento, considerando as garantias concedidas aos candidatos a empregos, já elencadas, é possível, hipoteticamente, que exista uma correlação positiva entre essas garantias, com a evolução das taxas de pessoas que vivem em domicílio com muito baixa intensidade de trabalho – Tabela 5. Ou seja, após dois anos da implantação da RSA – 2010 a 2013– ocorre uma queda contínua: 9,9%; 9,4%; 8,4%; 8,1%. Esse indicador representa as pessoas com idade entre 0 e 59 anos que vivem em agregados, onde os adultos trabalham menos de 20% do seu potencial total, durante o ano anterior. Nesse caso, a redução dessas taxas pode significar a diminuição de trabalho *part-time*, isto é, em condições precarizadas e em tempo parcial, e condiz com um dos objetivos da RSA. Contudo, identifica-se a manutenção das taxas de desigualdade de renda, ou seja, em 2011 a desigualdade registrada é de 4,6% e representa a maior de toda a série história, ocorrendo, desde 2009, inexpressivas variações 4,4%, 4,4%, 4,6%, 4,5%, 4,5%. Essa linearidade na evolução das taxas de desigualdade de renda, por sua vez, possui

convergência com dados da Tabela 7, especificamente com a evolução das taxas de desemprego total, pois no período de 2011 a 2014 incide uma elevação contínua: 9,2%; 9,8%; 10,3% e 10,3%.

Em termos de famílias abrangidas pela RSA – Tabela 5 – há progressiva ampliação da concessão, podendo, também, ter contribuído à redução das taxas relacionadas à baixa intensidade de trabalho. Por outro lado, no cruzamento das taxas de desemprego total, as quais tiveram um aumento, com as de pessoas que vivem em domicílio com muito baixa intensidade de trabalho, as quais diminuíram, é possível supor que a redução desse último indicador esteja associada ao aumento da abrangência da RSA. Então, ao invés de haver o ingresso a um trabalho de tempo integral e direitos associados, pode estar ocorrendo uma absorção desse contingente às prestações da RSA. Ao cruzar os dados das três colunas da Tabela 5, identifica-se que, apesar da ampliação contínua da concessão do benefício, as taxas de desigualdade de distribuição de renda não sofrem alterações significativas. De maneira específica, em 2009 há o menor processamento da concessão e, curiosamente, a menor taxa de desigualdade de renda, 4,4%. Importante referir que os beneficiários da RMI e do API, desde a implantação da RSA, foram automaticamente incorporados ao novo dispositivo.

Tabela 5 – Síntese da Abrangência da RSA França – em nível de Famílias Beneficiadas

Anos	Famílias abrangidas pela RSA França Metropolitana e Territórios Ultramarinos (milhares)	Taxa de desigualdade de distribuição de renda %	Pessoas que vivem em domicílio com muito baixa intensidade de trabalho % (1.000 pessoas)
2004	ND	4,2	10,3
2005	ND	4,0	8,7
2006	ND	4,0	9,1
2007	ND	3,9	9,6
2008	ND	4,4 ^(b)	8,8
2009	1.697.357	4,4	8,4
2010	1.797.714	4,4	9,9
2011	2.032.370	4,6	9,4
2012	2.142.264	4,5	8,4
2013	2.296.022	4,5	8,1
2014	2.428.360	ND	ND

Fontes: EUROSTAT, 2015; *Caisses Allocations Familiales*, 2015. Dados sistematizados pela autora.

Notas: 1) Implementação da RSA em 2011 em territórios ultramarinos: Saint-Barthélemy, Saint-Martin e Saint Pierre e Miquelon; em 2012 em Mayotte. 2) População abrangida pela RSA: beneficiário, cônjuge e dependentes. 3) A taxa de desigualdade de distribuição de renda mede a desigualdade entre extratos extremos de renda de uma população, isto é, compara o rendimento dos 20% mais ricos com o rendimento dos 20% mais pobres. Quanto maior é este indicador, maior é a desigualdade entre a população, por exemplo, se o rácio é 6 então o rendimento dos 20% mais ricos é seis vezes superior ao dos 20% mais pobres. 4) As pessoas que vivem em domicílios com muito baixa intensidade de trabalho são as com idades entre 0-59 que vivem

em agregados onde os adultos trabalharam menos de 20% do seu potencial de trabalho total durante o ano passado. 4) ND significa dado não disponível. 5) (b) significa repartição em séries temporais.

No recorte dos indicadores da Tabela 6, chama a atenção o fato de que em 2012, período da implementação da RSA, figura a maior taxa de pessoas em risco de pobreza, após as transferências sociais, de toda a série histórica – 14,1% – e, a menor, no período da RMI – 2008 – 12,5%. Já no indicador antes das transferências sociais, o menor percentual de toda a série ocorre em 2008, 23,5% e, o maior, em 2007, 26,4%, ambos envolvem o período da RMI. Nota-se, então, que o ano de 2008 apresenta a menor taxa de toda a série no indicador, após transferências, 12,5% e, também, antes das transferências 23,5%. No recorte do período de implementação da RSA tem-se, antes das transferências, o seguinte cenário: em 2012, a menor taxa – 23,8% e, em 2010, a pior – 24,9%. Na análise comparativa da evolução dos indicadores antes e após as transferências sociais, em 2007 e 2012 ocorre, respectivamente, a maior e a menor variação de toda a série histórica, 13,3% e 9,7%. As pessoas em privação material severa, em 2004 e 2007 – ambos no período da RMI – figuram a maior e a menor taxa de toda a série: 6,1%; 4,7%, respectivamente. No período da RSA – 2009-2013 – ocorre, no último ano, o melhor desempenho 4,9%; no primeiro ano, ao contrário, o pior 5,6%, o que representa uma variação positiva de 0,7%.

Tabela 6 – O ex ante e o ex post à implantação das Transferências Sociais – França

Anos	Pessoas em risco de pobreza % (1.000 pessoas) Antes transferências sociais	Pessoas em risco de pobreza % (1.000 pessoas) Após transferências sociais	Variação (antes e após transferências sociais) %	Pessoas em privação material severa % (1.000 pessoas)
2004	26,1	13,5	12,6	6,1
2005	26,0	13,0	13,0	5,3
2006	24,9	13,2	11,7	5,0
2007	26,4	13,1	13,3	4,7
2008	23,5 (b)	12,5 (b)	11,0	5,4
2009	24,0	12,9	11,1	5,6
2010	24,9	13,3	11,6	5,8
2011	24,7	14,0	10,7	5,2
2012	23,8	14,1	9,7	5,3
2013	24,4	13,7	11,3	4,9
2014	ND	ND	ND	ND

Fonte: EUROSTAT, 2015. Dados sistematizados pela autora.

Notas: 1) para o cálculo da variação elucidadas na terceira coluna, utilizou-se os dados da primeira e da segunda coluna. 2) Em situação de risco de pobreza são pessoas com um rendimento disponível equivalente abaixo do

limiar de risco de pobreza, o que corresponde a 60% da mediana nacional do rendimento disponível.³) Privação material severa abrange falta de recursos vivos, onde as pessoas experimentam privações pelo menos 4 de 9 dos seguintes itens: não pode pagar 1) a pagar aluguel ou contas de serviços públicos, 2) manter casa adequadamente quente, 3) enfrentar despesas inesperadas, 4) comer carne, peixe ou um equivalente de proteína a cada segundo dia, 5) uma semana de férias longe de casa, 6) um carro, 7) uma máquina de lavar roupa, 8) uma TV a cores, ou 9) um telefone. 3 ND significa dado não disponível. 4) (b) significa repartição em séries temporais.

Considerando o recorte das taxas de desemprego no período 2011-2013 – 9,2%; 9,8%; 10,3% – elucidadas na Tabela 7 e das taxas da Tabela 5, especificamente as que se referem à baixa intensidade de trabalho – 9,4%; 8,4%; 8,1% – é possível confrontar o contingente em situação de desemprego e de subemprego, o que representa, caso se considere a soma dos dois indicadores, quase 20%. Já quando se compara as taxas de prestações sociais por função no indicador exclusão social período 2009-2012 – 2,28%; 2,37%; 2,41%; 2,42% – com os da Tabela 6 risco de pobreza após transferências sociais – 12,9%; 13,3%; 14%; 14,1% identifica-se uma correlação negativa. Ou seja, apesar de haver um aumento nas prestações sociais função exclusão social, as taxas de risco de pobreza após transferências sociais elevaram-se.

Tabela 7 – Taxa de desemprego e de risco de pobreza trabalhando – França

Anos	Desemprego Total % (15 – 74 anos)	Pessoas em risco de pobreza trabalhando (1.000 pessoas) Após transferências sociais %	Prestações Sociais por função % do total de benefícios	
			Exclusão social	Desemprego
2004	8,9	5,4	1,53	7,75
2005	8,9	6,1	1,55	7,51
2006	8,8	6,0	2,00 ^(b)	6,95 ^(b)
2007	8,0	6,5	2,00	6,54
2008	7,4	6,5 ^(b)	1,94	6,26
2009	9,1	6,6	2,28 ^(b)	6,03 ^(b)
2010	9,3	6,5	2,37	6,19
2011	9,2	7,6	2,41	5,91
2012	9,8	8,0	2,42	6,04
2013	10,3	7,8	ND	ND
2014	10,3	ND	ND	ND

Fonte: EUROSTAT, 2015. Dados sistematizados pela autora.

Notas: 1) A taxa de desemprego representa o número de desempregados em percentagem da força de trabalho⁹⁹. 2) Em risco de pobreza trabalhando: pessoas que estão no trabalho e têm um rendimento monetário

⁹⁹ A força de trabalho é o nº total de pessoas empregadas e desempregadas. Os desempregados são as pessoas entre 15 e 74 anos que estavam: a. sem trabalho durante a semana de referência, b. Atualmente disponíveis para emprego remunerado ou auto-emprego antes do final das duas semanas após a semana de referência, c. buscando trabalho, ou seja, tinham feito diligências específicas no período de quatro semanas que terminou com a semana de referência para procurar emprego pago ou auto-emprego ou que encontrou um emprego para começar mais tarde, ou seja, dentro de um período de, no máximo, três meses (EUROSTAT, 2015).

equivalente abaixo do limiar de risco de pobreza, o que corresponde a 60% da mediana nacional do rendimento disponível (após transferências sociais).³ As prestações sociais são transferências, em dinheiro ou em espécie, por regimes de proteção social para as famílias e indivíduos para aliviá-los da carga de um conjunto definido de riscos ou necessidades. As funções (ou riscos) são: doença / cuidados de saúde, invalidez, velhice, sobreviventes, família / filhos, desemprego, habitação, exclusão social não especificadas (ne). 4) ND significa dado indisponível. 5) (b) significa repartição em séries temporais.

Também chama atenção, considerando a série histórica – 2004 a 2012 – que na função exclusão social as taxas permanecem em contínua elevação. Fato que não sucede na função desemprego, pois de 2004 a 2009 – 7,75%; 7,51%; 6,95%; 6,54%; 6,26%. 6,03% – acontece sucessiva diminuição. Outra disparidade é quando se confrontam as taxas de desemprego – Tabela 7 – em ascensão de 2011 a 2014 – a maior taxa de toda a série ocorre nesse último ano, 10,3% – com as prestações de desemprego. Nesse caso, uma possível hipótese, considerando a ampliação contínua da concessão da RSA – Tabela 5 – é de uma mudança de *status* na proteção social francesa, isto é, os reflexos do desemprego de longa duração ser tratado mediante política social de cunho assistencial.

Em síntese, os dados quantitativos – com ressalvas quanto aos seus limites – revelam o seguinte: 1) apesar da ampliação da concessão do benefício, as taxas de desigualdade de renda não sofrem alterações significativas; 2) a taxa de desigualdade de renda, em 2011, é maior de toda a série, com inexpressivas variações desde 2009; 3) a manutenção das taxas de desigualdade de renda possui convergência com o aumento das taxas de desemprego total; 4) as taxas de desemprego total e as da baixa intensidade de trabalho representam contingente em situação de desemprego e de subemprego; 5) em 2009 há o menor processamento de concessão da RSA e a menor taxa de desigualdade de renda; 6) apesar de haver um aumento progressivo nas prestações sociais função exclusão social, as taxas de risco de pobreza após transferências sociais elevaram-se de 2009 a 2013; 7) existe disparidade entre as taxas de desemprego em ascensão de 2011 a 2014, com as das prestações de desemprego.

O conjunto dos dados indica as particularidades que caracterizam a RSA em vigor na França desde 2009. Da mesma maneira, supõe-se, sucede com a Renda Social de Inserção, criada em 2003 – em Portugal – com a finalidade de substituir o modelo traçado pelo esquema antecessor, o Rendimento Mínimo Garantido – RMG. Nesse sentido, estima-se, nas próximas seções, apresentar uma sistematização da atual experiência portuguesa, tanto no que se refere a sua forma e conteúdo, como alguns dados estatísticos concernentes ao tema.

4.4 O PROGRAMA PORTUGUÊS

Em Portugal, a Segurança Social¹⁰⁰ compõe as garantias sociais previstas na Constituição da República¹⁰¹ promulgada em 1976. No capítulo II, art. 63, da Carta Constitucional, que trata da Segurança Social e Solidariedade, inciso I, consta que todos têm direito à segurança social. Esse sistema, nos termos do inciso III, 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. Sendo assim, cabe ao Estado organizar, coordenar e subsidiar um sistema unificado e descentralizado, além de apoiar e fiscalizar a atividade e o funcionamento das instituições particulares de solidariedade social e as de interesse público sem fins lucrativos. “O que ocorre em Portugal é que só após a revolução de abril de 1974 se inicia o processo de institucionalização de uma rede universal de proteção social na lógica beveridgeana” (BRANCO, 2004a, p.64).

Em termos práticos, tendo como referência o documento intitulado “Evolução do Sistema de Segurança Social”, do Instituto de Segurança Social de Portugal – ISS¹⁰² (2015 a), o direito constitucional à proteção social, consubstanciado no art. 63, se materializa na primeira Lei de Bases do sistema de segurança social nacional de 1984, cuja proposta consiste na integração do regime geral com o não contributivo. No texto dessa Lei, publicada pelo Diário da República em agosto de 1984, sob nº 28/84, especificamente no capítulo II, art. 10, inciso I, os regimes da segurança social são os regimes geral e o regime não contributivo e concretizam-se em prestações garantidas como direitos. O primeiro, de natureza contributiva, art. 19, prevê a transferência de prestações pecuniárias ou em espécie nas eventualidades de doenças, maternidade, acidente de trabalho, doença profissional, desemprego, invalidez, velhice, morte e encargos familiares. O regime não contributivo, art. 28, destina-se a realizar

¹⁰⁰Os dados sobre o sistema de segurança social de Portugal têm como base documentos oficiais públicos – como legislações – disponíveis na rede mundial de computadores, especificamente nos endereços eletrônicos das seguintes Instituições: Instituto Nacional de Segurança Social – ISS; Diário Oficial da República Portuguesa; Assembleia da República, Conselho Económico e Social – CES. Ver fontes na seção das referências.

¹⁰¹A Assembleia Constituinte, reunida na sessão plenária de 02/04/76, aprova e decreta a Constituição da República Portuguesa que teve VII revisão constitucional em 2005. Destaca-se o conteúdo do artigo 64º que trata do direito à saúde: “todos têm direito à protecção da saúde e o dever de a defender e a promover [...] O direito à protecção da saúde é realizado: através de um serviço nacional de saúde universal e geral e, tendo em conta as condições económicas e sociais dos cidadãos, tendencialmente gratuito [...]. Para assegurar o direito à protecção da saúde, incumbe prioritariamente ao Estado: garantir o acesso de todos os cidadãos, independentemente da sua condição económica, aos cuidados da medicina preventiva, curativa e de reabilitação [...]”.

¹⁰²Disponível no *site* do Instituto de Segurança Social de Portugal, 2015 a.

proteção em situação de carência econômica ou social não coberta pelo regime geral, cujas prestações pecuniárias ou em espécie envolvem as seguintes situações: compensação de encargos familiares, invalidez, velhice e morte. O financiamento do regime geral, capítulo IV, art. 52, se efetiva pelas contribuições dos trabalhadores e entidades empregadoras, já o não contributivo, art. 54, por transferências do Estado.

Entretanto, na apreensão da evolução dos sistemas de segurança social publicizada pelo Instituto de Segurança Social de Portugal – ISS (2015a), há várias medidas que antecedem essa Lei de Bases. Tem-se como exemplo a primeira Irmandade de Misericórdia, fundada em 1498, que é reconhecida como precursora nos domínios da saúde e da ação social, além de, à época, ser considerada um pólo da assistência privada. Já no campo da previdência social, as primeiras iniciativas da criação de um sistema de seguros obrigatórios acontecem a partir de 1919. Outra medida, que antecede a aprovação da Lei de Bases de 1984, consiste na criação, em 1979, de uma pensão social, considerada base à criação dos mínimos sociais de natureza assistencial, pois prevê cobertura independente de vínculo laboral ou contribuição prévia. Anterior a isso, os trabalhadores sem cobertura “pelo seguro social obrigatório ou os grupos não inseridos no mercado de trabalho dispunha apenas da protecção da assistência social que não se traduzia num direito objetivo, mas apenas na ajuda temporária e precária, não previsível e discricionária” (BRANCO, 2004a, p. 65).

Na mesma publicação do ISS há referência de que, logo após a instituição da primeira Lei de Bases, outras legislações são regulamentadas, como o subsídio de desemprego e o subsídio social de desemprego, ambas em 1985. Esse último subsídio, ao contrário do primeiro que compõe o sistema contributivo, integra o regime não contributivo, destinado aos trabalhadores sem vínculo laboral que tenham esgotado os prazos de concessão do subsídio de desemprego ou não tenham adquirido direito àquela prestação em função de regras como tempo de permanência no emprego. Já nos anos 1990 com a ideia de se instituir proteção social “mais eficaz para os trabalhadores de grupos etários mais elevados cuja reintegração no mercado de trabalho é mais problemática, é aumentada a duração da concessão das prestações de desemprego e surge uma nova medida de subsídio de desemprego parcial” (ISS, 2015a, p.04). O regime jurídico das pensões de invalidez e velhice é outro campo que passa por reforma na década de 1990, entre outras mudanças, destacam-se: a inclusão do princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres, uniformizando a idade de acesso à pensão de velhice aos 65 anos; a alteração de 120 meses para 15 anos, no prazo de garantia para

acesso às pensões de velhice; a reformulação da fórmula de cálculo das pensões, a fim de ampliar o período da carreira contributiva.

Em relação à essas últimas iniciativas, se revelam incongruências, pois, ao mesmo tempo em que há preocupação com as consequências da falta da renda do trabalho por grupos etários mais elevados, por isso a extensão de duração das prestações de desemprego, também ocorrem reformas no sistema de pensões, como o prolongamento da vida laboral pelos contribuintes. Fato que pode ampliar o hiato existente entre a oferta de postos de trabalho e a mão de obra disponível, o que reforça a tendência à dualização da classe trabalhadora: trabalho estável *versus* trabalho precário. Em termos históricos, essas mudanças, situadas nos anos 1990, são compatíveis às transformações societárias em escala global, estimuladas, em certa medida, pela mudança do referencial teórico keynesiano para o neoliberal que sustenta a política econômica. Com isso, o fenômeno do desemprego estrutural, decorrente da Terceira Revolução Industrial e da substituição do padrão de gestão da mão de obra taylorista/fordista para a flexível, contribui ao aprofundamento das manifestações da pobreza e da desigualdade social. Daí que a ampliação dos níveis de desemprego produzem rebatimentos em termos de sustentabilidade financeira dos sistemas contributivos, como os de pensões, impulsionando reformas restritivas como a mencionada.

Ao amortecer os impactos sociais da reestruturação produtiva pela via dos subsídios como o de desemprego, se institucionalizam prestações pecuniárias de caráter transitório, cujos níveis monetários são significativamente baixos, apesar de serem inegavelmente fundamentais à sobrevivência. Tem-se, como exemplo, dados atuais apresentados na Tabela 2 – ver subseção 4.2.3, na qual o montante do rendimento mínimo em vigor – Rendimento Social de Inserção – RSI, instituído em 2003, para uma única pessoa – € 178,50, equivale a 30% do valor correspondente ao salário mínimo nacional – € 589,00. Importante considerar que o valor monetário vinculado ao salário mínimo, teoricamente representa padrão igualmente mínimo de satisfação das necessidades humanas, fato que comprova o baixo nível, em termos de provisão monetária, da renda mínima portuguesa. No âmbito dos mínimos sociais de caráter não contributivo, de maneira convergente às diversas Recomendações emitidas pela CE, a partir do final dos anos 1980, figura como pioneiro o Rendimento Mínimo Garantido – RMG, instituído sob a Lei nº 19-A/1996 de 29 de junho, sendo tratado, no âmbito institucional, como medida de maior relevo da década de 1990.

O RMG, em termos de prestações pecuniárias, está referenciado, ao invés do salário mínimo, à “pensão social, uma linha de pobreza estatutária de definição política, designada na

legislação portuguesa por pobreza extrema. Trata-se de limiar que se situa abaixo da linha de pobreza relativa, habitualmente definida a 50% do rendimento médio” (BRANCO, 2004a, p. 72). Cabe esclarecer que, atualmente, a UE, pactua¹⁰³ uma linha de pobreza relativa a 60% da média do rendimento nacional, ou seja, um indivíduo ou família é considerado pobre quando o seu nível de vida é inferior ao limiar de pobreza, determinado quando é auferida uma renda cujo montante anual líquido, seja inferior a 60% da renda média, com base no custo de vida. Na Lei¹⁰⁴ que cria o RMG – Lei nº 19-A/1996 – capítulo I, art. 1, consta que esse mecanismo representa a transferência de uma prestação vinculada ao regime não contributivo de segurança social, além de compor um programa de inserção social, com a finalidade de assegurar aos indivíduos e seus agregados familiares acesso a recursos destinados à satisfação das necessidades mínimas. A prestação pecuniária – art. 2 – é definida como montante variável com caráter provisório, e o programa de inserção – art. 3 – um conjunto de ações voltadas à qualificação profissional visando o acesso ao emprego e, com isso, a progressiva inserção social. Entre as condições de atribuição da prestação – capítulo I, art. 5 – prevalece o critério monetário, além do compromisso¹⁰⁵ em subscrever e prosseguir o programa de inscrição previsto na presente Lei, a partir da disponibilidade ativa para o trabalho e formação.

Em atenção à concepção do RMG, que prevê assegurar aos indivíduos e seus familiares o acesso aos recursos à satisfação das necessidades mínimas, cabe definir que tais necessidades, quando comparada à ideia de necessidades humanas básicas, representam conceitos distintos. “Enquanto o mínimo pressupõe a supressão ou cortes de atendimento, tal como pressupõe a ideologia liberal, o básico requer investimentos sociais de qualidade” (PEREIRA, 2000, p. 26). Na prática, o critério baseado em necessidades mínimas converge aos parâmetros estabelecidos na linha de pobreza extrema. Fato que ocorre com o RMG – que está referenciado, ao invés do salário mínimo, à pensão social definida a 50% do rendimento mediano nacional. Essa tendência, na atualidade, se repete, ainda que a linha de pobreza relativa esteja pactuada pela UE, a 60% do rendimento nacional mediano por adulto

¹⁰³Na Resolução do Parlamento Europeu de 2010 [notificada com o número 2010/2039 (INI)], sobre o papel do rendimento mínimo no combate à pobreza: os regimes de rendimento mínimo adequado devem ser fixados, no mínimo, em 60% do rendimento mediano no respectivo Estado.

¹⁰⁴Essa Lei foi regulamentada pelo Decreto-Lei nº 196/97, de 31 de julho.

¹⁰⁵“O programa de inserção a que se refere o art. 3, deve ser elaborado conjuntamente pela entidade ou entidades encarregues pela Comissão Local de Acompanhamento – CLA do acompanhamento do processo de inserção e pelo titular da prestação de rendimento mínimo e, se for caso disso, pelos restantes membros do seu agregado familiar, no prazo máximo de três meses a contar da data em que tiver início a concessão daquela prestação” (Art. 11).

equivalente após transferências sociais. Em 2014, o Rendimento Social de Inserção¹⁰⁶ – o qual substituiu em 2003 o RMG – dispõe, anualmente para uma pessoa, a quantia de € 2.137,00, representando 35% do montante que define o limiar da pobreza relativa do país que, nos atuais parâmetros da UE, corresponde ao valor de € 6.075,00 – ver Tabela 3 da subseção 4.3.2.

Por esse motivo, o atual programa se situa na linha da pobreza extrema, o que equivale à manutenção das desigualdades, em razão de propiciar, ao menos em termos de transferências monetárias, apenas a reprodução da força de trabalho que, numa visão limitada de proteção social, se restringe à reposição nutricional elementar. Importante destacar que Portugal aparece entre os países da zona do euro com as piores taxas de risco de pobreza e exclusão social: em 2008, 26% e 2013, 27,5% – ver Tabela 2, da subseção 4.2.3 Em 2008, somente perde para Letônia – 7,3% –, se igualando a Lituânia – 6,1%, no *ranking* dos países com maiores índices de desigualdade de renda da UE. Tais dados, quando associados ao contexto histórico, remetem à crise iniciada nos EUA, no âmbito dos mercados bursáteis que afeta a maioria das economias europeias. Diversos países “de esta región han visto disminuir su actividad económica, congelarse la inversión y el consumo, además de experimentar un fuerte incremento del desempleo. La intensidad de la crisis y su prolongación están afectando seriamente el bienestar de las personas” (MORENO et al, 2014, p. 95).

Cabe referir que o limitado impacto dos esquemas de renda mínima como o RSI, na redução dos níveis de pobreza, desde o início dos anos 2000, é sinalizado pela literatura especializada, pois “os países do Sul da Europa (Grécia e Portugal principalmente) são os que estão na pior colocação quanto ao seu impacto sobre a dimensão e intensidade da pobreza”, embora seja “preciso notar que a pobreza antes dos benefícios sociais era relativamente pouco extensa devido às fortes solidariedades familiares que existiam” (EUZÉBY, 2004, p.45). Essa solidariedade pode ser associada – assim como o conjunto dos princípios que estruturam o atual sistema de segurança social, elencados nos parágrafos subsequentes – ao modelo mediterrâneo familista, conforme consta no Quadro 1, que trata de quatro tipos de regimes de bem-estar europeu, na seção 4.2. Também denominado como *welfare mix* ou pluralismo de bem-estar liberal, esse modelo tem como característica a ênfase, em termos de provisão social, ao papel dos indivíduos e seus respectivos agregados familiares, além da transferência

¹⁰⁶O RSI será tratado na próxima seção – 4.4.1.

de responsabilidades às instituições não públicas no desenvolvimento da ação social, em que o enfrentamento da pobreza se baseia na cultura assistencial.

Alguns princípios compatíveis a esse modelo, especialmente o da subsidiariedade e da complementariedade, são elencados na atual Lei de Bases do sistema de solidariedade e segurança social de Portugal que tem como referência a Lei n.º 4/2007, a qual tem a sua primeira alteração¹⁰⁷ na redação dada pela Lei n.º 83-A/2013. De maneira geral, a Lei de Bases em vigor “introduz uma nova reorganização, sendo o sistema de Segurança Social composto por três sistemas: proteção social de cidadania, previdencial, complementar” (ISS, 2015a, p.07). No capítulo I, art. 14, a responsabilidade pública incide no dever do Estado de criar as condições necessárias à efetivação do direito à segurança social e de organizar, coordenar e subsidiar o sistema de segurança social. A subsidiariedade, prevista no art. 11, compõe os princípios gerais do sistema, sendo definida como o reconhecimento do papel essencial das pessoas, das famílias e de outras instituições não públicas no desenvolvimento da ação social.

Outros princípios também merecem destaque como a complementariedade, referida ao art. 15, que consiste na articulação das várias formas de proteção social pública, sociais, cooperativas, mutualistas e privadas, a fim de promover a partilha das responsabilidades; a diferenciação positiva, art. 10, que pressupõe a flexibilização e modulação das prestações em função dos rendimentos, das eventualidades sociais e de outros fatores de natureza familiar, social, laboral e demográfica; a solidariedade, art. 8, que prevê a responsabilidade coletiva das pessoas entre si na realização das finalidades do sistema e envolve o Estado no seu financiamento; a descentralização, art. 17, que implica a autonomia das instituições e maior proximidade às populações; a participação, art. 19, no processo da definição da política que se materializa por meio de Conselho Nacional de Segurança Social, formado por uma Comissão Tripartite: representantes do Estado, parceiros sociais sindicais e patronais.

Nos termos da referida Lei de Bases, o sistema previdencial se assenta no princípio da solidariedade de base profissional e, por isso, deve ser autofinanciado, caráter contributivo, com vistas a promover cobertura às seguintes eventualidades: doença; maternidade, paternidade e adoção; desemprego; acidentes de trabalho e doenças profissionais; invalidez; velhice e morte. O sistema complementar compreende um regime público de capitalização e

¹⁰⁷Especificamente houve alteração da redação dos artigos 63º e 64º. O primeiro passa a ter a seguinte redação: a lei pode prever que a idade normal de acesso à pensão de velhice seja ajustada de acordo com a evolução dos índices de esperança média de vida. E o segundo: A lei pode alterar o ano de referência a esperança média de vida previsto no número anterior, sempre que a situação demográfica e a sustentabilidade das pensões justificadamente o exijam, aplicando o novo fator de sustentabilidade no cálculo das pensões futuras.

um regime complementar de iniciativa coletiva e iniciativa individual. O regime público de capitalização, art. 82, é um regime de adesão voluntária individual, cuja organização e gestão são da responsabilidade do Estado, que visa à atribuição de prestações complementares das concedidas pelo sistema previdencial. Em relação aos regimes complementares de iniciativa coletiva e individual, art. 83, o primeiro são regimes de instituição facultativa a favor de um grupo determinado de pessoas; o segundo é de iniciativa individual, na forma de planos de poupança-reforma, seguros de vida de capitalização e de modalidades mutualistas.

A constituição e funcionamento do regime público de capitalização, de adesão individual e voluntária, bem como do respetivo fundo de certificados de reforma, são regulados pelo Decreto-Lei n.º 26/2008, de 22 de fevereiro. Com a adesão ao regime público de capitalização, os aderentes, obrigatoriamente abrangidos por regime de proteção social de enquadramento obrigatório, formarão direitos complementares à sua pensão de reforma e de aposentação por velhice ou, nos termos previstos na Lei, à sua pensão de invalidez absoluta, que estão diretamente relacionados com os montantes acumulados na sua conta individual (ISS, 2015a, p. 11).

Como citado, o regime público de capitalização, instituído por Decreto em 2008, portanto no auge da crise financeira iniciada em 2007, apesar de não prever adesão obrigatória, configura uma descaracterização, pelo Estado, do tradicional sistema de pensões por repartição, embora a adesão ao último seja pré-requisito para ingressar ao segundo. No Guia Prático sobre o Regime Público de Capitalização publicado em 2015b, pelo Instituto de Segurança Social de Portugal, consta a definição desse novo regime: possui caráter complementar da segurança social na forma de uma poupança, em razão do valor correspondente à prestação ser depositado em uma conta bancária em nome do futuro beneficiário. “Esta conta faz parte dum fundo de investimento – o Fundo dos Certificados de Reforma. Os seus descontos mensais são convertidos em Certificados de Reforma que são capitalizados ao longo do tempo” (ISS, 2015b, p. 04).

Como se vê, além do RSI e da nova Lei de Bases, nos anos 2000 são estabelecidas diversas reformas restritivas de direitos, as quais são nomeadas, pelo discurso institucional, de modernização dos sistemas de proteção social: “a desaceleração económica que conduz a um significativo aumento no desemprego está na base do Programa de Emprego e Proteção Social aprovado pelo Decreto Lei nº 84/2003 que estabelece medidas para minimizar efeitos decorrentes deste contexto” (ISS, 2015a, p.07). Em 2006 “é estabelecido um novo quadro legal de reparação da eventualidade de desemprego dos trabalhadores por conta de outrem, com particular enfoque nas medidas ativas para o retorno ao mercado de trabalho”, a partir do “reforço da ação dos centros de emprego no acompanhamento personalizado dos

beneficiários”, também “são introduzidas regras no sentido de alargar o prazo de suspensão das prestações de desemprego por exercício de atividade profissional e valoriza-se, na determinação do período de concessão, as carreiras mais longas”, além de serem “alteradas as regras de acesso à pensão antecipada após desemprego, procurando incentivar a permanência dos trabalhadores na vida ativa, em sintonia com a evolução da esperança média de vida” (ISS, 2015a, p.07).

Em convergência, na Lei de Bases em vigor, Capítulo II, arts. 26 ao 49, são apresentados os objetivos e a composição do sistema de proteção social e cidadania, de natureza não contributiva, que se propõe a assegurar, mediante solidariedade de toda a comunidade, direitos essenciais. O intuito é prevenir e erradicar situações de pobreza e de exclusão, bem como garantir provisão social em situação de comprovada necessidade, o que corresponde à reorientação do sistema de proteção social, em vista da prevalência de políticas sociais focalizadas na extrema pobreza. Nesse sentido, no âmbito do sistema de proteção social e cidadania se incluem três subsistemas: de ação social, de solidariedade e de proteção familiar. As prestações do RSI estão claramente referidas no subsistema solidariedade social, especificamente no artigo 41 da atual Lei de Bases. Desse modo, tendo em vista o conjunto das reformas elencadas, principalmente as que se referem ao RSI, pretende-se, na subsecção a seguir, apresentar sistematização e decorrentes reflexões acerca de alguns dados qualitativos e quantitativos relacionados ao atual programa português, com o objetivo de estabelecer parâmetros à posterior comparação a Renda de Solidariedade Ativa em execução na França.

4.4.1 O Rendimento Social de Inserção

Em Portugal, o Rendimento Social de Inserção¹⁰⁸ é criado em 2003 – Decreto-Lei¹⁰⁹ n° 283, com a finalidade de substituir o modelo traçado no programa precursor nomeado de Rendimento Mínimo Garantido – RMG. “Esse Decreto consagra as regras e os critérios referentes aos rendimentos e à consideração dos mesmos para efeitos de cálculo da prestação”, bem como confere “um maior rigor e, sobretudo um maior realismo na determinação exacta do montante da prestação a atribuir que se afiguram decisivos para

¹⁰⁸Os dados apresentados sobre o RSI têm como base documentos públicos, principalmente as legislações que o regulamentam, além de Guia Prático - RSI e Boletim de Inserção, publicados em 2015 e 2010, respectivamente, pelo Instituto de Segurança Social – ISS, de Portugal.

¹⁰⁹Diário da República de Portugal, I série – A, N° 259 – 08 de novembro de 2003. Decreto-Lei N° 283/2003. Regulamenta a Lei n° 13/2003, de 21 de Maio, que cria o rendimento social de inserção.

promover a adequação e a justiça desta medida social” (DECRETO LEI nº 283/2003, p.7502). De maneira coerente a essa lógica, o pressuposto institucional à reforma do RSI, oficializada em 27 de junho de 2012 pelo Decreto-Lei nº 133¹¹⁰, é de que “a situação económica e financeira do País exige uma reavaliação dos regimes jurídicos das prestações do sistema de segurança social, quer do sistema previdencial, quer do sistema de proteção social de cidadania”, tendo em vista, “garantir que a proteção social seja efetivamente assegurada aos cidadãos mais carenciados sem colocar em causa a sustentabilidade financeira do sistema de segurança social” (DECRETO LEI nº 133/2012, p.3270). A titularidade do direito é atribuída às pessoas em situação de carência econômica grave com idade igual ou superior a 18 anos, podendo ser solicitada com idade inferior, desde que tenham autonomia econômica¹¹¹, e em casos de: gravidez; união de fato há mais de dois anos; menores ou deficientes que dependem exclusivamente do agregado familiar, desde que tenham rendimentos próprios iguais ou inferiores a 70% do valor do RSI.

O contexto histórico da reforma do RSI é contemporâneo à implementação do programa de ajuste econômico executado pelo país. No Relatório da CE [notificado com o número COM (2015) 85 final], relativo a Portugal, que inclui apreciação aprofundada sobre a prevenção e correção dos desequilíbrios macroeconômicos¹¹², “entre maio de 2011 e junho de 2014, Portugal beneficiou de assistência financeira em apoio a um programa de ajustamento económico, que abrangia igualmente a supervisão relativamente aos possíveis desequilíbrios e o acompanhamento das medidas de correção” (COMISSÃO EUROPEIA, 2015 b, p.01). As medidas de ajustamento são divididas em três pilares: o investimento, as reformas estruturais e a responsabilidade orçamental. Na prática, em termos de proteção social, consta a execução de diversas recomendações, a fim de estabilizar o setor financeiro e retomar o crescimento econômico, como o congelamento do salário mínimo. “Durante o programa de ajustamento económico, um aumento do salário mínimo só teria tido lugar se se justificasse pela evolução da economia e do mercado de trabalho, implicando assim um congelamento do salário mínimo durante o programa de ajustamento” (COMISSÃO EUROPEIA, 2015b, p. 35).

¹¹⁰Diário da República, 1ª. Série – Nº 123 – 27 de junho de 2012. Ministério da Solidariedade e da Segurança Social. Altera os regimes jurídicos de proteção social [...] de encargos familiares do subsistema de proteção familiar e do rendimento social de inserção [...].

¹¹¹Ou seja: pessoas com idade inferior a 18 anos que não estejam na efetiva dependência económica de outrem a quem incumba legalmente a obrigação de alimentos, nem se encontrem em situação de internamento em estabelecimentos de apoio social, públicos ou privados sem fins lucrativos.

¹¹²Comunicação da Comissão Europeia denominada de Documento de Trabalho dos Serviços da Comissão [notificada com o número COM (2015) 85 final].

Logo, em 2012, no âmbito dos mínimos sociais de natureza não contributiva, designadamente no do RSI, “o Governo procede a uma revisão global do seu regime jurídico, reforçando o carácter transitório e a natureza contratual da prestação, constitutiva de direitos e obrigações” [...] “o RSI passa a ter como condição de atribuição a celebração do contrato de inserção, não bastando o compromisso do titular da prestação em vir a subscrever e a prosseguir o referido programa”, visando estabelecer “novo enfoque aos deveres de procura ativa de emprego, de frequência de ações de qualificação profissional e de prestação de trabalho socialmente útil¹¹³ como formas de inserção socioprofissional dos titulares da prestação e dos membros do seu agregado familiar” (DECRETO LEI nº 133/2012, p.3271). O contrato de inserção, cuja celebração representa condição ao acesso e o seu cumprimento à manutenção do direito às prestações do RSI, envolve a prescrição de um conjunto de direitos e deveres personalizados e moldados às particularidades individuais.

De fato, a relação contratual personalizada que prevê comportamento pró-ativo do requerente e do agregado familiar à formação e à procura de emprego, inclusive com a previsão de prestação de trabalho socialmente útil, materializa a secular preocupação moral nomeada de armadilha da assistência. Daí a necessidade da contrapartida, direitos concedidos mediante cumprimento de deveres, a qual se soma a prática de testes de meios, comumente amparados no critério monetário. Sobre o tema, a título de reflexão, na comparação do RSI com o RMG, revelam-se importantes diferenças. No modelo pioneiro, “a expressão *workfare*, entendida na sua acepção restrita como relativa à prestação de trabalho, é residual, pois é fraco o peso relativo das acções de inserção que se reportam a programas de emprego a favor da comunidade” (BRANCO, 2004b, p. 92). O que não ocorre nos termos da Lei do atual regime, pois o desempenho de trabalho socialmente útil é literalmente citado, mediante relação contratual que deve explicitar medidas personalizadas de inserção e de acompanhamento do cumprimento do acordo por parte da concedente, ou fiscalização em razão de existirem sanções, significando um enfrentamento fragmentado das expressões da questão social.

Desse modo, o RSI se ampara no princípio da diferenciação positiva, citado no art. 10 da Lei nº 4/2007, que trata das Bases do sistema de Segurança Social nacional. Tal princípio se baseia na heterogeneidade, quer dizer, na flexibilização e modulação das prestações em função da renda, das eventualidades sociais e de outros fatores de natureza familiar, social,

¹¹³No art. 37 da Lei do RSI é esclarecido que a definição de ‘atividade socialmente útil para a comunidade’ necessita de regulamentação a ser aprovada pelo Governo.

laboral e demográfica. A questão a ser problematizada, acerca dessa perspectiva, é a interpretação despolitizada da questão social, pois associa as origens das desigualdades socioeconômicas, como o desemprego estrutural e a pobreza, às distintas capacidades e liberdades individuais, desconsiderando os processos de reestruturação produtiva iniciados nos anos 1970 e os ajustes estruturais, como as medidas de austeridade em curso que afetam o mundo do trabalho, sob a preponderância do mercado financeiro. Essa heterogeneização da classe trabalhadora se reflete na natureza das políticas sociais, fragmentadas e focalizadas na extrema pobreza, em vista de se alinharem as teorias pós-modernas que “exaltam os particularismos e as diferenças, como substantivas – e não complementares – das contradições e das desigualdades de classes” (IAMAMOTO, 2008, p. 470).

No Capítulo II, art. 3, da Lei do RSI, que trata das Condições de Atribuição da Prestação, está previsto um plano pessoal elaborado conjuntamente com o centro de emprego competente, sendo que a recusa, de forma injustificada, seja na elaboração ou durante a execução, acarreta interrupção da prestação. Tal perspectiva corresponde às antigas Leis dos Pobres, em vista de similaridades como o caráter repressivo/coercitivo/punitivo em casos de descumprimento das obrigações. No entanto, a limitada eficácia das políticas ativas, assim como já constatado em relação ao antigo modelo – RMG – também ocorre com o RSI. Na experiência pioneira de 1996, no início dos anos 2000, “os dados de carácter nacional disponíveis sobre os programas de inserção revelam que as políticas activas de emprego não são suficientemente eficazes na promoção de oportunidades de inclusão dos beneficiários do RMG” (BRANCO, 2004b, p.91). Em relação ao RSI, tendo como base dados da Tabela 10, pode-se verificar que nas taxas de desemprego total no período de 2004 a 2014, ocorre uma evolução negativa ininterrupta, o que representa um aumento de quase 50% do contingente populacional sem emprego, ou seja: 7,8% em 2004 e 14,1% em 2014. Na mesma Tabela, essa tendência igualmente se repete no indicador ‘média anual de desempregados inscritos nos centros de emprego e de formação profissional’ (indivíduos-milhares) – 461,0 em 2004; 639,2 em 2014 – representando correlação negativa entre formação/aceso ao emprego.

Sobre o plano pessoal mencionado no parágrafo anterior, a Lei o define como um instrumento de corresponsabilização entre o centro de emprego e o beneficiário, tendo em vista, com base no perfil individual, definir e estruturar ações que visam à integração no mercado de trabalho. A contrapartida às entidades empregadoras que contratam titulares e/ou agregados familiares beneficiários do RSI, consiste em se beneficiarem de incentivos por posto de trabalho criado. Além desse favorecimento à classe empresária, apesar do discurso

da CE, transcrito na citação seguinte, tentar transmitir uma mensagem de favorecimento à classe trabalhadora, ou seja, de que a promoção da competitividade das empresas corresponde à criação de novos postos de trabalho, decorrem reformas restritivas como o menor rigor na definição de despedimento por justa causa.

Portugal executou um conjunto exaustivo de reformas do mercado de trabalho durante o programa de ajustamento económico. A fim de promover a criação de empregos com contratos de duração indeterminada e dar resposta às questões de dualidade, as indenizações por despedimento relativas a contratos permanentes foram reduzidas e a definição de despedimento por justa causa passou a ser menos rigorosa. Os horários de trabalho passaram a ser mais flexíveis, a fim de limitar as flutuações de emprego ao longo do ciclo, contemplar melhor as diferenças nos padrões de trabalho entre setores e empresas e promover a competitividade das empresas (COMISSÃO EUROPEIA, 2015b, p. 34).

Detalhadamente, as ações ou medidas de inserção, disponibilizadas no decurso do processo de negociação do contrato de inserção, conforme aptidões físicas, intelectuais e profissionais, são: aceitação de trabalho ou de formação profissional; frequência em sistema educativo ou de aprendizagem; participação em programas de ocupação ou outros de caráter temporário, a tempo parcial ou integral, 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 profissional; cumprimento de ações de reabilitação profissional; cumprimento de ações de prevenção, tratamento e reabilitação na área toxicodependência; desenvolvimento de atividades no âmbito das instituições de solidariedade social; utilização de equipamentos de apoio social; apoio domiciliário; incentivo à criação de atividade por conta própria ou à criação do próprio emprego. No Relatório Anual do RSI, publicado em 2009 pelo Instituto de Segurança Social, “áreas de inserção referem-se aos domínios previstos pelos programas de inserção, ou seja, o emprego, a formação profissional, a educação, a saúde, a acção social e a habitação, correspondendo a cada uma destas áreas ações específicas ao nível da inserção” (ISS, 2009, p. 13).

A criação de atividade por conta própria ou do próprio emprego implica, igualmente como ocorre na França, a introdução da perspectiva do empreendedorismo como alternativa ao desemprego estrutural. Teoricamente, o empreendedorismo é tratado como um estado de espírito, cujo comportamento pró-ativo, e qualificado em termos de formação, conduz às inovações no âmbito dos mercados. “Os empreendedores inovam. A inovação é o instrumento específico do espírito empreendedor. É o ato que contempla os recursos com a nova

capacidade de criar riqueza” (DRUCKER, 2014, p.39). Entre as iniciativas habitualmente relacionadas ao empreendedorismo estão as Pequenas e Médias Empresas – PME. A fim de se ter uma dimensão da importância dessas modalidades de empreendimentos, semelhantemente à França, há que as mesmas são responsáveis pela maioria da oferta de postos de trabalho.

As PME têm desempenhado, tradicionalmente, um papel muito mais importante na economia portuguesa do que em outros Estados-Membros da UE, sendo as empresas mais vulneráveis [...] em 2013 representavam 79 % dos postos de trabalho e 66 % do valor acrescentado, proporções que são consideravelmente superiores à média da UE. Além disso, 95 % das empresas em Portugal - cerca de três pontos percentuais acima da média da UE - são microempresas. Geram mais de 40 % dos postos de trabalho do setor privado. A maioria das PME opera no setor dos serviços, da indústria e do comércio, e em todos estes setores oferecem a maioria dos postos de trabalho (COMISSÃO EUROPEIA, 2015 b, p.24).

No Boletim de Inserção do RSI, publicado em 2010 pelo Instituto de Segurança Social, consta que o cumprimento do programa de inserção – que integra o contrato de inserção, contempla ações “a desenvolver que serão combinadas entre si e um técnico que faz parte do NLI¹¹⁴ da Segurança Social, do concelho onde mora”, sendo que, nesse momento, o beneficiário “tem o direito de participar, dando a sua opinião sobre o que pensa que precisaria fazer para melhorar a sua vida e a tirar dúvidas sobre as possibilidades de apoio que existem”, ou seja, é o momento de identificação “dos problemas mais urgentes; das potencialidades e capacidades; níveis de autonomia e iniciativa; propostas que o beneficiário faz para melhorar a sua situação de vida” (ISS, 2010, p. 05-09). Nos termos mencionados, inclui distorção da concepção ampliada de direitos, explicita-se claro alinhamento da estruturação do RSI à teoria do capital humano.

Nessa teoria, “a qualidade do esforço humano pode ser grandemente ampliada e melhorada e a sua produtividade incrementada [...] um investimento dessa espécie é o reponsavel pela maior parte do impressionante crescimento dos rendimentos reais do trabalhador” (SCHULTZ, 1973, p. 32). Em consonância a este ensinamento, na estrutura do RSI, a não aceitação de emprego conveniente, de trabalho socialmente necessário, de atividade socialmente útil e de formação profissional, corresponde ao descumprimento do contrato de inserção e a perda do direito ao RSI. Em casos de desemprego sem justa causa, o requerimento às prestações poderá ser feito após um ano do pedido. A dispensa da disponibilidade ativa para a inserção profissional é concedida às pessoas com incapacidade

¹¹⁴“Nos Núcleos Locais de Inserção – NLI estão representados os serviços da Segurança Social, da Câmara Municipal, da Saúde, da Educação e do Emprego e as instituições locais que vão contribuir para encontrar as melhores soluções adaptadas à melhoria das suas condições de vida e da sua família” (ISS, 2010, p.10)

laboral – lógica dos pobres mercedores e não mercedores – às menores de dezesseis anos ou com idade superior que estejam cursando escolaridade obrigatória, aos com idade igual ou superior a sessenta e cinco anos, aos que prestam apoio indispensável a membros do seu agregado familiar.

Operacionalmente, cinco áreas devem ser articuladas na ocasião da elaboração do programa de inserção: “emprego: se está com dificuldade de arranjar trabalho; educação: se necessita estudar; formação profissional: se tem condições para trabalhar; acção social: se precisa colocar os filhos numa creche; habitação: se reside numa casa que não tem condições para viver” (ISS, 2010, p. 10). Também cabe ao técnico acompanhar e avaliar o desempenho do beneficiário na execução do programa, a fim de identificar possíveis inadimplências e/ou introduzir alterações ao contrato de inserção original. O descumprimento do acordo, que implica na perda do direito por dois anos, ocorre, por exemplo, em casos de ausência sem justificativa à convocatória; rejeição das ações de inserção no decurso do processo de negociação do acordo; recusa a realizar as ações de inserção.

O fato é que, em seu conjunto, “las nuevas medidas incluyen la introducción en las políticas de valores tales como la libertad de elección, el merecimiento, la activación o la ética del trabajo, que dejan en un segundo plano el objetivo de la redistribución y la equidad que tradicionalmente había diferenciado al modelo social europeo” (MORENO, et al, 2014, p.40). No Quadro 6, apresenta-se, sinteticamente, as medidas de inserção, além de outras informações sobre a estrutura básica do RSI português.

Quadro 6 – Síntese da Estrutura Básica do RSI 2015 – Portugal

	Denominação	Rendimento Social de Inserção
 PT Portugal	Princípios Básicos	Dispor prestação pecuniária em conjunto com um contrato de inserção, a fim de assegurar ao titular requerente e/ou seus agregados familiares recursos suficientes para cobrir as suas necessidades básicas, promovendo ao mesmo tempo uma gradual integração social e profissional.

Continua...

Continuação...

<p>Condições para o Acesso Requerente /Agregado Familiar</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◦Residência legal em Portugal. Cidadãos UE, EEE e Estados terceiros que tenham acordo de livre circulação de pessoas na UE têm de residir legalmente no país por pelo menos 1 ano; cidadãos dos restantes de países pelo menos 3 anos. ◦Possuir carência económica grave. ◦Ter 18 anos ou mais, salvo casos de: gravidez; quando for casado ou viver em união de fato há mais de dois anos; tiver menores ou deficientes dependentes exclusivamente do agregado familiar. ◦Estar inscrito no Serviço de Emprego, caso estiver desempregado e apto para trabalhar. ◦Fornecer os documentos necessários à análise da situação financeira e económica. ◦Autorizar a Segurança Social acessar todas as informações necessárias a avaliação da situação socioeconómica. ◦Não estar em prisão preventiva ou cumprir pena de prisão em estabelecimento prisional. ◦Não estar institucionalizado em equipamentos financiados pelo Estado. ◦Em caso de desemprego sem justa causa só pode requerer a prestação um ano após a data do pedido de demissão.
<p>Condições de Recursos</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◦Rendimentos. ◦Pensões. ◦Prestações Sociais. ◦Subsídio mensal relativo ao exercício de atividades ocupacionais de interesse social. ◦Subsídio de habitação ◦Outros rendimentos, fixos ou variáveis.
<p>Montantes Prestações Pecuniárias</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◦Pelo Titular: € 178,15 ◦Pelo 2ª adulto e os seguintes: € 89,07 ◦Por cada criança ou jovens com menos de 18 anos: € 53,44 <p>Exemplos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ◦Casal: € 267,22 ◦Família Monoparental, uma criança: € 231,59 ◦Família Monoparental, dois filhos: € 285,03 ◦Casal com 1 filho: € 320,66 ◦Casal com 2 filhos: € 374,10

Continua...

Continuação...

	Medidas de Inserção	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Aceitação de trabalho ou de formação profissional. ◦ Frequência em sistema educativo ou de aprendizagem. ◦ Participação em programas de ocupação ou outros de carácter temporário, a tempo parcial ou integral, 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 profissional. ◦ Cumprimento de ações de reabilitação profissional. ◦ Cumprimento de ações de prevenção, tratamento e reabilitação na área toxicod dependência. ◦ Desenvolvimento de atividades no âmbito das instituições de solidariedade social. ◦ Utilização de equipamentos de apoio social. ◦ Apoio domiciliário. ◦ Incentivo à criação de atividade por conta própria ou à criação do próprio emprego.
--	----------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fontes: Decreto Lei nº 283/2003; Decreto-Lei nº 133/2012; Guia Prático RSI - Instituto de Segurança Social, 2015c. Informações sistematizadas pela autora

Especificamente sobre os apoios à habitação, são incluídos ao rendimento mensal da família 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 (ISS, 2015c). A atribuição das prestações do programa compete à entidade gestora do sistema de segurança social que pode contratualizar com autarquias, instituições particulares de solidariedade social e outras de reconhecido interesse público sem fins lucrativos, a celebração e o acompanhamento dos contratos de inserção, além da realização de trabalho socialmente necessário ou atividade socialmente útil para a comunidade.

Para a aquisição do direito as prestações da RSI – concedida por doze meses, embora passível de renovação¹¹⁵, desde que se mantenham inalteradas as condições de elegibilidade – a soma dos rendimentos mensais não pode ser igual ou superior ao montante correspondente a composição familiar – mediante comprovada carência econômica grave. Por exemplo: para uma pessoa que vive sozinha a soma dos rendimentos mensais não pode ser igual ou superior a € 178,15; 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 da RSI correspondente. Com base nessa referência, para uma família composta por um casal e dois filhos menores,

¹¹⁵A renovação da prestação não é automática, pois deve ser requerida dois meses antes da sua cessação.

por exemplo, o cálculo é o seguinte: € 178,15 (titular) + € 89,07(2º adulto) + € 53,44 (filho menor) + € 53,44 (filho menor) = € 374,10. O valor máximo corresponde à soma dos seguintes valores, conforme agregado familiar:

Quadro 7 – Escala de valores às Prestações Pecuniárias - RSI – Portugal

Pelo titular	€ 178,15 (100%) valor da RSI
Por cada indivíduo maior	€ 89,07 (50%) valor da RSI
Por cada indivíduo menor	€ 53,44 (30%) valor da RSI

Fonte: Guia Prático RSI - Instituto de Segurança Social, 2015c.

Na prática, para a determinação do valor mensal da prestação pecuniária, inicialmente “calcula-se o total dos rendimentos de trabalho da família no mês anterior ao da apresentação do pedido” e, se forem “variáveis, a média dos rendimentos dos três meses anteriores ao pedido, somando 80% dos rendimentos do trabalho, depois de retiradas as contribuições de segurança social”, e “100% dos rendimentos sem contribuições para a segurança social” (ISS, 2015c, p.10). Em casos de acesso a um emprego pelo titular ou membro do agregado familiar “depois de atribuída a prestação do RSI, durante o primeiro ano apenas são considerados 50% dos rendimentos do trabalho, depois de retiradas contribuições para a segurança social” (ISS, 2015c, p.10). O valor da prestação corresponde ao resultado da subtração do valor do RSI ao total dos rendimentos familiares auferidos. Ou seja, para uma família como a exemplificada, composta por um casal e dois filhos menores, o RSI é concedido quando a renda familiar mensal for inferior a € 374,10. Numa suposição de que os rendimentos do trabalho desse agregado familiar, depois de retiradas as contribuições para a segurança social, atingir € 200,00, tem-se o seguinte cálculo: € 374,10 - (80% € 200,00) = € 374,10 - € 160,00= € 214,10. A título de ilustração, “em 2008, a grande maioria dos beneficiários do RSI não possuíam qualquer outro rendimento além da prestação (69,9%), enquanto uma parte menor possui outro tipo de rendimentos (30,1%)” (ISS, 2009, p. 10).

Sobre o nível de abrangência dos montantes, ainda com base na composição familiar mencionada, a projeção da renda total anual do agregado, incluindo os montantes das prestações, é de € 2.568,00. Cabe lembrar, ver subsecção 4.2.3, Tabela 3, que o limiar de risco de pobreza, no ano de 2014, em Portugal, nos atuais termos pactuados pela UE, envolve uma renda anual de € 6.075,00. A linha de pobreza atualmente pactuada pela UE representa uma linha relativa a 60% da média do rendimento nacional por adulto equivalente após as

transferências sociais. Ou seja, um indivíduo ou família é considerado pobre quando o seu nível de vida é inferior ao limiar de pobreza, determinado quando é auferida uma renda, cujo montante anual líquido seja inferior a 60% da renda média com base no custo de vida. O limiar de risco de pobreza é o valor abaixo do qual se considera que alguém tem baixos rendimentos face ao restante da população. Nesse caso, na experiência portuguesa, assim como na da França, se explicita o descumprimento da Resolução do Parlamento Europeu de 2010 [notificada com o número 2010/2039 (INI)], sobre o papel do rendimento mínimo no combate à pobreza: os regimes de rendimento mínimo adequado devem ser fixados, no mínimo, em 60% do rendimento mediano, no respectivo Estado.

Em síntese, a concepção institucional é de que ao dispor de uma prestação pecuniária, conjugadamente às medidas de inserção, criam-se as condições para que os indivíduos desenvolvam suas potencialidades e capacidades. A lógica é de que o comportamento ativo dos indivíduos define o acesso à participação econômica pela via dos rendimentos do trabalho. Sob este ponto de vista, as situações de privação surgem dos baixos níveis de formação e de capacitação profissional que impedem o acesso aos rendimentos do trabalho e levam à carência econômica grave. Daí procede a lógica da inclusão ativa que se alinha à teoria do capital humano. De maneira convergente, a estrutura básica do RSI se sustenta, especialmente, no princípio da diferenciação positiva: flexibilização e modulação das prestações em função dos rendimentos, das eventualidades sociais e de outros fatores de natureza familiar, social e laboral. Essa flexibilização pode ser confirmada na diminuição ininterrupta, a partir de 2010, do número de famílias e indivíduos com processamento do RSI – ver Tabela 8. Em 2014, por exemplo, 320.712 pessoas recebem as prestações, essa quantidade somente se equipara ao registrado em 2006. A diferença negativa entre o número de indivíduos beneficiários em 2010 com o de 2014 é de 205.174. Esse resultado é maior que o total de indivíduos beneficiários em 2005 – 198.131. Possivelmente, essa expressiva redução esteja associada à implementação da reforma de 2012 – Decreto Lei nº 133 – especialmente em relação à anunciada implantação de ‘maior rigor’ para o acesso às prestações – elegibilidade e condicionalidades.

Tabela 8 – Síntese da Abrangência da RSI em nível de Famílias e Indivíduos Beneficiários – Portugal

Anos	Número de de Famílias Beneficiárias (milhares)	Número de de Indivíduos Beneficiários (milhares)	Percentual da cobertura da população total pelo RSI (indivíduos) %	Valor médio processado de prestação (famílias) €	Valor médio processado de prestação (indivíduos) €	Taxa desigualdade de distribuição de renda %
2004	31.063	84.315	0,80	181,98	66,20	7,0
2005	71.621	198.131	1,88	198,68	71,23	7,0
2006	123.539	332.121	3,15	216,48	79,86	6,7
2007	139.112	369.101	3,50	222,31	82,57	6,5
2008	160.542	417.465	3,95	230,99	87,58	6,1
2009	192.249	485.643	4,59	239,64	92,54	6,0
2010	206.700	525.886	4,97	228,07	87,60	5,6
2011	173.028	447.502	4,23	242,01	89,07	5,7
2012	160.358	420.742	4,01	214,68	83,47	5,8
2013	148.107	360.356	3,45	210,85	86,41	6,0
2014	139.557	320.712	3,07	215,37	91,68	ND

Fontes: Instituto de Segurança Social – ISS, 2015; EUROSTAT, 2015. Dados sistematizados pela autora.

Notas: 1) Para o cálculo da proporção utilizou-se o nº de pessoas com residência habitual no país em 01 de janeiro do respectivo exercício e o nº de indivíduos beneficiários. 2) A taxa de desigualdade de distribuição de renda mede a desigualdade entre extratos extremos de renda de uma população, isto é, compara o rendimento dos 20% mais ricos com o rendimento dos 20% mais pobres de uma população. Quanto maior é este indicador, maior é a desigualdade entre a população, por exemplo, se o rácio é 6 então o rendimento dos 20% mais ricos é seis vezes superior ao dos 20% mais pobres. 3) ND significa dados não disponíveis.

Por outro lado, em atenção aos dados da Tabela 8, nota-se que há uma correlação positiva entre a ampliação da concessão do benefício com a redução das taxas de desigualdade de distribuição de renda. Na medida em que se expande o número de indivíduos e famílias com o RSI – 2004 a 2010 – acontece progressiva redução das taxas de desigualdade de renda, especialmente em 2010 que agrega o maior processamento de benefícios e a menor taxa de desigualdade de renda de toda a série histórica. Isso também pode ser confirmado no intervalo temporal 2011- 2014, pois de maneira concomitante ocorre queda ininterrupta do número de beneficiários e do valor médio processado de prestação – com exceção de 2014 que apresenta uma leve ascensão quando comparado ao valor médio pago em 2013 – sucedendo um novo ciclo de aumento progressivo das taxas de desigualdade de renda: 5,7%, em 2011; 5,8%, em 2012; 6,0 % em 2013.

Tabela 9 – O ex ante e o ex post à implantação das Transferências Sociais - Portugal

Anos	Pessoas em risco de pobreza % (1.000 pessoas) Antes transferências sociais	Pessoas em risco de pobreza % (1.000 pessoas) Após transferências sociais	Variação (antes e após transferências sociais) %	Pessoas em privação material severa % (1.000 pessoas)	Pessoas que vivem em domicílio com muito baixa intensidade de trabalho % (1.000 pessoas)
2004	26,5	20,4	6,1	9,9	6,9
2005	25,7	19,4	6,3	9,3	6,0
2006	25,1	18,5	6,6	9,1	6,6
2007	24,2	18,1	6,1	9,6	7,2
2008	24,9	18,5	6,4	9,7	6,3
2009	24,3	17,9	6,4	9,1	7,0
2010	26,4	17,9	8,5	9,0	8,6
2011	25,4	18,0	7,4	8,3	8,3
2012	25,3	17,9	7,4	8,6	10,1
2013	25,5	18,7	6,8	10,9	12,2
2014	ND	ND	ND	ND	ND

Fonte: EUROSTAT, 2015. Dados sistematizados pela autora.

Notas: 1) Para o cálculo da variação elucidadas na terceira coluna, utilizou-se os dados da primeira e da segunda coluna, da presente Tabela. 2) Em situação de risco de pobreza são pessoas com um rendimento disponível equivalente abaixo do limiar de risco de pobreza, o que corresponde a 60% da mediana nacional do rendimento disponível. A 'velhice' e 'sobrevivência' são considerados renda original e não como transferências sociais. 3) Privação material abrange falta de recursos vivos, onde as pessoas experimentam privações pelo menos 4 de 9 dos seguintes itens: não pode pagar 1) a pagar aluguel ou contas de serviços públicos, 2) manter casa adequadamente quente, 3) enfrentar despesas inesperadas, 4) comer carne, peixe ou um equivalente de proteína a cada segundo dia, 5) uma semana de férias longe de casa, 6) um carro, 7) uma máquina de lavar roupa, 8) uma TV a cores, ou 9) um telefone. 4) As pessoas que vivem em domicílios com muito baixa intensidade de trabalho são as com idades entre 0-59 que vivem em agregados onde os adultos trabalharam menos de 20% do seu potencial de trabalho total durante o ano passado. 5) ND significa dado indisponível.

No cruzamento de dados da Tabela 8 com os da Tabela 9, especificamente quando se compara a evolução do percentual da cobertura da população total pelo RSI com o percentual de pessoas em risco de pobreza antes de transferências sociais, há evidências de um hiato, ou seja, da existência de um contingente populacional sem provisão. Em 2004, por exemplo, apenas 0,8 % da população se beneficia do RSI, muito aquém dos 26,5% de pessoas em risco de pobreza, antes das transferências sociais, e dos 9,9% de pessoas em privação material severa. Mesmo considerando o ano de 2010, que expressa a maior cobertura da população total pelo RSI de toda a série histórica – 4,9%, ainda há significativa lacuna quando se compara aos 26,5% de pessoas em risco de pobreza antes das transferências sociais. No intervalo de 2011 a 2012, apesar das taxas de risco de pobreza antes e depois das transferências sociais, serem relativamente constantes, em 2013 ocorre significativo aumento do percentual de pessoas em risco de pobreza, após transferências sociais de 18,7%, pessoas

em privação material severa – 10,9 % – e de pessoas que vivem em domicílio com muito baixa intensidade de trabalho 12,2%.

Na análise comparativa da evolução dos indicadores antes e após transferências sociais – Tabela 9, novamente 2010 chama a atenção, nesse caso, por apresentar a maior variação da série. Isso significa que 8,5%, a cada 1.000 pessoas, teoricamente saíram da linha em risco de pobreza. Esse fato converge à taxa de desigualdade de distribuição de renda desse mesmo ano, cujo percentual, como referido na Tabela 8, é o menor de todo o período, 5,6%. No recorte das pessoas em privação material severa, quando se compara 2011 que apresenta a menor taxa – 8,3%, com 2013 que possui a maior taxa – 10,9%, resulta uma variação negativa para esse último ano de 2,6%. No indicador, pessoas que vivem em domicílio com muito baixa intensidade de trabalho, no período de 2009 a 2013, sucede um aumento contínuo das taxas. Precisamente em 2013, por cada 1.000 pessoas, com idades entre 0 e 59 anos, 122 delas vivem em agregados onde os adultos trabalharam menos de 20% do seu potencial de trabalho total durante o último ano. No cruzamento desses dados com os da Tabela 10, especificamente com a evolução das taxas de desemprego total, igualmente incide uma elevação contínua no período de 2010 a 2013. Em 2013, 16,4%, para cada 100 pessoas ativas, indivíduos com idade dos 15 aos 74 anos, 16 delas se encontram desempregadas.

Tabela 10 – Taxa de Desemprego e Média Anual de Desempregados Inscritos no CEIFP – Portugal

Anos	Taxa de Desemprego Total % (15-74 anos)	Média Anual de Desempregados Inscritos nos Centros de Emprego e de Formação Profissional Total e por Tempo de Inscrição (indivíduos – milhares)				Prestações Sociais por função % do total de benefícios	
		Menos de 1 ano	1 ano ou mais	Total	% da População total pelo total de inscritos	Exclusão social	Desemprego
2004	7,8 (e)	268,0	193,1	461,0	4,40	0,98	5,68
2005	8,8 (e)	276,2	201,0	477,2	4,54	1,04	5,81
2006	8,9 (e)	267,8	191,7	459,5	4,37	1,14	5,51
2007	9,1 (e)	242,5	167,7	410,2	3,89	1,21	5,07
2008	8,8 (e)	240,2	154,3	394,5	3,73	1,21	4,53
2009	10,7 (e)	332,9	162,7	495,5	4,69	1,37	5,35
2010	12,0 (e)	338,4	217,4	555,8	5,25	1,38	5,68
2011	12,9	322,3	229,7	551,9	5,22	1,16	5,50
2012	15,8	411,9	255,3	667,2	6,32	1,14	6,81
2013	16,4	389,5	318,3	707,8	6,74	ND	ND
2014	14,1	323,8	315,4	639,2	6,13	ND	ND

Fontes: PORDATA, 2015. EUROSTAT, 2015. Dados sistematizados pela autora.

Notas: 1) Para o cálculo da proporção da população total inscrita nos Centros de Emprego e de Formação Profissional, utilizou-se o nº de pessoas com residência habitual no país em 01 de janeiro do respectivo exercício. 2) A taxa de desemprego¹¹⁶ representa o nº de desempregados em percentagem da força de trabalho. 3) Desempregados Inscritos nos Centros de Emprego do Instituto de Emprego e de Formação Profissional. 4) As prestações sociais são transferências, em dinheiro ou em espécie, por regimes de proteção social para as famílias e indivíduos para aliviá-los da carga de um conjunto definido de riscos ou necessidades. As funções (ou riscos) são: doença / cuidados de saúde, invalidez, velhice, sobreviventes, família / filhos, desemprego, habitação, exclusão social não especificadas (ne). 5) Para o cálculo da proporção da população total utilizou-se o nº de pessoas com residência habitual no país em 01 de janeiro do respectivo exercício. 6) ND significa dado indisponível. 7) (e) significa estimativa.

Em relação à média anual de desempregados inscritos nos Centros de Emprego do Instituto de Emprego e de Formação Profissional – CEIFP, no ano de 2014, por exemplo, do total dos indivíduos, quase a metade mantém vínculo com esses Centros por 1 ano ou mais. Essa evidência remete a parte dos fundamentos da teoria do capital humano, na medida em que a formação profissional e/ou outras medidas de inserção, por si só, não propiciam o acesso imediato a um emprego, o que é possível constatar quando se compara as variações por tempo de inscrição, menos de 1 ano e 1 ano ou mais. Na comparação da evolução do número de indivíduos com processamento do RSI – Tabela 7, com a da média anual de desempregados inscritos nos CEIFP – Tabela 10, nota-se que os dados ilustrados no intervalo 2007-2011, em ambos os indicadores praticamente se equivalem, fato que não se repete no período seguinte – 2012 a 2014. Nesse último ano, 320.712 indivíduos recebem o RSI, o que representa cerca de 50% de inscritos nos CEIFP – 639.200.

Em síntese, os dados quantitativos – com ressalvas quanto aos seus limites – revelam o seguinte: 1) no intervalo 2006-2009 ocorre progressivo aumento do número de famílias e indivíduos beneficiários do RSI e, de maneira concomitante, a diminuição ininterrupta das taxas de desigualdade de renda; 2) a partir de 2010 ocorre redução do número de famílias e indivíduos beneficiários do RSI e aumento das taxas de desigualdade de renda; 3) apesar das constantes oscilações do valor médio processado de prestação – ocorrendo ínfimas variações ora positivas ora negativas – há uma leve ascensão do valor em 2014 se comparado ao de 2013; 4) quando se compara as taxas de risco de pobreza antes e depois de transferências sociais, são reveladas variações que ilustram os impactos positivos das transferências sociais, apesar de, mesmo após esse amortecimento, permanecerem expressivas; 5) nos últimos três

¹¹⁶ A força de trabalho é o nº total de pessoas empregadas e desempregadas. Os desempregados são as pessoas entre 15 e 74 anos que estavam: a. sem trabalho durante a semana de referência, b. Atualmente disponíveis para emprego remunerado ou auto-emprego antes do final das duas semanas após a semana de referência, c. buscando trabalho, ou seja, tinham feito diligências específicas no período de quatro semanas que terminou com a semana de referência para procurar emprego pago ou auto-emprego ou que encontrou um emprego para começar mais tarde, ou seja, dentro de um período de, no máximo, três meses (EUROSTAT, 2015).

anos as taxas de risco de pobreza antes e depois das transferências sociais são relativamente estáveis; 6) em 2013 o percentual de pessoas em privação material severa, de pessoas que vivem em domicílio com muito baixa intensidade de trabalho, e de desemprego total, é o mais alto de toda a série histórica: 10,9%, 12,2%, 16,4%, respectivamente.

Nesse sentido, o RSI português, assim como os em execução no seu continente, possui características próprias que o particulariza. Da mesma maneira, acredita-se ocorre com os Programas de Transferência Condicionada de Renda, implantados na América Latina a partir dos anos 1990. No capítulo seguinte, pretende-se reunir algumas informações no sentido de ‘mapear’ essas distintas experiências na abrangência dos países que compõem o Mercado Comum do Sul – MERCOSUL, com ênfase nas experiências do Chile e do Brasil, de forma a se ter uma possível linha reflexiva que permita, posteriormente, algumas comparações entre essas práticas.

5 TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA DE RENDA EM CONTEXTO DE AJUSTE ESTRUTURAL NA AMÉRICA LATINA

Na América Latina – AL, a implantação de Programas de Transferência Condicionada de Renda – PTCR é contemporânea à adesão involuntária, pelos Estados nacionais, às reformas de primeira geração sugeridas em 1989 no Consenso de Washigton¹¹⁷, as quais são caracterizadas, por seu idealizador, John Williamson, como fundamentais à superação do lento crescimento econômico da região. Na prática, em termos de bem estar-social, essas reformas consolidam processos como: disciplina orçamentária pelo Estado, impulsionando revisão de pauta dos direitos sociais com reformas restritivas nos sistemas de proteção social; a destatização de instituições públicas, o que inclui a terceirização e/ou mercantilização de direitos sociais básicos como a saúde e previdência; liberalização dos fluxos financeiros e a ampliação do mercado externo, representando, a par das privatizações, ampla flexibilização do mercado de trabalho e dos direitos sociais correspondentes. Sobre o Consenso de Washington, há de que “nesse documento, consta a série de reformas que as economias estatizadas da América Latina deveriam aplicar para atrair novamente os capitais privados depois da arrasadora crise da dívida dos anos 1980, a década perdida, como ficou registrada na literatura” (LIMA et al, 2014, p. 50).

A preponderância dos organismos internacionais – BM, FMI, no controle da economia mundial, especialmente sobre os países de baixa e média renda como os da América Latina, possui relação direta ao controle dos gastos públicos orçamentários, com ênfase aos relacionados às políticas sociais, a fim de garantir regularidade no pagamento de dívida externa a favor dos países centrais. “O FMI só concede recursos se os países se engajarem em políticas como corte dos gastos, aumento de impostos e elevação das taxas de juros, medidas que levam a retração da economia” (STIGLITZ, 2002, p. 39). As implicações sociais dessa dependência econômica e tecnológica, se materializam na ampliação da desigualdade de renda e riqueza no continente, considerada uma das taxas mais expressivas do mundo. “Trata-se de uma conjuntura econômica dramática, dominada pela distância entre minorias abastadas e massas miseráveis. Permanecem as antinomias entre pobreza e cidadania” (YAZBEK, 2012, p. 300).

¹¹⁷Temas tratados na seção 2.3.

Pesquisadores e organismos internacionais, principalmente a partir da metade da década de 1990, consideram primordial vincular a pobreza ao tema da desigualdade. Sob esse aspecto, há uma unanimidade sobre ser essa região a mais desigual do mundo, com exceção da África Subsaariana [...]. Nesse sentido, os mesmos organismos internacionais que vêm levantando indicadores econômicos e sociais, sobre os quais diagnosticam vulnerabilidades, riscos, miséria, desigualdade, etc., são os que propuseram e controlam a execução do ajuste estrutural, que analisam a pobreza e propõem alternativas de sua *erradicação* (LIMA et al, 2014, p.52-3).

De fato, contraditoriamente, organismos internacionais, ao mesmo tempo em que propõem ajustes estruturais, na linha da austeridade, incorporam discurso de combate à pobreza pela via do crescimento sustentado. O que implicitamente traduz, visto que no discurso oficial mundial de combate à pobreza tal preocupação não é referida, a ideia de que há “medo do contágio financeiro se espalhar por todo mundo, de que a queda de um mercado emergente signifique que outras também cairão” (STIGLITZ, 2002, p. 32). Em convergência à ideia de contenção de risco sistêmico, o modelo de crescimento sustentado no âmbito da economia mundial pressupõe, por exemplo, que a ampliação das exportações dos países pobres aos países ricos, permite aos primeiros obterem moeda estrangeira e, assim, importarem os bens de capital dos últimos países (SACHS, 2005). No domínio da AL a estratégia que conjuga crescimento econômico com o combate à pobreza, pela via das políticas sociais focalizadas, sem colocar em questão a economia de mercados, é nomeada de neodesenvolvimentismo. “Os fundamentos sobre o surgimento e desenvolvimento dos PTRC na América Latina e Caribe podem ser buscados na categoria teórica neodesenvolvimentismo, fundamental para a compreensão das transformações ocorridas na proteção social a partir dos anos 1990” (SILVA, 2014, p.106).

O princípio da referida categoria é de que a redução da pobreza se faz necessária para os países que almejam o crescimento econômico, sob a ressalva de que “governos fracos e intrusos demais prejudicam a estabilidade e o crescimento” (STIGLITZ, 2002, p. 269). Nessa perspectiva moderada, as economias bem-sucedidas fazem uso dos mercados, mas ao mesmo tempo reconhecem o papel do governo como condutor de um desenvolvimento sustentável com foco na ampliação das oportunidades e capacidades das pessoas como educação, saúde e segurança de renda. “O novo desenvolvimentismo é um conjunto de valores, ideias, instituições e políticas econômicas por meio das quais, no início do século XXI, os países de renda média procuram alcançar os países desenvolvidos” (BRESSER-PEREIRA, 2010, p.42). Trata-se, nos termos utilizados por esse último autor, não de uma teoria econômica, em vista de ser considerada uma estratégia de desenvolvimento que se ampara em fundamentos keynesianos e na teoria econômica do desenvolvimento. Tem-se, então, que é nesse contexto

histórico de início do século XXI que os PTCR na América Latina se proliferam, expressão comumente utilizada pela literatura.

Trata-se de agenda estabelecida em 2000 pela ONU, a qual é nomeada de Metas ou Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – ODM, a fim de reduzir pela metade, até 2015, os índices de extrema pobreza em nível mundial. Cabe referir que a pobreza e a indigência na AL e Caribe, diferentemente da UE, que utiliza uma linha relativa, é mensurada com base no método do custo das “necessidades básicas, que compara el ingreso por habitante de cada hogar com el valor de la línea de pobreza (que refleja el monto mínimo necessário para satisfacer necesidades esenciales) o de indigência (que muestra el valor de una canasta básica de alimentos)” (CEPAL, 2012, p. 42). Nessa escala, os dados disponibilizados por essa Comissão, referente ao ano de 2002, revelam que 19,3% da população da AL e Caribe viviam em situação de indigência, além de 43,9%, quase a metade da população, estar em situação de pobreza. Em análise contemporânea aos dados da CEPAL, a qual leva em consideração o crescimento econômico e da pobreza nas principais economias da América Latina – Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, México e Venezuela, a conclusão é de uma coexistência, isto é, principalmente “ao longo dos últimos 50 anos, a região avança rapidamente rumo às transformações em sua estrutura produtiva e daí obtém resultados que lhe conferem significativas taxas de crescimento econômico, em paralelo conserva e amplia um conjunto de desigualdades sociais” (REIS, 2004, p.09).

Por isso, a prioridade dos ODM é erradicar a extrema pobreza e a fome, a qual é seguida das seguintes metas: universalizar a educação primária; promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; reduzir a mortalidade infantil; melhorar a saúde materna; combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças; garantir a sustentabilidade ambiental; estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento. Em relação ao primeiro e ao último objetivo é pertinente pontuar que a pauta de combate à pobreza e decorrentes ações em nível mundial, no século XXI, possui relação direta à economia mundial amplamente globalizada, o que representa a interdependência entre países e regiões e, de modo consequente, a preocupação dos países de renda alta com os de renda média e baixa, com vistas a conter o denominado risco sistêmico. Ocorre que, nos anos 2000, o próprio idealizador das reformas do Consenso de Washington – John Williamson (2004), propõe a revisão de pauta do ajuste de primeira geração, com uma nova agenda para América Latina, nomeada de segunda geração e à prova de crises.

Embora tais temas já tenham sido tratados no presente estudo¹¹⁸, cabe lembrar, em face da sua importância, que esse novo ajuste estima implantar reformas institucionais como a concessão de independência a um banco central e reforma do judiciário¹¹⁹, de maneira alinhada a uma agenda social como a distribuição de renda e a ampliação das oportunidades dos pobres. Resumidamente, a agenda social inclui: distribuição de renda com ênfase na arrecadação de impostos diretos¹²⁰; melhora na área da educação visando o desenvolvimento de capital humano; reforma agrária nos moldes do programa brasileiro em que existe ajuda aos trabalhadores rurais à compra de terras dos latifundiários, sendo os direitos de propriedade respeitados; a expansão do microcrédito com redução das taxas de juros de mercado. A perspectiva referida pelo idealizador do novo ajuste é de que tais reformas, ao mesmo tempo em que promove uma revolução social, preserva os interesses das pessoas ricas.

O fato é que essa nova agenda social, da maneira como é idealizada, além de preservar a economia de mercados, estima promover acesso aos pobres a recursos que lhes permitam *construírem seu caminho para fora da pobreza*, compatibilizando-se à teoria de capital humano que se baseia em princípio (neo) liberal. Cabe considerar que a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL, idealizada pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, com vistas a promover o desenvolvimento econômico do continente, desde sua criação em 1948 se alinha, assim como a Comissão Europeia, a uma perspectiva integracionista. Na atualidade, ambas as Comissões, nos domínios de suas respectivas abrangências territoriais, recomendam medidas de combate à pobreza, com a finalidade de promover a coesão/integração social, com destaque aos programas de RMI e de TCR, respectivamente, sob forte influência dos pressupostos contidos na teoria do capital humano.

Essa teoria pressupõe que as capacidades, talentos e aptidões individuais podem ser incrementados e, conseqüentemente, as oportunidades de acesso à renda do trabalho ampliadas, fato que permite, por exemplo, que ocorra a socialização do consumo e a manutenção da economia de mercados. Exponente autor, ao tratar dessa teoria, deixa claro as suas influências: “os economistas sempre souberam que as pessoas são parte importante da riqueza das nações [...]. o filósofo-economista Adam Smith audaciosamente incluiu todas as habilidades

¹¹⁸Temas abordados na seção 2.3.

¹¹⁹“O judiciário na América Latina é notório por ignorar, por exemplo, considerações econômicas anulando direitos de credores a tal ponto que estes se tornam relutantes a emprestar. Ou pior ainda, há casos em que seus membros são tão corruptos que os juízes são pagos para permitir que o dinheiro seja recuperado” (WILLIAMSON, 2004, p.10).

¹²⁰São impostos arrecadados, pelo Estado, de maneira direta, isto é, sobre o patrimônio e renda dos cidadãos. Já os impostos indiretos envolvem taxaçaõ sobre produtos e serviços disponíveis ao consumo (STIGLITZ, 2003).

adquiridas e de utilidades de todos os habitantes de um determinado país como parte do capital” (SCHULTZ, 1973, p. 32-3). Em publicação intitulada “Enfrentado o Futuro da Proteção Social”, a CEPAL entende que o desenvolvimento das economias latino-americanas e caribenhas “requer uma transformação das estruturas produtivas acompanhada de um processo intensivo de formação de capital humano [...] a desigualdade está refletida de forma muito clara na exposição a riscos e, sobretudo, na capacidade de reagir na presença deles” (2006, p. 6-7). O problema fundamental dessa concepção é que essa condiciona tanto a origem, como as consequências das desigualdades, ao patamar individual, ocorrendo interpretação conjuntural da crônica desigualdade de renda e riqueza da região, cuja origem é estrutural.

Em realidade, essa culpabilização dos indivíduos também se traduz na sua estigmatização, em vista de tratar a incorporação de políticas focalizadas na pobreza e extrema pobreza como uma concessão do Estado na forma de apoio aos que possuem voz mais fraca no debate público: “diante de necessidades e direitos considerados universais, o Estado deve apoiar especialmente os que não estão em condições de se autofinanciar e cuja voz é mais fraca no debate público” (CEPAL, 2006, p.14). O fato é que essa lógica corresponde a uma reorientação dos sistemas de proteção social, isto é, “o investimento público nas políticas universais de seguridade social, consideradas ineficientes, caras e inibidoras do crescimento econômico, é direcionado para os PTCR, focalizados nos extremamente pobres, considerados inovadores e altamente difundidos” (SILVA, 2014, p. 108). Daí a reiterada recomendação, por parte dessa Comissão, da implantação de PTCR, pois “combinam o alívio imediato da pobreza (como déficit de renda) com o fortalecimento do capital humano das novas gerações, o que fomenta as sinergias positivas entre esses objetivos a curto e longo prazo e entre distintas dimensões do capital humano” (CEPAL, 2006, p.47).

Atualmente, a *División de Desarrollo Social – DDS*, da CEPAL, mantém uma Base de dados¹²¹ de programas de *protección social no contributiva en América Latina y el Caribe* — agregando informações sobre a estruturação dos PTCR em execução na região no ano de 2015, a partir de dimensões como: descrição, financiamento, população alvo, condicionalidades, despesas, cobertura, etc. Assim, a partir de pesquisa exploratória, realizou-se um levantamento, com o objetivo de evidenciar os países da América Latina e Caribe que

¹²¹Para consultar o banco de dados – disponível na rede mundial de computadores – ver seção das referências.

desenvolvem PTCR no ano de 2015 em escala geográfica nacional¹²², bem como referir as suas experiências precedentes, a partir das informações sistematizadas no Quadro 8. Antes disso, cabe destacar recente publicação da CEPAL (2014), que trata do Panorama Social da América Latina (18 países), cujas taxas de pobreza e indigência ou pobreza extrema para o ano de 2013 são, respectivamente, 28,1% e 11,7% do total populacional. Já em 2012, quando comparado a 2013, tem-se que as taxas de pobreza são as mesmas – 28,1%, enquanto as de indigência ou extrema-pobreza são de 0,4 pontos percentuais abaixo – 11,3%. Também consta na referida publicação que as estimativas de 2013 são similares as de 2011 – 11,6% – “o que representa um retrocesso em termos dos resultados alcançados em anos precedentes” (CEPAL, 2014, p.11). Nota-se, então, que apesar de alguns países como Chile e Brasil em 2012 – Quadro 8 e 9 – incluírem nos PTCR novos componentes cuja população-alvo são famílias em situação de extrema pobreza, bem como, nesse mesmo ano, o Haiti indicar a implementação de PTCR, as taxas referentes à extrema pobreza não sofrem impactos significativos no que se refere à sua redução.

Quadro 8 – América Latina e Caribe: países e seus respectivos Programas de Transferência Condicionada de Renda – PTCR em 2015

País	Denominação	Ano
 Argentina	(Jefas y Jefes de Hogar Desocupados 2002-2005) <i>Asignación Universal por Hijo para Protección Social</i> (2009 -)	
 Belize	<i>Creando Oportunidades para nuestra transformación social</i> (2011)	
 Bolívia	<i>Bono Madre Niña-Niño Juan Azurduy</i> (2009 -)	
 Brasil	Bolsa Família (2003 -)	
 Chile	<i>Chile Solidario</i> (2002 -) <i>Ingreso Ético Familiar</i> (2012 -)	
 Colômbia	<i>Más Familia en Acción</i> (2001 -)	

Continua...

¹²²Na Argentina desde 2005 existe programa de escala regional – cidade de Buenos Aires – *Programa de Ciudadanía Portenã* – financiado pelo *Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, a fim de incluir famílias em situação de indigência e pobreza, sob condicionalidades no campo da educação e saúde.

Continuação...

 Costa Rica	<i>Superrémonos (2000-2002)</i> <i>Avancemos (2006 -)</i>
 Ecuador	<i>Bono Solidario (1998-2003)</i> <i>Bono de Desarrollo Humano (2003 -)</i>
 El Salvador	<i>Comunidades Solidarias (ex- Red Solidaria) (2005)</i>
 Guatemala	<i>Mi Familia Progressa (2008-2011)</i> <i>Mi Bono Seguro (2012 -)</i>
 Haiti	<i>Ti Manman Cheri (2012-)</i>
 Honduras	<i>Programa de Asignación Familiar (PRAF) (1990-)</i>
 Jamaica	<i>Programme of Advancement Through Health and Education (PTH) (2001-)</i>
 México	<i>Programa Oportunidades (1997-2014)</i> <i>Prospera – Programa de Inclusión Social (2014 -)</i>
 Panama	<i>Red de Oportunidade (2006 -)</i>
 Paraguai	<i>Abrazo (2005 -)</i> <i>Tekoporã (2005 -)</i>
 Peru	<i>Juntos (Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres) (2005 -)</i>
 República Dominicana	<i>Programa Solidaridad (2005-2012)</i> <i>Progressando com Solidaridad (2012 -)</i>
 Trinidad e Tobago	<i>Target Conditional Cash Transfer Program (TCCTP) (2005)</i>
 Uruguai	<i>Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) (2005-2007)</i> <i>Asignaciones Familiares (2008 -)</i>
 Venezuela	ND

Fonte: División de Desarrollo Social, DDS, CEPAL, 2015a. Dados sistematizados pela autora.

Nota: 1) Para o aprofundamento das experiências desenvolvidas no domínio da América Latina ver SILVA (Coord.) et. al (2014); MAGRO (2012); STEIN (2005; 2008). 2) ND significa dado indisponível.

Tem-se, então, que dos vinte e dois países que integram a América Latina e Caribe, apenas dois não desenvolvem PTCR em 2015: Nicarágua e Venezuela. Nesse último país, como destacado no Quadro 8, não foram encontrados dados, o que não é o caso da Nicarágua, pois é referido programa – nomeado de Rede de Proteção Social (2000-2006), com apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, destinado às famílias em situação de extrema pobreza, com a especificidade de ter como escala geográfica as zonas rurais. Outro aspecto evidenciado é que a grande maioria dos países iniciaram os PTCR até meados de 2000, ou seja, apenas Honduras (1990), México (1997) e Equador (1998) os precedem, pois implantaram os seus respectivos programas ainda na década de 1990, com destaque para Honduras por figurar como o pioneiro. A título de reflexão – é possível referir, de maneira geral, que os programas revelam simetrias quando da focalização nas famílias em situação de pobreza/pobreza extrema/vulnerabilidade, as quais se convertem em categorias como mulheres, crianças, adolescentes, gestantes, etc.

São todos categoriais no sentido de serem focalizados em categorias (idosos, pessoas com deficiência, jovens, etc.) e/ou em situações bem específicas, ligadas à miséria absoluta e vulnerabilidade extrema. Nesse sentido são *ex post* e não *ex antes*, ou seja, possuem caráter de minimização da situação já instalada e não de prevenção. São concedidos mediante diversas condicionalidades, além da comprovação da situação de miséria/pobreza: idade, deficiência, moradia, participação em atividades sociais ou comunitárias, disposição do beneficiário ou de sua família para trabalhar ou realizar atividades de inserção social. Seus valores são reduzidos, em geral bem abaixo do valor do salário mínimo [...] alguns são incorporados à renda, criando um efeito perverso: se a soma do benefício e de outras formas de rendimento ultrapassar a renda *per capita* mínima exigida, o beneficiário é excluído (BOSCHETTI, 2008, p.192).

Por outro lado, diferem quanto à ênfase dada a cada componente, desnutrição, trabalho infantil, saúde, educação, qualidade de vida, trabalho, etc. Aspecto que merece destaque são programas reestruturados que atribuem ênfase aos componentes direcionados ao incremento de capacidades e competências, desenvolver capital humano a fim de romper com ciclos de pobreza intergeracional. É o que ocorre, por exemplo, no programa do México – *Prospera: Programa de Inclusión Social* (2014), que inclui, quando comparado ao programa precedente nomeado de *Oportunidades* (1997-2014), novos componentes como a inclusão financeira e a inserção laboral. Outra experiência a ser destacada é a de Trinidad e Tobago – *Target Conditional Cash Transfer Program* (2005), cujo programa, destinado às famílias em extrema

pobreza, prevê as seguintes condicionalidades: emprego, inscrição das pessoas elegíveis no agregado familiar numa agência de emprego, capacitação e informação; participação dos beneficiários em atividades de capacitação e habilidades para a vida, planejamento familiar e financeiro; capacitação profissional – 85% de frequência nos cursos de capacitação profissional. Importante referir que tais perspectivas remetem às denominadas políticas de ativação, a exemplo da política de inclusão ativa¹²³ recomendada pela UE aos países da sua abrangência, qualificando-se como importante tema a ser pesquisado.

Tendo como base tais informações, na seção, a seguir, serão abordados os PTCR em execução nos países do MERCOSUL, pois se configuram, em termos metodológicos, como recorte amostral desta pesquisa. Estima-se, ainda que de forma breve, evidenciar as suas (a) simetrias em nível intra-bloco, com ressalvas quanto ao limite das fontes e das interpretações decorrentes, haja vista a complexidade e heterogeneidade desses programas. Isso significa que não há pretensão de desenvolver estudo de caso das experiências, mas explicitá-las, apoiando-se, para isso, na referida base de dados da DDS – CEPAL, assim como na importante literatura produzida sobre o tema no domínio das ciências humanas e sociais.

5.1 AS EXPERIÊNCIAS DOS PAÍSES DO MERCOSUL

A década de 1990, além de configurar a implantação de Programas de Transferência Condicionada de Renda – PTCR e a adesão involuntária, pelos Estados nacionais, às reformas neoliberais de primeira geração, sugeridas em 1989, no Consenso de Washington¹²⁴, também comporta a criação – em 1991 pelo Tratado de Assunção, do Mercado Comum do Sul – MERCOSUL¹²⁵. Esse bloco econômico, no início de 2016, é composto por Estados-parte – Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela – e Estados-associados – Chile, Peru, Colômbia, Equador, Guiana e Suriname. Cabe mencionar que o Chile, diferentemente dos demais países do bloco, coloca em prática medidas de ajuste estrutural na década de 1970. Logo, é considerado pelo proponente das recomendações do Consenso de Washington – Williamson (2004), como o país da AL que mais se empenhou na execução das reformas de primeira geração.

¹²³Na seção 4.1 do presente estudo aborda-se recente Recomendação da Comissão Europeia [2008/867/CE] sobre a inclusão ativa das pessoas excluídas do mercado de trabalho.

¹²⁴Sobre o Consenso de Washington e reformas de primeira geração ver seção 2.3 e capítulo 5.

¹²⁵Sobre o MERCOSUL ver capítulo 3 do presente estudo.

Em decorrência, os impactos sociais impulsionados pelas referidas reformas, como o desemprego estrutural e a extrema pobreza, podem ser confirmados nos indicadores sociais de alguns países do MERCOSUL. Entre eles o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH – do Paraguai, Brasil, Uruguai e Argentina que em 2003 ocupam, respectivamente, as seguintes posições no *ranking* mundial: 88^a, 63^a, 46^a, 34^a (COMISSÃO EUROPEIA, 2007). O IDH do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, indicador utilizado nos relatórios sociais de organismos internacionais, é criado na década de 1990 pelo economista indiano Amartya Sen, que inclui novas dimensões – educação e longevidade – na aferição da pobreza, além da renda. “Os Programas de Desenvolvimento Humano integram as políticas cujo marco apoia-se na orientação da ‘inversão de capital humano’, baseados na concepção de que sua ausência é uma das razões da reprodução intergeracional da pobreza” (STEIN, 2005, p. 268).

Embora o Brasil apresente IDH desfavorável quando comparado ao do Uruguai e da Argentina, o mesmo figura em 2005, contraditoriamente, como a maior economia do bloco econômico – 79% do PIB do MERCOSUL – à frente da Argentina com 18%, do Uruguai com 2%, e do Paraguai com 1%. Concomitante a essas evidentes assimetrias socioeconômicas intra-bloco, entre 1990–2003, no domínio dos indicadores dos ODM da ONU, quase a totalidade dos países do MERCOSUL apresentou evolução positiva (COMISSÃO EUROPEIA, 2007). Tal evolução comumente é associada à implantação de PTCR, o que representa alinhamento às orientações emitidas por organismos internacionais. Em 2015, tem-se que a maioria dos países que compõem o bloco econômico desenvolvem PTCR em escala geográfica nacional¹²⁶ – Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai – ao passo que apenas três deles não são referidos – Guiana, Venezuela e Suriname – como apresentado no Quadro 9.

Sobre os programas desses países, considerando os seus princípios básicos, é possível destacar algumas simetrias, na medida em que representam uma política pública de natureza assistencial não contributiva condicionada a determinadas obrigações, cuja materialidade ocorre por meio de transferências monetárias e não monetárias às famílias em situação de pobreza/ extrema pobreza/vulnerabilidade, as quais se convertem em categorias como mulheres, crianças, adolescentes, gestantes, etc. Por outro lado, ao confrontar as

¹²⁶Na Argentina, por exemplo, desde 2005 há programa de escala regional - cidade de Buenos Aires – *Programa de Ciudadanía Portenã* – financiado pelo Gobierno de la *Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, a fim de incluir famílias em situação de indigência e pobreza, sob condicionalidades no campo da educação e saúde.

particularidades das experiências em questão, evidenciam-se assimetrias, tanto de cunho qualitativo, como quantitativo. A fim de explicitá-las, atenta-se para algumas dimensões que estruturam os PTCR em desenvolvimento nos países em questão: princípios básicos, população-alvo, condicionalidades, despesas (% PIB), cobertura efetiva (pessoas % Pop.), fontes de financiamento.

Quadro 9 – Síntese dos PTCR – Países do MERCOSUL – Estados Partes e Estados Associados – 2015 – (08 países)

 Argentina	Ano de Início	2009
	Denominação em 2015	Asignación Universal por Hijo para Protección Social
	Princípios Básicos	Melhorar a qualidade de vida e o acesso à educação para crianças e adolescentes, incluindo em 2011, componente que abrange gestantes, a fim de reduzir a mortalidade infantil, bem como melhorar a qualidade dos processos de gravidez, parto e puerpério.
	População Alvo	Famílias com filhos menores de 18 anos e/ou mulheres grávidas que se encontram em situação de desemprego ou na economia informal.
 Brasil	Ano de Início	2003
	Denominação em 2015	Bolsa Família
	Princípios Básicos	Tem origem na unificação de quatro PTC setorializados (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação, Auxílio Gás). Em 2005, unifica com o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). Desde 2012 inclui benefício para a superação da extrema pobreza que cobre a diferença entre a renda familiar <i>per capita</i> e o valor da linha de pobreza extrema. Prevê o acesso aos beneficiários em programas desenvolvidos nos municípios: formação profissional, educação, micro-crédito, etc.
	População Alvo	Famílias em situação de pobreza e extrema pobreza
 Chile	Ano de Início	2002 /2012
	Denominação em 2015	Chile Solidário/Ingreso Ético Familiar
	Princípios Básicos	Prevê a abordagem psicossocial, o acompanhamento e a articulação de serviços a favor da sua população-alvo, a partir do programa Puente. Desde 2011 integra novos componentes com foco nas famílias na extrema pobreza, por meio do Programa <i>Bonificación al Ingreso Ético Familiar (Asignación Social)</i> .
	População Alvo	Famílias e pessoas em situação de extrema pobreza

Continua...

Continuação...

 Colômbia	Ano de Início	2001
	Denominação em 2015	Más Familias en Acción
	Descrição	Desde 2006 integra o sistema de articulação de diversos componentes da oferta pública, o <i>Red Unidos</i> , que abrangem o acompanhamento familiar e comunitário, com a finalidade de promover o acesso a prestações sociais.
	População Alvo	Famílias em situação de pobreza e vulnerabilidade; indígenas com crianças menores de 18 anos (desde 2007).
 Equador	Ano de Início	2003
	Denominação em 2015	Bono de Desarrollo Humano
	Descrição	Integra o Programa Proteção Social – PPS, o que representa a articulação de programas de microcrédito e formação profissional.
	População Alvo	Famílias pobres com crianças menores de 16 anos, idosos e pessoas com deficiência.
 Paraguai	Ano de Início	2005
	Denominação em 2015	Tekoporâ/ Abrazo
	Descrição	O programa <i>Tekoporâ</i> compõe os programas de proteção social da <i>Secretaría de Acción Social</i> . A especificidade do programa <i>Abrazo</i> é o seu foco no trabalho infantil.
	População Alvo	Famílias em situação de extrema pobreza com filhos menores de 14 anos, mulheres grávidas, pais viúvos, idosos.
 Peru	Ano de Início	2005
	Denominação em 2015	Juntos – Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres
	Descrição	Integra Estratégia Nacional de Crescimento, cujo objetivo é a luta contra a pobreza e desnutrição infantil crônica, tem como base três áreas: restauração dos direitos fundamentais; o desenvolvimento produtivo e a rede de segurança social.
	População Alvo	Famílias em situação de extrema pobreza, risco e exclusão com mulheres grávidas, pais viúvos, idosos e/ou crianças com até 14 anos.
 Uruguai	Ano de Início	2008
	Denominação em 2015	Asignaciones Familiares
	Descrição	Programa dirigido a crianças e adolescentes cujas famílias estão em situação de pobreza. É parte do Plano de Equidade implementado a partir de 2008. Prevê transferência monetária e, ao mesmo tempo, visa estimular o retorno e a permanência de crianças e jovens no sistema de ensino.
	População Alvo	Famílias em situação de pobreza

Fonte: División de Desarrollo Social, DDS, CEPAL, 2015a. Dados sistematizados pela autora.

O *Asignación Universal por Hijo para Protección Social* em desenvolvimento na Argentina desde 2009, abrange famílias com filhos menores de 18 anos e/ou mulheres grávidas que se encontram em situação de desemprego ou na economia informal, no intuito de melhorar a qualidade de vida, o acesso à educação para crianças e adolescentes, bem como promover o controle da mortalidade infantil a partir de componente que prevê alocação para proteção social de gestantes. Requer condicionalidades na área da saúde e da educação como o controle da frequência escolar aos filhos com idade entre 5 e 18 anos. É o único programa que menciona e apresenta critérios para o acesso de estrangeiros às transferências: no mínimo três anos de residência definitiva no país. Em termos quantitativos, em 2012¹²⁷ as despesas executadas pelo programa – financiado pelo Fundo de Garantia de Sustentabilidade de Previdência Social Integrada Argentina e o Sistema Integrado de Aposentadoria e Pensões – correspondem a 0,40% do PIB, com uma cobertura de 8,62% do total populacional. Em termos históricos, o *Asignación Universal por Hijo para Protección Social* criado por Decreto Presidencial ocorre no,

[...] tercer momento de reconfiguración de la política de asistencia social en el ‘período Kierchnerista’ se relaciona con la coyuntura política caracterizada por la derrota oficialista en los comicios de mediados del año 2009. En este contexto el gobierno impulsa dos programas sociales que participan en la construcción del consenso social, en un contexto de disputa y conflictividad social: 1. ‘Argentina trabaja’, que implica la transferencia de renta a través de la constitución de cooperativas, concentrándose en el conurbano bonaerense; 2. La ‘Asignación Universal por hijo para protección social’ (SOTO, 2013, p.72)

Nesse sentido, evidencia-se que o programa *Asignación Universal por Hijo para Protección Social*, em desenvolvimento na Argentina se estabelece num contexto histórico de reconfiguração da política de assistência social do país, cuja característica são as disputas políticas que fragilizam o então governo nomeado de período Kierchnerista. Como destacado no Quadro 8, a Argentina, antes do atual programa, já havia implantado PTCR que perdurou de 2002 a 2005: o *Jefas y Jefes de Hogar Desocupados*. Esse programa pioneiro, cujo foco abarcava chefes de família desempregados, quando da sua descrição – nos termos referidos na base de dados da CEPAL – é relacionado à crise econômica, política e social vivenciada pelo país no final de 2001. Desse modo, nota-se que a constituição de ambos os programas é determinada em contextos de desestabilização econômica e social, o que corresponde, numa visão integracionista, à existência de conflitos sociais. E, nesse caso, cabe contê-los, seja por

¹²⁷ Trata-se de informação mais recentes disponibilizada na plataforma de dados da Divisão de Desenvolvimento Social da Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

medidas de ajuste econômico e/ou por políticas sociais focalizadas nas camadas sociais quantitativamente maiores e mais desfavorecidas socialmente.

Sobre o programa brasileiro Bolsa Família¹²⁸ – 2003 – pode-se considerar que o mesmo possui a maior cobertura quando comparada à dos demais programas em desenvolvimento na região latino-americana. Especificamente, na escala da abrangência nacional, em 2014, apresenta uma cobertura de 27,10% do total da população do país. Também em 2014 as despesas executadas atingem 0,48% do PIB, com financiamento do Governo Federal e do Banco Mundial. A população-alvo abrange famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. Prevê condicionalidades nas áreas da saúde e educação – com destaque à última, pois, além da frequência escolar mínima, essa exigência também se estende – quando se tratar de crianças e adolescentes em risco ou retirados do trabalho infantil – a serviços socioeducativos. Cabe ainda destacar que desde 2012 o programa inclui componente para a superação da extrema pobreza que cobre diferença entre a renda familiar *per capita* e o valor da linha de pobreza extrema. Sobre as origens do Bolsa Família, o mesmo decorre da unificação de transferências condicionadas setoriais — Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação, Auxílio Gás. Especificamente, parte de uma proposta do Governo Federal, no âmbito da Presidência da República do Governo Lula – Medida Provisória nº 132/2003.

Nas palavras do Presidente da República, em discurso de lançamento do Programa, a unificação dará origem a um programa mais justo, racional e eficiente, tanto para os beneficiários como para os estados e o país, sendo ainda o Bolsa Família, apresentado por seus idealizadores como uma busca de melhor focalização para melhor enfrentamento da pobreza no país, com ajustamento do foco e desenvolvimento de um processo sistemático de monitoramento e avaliação (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004, p. 136).

Fica clara no discurso oficial proferido no ato de implantação do programa Bolsa Família a preocupação com a eficiência e a racionalização – presume-se que dos gastos orçamentários – o qual se utiliza como linha argumentativa, o princípio da justiça que se materializaria na melhor focalização para melhor enfrentamento da pobreza no país. A questão a ser ponderada, é exatamente a opção pela referida focalização nas famílias extremamente pobres, embora, na prática ocorra ampla fragmentação e/ou categorização dessa população-alvo – crianças, adolescentes, mulheres, idosos, grávidas, etc. – não se distanciando, assim, da característica comum dos PTCR em desenvolvimento na região latino-

¹²⁸O referido programa será abordado de maneira pouco mais detalhada na subseção 5.3.1.

americana. “Sob a aparência de uma pseudo-homogeneização, a população é fragmentada em pobre, extremamente pobre, vulnerável, excluída, cujo traço principal é a carência; o não ter; o não ser; o não poder” (SILVA, 2014, p.121).

No âmbito do programa Chile Solidário – 2002¹²⁹ – a particularidade encontrada é o enfoque na abordagem psicossocial – apoio e acompanhamento familiar – prevendo a articulação de um conjunto de serviços à sua população-alvo que envolve indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade. O vínculo com outros programas decorre no acesso preferencial e gratuito a serviços e programas públicos. Em relação às condicionalidades o Chile Solidário se distingue dos demais PTCR na medida em que prevê um contrato de família. Esse não é especificado, havendo apenas menção de obrigações no campo da saúde e educação como a frequência mínima de 85% em estabelecimento educacional. As despesas executadas pelo programa em 2011¹³⁰ envolvem 0,15% do PIB – tendo como fonte de financiamento recursos do Governo Federal – com cobertura de 6,47% do total populacional. Especificamente a partir de 2011 inclui novos componentes, por meio do programa *El Ingreso Ético Familiar* que corresponde a um conjunto de transferências monetárias que complementa a renda de famílias na extrema pobreza, cuja cobertura em 2013 envolve 4,08% do total populacional. A partir de 2011 com a criação do *Ministerio de Desarrollo Social* e a instituição do *Ingreso Ético Familiar*,

as principais inflexões experimentadas pela política social no Chile foram: a substituição de um sistema de proteção social por um sistema de promoção e proteção social o que significa a substituição de uma postura passiva das famílias por uma postura ativa; a superação dos problemas de focalização a partir da melhor identificação da população; e a mudança de ênfase do apoio psicossocial para inclusão laboral (SILVA, 2014, p. 114 apud Padilha, 2013) .

Tem-se, então, na experiência chilena, especialmente a partir de 2011, com a criação do programa *Ingreso Ético Familiar*, clareza quanto à orientação do atual sistema de proteção social do país, na medida em que está em estreito alinhamento às políticas de ativação recomendadas pela Comissão Europeia¹³¹, desde 2008, aos seus Estados-membros. Para tanto, há mudança de enfoque que passa do apoio psicossocial para a inclusão laboral, reafirmando a secular preocupação com a denominada ‘armadilha da assistência’. Isto é, a

¹²⁹ O referido programa será abordado de maneira pouco mais detalhada na subseção 5.2.1.

¹³⁰ Trata-se de informação mais recente disponibilizada na plataforma de dados da Divisão de Desenvolvimento Social da Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e o Caribe – CEPAL.

¹³¹ Na seção 4.1 do presente estudo aborda-se recente Recomendação da Comissão Europeia [2008/867/CE] sobre a inclusão ativa das pessoas excluídas do mercado de trabalho.

permanência na condição de beneficiário quando do comportamento passivo ou agente que somente recebe a provisão social pelo Estado, sem contribuição prévia ou contrapartida. Daí a criação de obrigações ser imperativa para a provisão social ser moralmente aceita. O que chama a atenção é o fato – assim como ocorre quando da interpretação do discurso da CE – de haver vinculação das causas da pobreza e/ou extrema pobreza às situações de desemprego que decorrem da falta de capacidades, talentos e aptidões dos indivíduos.

Implantado em 2001 na Colômbia, o programa *Familias en Acción*¹³², a partir de 2006 integra a estratégia *Red Juntos* que configura um suporte ou acompanhamento familiar e comunitário por uma equipe de apoio na abrangência do território local, com a finalidade de promover o acesso às prestações sociais a partir de algumas dimensões como ingresso ao trabalho, educação, nutrição, saúde. Cabe relacionar a contemporaneidade da referida estratégia com os níveis de pobreza e indigência registrados para o país em 2005: 45,2% e 13,9%, respectivamente (CEPAL, 2014). Tais indicadores podem ter impulsionado o programa, a partir de 2007, a também se direcionar aos indígenas com filhos menores de 18 anos. Em 2014 a cobertura do *Familias en Acción* atingiu 9,81% do total da população e, em termos de despesas executadas, 0,27% do PIB. Essas têm como fontes de financiamento o Governo da Colômbia, Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID. Assim como nos demais países, o programa colombiano estabelece condicionalidades – saúde e educação – com destaque ao fato de agregar a *capacitación y información* das mães, titulares do benefício, e membros da família que assumem o compromisso de participar em espaços de formação e capacitação programadas pelo município. Cabe relacionar os baixos níveis em termos de população abrangida, bem como do percentual do PIB aplicado no programa, com as elevadas taxas de pobreza e de extrema pobreza já referidas, colocando em evidência uma importante limitação do programa *Familias en Acción*.

O Equador, apesar de desenvolver PTCR desde 1998 – *Bono Solidario 1998-2003* – o qual foi substituído em 2003 pelo *Bono de Desarrollo Humano*¹³³, apresenta em 2005 elevadas taxas de pobreza – 48,3% – e indigência – 21,2%. O atual programa, de maneira integrada ao Programa Proteção Social- PPS, se destina às famílias pobres com crianças menores de 16 anos, idosos e pessoas com deficiência, sob condicionalidades no âmbito da educação e saúde. Trata-se da articulação com programas de microcrédito e formação profissional, além da

¹³²É referido que o programa *Familias en Acción* opera como porta de entrada ao Red Unidos (ex Red Juntos).

¹³³Cabe referir que em 2011 também foi implantado programa vinculado ao Ministério da Saúde – *Desnutrición Zero* – destinado a famílias pobres com filhos de até 1 ano e gestantes, sendo executado em 303 ‘paróquias’ que apresentam níveis de desnutrição elevados.

proteção de emergências e desastres naturais. Em 2012 apresenta cobertura a 32,91% do total da população, embora tenha reduzido em 50% se comparada a de 2015¹³⁴ – 16,89%. Apesar de em 2012 apresentar nível de cobertura significativa como destacado, em termos orçamentários – despesas executadas – consta percentual bastante reduzido: 0,93% do PIB. A sustentabilidade financeira do programa se apoia em diversas fontes de financiamento: *Banco Interamericano de Desarrollo – BID*; *Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento – BIRF*; *Gobierno Nacional*. Chama a atenção a drástica queda no que se refere à cobertura do programa quando se compara o período de 2012 a 2015, fato que merece, certamente, ser aprofundado, qualificando-se como importante tema a ser pesquisado.

Já o Paraguai, no mesmo ano em que implanta os programas *Abrazo e Tekoporã – 2005* – se qualifica como o país com a maior taxa de pobreza e indigência do bloco-econômico: 56,9% e 27,6%, respectivamente. Sobre o *Tekoporã*, é referido que o mesmo compõe os programas de proteção social da *Secretaría de Acción Social*, abrangendo famílias em extrema pobreza, mulheres grávidas, pais viúvos, idosos e crianças até 14 anos, com condicionalidades nas áreas da educação e saúde. Para a implementação do programa há diversas fontes de financiamento – Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID (2005-2010) e Banco Mundial (2009), além de *Recursos Genuinis del Tesoro Impuestos*. Em 2014 tais recursos representam, em termos de despesas executadas, 0,16% do PIB, e de uma cobertura a 6,48% do total da população. O programa *Abrazo*, tem como objetivo combater o trabalho infantil entre as famílias na extrema pobreza com filhos menores de 14 anos. Nesse sentido é financiado pelo *Fundo de las Naciones Unidas para la Infância – UNICEF* e agrega às condicionalidades comuns aos demais países – saúde e educação – também o compromisso de que os filhos não estejam desempenhando atividades econômicas. De maneira semelhante ao que ocorre no programa colombiano, a experiência em desenvolvimento no Paraguai – que figura como o país com o nível mais elevado de pobreza e indigência do MERCOSUL – também se destaca pelos baixos níveis de cobertura, além do baixo percentual do PIB aplicado no programa, colocando em questão importante limitação.

O programa *Juntos – Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres* – implantado em 2005 no Peru atribui ênfase à desnutrição infantil crônica, tendo como base a Estratégia Nacional de Crescimento em desenvolvimento no país desde 2008, articulando três áreas: a restauração dos direitos fundamentais, o desenvolvimento produtivo, e a rede de

¹³⁴Para 2015 não há dados disponíveis relativos ao % PIB.

segurança social. A referida proteção se destina às famílias em situação de extrema pobreza, risco e exclusão com mulheres grávidas, pais viúvos, idosos e crianças com até 14 anos, com condicionalidades nas áreas da educação e saúde. Embora o programa seja desenvolvido em escala geográfica nacional, quando da sua descrição é mencionada ênfase às áreas rurais. Em 2014 apresenta cobertura a 10,64% do total populacional, com despesas executadas a 0,19% do PIB – prevê recursos do Governo do Peru e Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID. De maneira divergente a esses últimos dados – em vista das suas disparidades – o Peru, em 2003, apresenta taxa de pobreza a 52,5% – mais que a metade da população – e de indigência a 21,4%.

Entre os países do bloco econômico, o Uruguai em 2005 apresenta a menor taxa de pobreza – 18,8% e indigência – 4,1% – embora os dados indicados se vinculem à área urbana. A proposição do atual programa em execução no país, *Asignaciones Familiares* – 2008 é de que as transferências monetárias produzam impactos positivos no enfrentamento das situações de pobreza e extrema pobreza de famílias com crianças e adolescentes menores de 18 anos e pessoas com deficiência. O que contribuiria à permanência e/ou retorno ao ensino escolar, em face das condicionalidades nas áreas da saúde e educação – obrigatoriedade de realizar matrícula e de frequentar regularmente o ensino formal. Em 2012¹³⁵ as despesas executadas pelo programa – financiado por meio de *Rentas Generales* – correspondem a 0,46% do PIB, com uma cobertura de 15,49% do total populacional. Na experiência do Uruguai, em termos estatísticos, têm-se os níveis mais expressivos de despesas executadas pelo programa, o que pode representar uma singularidade quando comparada aos demais países, pois, como destacado na Tabela 11, essa tendência também se repete em 2011.

Nesse sentido, no intuito de confrontar as escalas de gastos públicos com PTCR em percentual do PIB e a cobertura efetiva correspondente, sistematizaram-se os dados correspondentes na Tabela 11– com data base 2011, em vista de nesse ano constar informações para todos os países. Na comparação, revelam-se importantes assimetrias, pois mesmo os países Brasil e Argentina que apresentam percentuais de despesas executadas similares – 0,39% e 0,40% respectivamente – as suas coberturas são completamente distintas – 27,82% contra 8,62%.

¹³⁵ Trata-se de informação mais recente disponibilizada na plataforma de dados da Divisão de Desenvolvimento Social da Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

Tabela 11 – MERCOSUL: Gastos públicos com PTRC em percentual do PIB, e percentual da população atendida em relação a total - 2011

Pais	Argentina	Brasil	Chile	Colômbia	Equador	Paraguai	Peru	Uruguai
% PIB	0,40	0,39	0,15	0,21	0,97	0,12	0,13	0,46
Cobertura Efetiva Pessoas % Pop.	8,66	27,82	6,47	8,92	38,33	5,97	7,13	16,23

Fonte: División de Desarrollo Social, DDS, CEPAL, 2015a. Dados sistematizados pela autora.

A partir das informações sistematizadas no Quadro 9, evidencia-se que a implantação dos atuais PTRC, na sua totalidade, reportam para os anos 2000, o que reflete, certamente, a crise estrutural dos anos 1980 – período mundialmente reconhecido de reestruturação produtiva e de ajuste estrutural, mediante reforma do Estado no sentido de uma maior desregulamentação das relações econômicas e sociais. Em relação aos PTRC, especificamente sobre as fontes de financiamento, constata-se que a maioria dos países recebe ou recebeu por algum período recursos de organismos internacionais: Brasil (Banco Mundial); Colômbia (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID); Equador (Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, *Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento* – BIRF); Paraguai (Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, Banco Mundial, UNICEF); Peru (Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID). Ratificando a ideia de que as ações dos países da América Latina “tanto no âmbito da previdência como no da assistência social, não estão desvinculadas da orientação do Banco Mundial cuja lógica é a individualização da responsabilidade com o bem-estar”, em decorrência, “a intervenção do Estado, só tem pertinência para as situações de extrema necessidade” (STEIN, 2005, p. 252).

Também se destaca as reestruturações no âmbito dos PTRC por alguns países – como ocorreu no Chile em 2011 – na medida em que essas mudanças são contemporâneas à crise iniciada nos EUA em 2007¹³⁶ que, afetou em níveis diferentes, países tanto do continente europeu como do continente latino-americano. Pode-se elencar outro exemplo como o programa da *Colômbia Más Familia em Acción* criado em 2001, desde 2006 integra sistema *Red Unidos* (ex *Red Juntos*) que se alinha às políticas de ativação para o trabalho, estimulando o desenvolvimento de capacidades e habilidades laborais. Por fim, pode-se

¹³⁶Tal tema foi abordado na seção 2.1 deste estudo.

afirmar, que há uma tendência – possivelmente uma (re) orientação – entre os programas, tanto no que se refere à focalização na extrema pobreza, como um maior alinhamento às políticas de ativação a exemplo da política de inclusão ativa¹³⁷ recomendada pela UE aos países da sua abrangência, qualificando-se como importante tema a ser pesquisado.

Desse modo, tendo em vista o conjunto das informações e reflexões apresentadas, nas próximas seções busca-se, ainda que de forma breve, aprofundar os PTCR do Chile e do Brasil, a fim de explicitar suas particularidades e decorrentes contradições e, posteriormente, compará-las. Apoiando-se, para isso, na referida base de dados da DDS – CEPAL, nos *websites* dos programas, nas legislações, relatórios, informes e documentos correspondentes, assim como na importante literatura produzida sobre o tema no domínio das ciências humanas e sociais.

5.2 O PROGRAMA CHILENO

Inserido no continente latino-americano e, mais especificamente, no MERCOSUL, apesar de suas particularidades, o Chile integra processos históricos similares a de outros países do continente, como a colonização, a escravidão e o governo ditatorial. Em relação à colonização, precisamente no período de transição do Feudalismo ao Capitalismo Comercial – século XVI – metrópoles europeias iniciam a exploração de outros continentes, ocupando territórios como o do Chile – por Espanha – e o do Brasil – por Portugal. Em ambos os territórios colonizados, os nativos indígenas – além dos estrangeiros africanos – são submetidos a trabalho escravo e, quando livres, à condição de não proprietários e de mão de obra assalariada, fato que impõe nova e persistente polarização de classe. “Essas descobertas tiveram uma dupla importância: primeiro resultaram num fluxo rápido e intenso de metais preciosos para a Europa; em segundo anunciaram uma época de colonização” HUNT, 1981, p. 39). Por outro lado, diferentemente do Brasil, o Chile se torna República¹³⁸ já na primeira década do século XIX. Embora a instauração do governo ditatorial chileno seja posterior a do governo brasileiro que teve início em 1964.

¹³⁷Na seção 4.1 da presente pesquisa aborda-se a Recomendação da Comissão Europeia [2008/867/CE] sobre a inclusão ativa das pessoas excluídas do mercado de trabalho.

¹³⁸No *website* do Congresso Nacional do Chile encontra-se disponível Biblioteca virtual em que consta a História política e legislativa do país, entre outros, desde o período colonial ao século XXI. Ver fonte na seção das referências.

Con el gobierno militar instaurado tras el golpe de Estado es posible distinguir das etapas. Una primera, desde el 11 de septiembre de 1973 hasta el 11 de marzo de 1981, fecha en que entra en vigor la Constitución de 1980, y una segunda, desde el 11 de marzo de 1973 hasta el 11 de marzo de 1990, con la restauración de la democracia [...]. En el ámbito económico se produce una pugna entre los partidarios de un proyecto nacionalista y desarrollista y aquellos que sustentan la adopción de un esquema económico neoliberal, con énfasis en el comercio exterior, la rebaja de los aranceles a la importación y la reducción del Estado con la venta o privatización de sus empresas, dejando a éste en un rol subsidiário (CONGRESO NACIONAL DE CHILE, 2016, s/p).

Apesar do referido dissenso entre os partidos, na prática prevalece o projeto que sustenta a adoção do referencial teórico neoliberal para a formulação da política econômica. Há que o Chile, sob a ditadura de Pinochet “tem a honra de ser o verdadeiro pioneiro do ciclo neoliberal da história contemporânea [...] quase um decênio antes de Thatcher, na Inglaterra” (ANDERSON, 1998, p. 19). O que significa que as reformas¹³⁹ de primeira geração afirmadas no Consenso de Washigton em 1989, as quais foram implementadas pelo Brasil a partir de 1990 – disciplina orçamentária, liberalização financeira, privatizações, etc – são postas em prática pelo Chile no início da década de 1970 no governo do general Pinochet. O fato é que a “crise do modelo economico do pós-guerra, em 1973, quando todo o mundo capitalista avançado caiu numa longa recessão, combinando, pela primeira vez, baixas taxas de crescimento com altas taxas de inflação, mudou tudo. A partir daí as ideias neoliberais passaram a ganhar terreno” (ANDERSON, 1998, p.10).

Na primeira etapa desse governo ditatorial é promulgada a *Constitución Política de la República de Chile*¹⁴⁰, em vigor desde 1980, embora esteja em pauta no país – a partir do Programa¹⁴¹ de *Gobierno* da presidenta Michelle Bachelet reeleita em 2014 – proposta de revisão constitucional, incluindo temas como direitos humanos, direitos coletivos e o reconhecimentos dos povos indígenas. Nos termos da atual Constituição chilena “las personas nacen libres e iguales em dignidade y derechos”, cabendo ao Estado “garantir el derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales o incorporales” (CONSTITUCIÓN CHILE, 1980). Tais pressupostos correspondem à concepção neoliberal, pois ao mesmo tempo em que o Estado garante o direito à propriedade privada, fundada pela via da economia de mercados, concebe a liberdade de forma análoga à igualdade de direitos, os quais são interpretados como atributos inerentes aos indivíduos – nascem com eles – ignorando o fato de que os direitos são socialmente (des) construídos.

¹³⁹As reformas de primeira e de segunda geração são abordadas na seção 2.3 do presente estudo.

¹⁴⁰Disponível na Biblioteca virtual *del Congreso Nacional de Chile*. Ver fonte na seção das referências.

¹⁴¹Trata-se de Programa de Governo 2014-2018 ‘Chile para Todos’ da atual presidenta do Chile Michelle Bachelet, disponível no *website* do governo do Chile. Ver fonte na seção das referências.

Nessa linha, na Constituição Chilena de 1980, ainda em vigor, especificamente no capítulo que trata Dos Direitos e Deveres Constitucionais, apesar de constar *El derecho a la seguridad social*, não existe referência a um sistema de seguridade social, restringindo-se, sobre o tema, ao seguinte texto: “las leyes que regulen el ejercicio de este derecho serán de quórum calificado. La acción del Estado estará dirigida a garantizar el acceso de todos los habitantes al goce de prestaciones básicas uniformes, sea que se otorguen a través de instituciones públicas o privadas. La ley podrá establecer cotizaciones obligatorias. El Estado supervigilará el adecuado ejercicio del derecho a la seguridad social” (CONSTITUCIÓN CHILE, 1980). Em termos históricos, as políticas sociais no Chile – tendo como base *Informe de Desarrollo Social 2014*¹⁴² do *Ministerio de Desarrollo Social*¹⁴³ - MDS – passaram por várias abordagens, em virtude das mudanças em nível político e econômico do país, as quais são caracterizadas, para fins expositivos, a partir dos seguintes períodos: 1980-1989; 1990-1999; 2000-2014.

Nos termos publicizados no referido Informe, os anos 1980-1989 representam ciclo que envolve a instauração do governo ditatorial ao reestabelecimento do Estado democrático. Em nível mundial o final dos anos 1960 e início dos anos 1970 comporta histórica crise estrutural¹⁴⁴ da economia de mercados, impulsionando, com vistas a sua superação, a incorporação do referencial teórico neoliberal no que se refere à formulação das políticas econômicas e sociais. De maneira convergente, o marco conceitual das políticas sociais desse período no Chile, se vincula ao respectivo contexto ideológico, consolidado na Constituição da República de 1980 que entra em vigor no governo do general Pinochet. O que corresponde à posição subsidiária por parte do Estado em termos de provisão social, tendo como característica a redução dos gastos sociais, com o direcionamento das políticas sociais às ações de combate à pobreza.

En este contexto, las políticas públicas en el campo social quedaban enmarcadas en acciones contra la pobreza en un escenario de reducción del gasto social, experimentándose un traspaso al sector privado de la provisión de la mayor parte de los bienes y servicios que el Estado había entregado hasta la fecha. Con ello, el Estado intervino directamente solo donde el sector privado no actuaba o presentaba

¹⁴²Informe de Desenvolvimento Social do Governo do Chile 2014, disponível no *website* do MDS.

¹⁴³Criado em 2011 pela Lei 20.530 e “assume la responsabilidad de administrar, coordinar, supervisar y evaluar la implementación del Sistema Intersectorial de Protección Social, velando porque las prestaciones de acceso preferente o garantizadas que contemplen los subsistemas propendan a brindar mayor equidad y desarrollo social a la población en el marco de las políticas, planes y programas establecidos, constituyéndose en el sucesor legal y patrimonial del Ministerio de Planificación” (MDS, 2014, p.21).

¹⁴⁴Tema abordado no presente estudo, na seção 2.1.

dificultades para hacerlo, focalizando su financiamiento en sectores de mayor vulnerabilidad [...]. En 1985 la economía inicia un ciclo de recuperación y crecimiento, reflejándose en la caída del desempleo desde un 20% en 1982-83 a un 8% en 1989, sin embargo, la pobreza e indigencia indicaban que un alto porcentaje de la población no alcanzaba a tener las condiciones mínimas para asegurar su bienestar la pobreza en 1987 llegaba a 44,6% y la indigencia a 16,8% (MINISTERIO DESARROLLO SOCIAL, 2014, p 17-8).

Embora seja mencionada a restauração do ciclo de crescimento econômico em meados dos anos 1980, com expressivos impactos na queda do desemprego – 20% entre 1982-1983, para 8% em 1989 – as taxas de pobreza – 44,6% – e indigência – 16,8% – em 1987 retratam os altos níveis de desigualdade de renda e riqueza do país. O que corresponde, certamente, ao amplo processo de reformas implementadas no período, cabendo ao Estado desenvolver ações em setores não rentáveis ao capital privado como as relacionadas ao combate à pobreza. Tem-se, como exemplo, “otra de las grandes reformas se produjo en el Sistema de Previsión Social, pasando de un sistema de reparto con financiamiento tripartito (Estado, trabajador y empleador) a un sistema privado de capitalización individual” (MINISTERIO DESARROLLO SOCIAL, 2014, p 18). É nesse contraditório contexto socioeconômico que se reestabelece o Estado democrático, caracterizando, o segundo período das políticas sociais do Chile – 1990-1999, cuja orientação se embasa no denominado *crecimiento com equidad*.

O crescimento com equidade significa “compatibilizar el crecimiento económico y la estabilidad macroeconómica con el logro de un mayor bienestar para la población en base a una estrategia de construcción de consensos sociales y políticos” (MINISTERIO DESARROLLO SOCIAL, 2014, p 18). Nessa nova abordagem as políticas sociais devem privilegiar ações focalizadas na pobreza de maneira conjugada ao desenvolvimento de capacidades e oportunidades, mediante parceria público-privada, cujas ações são operacionalizadas, seja pelo incentivo à participação da população, como por fundações e Organizações não- Governamentais – ONGs.

Esto implicó un cambio de enfoque de las políticas sociales, centrando su actuar en la reducción de la pobreza y la desigualdad mediante la creación de capacidades y oportunidades, fomentando la participación de la población y la creación de espacios de colaboración con el sector público. Además de concentrar los esfuerzos en la superación de la pobreza, se asignaron recursos a grupos específicos de la población (infancia, personas en situación de discapacidad, adultos mayores, pueblos originarios y mujeres) en las áreas de educación, desarrollo de microempresas y capacitación laboral. operacionalización de tales medidas se efectuó con el apoyo del sector privado, fundaciones y Organismos No Gubernamentales (ONG) (MINISTERIO DESARROLLO SOCIAL, 2014, p. 18-9).

Chama a atenção que apesar de representar período de redemocratização, as mudanças na operacionalização das políticas sociais reiteram a orientação neoliberal, pois se mantém o papel subsidiário do Estado, especialmente por meio das ONGs. Evidenciam-se princípios como fragmentação e focalização das políticas sociais, cujos esforços e recursos são destinados a grupos específicos e/ou a pobreza, com ênfase na formação profissional e no desenvolvimento de microempresas ou empreendedorismo. Nesse período, em termos específicos, é mencionado o desenvolvimento em 1994 do *Programa Nacional para la Superación de la Pobreza*, cujo objetivo consiste em eliminar a extrema pobreza até o ano 2000. Tal iniciativa, precede a Declaração do Milênio e ODM da ONU, pactuados em 2000, tendo como meta prioritária, em nível mundial, reduzir pela metade os níveis de extrema pobreza até 2015, o que corresponde ao reparo dos impactos sociais produzidos pelo ajuste de primeira geração. Isso significa colocar em prática, nos anos 2000, as reformas de segunda geração¹⁴⁵ – idealizadas por John Williamson que, sob o discurso da equidade, propõe associar reformas institucionais a uma agenda social como a distribuição de renda e a ampliação das oportunidades dos pobres com o desenvolvimento de capital humano.

O terceiro período das políticas sociais no Chile – 2000-2014, nos termos apresentados no Informe do MDS, de maneira alinhada aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio da ONU, tem como marco conceitual articular políticas em vista de enfrentar contingências e riscos voltados para a família, compensar a falta ou redução da renda do trabalho e garantir o acesso a um mínimo social. “De esta forma surgen las primeras iniciativas que contemplan mínimos garantizados para las familias más pobres. El Sistema Chile Solidario se crea en 2002, institucionalizándose con la promulgación de la Ley N° 19.949 el año 2004” (MINISTERIO DESARROLLO SOCIAL, 2014, p. 20). Também é mencionada a criação, em 2009, de Sistema Intersetorial de Proteção Social¹⁴⁶, considerado um modelo de gestão constituído por ações e prestações sociais às populações mais vulneráveis, agregando dois Subsistemas que articulam as políticas não contributivas, focados

¹⁴⁵Tema abordado na seção 2.3 do presente estudo a partir de John Williansom (2004).

¹⁴⁶“Uma definición genérica respecto de la cual puede establecerse um amplio consenso es que um Sistema de Protección Social es um conjunto articulado y específico de normas, mecanismos y unidades institucionales ejecutoras, que rigen y aseguran el suministro de prestaciones sociales, de acuerdo a los recursos financieros y criterios de asignación que define la ley” (MDS, 2015, p. 105).

no mesmo grupo de pessoas e/ou famílias vulneráveis: o subsistema *Chile Solidario* e o subsistema de *Protección a la Infancia Chile Crece Contigo*¹⁴⁷.

Entretanto, no Informe de *Desarrollo Social* de 2015, é referido que “se modificó el Sistema Chile Solidario transformándolo en el Subsistema de Seguridades y Oportunidades, también conocido como Ingreso Ético Familiar” (MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, 2015, 106). Trata-se da Lei Nº 20595/2012¹⁴⁸, cujo objeto consiste em *Créase el Subsistema de Protección y Promoción Social denominado Seguridades y Oportunidades, destinado a personas y familiar vulnerables por encontrarse em situación de pobreza extrema; Crea el Ingreso ético Familiar que establece Bonos y Transferencias Condicionadas para las Familias de Pobreza Extrema y Crea Subsidio al Empleo da Mujer* (LEI Nº 20595/2012). De maneira geral, esse novo mecanismo tem como objetivo que as pessoas e as famílias participantes desenvolvam capacidades e habilidades que lhes permitam superar sua condição de extrema pobreza a partir de transferências monetárias e ações complementares como acompanhamento sociolaboral.

El Subsistema de Seguridades y Oportunidades creado en 2012, potencia el trabajo desarrollado por Chile Solidario en relación a la población en extrema pobreza y los grupos vulnerables antes mencionados. En este contexto, las personas y familias que al término de 2012 pertenecían al Subsistema Chile Solidario, se mantendrán en él hasta el término de su participación. En la actualidad, las personas y familias solo pueden ingresar al Subsistema de Seguridades y Oportunidades, dado que el Subsistema Chile Solidario se encuentra en su última etapa de implementación, quedando un grupo de 50.683 familias activas y que egresarán en su mayoría el año 2017 (MINISTERIO DESARROLLO SOCIAL, 2014, p. 45).

Desse modo, considerando tais mudanças que remetem às políticas ativas ou ativação para o trabalho, especificamente a referente ao sistema de proteção social Chile Solidário que está na última etapa da sua implementação, pois como citado na atualidade as pessoas e famílias em extrema pobreza somente podem ingressar no *Subsistema de Seguridades y Oportunidades* também conhecido como *Ingreso Ético Familiar*, busca-se, na subseção seguinte, colocar em questão as particularidades e decorrentes contradições implícitas no Chile Solidário em vista de configurar recorte amostral desta pesquisa para, posteriormente, compará-las às do programa Bolsa Família em desenvolvimento no Brasil.

¹⁴⁷“Su objetivo es acompañar el desarrollo de los niños, niñas y sus familias desde la gestación hasta su ingreso al sistema escolar, ofreciéndoles un sistema integrado de intervenciones y servicios sociales que apoyan su desarrollo bio-psicosocial” (MDS, 2014, p.21).

¹⁴⁸Lei disponível na Biblioteca virtual do *Congreso Nacional de Chile*. Ver seção das referências.

5.2.1 O Chile Solidário

Apesar de ter sido criado em 2002, o sistema Chile Solidário se institucionaliza a partir da Lei Nº 19.949/2004¹⁴⁹ que tem sua regulamentação no Decreto Nº 235/2005¹⁵⁰. Esse sistema – como abordado na seção 5.2, se encontra na última etapa de implementação, em virtude de em 2012 ter sido criado o Subsistema¹⁵¹ de *Seguridades y Oportunidades*, também conhecido como *Ingreso Ético Familiar*. O Chile Solidário se caracteriza como um sistema descentralizado de proteção social com caráter intersetorial, articulando prestações monetárias, apoio psicossocial e acesso preferencial a programas e serviços sociais, destinado às famílias e pessoas em extrema pobreza. Tendo como base o Informe de Políticas Sociales 2013, publicado pelo *Ministerio de Desarrollo Social*, são consideradas em extrema pobreza as pessoas que residem em famílias cuja renda *per capita* não permite adquirir uma cesta básica de alimentos.

Por isso a variável chave para determinar as linhas¹⁵² de pobreza e pobreza extrema é o valor da cesta básica de alimentos. “En este contexto, las líneas de pobreza extrema utilizadas en Chile para el año 2011 se estimaron en \$ 36.049 para habitantes de zonas urbanas, y \$ 27.778 para habitantes de zonas rurales, ambas expresadas en pesos de noviembre de 2011”(MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, 2013, p.24). Em relação ao ingresso no sistema, especificamente no Título II do referido Decreto, art. 10, “cada familia o persona para ser calificada em situación de extrema pobreza deberá cumplir, al momento de su ingreso a chile solidário, com la condición de tener um puntaje em la Ficha CAS¹⁵³ o el instrumento que la reemplace igual o inferior al puntaje de corte establecido por el Ministerio” (Decreto Nº 235/2005).

¹⁴⁹Lei disponível na Biblioteca virtual do *Congreso Nacional de Chile*.

¹⁵⁰Lei disponível na Biblioteca virtual do *Congreso Nacional de Chile*.

¹⁵¹Lei Nº 20595/2012, disponível na Biblioteca virtual do *Congreso Nacional de Chile*.

¹⁵²No final de 2012 foi nomeada pelo presidente da república uma comissão técnica para “revisión de todos los aspectos relacionados con la definición de una nueva línea de pobreza y pobreza extrema. El Presidente les encomendó también innovar en lo que se refiere a una medición multidimensional de la pobreza, todo esto con el objetivo de tener mejor y mayor información para poder definir y diseñar mejores instrumentos para combatir la pobreza” (MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, 2013, p.23).

¹⁵³Em 2007 a Ficha CAS é substituída pela Ficha *Protección Social* que “modifica los criterios de evaluación socioeconómica, ortogando mayor importância a situacionais de vulnerabilidade familiar del tipo que ocurrem hogares com jefatura feminina (por ejemplo, las madres com hijos menores se suponen altamente vulnerables [...] estos instrumentos midem la condición socioeconómica de los hogares y son ampliamente utilizados por los programas sociales para seleccionar a sus beneficiários”(LARRAÑAGA; CONTRETAS, 2010, p.09-11).

Outro requisito mencionado, no art. 13, consiste em subscrever compromisso de participação, ou seja, declaração expressa de vontade, por parte de um representante da família, de incorporar ao sistema e cumprir acordos estabelecidos em conjunto com o apoio psicossocial. Já no Título I, art. 2, estão previstas as seguintes ações e prestações: apoio psicossocial; subsídio familiar; pensões assistenciais; subsídios para água potável; subsídio pró-retenção escolar; acesso preferencial a outras ações e prestações; bônus de proteção; bônus de egresso.

O subsídio familiar, cujos beneficiários são crianças menores de 18 anos, gestantes, deficientes mentais e inválidos, assim como a pensão assistencial destinada aos idosos com mais de 65 anos, são extensivos às famílias que não pertencem ao Chile Solidário, desde que cumpram determinados requisitos (DDS, CEPAL, 2015a). Os motivos para a rescisão da participação ocorrem nas seguintes situações: renúncia voluntária; descumprimento do documento de compromisso de participação; extinção do direito a receber o *Bono de Egreso*, para aqueles que são beneficiários do mesmo (Lei N° 19949/2004, Art. 11°). Desse modo, com o objetivo de explicitar as ações e prestações, além de outros componentes que estruturam o sistema Chile Solidário, sistematizou-se algumas informações, apresentadas no Quadro 10, a seguir.

Quadro 10 – Síntese da Estrutura Básica do Chile Solidário 2015

	Denominação	Chile Solidário
 Chile	Objetivos Básicos	É considerado um componente do sistema de proteção social com foco nas famílias, pessoas e territórios vulneráveis, cujo objetivo é promover a superação da extrema pobreza e a integração social, por meio de apoio psicossocial, prestações sociais e pecuniárias.
	Apoio psicossocial	Considerado pilar central do sistema, se caracteriza pelo acompanhamento personalizado as famílias e pessoas, baseado em metodologias socioeducativas que visam o desenvolvimento de capacidades e o cumprimento de metas para melhorar a qualidade de vida. As condições mínimas de qualidade de vida consistem em objetivos a serem cumpridos, envolvendo sete dimensões: identificação pessoal, saúde, educação, dinâmica familiar, habitabilidade, trabalho e renda.

Continua...

Continuação...

	<p>Condições mínimas a serem cumpridas</p>	<p>Dimensão saúde: prevê dez condições mínimas, como o controle de vacinas para filhos menores de seis anos e a realização de pré-natal pelas gestantes;</p> <p>Dimensão educação: prevê nove condições mínimas, como aptidão à leitura e à escrita dos adultos; frequência escolar de filhos de até 15 anos; atitude positiva e responsável pelos adultos da utilidade da participação dos filhos em processos educativos formais;</p> <p>Dimensão Habitabilidade: prevê doze condições mínimas, como a existência de sistemas de água e energia adequados;</p> <p>Dimensão Trabalho: prevê três condições mínimas – que ao menos um adulto trabalhe regularmente com remuneração estável; filhos menores de 15 anos não abandonem estudo por trabalhar; pessoas desempregadas estejam inscritas na <i>Oficina Municipal de Información Laboral (OMIL)</i>;</p> <p>Dimensão Renda: prevê quatro condições mínimas, como ter nível de renda <i>per capita</i> familiar superior à linha de indigência; planejamento orçamentário, compatibilizando recursos e necessidades prioritárias;</p> <p>Dimensão Dinâmica Familiar: prevê nove condições mínimas como a distribuição equitativa de tarefas domésticas e normas claras de convívio; mecanismos adequados para enfrentar conflitos familiares/violência doméstica;</p> <p>Dimensão Identificação: prevê seis condições mínimas como possuir carteira de identidade civil e situação militar em dia.</p>
	<p>Transferência monetárias diretas</p> <p>(a) beneficiários (b) condicionalidades</p>	<p>1) <i>Bono de protección</i> – prestação monetária direta paga durante os primeiros dois anos de ingresso ao sistema: a) famílias em fase de acompanhamento; b) condicionalidades conforme contrato familiar</p> <p>◦ Uma transferência por família (2011): mínimo US\$ 13,4; máximo US\$ 27,3</p> <p>2) <i>Bono de egreso</i> – prestação monetária direta paga durante três anos – após o término do <i>Bono de protección</i>: a) famílias que findaram a fase de acompanhamento; b) cumprir as dimensões mínimas trabalhadas no período de acompanhamento</p> <p>◦ Uma transferência por família – (2011): US\$ 13,4</p>

Continua...

Continuação...

<p>Subsídios monetários (a) beneficiários (b) condicionalidades</p>	<p>1) <i>Subsidio Agua Potable</i> – cobre 100% dos custos de consumo mensal até 15 metros cúbicos durante três anos: a) famílias beneficiárias do programa b) sem condicionalidades</p> <p>2) <i>Subsidio pró Retención Escolar</i> – subvenção econômica que se entrega aos estabelecimentos educacionais pela incorporação e permanência de alunos entre 7º básico e 4º médio: a) estabelecimentos educacionais municipais, particulares subvencionados e técnicos profissionalizantes b) sem condicionalidades</p> <p>3) <i>Subsidio Cédula de Identidad</i> – desconto sobre o valor: a) famílias beneficiárias do programa b) sem condicionalidades</p>
--------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fontes: *websites* Ministerio de Desarrollo Social e Chile Solidario, 2016; Lei Nº 19.949/2004; Decreto Nº 235/2005; DDS, CEPAL, 2015a; LARRAÑAGA; CONTRETAS, Documento de Trabajo - 2010, PNUD; Ministerio de Desarrollo Social, Informe de Desarrollo Social, 2014. Informações sistematizadas pela autora.

Como apresentado no Quadro 10, o apoio psicossocial é considerado componente central do sistema Chile Solidário, cuja ‘porta de entrada’ é o programa Puente¹⁵⁴, baseado em metodologias socioeducativas que visam potencializar as capacidades e oportunidades, a partir do atendimento personalizado, mediante 53 condições mínimas a serem cumpridas no domínio de sete dimensões: saúde, educação, identificação, habitabilidade, trabalho e renda, dinâmica familiar. De maneira específica, o apoio psicossocial sucede durante vinte e quatro meses, por meio de “sesiones de trabajo periódicas com las familias o personas em su domicilio, asimismo, la atención personalizada de las familias o personas em extrema pobreza estará destinada a fortalecer la vinculación efectiva de los beneficiarios com las redes locales y el acceso a los beneficios que están a su disposición” (Art. 16, DECRETO Nº 235/2005).

Nos termos do Documento¹⁵⁵ de *Trabajo* intitulado *Chile Solidario y Combate a la Pobreza – Programa de Las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, Área de Reducción de la Pobreza y Desigualdad* – o apoio psicossocial, além de “trabaja junto a familia em el diagnóstico inicial que identifica las limitantes que impiden su salida de la extrema pobreza [...] evalúa los logros alcanzados al término de los dos anos de la intervención y efectúa um seguimiento de las familias por um período posterior de três anos”

¹⁵⁴ *Dirigido a familias em pobreza extrema, es ejecutado por las municipalidades y es administrado y asistido técnicamente por el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS). O FOSIS crea por Ley 18.989/90, apoya a las personas em pobreza o vulnerabilidad que buscan mejorar su condición de vida, implementado programas em tres ámbitos: Emprendimiento; Trabajo y Habilitación Social (Chile Solidario, MDS, 2014 e 2016).*

¹⁵⁵ Documento disponível no *website* do PNUD. Ver seção das referências.

(LARRAÑAGA; CONTRERAS, 2010, p. 03). A avaliação dos resultados obtidos ao término dos dois primeiros anos de ingresso ao sistema, denominada como fase intensiva e os três anos posteriores como fase de acompanhamento, tem como parâmetro a evolução do alcance das 53 condições mínimas ou metas atribuídas às famílias no domínio das dimensões mencionadas. O que significa que a permanência no sistema tem duração máxima de cinco anos, envolvendo transferências monetárias de caráter decrescente semestralmente, pagas preferencialmente para a mulher.

Importante referir que a avaliação ocorre de forma sistemática, semestralmente, levando em consideração a evolução de, no mínimo, três fatores: a) *Condiciones Personales: Evalúa las aptitudes y habilidades personales vinculadas con el cumplimiento de las funciones*; b) *Capacidad de Gestión: Evalúa la capacidad para desarrollar el proceso que permite el logro de los objetivos, metas o requerimientos específicos de manera eficaz y oportuna*; c) *Rendimiento: Evalúa el resultado del trabajo desarrollado en relación con los compromisos assumidos* (DECRETO N° 235/2005, Art. 61).

El trabajo del Apoyo Familiar há sido importante a nivel de la dimensión subjetiva, fortaleciendo disposiciones y actitudes que convierten a los participantes em sujetos de su próprio desarrollo. También hay evidencia de que Chile Solidario há sido exitoso para vincular a las familias participantes a la oferta de programas sociales, aún cuando aquí había más terreno avanzado que lo supuesto em el diagnóstico inicial. Los resultados son más ambíguos em cuanto a los logros de bienestar material; em particular, no hay evidencia clara de que Chile Solidario haya contribuído a aumentar los niveles promedios de empleo e ingresos de los participantes (LARRAÑAGA; CONTRERAS, 2010, p. 01-2)

O que chama a atenção nesse sistema, que prevê transferências monetárias e a articulação do acesso a programas sociais, sendo esse último componente avaliado como exitoso pelos autores citados, embora refiram à falta de evidências claras de que o Chile Solidário contribuiu para aumentar os níveis de emprego e renda, é a ênfase atribuída ao apoio psicossocial. O fato é que tal componente se alinha à promoção de mudanças de cunho comportamental – *sujetos de su próprio desarrollo* – visando o desenvolvimento de capacidades para, assim, os indivíduos e famílias superem pelo seu próprio esforço a extrema pobreza. O pressuposto é de que o caráter intersetorial do Chile Solidário “realice um labor de promoción de capacidades, em lugar de la tradicional asistencia social [...]. El enfoque intersectorial busca transformar la relación entre la población beneficiaria y el Estado. Tradicionalmente, la oferta de programas sociales há sido passiva” (LARRAÑAGA; CONTRERAS, 2010, p. 01-2)

Entende-se que as *sesiones de trabajo periódicas com las familias o personas em su domicilio*, se amparam em metodologias funcionalistas, cuja intervenção é dividida em etapas com caráter evolucionista e integracionista. Parte de um diagnóstico inicial centrado nos indivíduos, identificando os limites que os impedem de sair da extrema pobreza, o que corresponde a uma interpretação fragmentada dos processos que geram as desigualdades. Em seguida, estabelece um conjunto personalizado de condições mínimas a serem cumpridas nos dois primeiros anos de ingresso ao sistema – período em que é concedido o *Bono de protección* – no domínio de diversas dimensões como saúde e dinâmica familiar. Nessa última dimensão a violência doméstica é interpretada como fenômeno endógeno ao núcleo familiar. Ao final dos dois primeiros anos de intervenção, é realizada uma avaliação dos resultados alcançados e, caso a família tenha cumprido dimensões mínimas, trabalhadas no período de acompanhamento, recebe por mais três anos transferência monetária direta denominada *Bono de Egreso*, além da continuidade do acompanhamento psicossocial pelo mesmo período.

Entretanto, a partir da criação em 2012 do subsistema *Seguridades y Oportunidades, Ingreso Ético Familiar*, ocorre mudança de enfoque: do psicossocial para o de inclusão laboral, além de primar por uma maior focalização e pelo comportamento pró-ativo da população alvo (SILVA, 2014). Importante referir que, mesmo no sistema Chile Solidário, entre as dimensões a serem desenvolvidas pelos beneficiários, figuram o trabalho e a renda, sendo que juntas totalizam sete condições mínimas a serem cumpridas durante o acompanhamento, o que inclui, por exemplo, que ao menos um membro adulto da família trabalhe regularmente com remuneração estável; que as pessoas desempregadas estejam inscritas na *Oficina Municipal de Información Laboral (OMIL)*¹⁵⁶. Apesar de haver a articulação de diversas dimensões, o que sinaliza para uma perspectiva multidimensional da pobreza, “en lo operativo, Chile Solidario utiliza el enfoque de ingresos para medir a pobreza [...] las 225.000 familias que constituyem la población objetivo de la iniciativa corresponden al 5,7% de la población que se encontraba en extrema pobreza en el año de 2002, medida también por el criterio de ingresos” (LARRAÑAGA; CONTRERAS, 2010, p. 18)

¹⁵⁶Essa Oficina, nos termos do *Manual de Apoyo a la Gestión de Servicios Sociales Comunes*, disponível no *website* do Chile Solidário (2016, s/p), “otorga información y orientación en materia de empleo, tanto a los empleadores como a los que buscan trabajo y facilita la incorporación de estos últimos a procesos de capacitación que les permitan mejorar su oferta de servicios”.

Tabela 12 – Chile: comportamento percentual da pobreza e da indigência

País	2006		2011		2013	
	Pobreza	Indigência	Pobreza	Indigência	Pobreza	Indigência
Brasil	13,7	3,2	10,9	3,1	7,8	2,5

Fonte: CEPAL, 2014.

Em relação aos níveis de pobreza e indigência no Chile – Tabela 12 – quando comparados aos do Brasil – Tabela 15, subseção 5.3.1, explicitam-se importantes assimetrias entre os países, com ampla vantagem para o Chile. Por outro lado, ao contrário do Chile que apresenta desde 2006 taxas relativamente constantes de indigência, apesar de o Chile Solidário se dirigir de maneira exclusiva à extrema pobreza, o Brasil, cujo PTCR tem como foco a pobreza extrema e a pobreza, reduziu quase pela metade os níveis de indigência no país – 2005 10,7% e 2013 5,9%. Tal redução pode estar relacionada à maior cobertura e despesas executadas (%PIB) no domínio do programa brasileiro que se apresenta expressivamente superior a do Chile Solidário, embora com as devidas ressalvas em vista de existirem outros fatores que podem incidir na redução da pobreza monetária como os níveis de emprego e o poder de compra do salário mínimo nacional, etc. Em 2011, por exemplo, enquanto o programa brasileiro teve uma cobertura de 27,86% e 0,39% de inversão do PIB em termos de despesas executadas no âmbito do Bolsa Família, o Chile Solidário apresentou, respectivamente, 6,47% e 0,15%. Outro aspecto relevante a ser destacado no Chile Solidário são os reduzidos montantes das prestações monetárias diretas – *Bono de protección e Bono de egreso*, Quadro 10 – além de serem concedidas por tempo determinado e em linha decrescente de maneira condicionada ao denominado contrato familiar.

Tabela 13 – Chile Solidário: gastos em relação ao PIB, cobertura de pessoas e percentual de cobertura em relação ao total da população

Ano	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Despesas executadas (% PIB)	0,08	0,11	0,11	0,09	0,08	0,09	0,10	0,15
Cobertura (Pessoas)	ND	555.592	1.276.541	ND	1.147.467 (e)	1.286.282	1.299.008	1.108.779
Cobertura Pessoas (% Total População)	ND	3,44	7,81	ND	6,88	7,64	7,64	6,47

Fonte: División de Desarrollo Social, DDS, CEPAL, 2015 a. Dados sistematizados pela autora.

Notas: 1) ND significa dados indisponíveis; 2) (e) Período correspondente ao mês de novembro.

A questão fundamental a ser ponderada é que o sistema Chile Solidário é dirigido “a las familias y sus integrantes em situación de extrema pobreza, cuyo objetivo es promover su incorporación a las redes sociales y su acceso a mejores condiciones de vida” (DECRETO 235/2005, Art. 1). Isso significa que em essência esse sistema não se difere dos demais programas de combate à pobreza em desenvolvimento na América Latina. Apesar de conter particularidade metodológica socioeducativa que coloca em evidência o componente psicossocial sendo a inserção laboral subjacente, também estima desenvolver as capacidades dos indivíduos, no intuito de os mesmos enfrentarem a extrema pobreza. Daí que para se combater a pobreza se faz necessário partir de uma concepção “que perceba esse fenômeno numa perspectiva multidimensional, mas tendo como determinação primeira a dimensão estrutural, ou seja, os fatores externos da pobreza [...]. Portanto, o comportamento do pobre é visto como consequência e não como causa da pobreza” (SILVA, 2014, p. 87-8).

Acredita-se, assim como ocorre no contexto da realidade brasileira, em que ainda prevalece necessidades mínimas insatisfeitas, apesar das ponderações desenvolvidas sobre o Chile Solidário, trata-se de pessoas e famílias em situação de indigência para as quais as prestações sociais e pecuniárias sem dúvida alguma proporcionam mínimos à subsistência. O que de fato estima-se é colocar em pauta o combate das desigualdades sob ponto de vista estrutural, o que corresponde ao processo de mudanças na orientação das políticas econômicas e o respectivo referencial teórico neoliberal e suas vertentes como a teoria do capital humano – a fim de inverter a prevalência do econômico sobre o social, no sentido de que o primeiro esteja subordinado ao segundo indistintamente. Desse modo, tendo em vista tais premissas, na seção seguinte, pretende-se, brevemente, abordar o PTCR Bolsa Família em desenvolvimento no Brasil desde 2003, a fim de explicitar suas particularidades e decorrentes contradições e, posteriormente compará-las às do Chile Solidário. Para tanto, serão utilizadas informações disponíveis na base de dados da *División de Desarrollo Social*, DDS, CEPAL, do *website* do programa, legislações, relatórios, informes e documentos correspondentes, assim como importante literatura produzida sobre o tema no domínio das ciências humanas e sociais.

5.3 O PROGRAMA BRASILEIRO

O Brasil, inserido no continente latino-americano e, mais especificamente, no Mercado Comum do Sul – MERCOSUL, desde a sua ‘descoberta’ e colonização por Portugal encontra-se subordinado, em nível econômico e tecnológico, aos países com economias

avançadas. Tal fato define as origens de um crescimento econômico considerado de menor escala e de uma formação social que envolve processos como a colonização, a escravidão e regimes ditatoriais. O fato é que as relações de trabalho de base escravista no Brasil persistem por quase quatro séculos, cuja justificativa se ampara na característica econômica da época – predominantemente agrária – defendida pela elite latifundiária. “A elite brasileira queria emancipar-se da tutela portuguesa, conservar sua liberdade de comércio, livrar-se do fisco, mas também queria manter o trabalho escravo. Esse período foi marcado pelos princípios liberais [...] onde a questão dos direitos civis e da liberdade individual não tinha relevância” (COUTO, 2004, p.80). Contudo, o antagonismo de classes e os seus rebatimentos sociais – em razão do mercado de trabalho não ter se consolidado – somente é reconhecido mediante advento da industrialização que trouxe consigo a urbanização desordenada. Entende-se que tais processos impulsionam a consciência e a organização de classe dos trabalhadores livres assalariados.

A passagem para o século XX foi sacudida pela transformação dos primeiros sindicatos, na agricultura e nas indústrias rurais a partir de 1903, dos demais trabalhadores urbanos a partir de 1907, quando é reconhecido o direito de organização sindical. Esse processo se dá sob forte influência dos imigrantes que traziam os ares dos movimentos anarquistas e socialistas europeus para o país [...]. O ano de 1923 é chave para a compreensão do formato da política social brasileira no período subsequente: aprova-se a Lei Eloy Chaves, que insitui a obrigatoriedade de criação de Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) para algumas categorias estratégicas de trabalhadores, a exemplo dos ferroviários e marítimos (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p.80).

Com hiato temporal de um século em relação aos países europeus, o reconhecimento da questão social pelo Estado brasileiro ocorre na Era Vargas, precisamente no primeiro ano desse governo em 1930, cuja marca predominante é a execução de uma proteção social voltada à reprodução da força de trabalho, especificamente destinada à população que possui relação contratual de trabalho. “A gênese da questão social na sociedade burguesa deriva do caráter coletivo da produção contraposto à apropriação privada da própria atividade humana – o trabalho – das condições necessárias à sua realização, assim como de seus frutos” (IAMAMOTO, 2008, p.156). Embora haja o reconhecimento da questão social por esse governo ao mesmo tempo sucede empenho em conter os processos de resistências da classe trabalhadora, principalmente por meio de políticas sociais com corte de acesso restrito a algumas categorias profissionais urbanas estratégicas no sistema produtivo e no processo de comercialização da produção, como os marítimos e os ferroviários – portanto não se tratava de direitos sociais de cunho universal. “É na correlação de forças sociais que a política social

se estabelece e se modifica, a partir das transformações das relações de apropriação econômica, como também do exercício da dominação política” (SPOSATI et al, 1998, p.33)

É desse período a instauração do salário mínimo, o qual é considerado como a primeira iniciativa de mínimos sociais, implantado em 1940, com a ressalva de que essa renda mínima somente se estende aos trabalhadores com vínculo contratual formal de trabalho (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004). Em estudo realizado por Reis (2007) dos direitos sociais constituídos entre 1930-1988 em cinco áreas incluindo a previdência e a assistência social, figura a Renda Mensal Vitalícia–RMV, criada em 1974, no âmbito do Ministério da Previdência e Assistência. Destinada às pessoas com mais de 70 anos ou ‘inválidos’ sem meios para prover a subsistência, a RMV representa um mínimo social com caráter assistencial, embora estabeleça, entre outros critérios, a filiação previdenciária mínima de doze meses. Daí a importância do Benefício de Prestação Continuada – BPC – o qual substitui o RMV – pois representa uma transferência monetária para idosos e pessoas com deficiência sem meios de prover a subsistência e nem tê-la provida por sua família, cuja renda familiar mensal *per capita* deve ser inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo.

O BPC é afiançado pela nova Constituição Federal de 1988 e regulamentado na Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS – 8.742/1993, no domínio da política de assistência social que, a partir desse marco constitucional integra o tripé da seguridade social juntamente com as políticas de saúde e da previdência social, incorporando o *status* de política pública não contributiva. A assistência social, no art. 1 da LOAS, é definida como direito do cidadão e dever do Estado no âmbito da seguridade social, no sentido de prover os mínimos sociais e o atendimento às necessidades básicas, mediante conjunto integrado de ações e de iniciativas pública e da sociedade. Entretanto, cabe referir que a ausência da definição conceitual acerca dos mínimos sociais pela LOAS é discutida pela literatura especializada como campo propício às interpretações das mais distintas correntes teóricas, sendo necessário estabelecer parâmetros que a sustente como direito de cidadania. Nesse sentido, compartilha-se à ideia de que isso implica “considerar a provisão social como uma política em movimento, que não se contenta em procurar suprir, de forma isolada e estática, nem ínfima ou mesmo basicamente, privações e carências críticas que, por serem ‘máximas’ ou extremas, exigem respostas mais complexas e substanciais” (PEREIRA, 2000, p.27).

Em termos históricos, o final dos anos 1980 comporta expressivas conquistas da classe trabalhadora pela via da resistência política e confluência de diversos movimentos sociais

com o fim da ditadura militar iniciada em 1964 e a instauração do Estado democrático e de direito, consubstanciado pela Constituição Federal de 1988 que prevê mudança qualitativa na concepção de proteção social vigente, pois estabelece importantes direitos sociais, além de introduzir o princípio da universalidade e da criação de um sistema de seguridade social – o denominado tripé: saúde para todos, assistência social para quem dela precisar e previdência social mediante contribuição. De maneira concomitante, impõem-se fatores macroeconômicos e políticos adversos a materialização desses direitos constituídos juridicamente, expressando a coexistência de propostas distintas. Isto é, a reforma do Estado materializada pela Constituição Federal de 1988 e a contrarreforma do Estado com a adesão já no início dos anos 1990, pelo país, às medidas de ajuste estrutural que inclui, nos termos tratados pela literatura, a privatização, a focalização e a descentralização das políticas sociais, com a prevalência de políticas econômicas que se sustentam no referencial teórico neoliberal.

A tendência geral tem sido a de redução de direitos, sob o argumento da crise fiscal do Estado, transformado as políticas sociais – a depender da correlação de forças entre as classes sociais e segmentos de classes e do grau de consolidação da democracia e da política social nos países – em ações pontuais e compensatórias direcionadas para efeitos mais perversos da crise. As possibilidades preventivas e até eventualmente redistributivas tornam-se mais limitadas, prevalecendo o já referido trinômio articulado do ideário neoliberal para as políticas sociais, qual seja: a privatização, a focalização e a descentralização (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p.156).

Dáí surge diversas medidas emergências de combate à pobreza em razão da ampliação dos níveis de desigualdade social decorrentes do processo de ajuste estrutural. Essas têm como propósito atingir as camadas sociais que não contribuem com a previdência social – portanto sem vínculo formal laboral – e também não se enquadram nos restritivos critérios monetários impostos para acesso ao BPC. Em relação ao enfrentamento da pobreza, tem-se, especificamente no art. 25 da LOAS, a regulamentação *Dos Projetos de Enfrentamento da Pobreza*, os quais são qualificados como investimento econômico-social nos grupos populares, no sentido de subsidiar recursos técnicos e financeiros às iniciativas que lhes garantam meios, capacidade produtiva e de gestão para melhoria das condições gerais de subsistência. Entretanto, o incentivo a tais projetos, nos termos do Art. 26, deve assentar-se em mecanismos de articulação e participação de diferentes áreas governamentais e em sistema de cooperação entre organismos governamentais, não governamentais e da sociedade civil.

O fato é que, na prática, abre-se lacuna à implementação das políticas neoliberais pela via da transferência de responsabilidade pelo Estado ao terceiro setor, à exemplo da proliferação das ONGs, do voluntariado e de campanhas de cunho solidário promovido pelo setor empresarial na linha da responsabilidade social. Uma forma específica dessa tendência – no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso em 1995 – é o “Programa Comunidade Solidária, cuja marca era a focalização conservadora que se orientava pela concentração do combate à pobreza apenas em alguns municípios brasileiros, considerados os mais miseráveis”, bem como “pelo alijamento do movimento social, embora seja conclamada a participação da sociedade civil na luta contra a pobreza” (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004, p. 91). Importante referir que o trato à pobreza no país, se baseia amplamente nas recomendações de agências multilaterais, sobretudo a partir dos anos 2000 com adesão à agenda social da ONU ou Metas do Milênio¹⁵⁷ que tem como foco a erradicação da fome e da extrema pobreza. O que corresponde à prevalência de políticas sociais focalizadas e da responsabilização do núcleo familiar e/ou comunidade/sociedade civil no campo da proteção social, na medida em que o Estado somente intervém quando o indivíduo não possuir meios para prover a própria subsistência ou tê-la provida pela família. Essa minimização por parte do Estado e a maximização do núcleo familiar no campo da proteção social é tratada, pela literatura, como Estado familista ou pluralismo de bem-estar social. Sobre o tema há que:

[...] a família alça um lugar central tanto no âmbito dos programas de Transferência de Renda, que marca essa centralidade no seu próprio nome – Bolsa Família – como no campo das políticas públicas que compõem o tripé da seguridade social, particularmente saúde e assistência social. Na política de saúde, o Programa Saúde da Família é criado em 1994 e incorporado, em 2006, como Estratégia no âmbito da Política Nacional de Atenção Básica. Na política de assistência social assume-se a matricialidade sócio-familiar inicialmente como princípio e, posteriormente, como diretriz do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) (MIOTO, 2008, p. 144).

Embora o programa de transferência de renda nomeado de Bolsa Família esteja em desenvolvimento no Brasil desde 2003, o marco inicial dessas iniciativas data em 1991, mediante Projeto de Lei de autoria do Senador Eduardo Suplicy – Programa de Garantia de Renda Mínima-PGRM – o qual viabilizou a implantação de experiências pioneiras, embora em escala geográfica restrita as cidades de Campinas, Brasília, Ribeirão Preto e Santos (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004). Em nível nacional, a partir desse marco, tem-se que o debate acerca dos PTCR “se aprofundou durante a década de 1990, passando a se constituir,

¹⁵⁷As Metas do Milênio ou Objetivos de Desenvolvimento do Milênio são abordadas na seção 3.2.

nesse início do século XXI, o que já se pode considerar a estratégia principal no eixo da Política de Assistência Social do Sistema Brasileiro de Proteção Social na atualidade” (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004, p.33). Nesse sentido, tendo em vista o conjunto de informações e reflexões desenvolvidas nessa breve introdução, na subseção seguinte busca-se colocar em questão as particularidades e decorrentes contradições implícitas no programa brasileiro Bolsa Família para, posteriormente, compará-las às do programa chileno, visto que ambos configuram, em termos metodológicos, recorte amostral desta pesquisa.

5.3.1 O Bolsa Família

O Programa Bolsa Família- PBF, destinado às ações de transferência de renda com condicionalidades tem origem no primeiro governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva – 2003-2011 – precisamente em 2004, pela Lei Nº 10.836¹⁵⁸ que no Art. 1º– Parágrafo Único – prevê a unificação¹⁵⁹ dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda desenvolvidos no país de maneira setorializada: Bolsa Escola -2001; Cartão-Alimentação-2003; Bolsa Alimentação-2001; Auxílio-Gás-2002 e do Cadastro Único do Governo Federal-2001. Essa Lei é regulamentada por meio do Decreto presidencial Nº 5.209/2004¹⁶⁰, no qual constam – Art. 4º – os seguintes objetivos básicos do programa em relação aos beneficiários: promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social; combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza; combater a pobreza; promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público.

Sob esses objetivos, o PBF em 2009 “já abrangia todos os 5.563 municípios brasileiros e o Distrito Federal e atendia 12.370.915 famílias pobres e extremamente pobres” (SILVA; LIMA, 2010, p.40). Isso significa que o programa configura uma política com abrangência territorial plena, embora focalizada nas famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, cujas linhas correspondem, no início de 2016, aos seguintes intervalos, respectivamente: renda familiar *per capita* de R\$ 0,00 - R\$ 77,00; renda familiar *per capita* R\$ 77,01- R\$ 154,00. Certamente, a focalização figura entre os principais limites dessa política pública, na

¹⁵⁸Coletânea da Legislação Básica do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família. 2ª edição atualizada 2013.

¹⁵⁹Em 2005 também unifica suas prestações com o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI (DDS, CEPAL, 2015).

¹⁶⁰Coletânea da Legislação Básica do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família. 2ª edição atualizada 2013.

medida em que representa uma reorientação do conquistado sistema de proteção social, fundado no princípio universalista e na concepção de cidadania ampliada.

Há de se ponderar que o advento desse sistema de proteção social, em termos históricos, ainda é recente no Brasil, pois se estabelece – no sentido formal – com a Constituição Federal de 1988, considerada um avanço sem precedentes ao campo dos direitos sociais. Essa incipiência agrava de maneira mais intensa os níveis de desigualdade social e pobreza, apreendida na sua concepção multidimensional e estrutural, para além da carência monetária. “O que se observa é que os programas de transferência de renda focalizados na pobreza e na extrema pobreza revelam, sob a orientação da ideologia neoliberal profundas mudanças nas políticas sociais contemporâneas” (YAZBEK, 2012, p.310). Em nível federal, a gestão do PBF compete ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, embora essa seja descentralizada, envolvendo os entes federados, bem como as instâncias de controle social.

No *website* do MDS são referidos três eixos que estruturam o programa: complemento de renda, a fim de garantir alívio mais imediato da pobreza; acesso a direitos – educação, saúde e assistência social – no sentido de interromper o ciclo intergeracional da pobreza; articulação com outras ações e políticas sociais, visando o *desenvolvimento das famílias* para que *elas superem a situação de vulnerabilidade e pobreza*. Na Portaria Nº 251/2012¹⁶¹ que regulamenta a gestão das condicionalidades do PBF, especificamente nas considerações apresentadas pela Ministra de Estado – MDS, Tereza Campello, há que a determinação de obrigações à permanência no programa visa ampliar o acesso das famílias às políticas de saúde, educação e assistência social, no sentido de impactar nas suas condições de vida, além de fortalecer a capacidade de o Poder Público oferecer tais serviços.

Sobre as penalidades em casos de descumprimento das condicionalidades – art. 3 – são apresentadas como gradativas na medida em que se moldam ao histórico da família, podendo ser desde advertência, como bloqueio por um mês do benefício, até a suspensão das prestações por dois meses ou o seu cancelamento. Entende-se que as condicionalidades, tratadas institucionalmente como sinônimo de garantia do acesso aos direitos sociais, além das penalidades quando do seu descumprimento, são potencialmente segmentadoras e estigmatizantes, na medida em que submetem os pobres ao cumprimento de obrigações, em

¹⁶¹Coletânea da Legislação Básica do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família. 2ª edição atualizada 2013. Ver fonte nas referências.

troca do benefício, mesmo que esses sejam direitos garantidos constitucionalmente como a saúde, a educação, o trabalho e a assistência social.

Esse paradoxo remete às antigas Leis dos Pobres, descaracterizando a perspectiva de cidadania ampliada, em que os direitos sociais são tratados como conquistas e não como concessão condicionada, bem como não problematiza questões fundamentais: a ausência da renda do trabalho – gerada estruturalmente e não conjunturalmente – não decorre de suposta incapacidade intelectual e/ou técnica dos indivíduos; a evasão escolar não representa uma escolha pessoal, pois em ampla medida é imposta por inúmeros fatores socioeconômicos de natureza estrutural; a precariedade e/ou inexistência de bens e serviços sociais públicos, os quais se convertem em obrigações, são impedimentos concretos ao acesso para toda a população. Desse modo, a fim de explicitar o conjunto das condicionalidades, além de outras dimensões que estruturam o PBF, como objetivos básicos, critérios à elegibilidade, benefícios monetários, sistematizou-se algumas informações, apresentadas no Quadro 11.

Quadro 11 – Síntese da Estrutura Básica do Programa Bolsa Família 2015 – Brasil

	Denominação	Bolsa Família
Brasil	Objetivos Básicos	Promover o acesso à rede de serviços, em especial de educação, saúde e assistência social; combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; estimular o desenvolvimento das capacidades das famílias em pobreza e indigência; combater a pobreza; e promover a intersetorialidade, a complementariedade e a sinergia das ações sociais do Poder Público.
	Regras gerais de elegibilidade	<ul style="list-style-type: none"> ◦possuir informações cadastrais válidas e atualizadas, conforme regulamento do CadÚnico; ◦apresentar renda mensal <i>per capita</i> familiar igual ou inferior ao limite definido para a situação de pobreza; ◦ ter crianças e/ou adolescentes de zero a dezessete anos incluídos no CadÚnico, na hipótese da renda mensal <i>per capita</i> familiar estar entre os limites de pobreza e de extrema pobreza.

Continua...

Continuação...

	Condicionalidades	<p>1) Educação:</p> <ul style="list-style-type: none"> ◦ Crianças ou adolescentes de 6 a 15 anos de idade, a matrícula e a frequência mínima de 85% da carga horária escolar mensal; ◦ Adolescentes de 16 e 17 anos de idade, cujas famílias recebam o Benefício Variável Vinculado ao Adolescente - BVJ, a matrícula e a frequência mínima de 75% da carga horária escolar mensal; <p>2)Saúde:</p> <ul style="list-style-type: none"> ◦ Gestantes e nutrizes, o comparecimento às consultas de pré-natal e a assistência ao puerpério, visando a promoção do aleitamento materno e dos cuidados gerais com a alimentação e a saúde da criança; ◦ Crianças menores de 7 anos, o cumprimento do calendário de vacinação e o acompanhamento do crescimento e do desenvolvimento infantil; <p>3) Assistência social:</p> <ul style="list-style-type: none"> ◦ Crianças e adolescentes de até 15 anos, em risco ou retiradas do trabalho infantil, a frequência mínima de 85% da carga horária relativa aos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV.
	Benefícios monetários	<p>1) Benefício Básico – no valor de R\$ 77,00 – destinado às unidades familiares em situação de extrema pobreza (renda mensal <i>per capita</i> de até R\$ 77,00).</p> <p>2) Benefícios Variáveis – no valor de R\$ 35,00 cada um (até cinco por família) – destinados a unidades familiares em situação de pobreza e extrema pobreza e que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças de 0 e 12 anos ou adolescentes até 15 anos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ◦ variável criança ou adolescente de 0 a 15 anos: pago às famílias com renda mensal de até R\$ 154,00 por pessoa e que tenham crianças ou adolescentes de 0 a 15 anos; ◦ variável gestante: pago às famílias com renda mensal de até R\$ 154,00 por pessoa e que tenham grávidas em sua composição; ◦ variável nutriz: pago às famílias com renda mensal de até R\$ 154,00 por pessoa e que tenham crianças com idade entre 0 e 6 meses em sua composição. <p>3) Variável Adolescente – no valor de R\$ 42,00 (até dois por família): Pago às famílias com renda mensal de até R\$ 154,00 por pessoa e que tenham adolescentes entre 16 e 17 anos em sua composição.</p> <p>4) Benefício para superação da extrema pobreza – valor diferente para cada família: pago às famílias que permaneçam com renda mensal por pessoa igual ou inferior a R\$ 77,00, mesmo após transferências de benefícios do Programa. O intuito é garantir que a família ultrapasse o piso de R\$ 77,00 de renda por pessoa.</p>

Fontes: Coletânea da Legislação Básica do CadÚnico e do PBF – MDS, 2013; Website MDS – Bolsa Família, 2016. Informações sistematizadas pela autora.

Sobre os benefícios monetários apresentados no Quadro 11, tem-se que os montantes são personalizados ou heterogêneos, pois variam conforme a composição familiar; a soma dos rendimentos brutos auferidos pelo agregado familiar; a faixa etária; e situações específicas como gestantes e nutrizes. No âmbito do programa, nos termos definidos na Lei 10.836/2004, é considerada a unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco e afinidade vivendo sob o mesmo teto e em economia comum, sendo a titularidade preferencialmente atribuída à mulher. No detalhe dos montantes, apesar de se ter clareza e de ser incontestável a importância dessas transferências monetárias no sentido de prover a subsistência de amplo contingente populacional – ver evolução da cobertura do programa na Tabela 13 – cabe comentar os baixos níveis disponibilizados de forma categorial, como os benefícios variáveis – R\$ 35,00 – que se limitam, em termos cumulativos, a cinco por família. De forma articulada as transferências monetárias o BF prevê “ações de caráter complementar, além da prioridade em inserir os beneficiários em outros programas dos governos locais e federal, com destaque à capacitação e inserção social, em programas de habitação, educação e saúde e em programas de taxas especiais de consumo de energia, telefone e água, entre outros” (SILVA, 2014, p.117).

Em recente publicação do MDS intitulado Plano Brasil sem Miséria - Cadernos de Resultados 2011-2014, é mencionado que o PBF *investe mais em quem mais precisa*. Entre os resultados apresentados há que em 2011 o benefício médio mensal pago as famílias que permaneciam em extrema pobreza após receberem benefícios do PBF (pré Brasil sem Miséria) envolvia R\$132,00, já 2014 o benefício médio mensal pago a famílias que superaram a extrema pobreza com o Brasil sem Miséria atingiu R\$ 242,00, representando um aumento de 83%. O Plano Brasil sem Miséria o qual integra o PBF é instituído no início do Governo Dilma Rousseff, em 2011, com vistas à superação da extrema pobreza até o final de 2014. O referido Plano pressupõe que a pobreza não se restringe à dimensão da renda monetária, ao agregar outras dimensões como segurança nutricional, moradia, qualificação profissional, etc. A proposta consiste em articular três eixos: garantia da renda, no sentido de propiciar o alívio imediato da pobreza; acesso a serviços públicos como educação e saúde; inclusão produtiva no intuito de aumentar as capacidades e oportunidades de trabalho e geração de renda.

Cabe comentar a similaridade da proposta do Plano Brasil sem Miséria com a Recomendação da Comissão Europeia sobre a inclusão ativa das pessoas excluídas do mercado de trabalho – tratada na seção 4.1 – pois essa Comissão recomenda aos países de sua

abrangência a combinação de três eixos: apoio monetário, por meio dos programas de RMI em que as prestações devem ser personalizadas ou ajustadas conforme a renda e composição familiar; mercados de trabalho inclusivo com investimento em capital humano/empregos sustentáveis na linha do empreendedorismo; e serviços integrados como a assistência social, cuidados prolongados, formação, etc. Desse modo, explicita-se convergência entre territórios distintos sobre a priorização dos programas de transferência de renda monetária associando ações complementares como a formação e capacitação profissional a fim de se ter um emprego, além do auto-emprego pelo incentivo ao empreendedorismo. Apesar das disparidades históricas, em ambos os casos, a desigualdade social e a pobreza são tratadas na esfera conjuntural, quer dizer, associadas às situações de desemprego que, por sua vez, é atribuído a baixa formação e/ou capacitação dos indivíduos. Esse aspecto se coloca como tema central a ser ponderado no sentido de instituir políticas redistributivas, no sentido de que a política econômica esteja subordinada ao bem-estar-social de toda a população.

Entre os limites impostos para se ultrapassar essa tendência seletivista e fragmentada das atuais políticas sociais, figuram as regras gerais de elegibilidade adotadas pelo PBF, cuja prevalência é a renda monetária. Cabe destacar que mesmo preenchendo os requisitos – nos termos do Decreto Nº 5.209/2004, art. 21, não há direito adquirido, o que significa que o PBF é uma política de governo e não uma política de Estado, em vista das prestações terem caráter temporário, devendo as famílias a cada dois anos se submeterem a novos testes de meios comprobatórios de pobreza. Outro aspecto limitador é que a concessão do benefício está atrelada à estimativa do município correspondente, isto é, o número de famílias já incluídas em relação à estimativa de famílias pobres pelo mesmo município (MDS, 2016). Para entender os impactos desse limitador cabe relacioná-lo aos dados nacionais publicados em janeiro de 2016 pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS no Relatório de Informação¹⁶² sobre o Bolsa Família e Cadastro único-CadÚnico. Nos termos apresentados no Relatório, em novembro de 2015 havia 27.150.567 famílias – 80.607.912 pessoas – inscritas no CadÚnico. Esse sistema cadastral reúne informações socioeconômicas das famílias de baixa renda, no intuito de *seleccioná-las* para diversos programas.

¹⁶²Para acessar o documento ver fonte na seção das referências, disponível no *website* governamental – MDS.

Tabela 14 – Bolsa família e Cadastro Único: intervalos de renda, famílias e pessoas cadastradas e percentual dos beneficiários de acordo com o intervalo de renda em 11/2015

Renda familiar (per capita R\$)	Nº Famílias cadastradas (CadÚnico 11/2015)	Nº Pessoas cadastradas (CadÚnico 11/2015)	Nº Pessoas cadastradas % Total Pop.
0,00 até 77,00	12.316.479	38.916.569	20,40
77,01 e 154,00	4.260.693	14.654.034	7,68
154,01 e ½ SM	6.296.949	19.381.061	10,16
Acima ½ SM	4.276.446	7.656.248	4,01
Total	27.150.567	80.607.912	-

Fonte: Relatório de Informação MDS-Bolsa Família e CadÚnico, 2016. Informações sistematizadas pela autora.
Nota: para o cálculo do % de pessoas cadastradas em relação ao total populacional utilizou-se Censo 2010 (190.732.694).

No início de 2016 no domínio do PBF, 13.969.391 famílias foram contempladas com o benefício, cujos valores médios das prestações pecuniárias apresentados são de R\$ 161,26. Nesse universo de famílias contempladas, estão inseridos *grupos populacionais tradicionais e específicos* como famílias quilombolas, indígenas, ciganas, pertencentes a comunidades de terreiros, assentadas da Reforma Agrária, de agricultores familiares, entre outros. O fato é que quando se compara o total de famílias contempladas pelo programa – 13.969.391 – com o de famílias pobres e extremamente pobres cadastradas no CadÚnico como apresentado na Tabela 14 – 16.580.542 – explicita-se uma diferença negativa, o corresponde à parcela sem acesso ao benefício. Mesmo ponderando que esse sistema cadastral não se restringe ao PBF, trata-se de famílias/pessoas que declararam renda mensal *per capita* – linha da pobreza e extrema pobreza – convergente aos critérios definidos para ser elegível ao programa. Isso representa aspectos fundamentais a serem ponderados, pois além de prevalecer critério unidimensional para caracterizar as linhas da pobreza e da extrema pobreza e, conseqüentemente, da determinação do acesso ao PBF, também existe hiato em termos de provisão.

Em Cartilha do MDS sobre o PBF há que “a concessão de benefícios é feita com base nas informações do Cadastro Único. O processo é automatizado e prioriza famílias com menor renda” (MDS, 2015, p.09). A prática de seleção dos mais pobres entre os pobres além de representar a subordinação da política social à econômica, também pode significar, numa suposição, a permanência no *estado de pobreza*, considerando a priorização da focalização à extrema pobreza, em detrimento à superação da pobreza. Tal fato alude à opinião, já abordada

na seção 2.3, do assessor especial da secretária geral da ONU para as Metas de Desenvolvimento do Milênio: “a meta é acabar com a pobreza extrema, não com toda a pobreza, e ainda menos, equiparar as rendas mundiais ou acabar a distância entre ricos e pobres. Isso pode acabar acontecendo, mas para tanto, os pobres terão que ficar ricos graças ao próprio esforço” (SACHS, 2005, p.332). Cabe lembrar, como apresentado no Quadro 9, seção 5.1, elaborado a partir da *Base de datos*¹⁶³ *de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe – CEPAL*, que desde 2012 o PBF incorpora benefício para a superação da extrema pobreza, o qual cobre a diferença entre a renda familiar *per capita* e o valor da linha de pobreza extrema. Nos termos tratados na referida base de dados da CEPAL, esse novo componente *fue extendido em 2013 a todos los hogares beneficiários do Bolsa Família, aunque estos no tengan hijos* (DDS, CEPAL, 2015a).

Como destacado, o benefício para superação da extrema pobreza, é pago às famílias que permaneçam com renda mensal *per capita* igual ou inferior a R\$ 77,00, mesmo após transferências de benefícios do BF. O intuito é garantir que a família ultrapasse R\$ 77,00 de renda por pessoa e, assim, supere a linha da extrema pobreza. Na Tabela 15 constam as taxas de pobreza e extrema pobreza nos anos 2005, 2012 e 2013. Tendo em vista que o PBF foi criado em 2003, é possível referir seus possíveis impactos positivos nos níveis de pobreza e indigência – com as devidas ressalvas em vista de existirem outros fatores que podem incidir nessas taxas como os níveis de emprego e o poder de compra do salário mínimo nacional, etc, embora ocorra, nos últimos dois anos de referência, relativa estabilidade em ambos indicadores. Por outro lado, apesar de haver declínio das taxas de pobreza e indigência quando se compara 2005 a 2012, em 2010 “o Brasil passou de 8º para 9º lugar no ranking do IDH-D¹⁶⁴ dentre os países latino-americanos, confirmando o dado de que 1% dos brasileiros detém uma renda que equivale a toda a renda dos 50% mais pobres” (MOTA, 2012, p.35).

Tabela 15 – Brasil: comportamento percentual da pobreza e da indigência

País	2005		2012		2013	
	Pobreza	Indigência	Pobreza	Indigência	Pobreza	Indigência
Brasil	36,4	10,7	18,6	5,4	18,0	5,9

Fonte: CEPAL, 2014.

¹⁶³Para consultar o banco de dados – disponível na rede mundial de computadores – ver seção das referências.

¹⁶⁴Trata-se do Índice de Desenvolvimento Humano ajustado à Desigualdade – IDH-D. Esse índice altera os cálculos do IDH. No relatório do PNUD (2010), o IDH-D é de 0,629. Sem levar em consideração o fator desigualdade, o índice é de 0,777. O IDH é considerado alto a partir de 0,8” (MOTA, 2012, p.35).

Em produção de SILVA; LIMA (2010) encontra-se ampla análise sobre os impactos do PBF, seja no âmbito das taxas de pobreza como das taxas de frequência escolar. As autoras mencionam que “os estudos evidenciaram que os PTCR vêm contribuindo, no Brasil, para a redução dos índices de desigualdade e pobreza, principalmente para a redução da pobreza extrema, minorando as privações de vida das famílias, mas são insuficientes para tirá-las da pobreza, na maioria dos casos” (SILVA; LIMA, 2010, p.92-3). Cabe ainda atentar, como apresentado na Tabela 16, no detalhe da evolução da cobertura pessoas (% total da população), que desde 2006, ¼ da população total do país, em média, recebe o Bolsa Família, com poucas variações, mesmo havendo redução dos níveis de pobreza e indigência como apresentado na Tabela 15.

Tabela 16 – Programa Bolsa Família: gastos em relação ao PIB, cobertura de famílias e pessoas e percentual de cobertura em relação ao total da população.

Ano	Despesas executadas (% PIB)	Cobertura famílias (milhões)	Cobertura Pessoas (milhões)	Cobertura Pessoas (% Total População)
2003	0,17	3.600.000	16.560.000	9,11
2004	0,29	6.571.839	30.230.459	16,43
2005	0,30	8.700.445	40.022.047	21,50
2006	0,34	10.965.810	49.346.145	26,23
2007	0,34	11.043.076	48.589.534	25,57
2008	0,35	10.557.996	45.399.383	23,67
2009	0,37	12.370.915	51.957.843	26,86
2010	0,36	12.778.220	52.390.702	26,85
2011	0,39	13.352.306	54.744.455	27,86
2012	0,45	13.902.155	55.608.620	28,03
2013	0,51	14.086.199	54.936.176	27,45
2014	0,48	14.003.441	54.613.420	27,10
2015	ND	13.827.369	53.926.739	26,57

Fonte: División de Desarrollo Social, DDS, CEPAL, 2015a. Dados sistematizados pela autora.

Referida estabilidade pode representar a permanência dos beneficiários na linha da pobreza e/ou a sua alternância entre ambas as linhas, pobreza e extrema pobreza, merecendo a atenção e o aprofundamento, no sentido de instituir políticas redistributivas. Acredita-se que

no contexto da realidade brasileira, em que ainda prevalece necessidades mínimas insatisfeitas como a alimentação representada por severa expressão da questão social que é a fome, apesar dos limites apontados em relação ao PBF, trata-se de amplo contingente populacional em situação de indigência, para o qual a transferência monetária representa, muitas vezes, a única fonte de renda para prover a subsistência. O fato que se coloca em questão é “que a natureza e o nível dos impactos do BF nas famílias beneficiárias são limitados ao atendimento das necessidades imediatas, sem possibilitar a introdução de mudanças mais profundas no padrão de vida dessas famílias” (SILVA; LIMA, 2010, p.106).

Com isso, estima-se colocar em pauta o combate das desigualdades, sob ponto de vista estrutural, o que corresponde ao processo de mudanças na orientação das políticas econômicas, especificamente o referencial teórico neoliberal que dá sustentação a essas políticas, com o objetivo de inverter a prevalência do econômico sobre o social, no sentido de que o primeiro esteja subordinado ao segundo indistintamente. Desse modo, tendo em vista tais premissas, no capítulo seguinte pretende-se comparar as principais similitudes e diferenças entre os programas de Renda Mínima de Inserção praticados na UE às do PTCR em execução no MERCOSUL, a fim de explicitar as suas principais (a) simetrias e decorrentes contradições em nível intra e entre bloco econômico.

6 RENDA MÍNIMA DE INSERÇÃO E TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA DE RENDA

No intuito de abordar as similaridades e disparidades existentes em níveis entre e intra bloco econômico, no presente capítulo procede-se à comparação dos Programas de Renda Mínima de Inserção praticados na UE, partindo de França e Portugal, às dos Programas de Transferência Condicionada de Renda, praticados no MERCOSUL, a partir de Brasil e Chile. Para tanto, serão consideradas as informações e reflexões desenvolvidas nos capítulos quarto e quinto deste estudo, em virtude de terem versado sobre cada experiência em particular com atenção às suas determinações, embora de maneira articulada aos processos históricos correspondentes.

No processo de comparação das experiências em execução no domínio da UE, privilegiam-se as seguintes dimensões: princípios básicos; população-alvo; critérios à elegibilidade; condicionalidade; prestações pecuniárias e sociais. Já na abrangência do MERCOSUL, atenta-se para: descrição; financiamento; população alvo; condicionalidades; despesas; cobertura, etc. No último capítulo, apresenta-se a conclusão da presente pesquisa, tendo como pressuposto que tais programas, embora em contextos históricos e em estágios de desenvolvimento econômico e social distintos, igualmente são perpassados pela intrínseca tensão entre Estado, sociedade e mercado.

6.1 AS (A) SIMETRIAS ENTRE O PROGRAMA FRANCÊS E O PROGRAMA PORTUGUÊS

No âmbito dos respectivos países, o objetivo dos seus programas consiste em dispor prestações monetárias e não monetárias a indivíduos e famílias com rendimentos inexistentes ou insuficientes à sobrevivência, no intuito de promover a integração social e profissional e combater a pobreza e a exclusão social. Apesar da convergência em nível conceitual, o fato é que se revelam importantes diferenças quando da comparação das suas experiências práticas, o que corresponde atentar, de forma a confrontar, as particularidades metodológicas que estruturam cada um dos programas. Nesse sentido, em relação aos critérios à elegibilidade, Portugal, ao contrário da França, não refere sobre a exigência de nacionalidade, embora os dois adotem como requisito para ser elegível que os candidatos residam legalmente nos respectivos Estados nacionais. No entanto, ao passo que no primeiro país há um maior rigor

em relação ao tempo de residência para os cidadãos da UE e Espaço Econômico Europeu-EEE, no mínimo um ano, França estabelece três meses. Já aos estrangeiros, salvo exceções como refugiados e apátridas, o maior rigor é exercido por França – Portugal estipula três anos – na medida em que exige autorização de pelo menos cinco anos de residência para o trabalho, além de determinar que essa residência seja estável, o que corresponde à permanência de no mínimo nove de doze meses no país.

No alcance do programa português, em relação ao critério idade, é preciso ter 18 anos ou mais, salvo em casos de gravidez; união de direito, ou união de fato a mais de dois anos; tiver menores ou deficientes a cargo exclusivo do agregado familiar. No programa francês, a idade está estabelecida em 25 anos ou mais, com ressalva em casos de gravidez e/ou tiver a cargo pelo menos um filho. Nesse último programa, é permitido o acesso entre 18 a 25 anos, variável nomeada de RSA Jovens, cujo requisito é de que o requerente tenha trabalhado em tempo integral pelo menos dois dos últimos três anos anterior ao pedido. No programa português, a excessão, além das já elencadas, para receber com idade inferior aos 18 anos é que o requerente tenha rendimentos próprios superiores a 70% do valor do RSI, o que teoricamente representa uma complementação de 30%, pois, como regra, para ter direito as prestações pecuniárias, a soma da renda de todos os membros da família não pode ser igual ou superior ao montante da prestação do RSI correspondente a composição familiar.

Desse modo, a comprovação de renda e de patrimônio também integra os critérios à elegibilidade, sendo que ambas as experiências levam em consideração os recursos de todos os membros do agregado familiar, tendo como unidade doméstica as pessoas que vivem sob o mesmo teto em economia comum. No programa português, o parâmetro referido para o acesso é possuir carência econômica grave e no francês é preciso ter renda insuficiente para assegurar meios de vida dignos – o que significa, por parte dos dois programas, clara vinculação à situação financeira familiar no que se refere à garantia do acesso ao benefício. Em termos práticos, para a determinação do nível de suficiência de recursos, os programas utilizam parâmetros simétricos: a renda familiar não pode ser igual ou superior ao valor da prestação pecuniária correspondente à composição do agregado familiar.

Fato que se destaca é que para ser elegível ao RSI são estabelecidos, além dos já mencionados requisitos, os seguintes critérios: estar inscrito no Serviço de Emprego, caso estiver desempregado e apto a trabalhar; em caso de desemprego sem justa causa só pode requerer a prestação um ano após a data do pedido de demissão. Isso significa que a celebração do contrato de inserção que inclui a obrigação da procura ativa a um emprego,

além de ser um critério à elegibilidade, também compõe as condicionalidades impostas à permanência no programa português, evidenciando, sob esse aspecto, importante assimetria em relação ao programa francês, pois, na RSA, essa obrigação se caracteriza como uma condicionalidade.

No âmbito das condicionalidades, nomeadas de medidas de inserção, tanto no RSI como no RSA são estabelecidas algumas obrigações que devem ser cumpridas pelos beneficiários e familiares durante a concessão das prestações, as quais são pactuadas por meio de um contrato de inserção. Entre as simetrias relacionadas a essa dimensão, pode-se destacar a prática de uma relação contratual que pressupõe a elaboração, sob a assessoria de um ‘técnico conselheiro’ vinculado ao centro de emprego competente, de um projeto de inserção profissional e social. É levado em consideração às aptidões físicas e intelectuais, além dos recursos, a fim de elaborar um projeto personalizado ao ‘problema’ do requerente e agregado familiar. Em ambos os programas em questão, a condicionalidade central reside na formação e na procura ativa de um emprego, o que também envolve incentivo à criação de atividade por conta própria. Por outro lado, no detalhe, explicitam-se diferenças, pois no RSI o comportamento pró-ativo inclui a prestação de trabalho com objetivos socialmente necessários ou atividade socialmente úteis para a comunidade, além do desenvolvimento de atividades no âmbito das instituições de solidariedade social.

Outra particularidade é que o beneficiário da RSA não pode recusar mais de duas propostas de trabalho razoável – tal imposição não foi identificada no RSI – nos termos definidos no Projeto Personalizado de Acesso ao Emprego – PPAE. Para qualificar ‘emprego razoáveis’ é levada em conta a formação, qualificação e competências profissionais em relação ao mercado de trabalho local. Em algumas circunstâncias, existe isenção da obrigação de aceitar proposta de trabalho como quando o nível salarial ofertado for inferior ao do mercado de trabalho e ao da profissão em questão o que representa, de maneira restrita a esse aspecto, uma proteção ao trabalhador. Em ambas as experiências, o descumprimento das obrigações firmadas no contrato de inserção geram sanções. No domínio do RSI, em casos de desemprego sem justa causa, o requerimento às prestações só pode ser feito após um ano do pedido de demissão, bem como o descumprimento do contrato implica na perda do direito por dois anos. Na RSA, apesar de ser referida a redução ou suspensão parcial ou total das prestações, em casos de descumprimento do contrato, não foi possível identificar qual o tempo de duração das sanções, embora esteja claro que o beneficiário deve se submeter à revisão trimestral a fim de ser avaliada a sua evolução no cumprimento do PPAE.

Em relação às prestações pecuniárias, tanto em nível de montantes, quanto dos critérios a sua determinação, existem significativas diferenças entre as experiências. Cabe destacar que em ambos os programas não foi possível identificar referência de determinação da titularidade a um membro em específico da família – como ocorre, por exemplo, no PTCR brasileiro que atribui a titularidade à mulher/mãe. Por outro lado, em relação ao tempo de duração das prestações, têm-se informações claras: na RSA três meses e no RSI doze meses, embora igualmente permitam a renovação, nos termos das suas respectivas condições à elegibilidade. Apesar de o programa francês ser mais rigoroso em relação ao tempo de duração das prestações, o que corresponde a um controle igualmente mais rigoroso da evolução do cumprimento das medidas de inserção profissional, apresenta regras de cálculo mais abrangentes para determinação do montante das prestações. Cabe referir que os subsídios de habitação disponibilizados, cujos valores monetários diferem com vantagem para França, são subtraídos dos montantes das prestações pecuniárias em ambos os programas – a escala de valores pode ser conferida nas subseções 4.3.1 e 4.4.1.

Na RSA para o cálculo do montante das prestações é utilizada a seguinte equação: $RSA = \text{montante da RSA (conforme agregado familiar)} - 38\% \text{ dos rendimentos do trabalho da família} - \text{assistência habitacional}$. Em 2015, a escala de valores estipuladas nas prestações pecuniárias da RSA é a seguinte: única pessoa € 524,16; casal € 786,24; por criança adicional com mais de 3 anos quando única pessoa – € 209,66; por criança adicional com menos de 3 anos quando família monoparental € 224,36; por criança adicional € 209,66 quando casal. A título de ilustração, cita-se o seguinte exemplo de cálculo: € 943,49 (RSA para casal com uma criança) – € 380,00 (38% dos rendimentos do trabalho) – € 152,62 (auxílio moradia para 3 ou mais pessoas) = € 410,87. Para esse último exemplo – casal com uma criança – caso a família eleve sua renda para € 2.500,00, não se efetiva o direito às prestações: $RSA = € 943,49$ (RSA para casal com uma criança) – $950,00$ (38% dos rendimentos do trabalho) = € – 6,51 (CAF, 2015; DROIT-FINANCES, 2015).

Em relação ao RSI, em 2015 a escala de valores às prestações pecuniárias é a seguinte: pelo titular € 178,15 (100%) valor da RSI; por cada indivíduos maior € 89,07 (50%) valor da RSI; por cada indivíduo menor € 53,44 (30%) valor da RSI (ISS, 2015). Numa suposição de que os rendimentos do trabalho de um agregado familiar, casal e dois filhos menores, depois de retiradas as contribuições para a segurança social – atingir € 200,00, tem-se o seguinte cálculo: € 374,10 - (80% € 200,00) = € 374,10 - € 160,00 = € 214,10. Em termos metodológicos, evidencia-se uma tendência à maior cobertura pelo RSA em comparação ao

RSI. O que pode ser confirmado pelos dados da Tabela 8, subsecção 4.4.1, ou seja, a partir de 2010 ocorre uma diminuição contínua do número de famílias com processamento do RSI: a diferença negativa entre o número de famílias beneficiárias em 2014 e 2010 é de 67.143. Atribuí-se tal fato ao maior rigor das regras para o acesso ao programa, implantadas na reforma ocorrida pelo Decreto- Lei nº 122/2012 que reforça o caráter transitório e a natureza contratual da prestação, constitutiva de direitos e obrigações.

Cabe referir que desde 2009, data que coincide com a implantação da RSA, Lei 1240/2008, o número de famílias abrangidas pelo novo programa francês encontra-se em contínua ascensão – Tabela 5, subsecção 4.3.1 – o que permite afirmar que o mesmo, além de garantir montantes pecuniários mais abrangentes, também dispõe de maior cobertura em nível de famílias, em comparação ao RSI. Por outro lado, há de se ponderar que a RSA substituiu a RMI, o Abono de Família Monoparental – API e incentivos de retorno ao trabalho, ou seja, incorporou os beneficiários de tais programas, o que significa, conseqüentemente, um maior processamento de beneficiários. Para elucidação da abrangência dos dois programas, no domínio do RSI, considerando o valor da prestação pecuniária para única pessoa – € 178,15, tem-se que o mesmo equivale cerca de 39% do salário mínimo de Portugal, enquanto no RSA, também considerando o montante da prestação para única pessoa – € 524,16, corresponde cerca de 54% do salário mínimo da França. Nesse caso, é possível constatar que as prestações pecuniárias da RSA são mais abrangentes que as do RSI e, teoricamente, possuem uma maior eficácia em termos de provisão de bem-estar, caso se considere a dimensão renda monetária.

No que se refere ao montante das prestações, a fim de aprofundar a análise do nível de abrangência de cada um dos programas – nos termos tratados na subsecção 4.2.3, Tabela 3 – confronta-se o montante total anual das prestações para uma pessoa, calculado com base nos valores mensais elucidados no Quadro 3, subsecção 4.2.2, com os montantes que definem o limiar de risco de pobreza em cada país. Os dados referentes a esse último indicador estão associados às Estatísticas Europeias sobre Rendimentos e Condições de Vida (UE-SILC), divulgados na Base de Dados de Portugal – PORDATA¹⁶⁵. Importante lembrar, conforme definição da EUROSTAT transcrita pela PORDATA, que o limiar de risco de pobreza é o

¹⁶⁵Na explicação dos dados consta como unidade de medida a denominada Paridade de Poder de Compra Padrão-PPS – a qual é definida como uma moeda fictícia utilizada para comparar os níveis de bem-estar e de despesas entre países, anulando as diferenças dos níveis de preço; a moeda fictícia permite comprar exatamente a mesma quantidade de produto em qualquer país. Por sua vez, o rendimento equivalente corresponde ao rendimento que cada pessoa teria se todas as famílias tivessem a mesma composição; o rendimento equivalente é atribuído a cada membro do agregado; consideram-se adultos para efeito do cálculo os indivíduos com 14 anos ou mais (PORDATA, 2015).

valor abaixo do qual se considera que alguém tem baixos rendimentos face ao restante da população. A linha de pobreza utilizada é relativa, pois varia de acordo com os níveis e a distribuição dos rendimentos entre a população de cada país. O limiar da pobreza corresponde a 60% do rendimento nacional mediano por adulto equivalente após transferências sociais. Nesse caso, um indivíduo ou família é considerado pobre quando o seu nível de vida for inferior ao limiar de pobreza, determinado quando é auferida uma renda cujo montante anual líquido seja inferior a 60% da renda média com base no custo de vida.

O limiar de risco de pobreza 2014 em Portugal e na França, nos atuais termos pactuados pela UE, envolve uma renda anual de € 6.075,00 e € 11.608, 00, respectivamente. O total anual das prestações do RSI e RSA para única pessoa é € 2.137,00 € 5.991,00, respectivamente, conforme Tabela 3, subsecção 4.2.3. Desse modo, revelam-se importantes assimetrias: enquanto o primeiro é mais abrangente na medida em que o montante total das prestações está acima de 50% sobre o valor que define o limiar da pobreza do país, Portugal apresenta percentual significativamente inferior, 35%. Destaca-se que a França aparece – Tabela 2, subsecção 4.2.3, entre os quatro únicos países, dos dezenove países que compõem a zona do euro, que reduziram suas taxas no indicador risco de pobreza e exclusão social quando se compara 2008 a 2013. Além de, nesse último ano, apresentar a terceira melhor posição do *ranking*. Portugal, ao contrário, em ambos os anos figura entre as piores taxas de risco de pobreza e exclusão social entre os países que compõem a zona do euro. O fato é que ambas as experiências estão em desacordo à já mencionada Resolução do Parlamento Europeu de 2010 [notificada com o número 2010/2039 (INI)] sobre o papel do rendimento mínimo no combate à pobreza: os regimes de rendimento mínimo adequado devem ser fixados, no mínimo, em 60% do rendimento mediano no respectivo Estado.

Em relação aos dados quantitativos, a título complementar, quando se compara as taxas de alguns indicadores – Tabelas das subsecções 4.3.1 e 4.4.1, também é possível evidenciar outras assimetrias entre os países em termos gerais de bem-estar-social: 1) durante toda uma década – 2004-2014, a população portuguesa, em comparação à francesa, apresenta níveis superiores de pobreza, mesmo que trabalhando e após as transferências sociais, o que igualmente ocorre quando do recorte das taxas de desigualdade de renda e das taxas de pessoas em privação material severa; 2) no indicador prestações sociais função exclusão social, desde 2009 França apresenta uma abrangência superior, em média, a 100% em relação a Portugal; 5) o baixo nível das prestações sociais, função exclusão social, praticado em Portugal repercute nos níveis de risco de pobreza mesmo que trabalhando e após

transferências sociais; 6) a variação entre os indicadores pessoas em risco de pobreza antes e depois das transferências sociais – o que retrata os impactos dessas transferências – durante toda uma década – 2004-2014, favorece França que apresenta uma variação superior cerca de 40% em média a de Portugal. Por outro lado, em ambos os Estados, desde 2009, com poucas oscilações, houve aumento das taxas de desemprego total, registrando, em 2014, por exemplo: 10,3% na França e 14,1% em Portugal. Isso revela os seus alcances para atingir os principais objetivos dos programas: integração profissional e social e combater a pobreza e exclusão.

Por fim, é possível colocar em questão outras simetrias entre o RSI e a RSA, isto é, as prestações possuem caráter variável e transitório, tendo como principais parâmetros à determinação dos montantes os níveis de renda monetária e a composição do agregado familiar. O público-alvo, sob o parâmetro da focalização nos mais carenciados, o que corresponde à situação de pobreza e extrema pobreza, envolve indivíduos, famílias, crianças, jovens, gestantes, pessoas com deficiência. O acesso e a permanência encontram-se atrelados a soma dos rendimentos do agregado familiar e não pode ser igual ou superior ao montante da prestação correspondente a composição familiar. Os programas também possuem simetrias no que se refere a uma concepção de pobreza que alude à perspectiva multidimensional, na medida em que incorporam ações complementares não monetárias, denominadas de medidas de inserção, direitos associados ou subsídios sociais, articulando seis áreas: formação profissional, emprego, habitação, saúde, serviços sociais, educação.

Da mesma maneira que ocorre com as experiências portuguesa e francesa, isto é, quando da análise particularizada não se revelam contradições e (a) simetrias, mas quando confrontadas as suas particularidades essas contradições e (a) simetrias se tornam explícitas, supõe-se, sucede com Programas de Transferência Condicionada de Renda em execução no Chile e no Brasil que serão abordados na próxima subseção.

6.2 AS (A) SIMETRIAS ENTRE O PROGRAMA CHILENO E O PROGRAMA BRASILEIRO

Apesar de suas particularidades territoriais, Chile e Brasil integram processos históricos similares como a colonização, escravidão e regimes ditatoriais, os quais impulsionam persistente polarização de classes e, conseqüentemente, níveis de extrema pobreza e de pobreza significativos. Entre as estratégias de enfrentamento à extrema pobreza

por ambos os países, no início dos anos 2000, se destacam políticas não contributivas que conjugam transferências monetárias e não monetárias às famílias cuja renda familiar é inexistente ou insuficiente para prover a subsistência: o sistema Chile Solidário em 2002, no Chile e o Programa Bolsa Família-PBF em 2003, no Brasil. O fato é que se revelam algumas diferenças e semelhanças quando da comparação dessas experiências, o que corresponde atentar, de forma a confrontar, os componentes e as particularidades metodológicas que as estruturam.

Nesse sentido, o Chile Solidário se caracteriza como um sistema intersetorial, cuja porta de entrada é o Programa Puente, e se propõe a articular diversos serviços e programas sociais, numa perspectiva de rede de proteção social. Tem como destinatários famílias e pessoas em extrema pobreza, propiciando apoio psicossocial, prestações sociais e pecuniárias. O Bolsa Família, por sua vez, se configura como um programa social, embora igualmente vise promover o acesso à rede de serviços públicos às famílias em extrema pobreza e pobreza. Tais perspectivas indicam que, além de possuírem natureza distinta, também se diferem em termos de focalização, na medida em que o sistema chileno se restringe às famílias e pessoas em situação de extrema pobreza, enquanto que o brasileiro também se estende às em situação de pobreza.

Em relação aos critérios à elegibilidade, ambas as experiências levam em consideração a renda familiar para qualificar situações de extrema pobreza e pobreza – dados sócio-econômicos registrados nos respectivos sistemas cadastrais – sendo que no PBF se prioriza famílias com menor renda. O Chile Solidário também leva em consideração dimensões relacionadas à qualidade de vida atribuindo maior importância às situações de vulnerabilidade familiar como famílias chefiadas por mulheres. Além da qualificação de extrema pobreza, pode-se destacar a prática de uma relação contratual no domínio da experiência chilena, pois para ingressar ao sistema também é necessário que um representante da família subscreva compromisso de participação e de cumprimento dos acordos estabelecidos em conjunto com o apoio psicossocial. No PBF um requisito distinto é que as famílias em situação de pobreza – renda familiar *per capita* entre os limites da pobreza e da extrema pobreza – para serem elegíveis necessitam ter crianças e/ou adolescentes de zero a dezessete anos, embora tal exigência não envolva as situações de extrema pobreza.

De maneira específica o PBF se estrutura sob três componentes: renda, para o alívio imediato da pobreza; acesso aos direitos sociais, com ênfase na educação, saúde e assistência social, a fim de interromper ciclos de pobreza intergeracional; articulação com outras ações e

políticas sociais, no sentido de estimular o desenvolvimento das famílias como a capacitação profissional e a inclusão produtiva. A diferença fundamental da experiência chilena em relação à brasileira, é que o Chile tem como pilar central do sistema o apoio psicossocial. Esse se caracteriza pelo acompanhamento personalizado direto nos territórios, baseado em metodologias socioeducativas que visam o desenvolvimento de capacidades e oportunidades mediante 53 condições mínimas a serem cumpridas no domínio de sete dimensões: saúde educação, identificação, habitabilidade, dinâmica família, trabalho e renda.

No âmbito das transferências monetárias diretas, ao tempo que atribuem a titularidade preferencialmente à mulher/mãe, diferem em termos de modalidades e montantes: no Chile Solidário os montantes não variam conforme o agregado familiar, posto que configuram uma transferência por família. Na experiência brasileira tal componente se caracteriza como heterogêneo ou personalizado a cada composição familiar, pago em linha contínua, desde que se mantenham as condições de elegibilidade comprovadas a cada dois anos. No sistema chileno, esse componente se divide em: *Bono de Protección*, pago durante os dois primeiros anos de ingresso ao sistema; *Bono de Egreso*, pago após o término do *Bono de Protección* durante três anos às famílias que cumpriram com as condições mínimas trabalhadas nos dois primeiros anos pelo acompanhamento psicossocial. Em relação aos montantes, o PBF dispõe prestações pecuniárias mais abrangentes que as do Chile Solidário – esse último dispõe valores que decrescem semestralmente – e, teoricamente, possuem uma maior eficácia, caso se considere a dimensão renda monetária.

Embora o Chile Solidário tenha como foco a extrema pobreza, como visto, quando da comparação dos dados da Tabela 15 com os da Tabela 13 – capítulo 5 – evidencia-se que o Chile apresenta desde 2006 taxas relativamente constante de indigência, mesmo que o sistema Chile Solidário tenha como foco a extrema pobreza. Já o Brasil, em que o PBF tem como foco a pobreza extrema e a pobreza, reduziu quase pela metade os níveis de indigência no país – em 2005 – 10,7%, em 2013 – 5,9%. Com as devidas ressalvas, tal redução pode estar relacionada à maior cobertura e despesas executadas (% PIB) pelo Programa Bolsa Família, pois, em 2011, por exemplo, enquanto o programa brasileiro teve uma cobertura de 27,86% e 0,39% de inversão do PIB em termos de despesas executadas no âmbito do Bolsa Família, o Chile Solidário apresentou, respectivamente 6,47% e 0,15%.

Em relação às condicionalidades – interpretadas institucionalmente como sinônimo de garantia do acesso aos direitos sociais, enquanto o PBF estabelece nas áreas da educação, saúde e assistência social obrigações claras e objetivas a serem cumpridas pelos beneficiários

para a permanência no programa, o Chile Solidário apresenta um sistema complexo com 53 condições mínimas no domínio de sete dimensões como dinâmica familiar, trabalho e renda. Cabe destacar que a dimensão trabalho prevê as pessoas desempregadas que estejam inscritas na *Oficina Municipal de Información Laboral* (OMIL). O que representa, mesmo que de forma implícita, a obrigação da capacitação ou qualificação profissional e a procura ativa a um emprego. No domínio do BF a capacitação ou formação profissional – inclusão produtiva – compõe as ações complementares, quer dizer, não configura uma condicionalidade, embora seja estimulada e considerada uma porta de saída do programa.

Por outro lado, Brasil e Chile possuem convergência na medida em que adotam uma interpretação despolitizada das origens das desigualdades sociais e econômicas, pois a identificação e as estratégias de enfrentamento das situações de extrema pobreza e pobreza são centradas nos indivíduos/famílias e não nos processos estruturais que as geram. Ao passo que o Chile atribui ênfase à dimensão subjetiva com vistas ao desenvolvimento de comportamento pró-ativo, o que inclui implicitamente, como visto, a busca de qualificação profissional e de um emprego, esse protagonismo também é esperado no PBF de maneira referenciada a inclusão produtiva pela via da qualificação profissional e estímulo ao empreendedorismo, visando o aumento das capacidades e oportunidades de trabalho e geração de renda. O desenvolvimento das capacidades dos indivíduos para o acesso a renda do trabalho – *emancipação sustentada das famílias* – se coloca como um dos aspectos a serem ponderados, na medida em que pode estar se convertendo em oportunidades, porém no mercado informal de trabalho, em vista da instável oferta de postos de trabalho que tem relação às mudanças introduzidas pela Terceira Revolução Industrial – reestruturação produtiva.

No ano de 2012 foram realizadas mudanças no âmbito das respectivas políticas, especificamente no Brasil é incorporado ao PBF novo benefício para a superação da extrema pobreza. A estimativa é garantir a cobertura da diferença entre a renda familiar *per capita* e o valor da linha de indigência às famílias que mesmo após as transferências dos benefícios do programa permanecem na extrema pobreza. Em relação ao sistema Chile Solidário, atualmente se encontra na última etapa da sua implementação, em virtude da Lei Nº 20595/2012¹⁶⁶ que cria o *Subsistema de Seguridades y Oportunidades*, conhecido como *Ingreso Ético Familiar*, destinado às pessoas e famílias vulneráveis em razão da extrema

¹⁶⁶Lei disponível na Biblioteca virtual do Congreso Nacional de Chile. Ver seção das referências.

pobreza. O *Ingresso Ético Familiar* prevê transferências monetárias, ações complementares, apoio psicossocial e o acompanhamento sociolaboral na linha das políticas de ativação para o trabalho. Por fim, levando-se em consideração essas últimas mudanças, é possível referir sobre uma tendência à maior alinhamento entre as políticas de combate à extrema pobreza, com ênfase na geração de capital humano, em nível intra bloco econômico, especialmente com a introdução do *Ingresso Ético Familiar*, cabendo novos estudos que visem compará-las.

Na próxima seção, pretende-se confrontar, brevemente, as principais similitudes e diferenças entre União Europeia e o Mercado Comum do Sul no âmbito das suas respectivas experiências de Renda Mínima de Inserção e de Programas de Transferência Condicionada de Renda, a fim de explicitar as suas (a) simetrias e decorrentes contradições em nível entre bloco econômico.

6.3 AS (A) SIMETRIAS ENTRE UNIÃO EUROPEIA E MERCOSUL

De maneira geral, os países que integram a União Europeia e o MERCOSUL implantaram ao longo do intervalo temporal pesquisado políticas de natureza assistencial não contributiva denominadas em seus territórios, respectivamente, como RMI e PTCR. O fato é que tais programas, apesar de terem semelhanças quanto ao propósito de garantir, por meio de prestações sociais e pecuniárias, condições mínimas à sobrevivência para indivíduos e famílias, cuja renda é insuficiente para prover a subsistência, se distinguem quanto ao conteúdo dos componentes que os estruturam. É o caso da qualificação da população-alvo, pois, mesmo que prevaleça, em ambos os programas, o indicador renda monetária para determinar a elegibilidade, se diferem quanto aos parâmetros utilizados à mensuração dos níveis de pobreza: a UE orienta uma linha de pobreza relativa, ao passo que no domínio do MERCOSUL é definida uma linha de pobreza absoluta, sendo essa última referenciada às necessidades básicas insatisfeitas. Essas distintas perspectivas metodológicas refletem na orientação dos programas, como se observa no Quadro 12, pois na UE tais políticas têm como foco combater a pobreza, a exclusão social e o desemprego; no domínio do MERCOSUL pretende-se enfrentar a fome, a extrema pobreza, a pobreza e a desigualdade.

Essas assimetrias também se expressam no discurso oficial de cada bloco econômico, ou seja: na UE¹⁶⁷, prioriza-se o acesso ao emprego conjugado à provisão de renda monetária e

¹⁶⁷Na seção 3.1 aborda-se a Estratégia Europa 2020: a Plataforma Europeia contra a Pobreza e a Exclusão Social que sinaliza tais prioridades na agenda social em execução pelos países pertencentes ao bloco econômico.

serviços sociais, a fim de evitar alternância entre desemprego, trabalho precário e a permanência no estado de pobreza. Logo, a causa da pobreza corresponde à ausência da renda do trabalho que deve ser adquirida pelo emprego e/ou iniciativas empreendedoras. No MERCOSUL¹⁶⁸ o eixo prioritário é erradicar a fome, a pobreza e combater as desigualdades sociais, especialmente pela via da segurança alimentar e nutricional, transferência de renda monetária e ações complementares, com foco nas famílias em situação de extrema pobreza e/ou vulnerabilidades como trabalho infantil e evasão escolar, visando interromper ciclos de pobreza intergeracional. Restringindo-se aos aspectos metodológicos dos programas é possível supor diferenças em termos de repercussões no alívio à pobreza, quer dizer, uma maior tendência pelos PTCR de se configurarem como uma política emergencial com resultados paliativos, o que pode representar a permanência e/ou alternância no ‘estado’ de extrema pobreza/pobreza. Embora caiba referir que as experiências são convergentes à ideia de constituir uma ‘porta de saída’ ou à emancipação sustentada dos indivíduos e famílias, por meio das capacitações dos indivíduos que tem como sustentação a teoria do capital humano e a ideologia neoliberal.

No âmbito das prestações pecuniárias, como explicitado no Quadro 12, embora os montantes sejam amplamente heterogêneos, existem simetrias, visto que possuem caráter transitório e variável – por isso não configuram direito adquirido – personalizadas a cada ‘caso’, envolvendo transferências e/ou complemento de renda. Na determinação dos montantes a tendência comum é levar em consideração dimensões como a renda e membros da família, além da perspectiva de gênero e geração: mulheres (gestantes e/ou nutrizes), crianças, adolescentes, jovens, idosos. Tem-se como exemplo a experiência de Portugal, pois entre as condições de acesso ao RSI há de que o requerente deve ter 18 anos ou mais, com algumas exceções como em casos de gravidez e ‘deficientes’ dependentes do agregado familiar; na Argentina e Brasil, os seus respectivos programas dispõem de variável destinada às mulheres gestantes, além do último país estender o benefício às nutrizes.

Em relação à perspectiva étnica há clara referência desse componente no programa *Más Familias em Acción* em implementação na Colômbia desde 2001, pois inclui na população-alvo indígenas com filhos menores de 18 anos. Já nos programas da UE não foi explicitada tal perspectiva apesar de na Plataforma contra a Pobreza e a Exclusão Social – abordada na seção 3.2 – haver referência sobre a marginalização da população cigana.

¹⁶⁸Na seção 3.2 aborda-se o Plano Estratégico de Ação Social que sinaliza tais prioridades na agenda social dos países componentes do bloco.

Quadro 12 – Síntese das principais (a) simetrias entre os blocos econômicos referentes aos programas sociais RMI e PTCR – UE e MERCOSUL

Categorias	Simetrias	Assimetrias
a) Surgimento b) Proliferação c) Reformas	Tendências UE e MERCOSUL: c) anos 2000	Tendências UE: a) pós 2ª Guerra Mundial b) anos 1970/1980 Tendências MERCOSUL: a) anos 1990 b) anos 2000
Concepções	Tendências UE e MERCOSUL: ◦Teoria do capital humano; ◦Seletividade; ◦Inclusão ativa; ◦Empreendedorismo; ◦Crescimento econômico inclusivo; ◦Declaração do Milênio ou Objetivos de Desenvolvimento do Milênio da ONU.	Tendências MERCOSUL: ◦Neodesenvolvimentismo
Princípios Básicos	Tendências UE e MERCOSUL: ◦Dispor prestações pecuniárias e sociais de natureza assistencial não contributiva, no intuito de assegurar recursos suficientes à sobrevivência, mediante testes de meios e do cumprimento de determinadas condições.	Tendências UE: ◦Combater a pobreza, a exclusão social e o desemprego. Tendências MERCOSUL: ◦Combater a fome, extrema pobreza, pobreza e as desigualdades sociais.
População-alvo	Tendências UE e MERCOSUL: ◦Famílias e pessoas cuja renda do agregado familiar é insuficiente para prover a subsistência; ◦Segmentação da população alvo.	Tendências UE: ◦Foco na pobreza e exclusão social; ◦Linha de pobreza relativa. Tendências MERCOSUL: ◦Foco na pobreza, extrema pobreza e vulnerabilidades; ◦Linha de pobreza absoluta.
Critérios de elegibilidade	Tendências UE e MERCOSUL: ◦Idade; ◦Renda Familiar; ◦Ficha cadastral; ◦Residência legal estável; ◦Nacionalidade.	Tendências UE: ◦Estar inscrito no Serviço de Emprego; ◦Celebração contrato de inserção. Tendências MERCOSUL: ◦Ter filhos menores; ◦Subscrever compromisso de participação e de cumprimento de acordos.

Continua...

Continuação...

Condicionalidades	Tendências UE e MERCOSUL: <ul style="list-style-type: none"> ◦Educação; ◦Saúde; ◦Formação/capacitação profissional; ◦Contrato de compromissos. 	Tendências UE: <ul style="list-style-type: none"> ◦Procura de emprego; ◦Aceitação de trabalho adequado; ◦Desenvolver atividades no âmbito das instituições de solidariedade social. Tendências MERCOSUL: <ul style="list-style-type: none"> ◦Assistência Social; ◦Participar ativamente nas atividades de serviço social.
Prestações Pecuniárias	Tendências UE e MERCOSUL: <ul style="list-style-type: none"> ◦Caráter transitório e variável; ◦ Heterogênea/personalizada; ◦Não configura direito adquirido; ◦Transferir e/ou complementar renda; ◦ Perspectiva de geração e gênero. 	Tendências MERCOSUL: <ul style="list-style-type: none"> ◦Titularidade preferencial à mulher; ◦Perspectiva étnica.
Prestações Sociais	Tendências UE e MERCOSUL: <ul style="list-style-type: none"> ◦Capacitação profissional; ◦Trabalho; ◦Habitação; ◦Saúde; ◦Serviços sociais; ◦Educação; ◦Incentivo ao empreendedorismo; ◦Microcrédito. 	Tendências MERCOSUL: <ul style="list-style-type: none"> ◦Nutrição; ◦Acompanhamento familiar e comunitário; ◦Acesso preferencial aos programas.

Fonte: sistematizado pela autora.

Como apresentado no Quadro 12, ainda que a formação/capacitação profissional seja uma condicionalidade em PTCR, não se constitui um critério à elegibilidade como ocorre, por exemplo, no programa implementado desde 2003 por Portugal. Cabe lembrar que o sistema Chile Solidário, em execução no Chile desde 2002, estabelece como condição de permanência que as pessoas desempregadas estejam inscritas na *Oficina Municipal de Información Laboral*. Já o PBF em execução no Brasil desde 2003, estipula como uma das regras à elegibilidade ter crianças e/ou adolescentes de zero a dezessete anos incluídas no sistema cadastral quando a renda mensal *per capita* familiar se situar entre os limites de pobreza e de extrema pobreza. Em relação ao componente condicionalidade é possível distinguir o seguinte: a condicionalidade central na RMI reside na formação/capacitação profissional e a procura a ativa de um emprego, enquanto o PTCR atribua centralidade nas áreas da educação, saúde e assistência social. Em termos históricos, tem-se que a implantação dos programas de RMI é contemporânea à do sistema de seguridade social Beveridgiano instituído no Estado de

bem-estar-social, embora sua expansão ocorra nos anos 1970/1980. Diferentemente, no latino-americano, os PTCR surgem nos anos 1990 e se proliferam nos anos 2000.

A relativa simetria temporal em termos de expansão territorial dessas experiências remete às mudanças na economia mundial iniciadas nos anos 1970, as quais são consubstanciadas pela substituição do padrão fordista/taylorista pela gestão flexível, cujos resultados revelam alterações significativas no mundo do trabalho. Tal conjuntura equivale, de maneira consequente, à crescente aumento do desemprego estrutural, da pobreza e à reorientação dos conquistados sistemas de proteção social. Por outro lado, a partir dos anos 2000, nos países de ambos os blocos econômicos se implementa agenda social conhecida como Declaração do Milênio ou ODM da ONU¹⁶⁹ que, em nível mundial prevê, até 2025, acabar com a extrema pobreza. O fato é que na referida década – inclui crise 2007/2008 iniciada nos EUA no âmbito do mercado imobiliário com impactos diretos no mercado financeiro e com repercussões em outros continentes como o latino-americano e, em especial, o europeu que incorpora tardiamente em relação ao primeiro continente medidas de austeridade fiscal – ocorrem reformas nos programas como, por exemplo: França (2008), Portugal (2003), Chile (2012), Brasil (2012).

Entende-se que o conjunto desses processos conduz a um maior alinhamento, apesar de existirem assimetrias metodológicas, das experiências em nível entre blocos econômicos. Especialmente quando se compara a concepção de tais programas – Quadro 12 – cujas categorias teóricas – resultantes do processo da presente pesquisa – são comuns, daí que se clarificam importantes simetrias. A partir de tais pressupostos, no próximo capítulo, apresenta-se a conclusão da presente Tese que tem como objetivo geral analisar as principais (a) simetrias e decorrentes contradições, em nível intra e entre blocos econômicos explicitando similitudes, diferenças e singularidades das respectivas experiências, a fim de produzir conhecimentos orientados à construção de políticas sociais públicas redistributivas pautadas na lógica do direito, cujo caráter seja universalista.

¹⁶⁹Representante do Projeto do Milênio da ONU, Jeffrey Sachs (2005, p.306), refere que “para a acabar com a pobreza global até 2025 serão necessárias ações coordenadas dos países ricos, bem como dos pobres, a começar por um pacto global entre países ricos e pobres”.

7 CONCLUSÃO

A presente Tese sustentou-se na ideia de que “uma realidade só é superada na medida em que ingressou na contradição, em que se revela ligada com seu contraditório. Então os dois termos se negam em sua própria luta, livrando-se mutuamente de suas estreitezas e unilateralidades. Da negação recíproca, surge a ‘negação da negação’: a superação” (LEFEBVRE, 1975, p.231). Logo, o problema da pesquisa se traduziu no seguinte questionamento: Quais são as principais (a) simetrias e decorrentes contradições implícitas nos Programas de Renda Mínima de Inserção, praticados pelos países da União Europeia, frente às dos Programas de Transferência Condicionada de Renda, em execução nos países do Mercado Comum do Sul? Em conformidade a essa questão, a partir do terceiro capítulo, optou-se por encaminhar uma linha de análise conclusiva, por isso se abstém, nesse espaço, da tradição de elencar o que foi tratado em cada um dos capítulos, embora comporte algumas reflexões inconclusas.

No processo da pesquisa, como era de se esperar, tratou-se de realidades históricas distintas, em decorrência o objeto de estudo se revelou heterogêneo, tanto em nível intra como entre blocos econômicos, por isso a ressalva quanto aos limites das reflexões desenvolvidas no conjunto deste trabalho. Em geral, foi possível constatar que os referidos programas atualmente configuram a principal estratégia de enfrentamento da pobreza, em vista de serem amplamente recomendados pela UE aos seus países membros, assim como ocorre no domínio do MERCOSUL. Essa tendência corresponde à consolidação de um amplo consenso em torno dessa modalidade de provisão social, desconsiderando por completo as causas estruturais da pobreza, da indigência e do desemprego. Tal concepção, claramente remete às antigas Leis dos Pobres, pois ajusta o infortúnio da pobreza à patamar pessoal, (re) incorporando o critério do merecimento à provisão social, além da preocupação comum com a denominada armadilha da assistência.

No atual estágio de desenvolvimento, sob a preponderância do capital financeiro, que pressupõe a interdependência econômica em nível global, as disparidades de crescimento entre os países e regiões, acentuadas por níveis extremos de pobreza, embora com repercussões distintas, revelaram-se como importantes riscos à manutenção da economia de mercados. Daí que se explicitaram os fundamentos do amplo consenso entre os países da UE

e do MERCOSUL sobre a implantação e/ou implementação dos seus respectivos programas, com foco na população mais carente. Ou seja, os comprovadamente pobres cujas rendas pessoais e familiares são insuficientes para prover a subsistência. O intuito subjacente consiste em administrar os impactos sociais gerados pelo processo de reestruturação produtiva e de ajuste estrutural, iniciados a partir dos anos 1970, assim como ocorreu no passado com o processo dos cercamentos das terras comunais e da instituição da propriedade privada.

Entretanto, contraditoriamente, esse amortecimento apresentou-se referenciado ao denominado ajuste estrutural de segunda geração dos anos 2000, sob o discurso do crescimento econômico inclusivo, que sinaliza a implementação de uma agenda social em que figuram: a distribuição de renda, o desenvolvimento de capital humano, a expansão de microcrédito, etc. O fato é que tais medidas de ajuste, sob o discurso da modernização e da sustentabilidade financeira dos sistemas de segurança social, representam reformas restritivas nos conquistados sistemas de proteção social dos países que compõem os blocos econômicos em questão, descaracterizando-se a definição clássica de proteção social que prevê a desmercantilização de serviços e bens sociais como direitos de cidadania numa perspectiva universal. Trata-se da propagação de políticas sociais focalizadas na pobreza e indigência, concedidas na forma monetária e não monetária, mediante testes de meios e do cumprimento de determinadas condicionalidades.

Chamou a atenção que no discurso oficial, contraditoriamente, as condicionalidades são entendidas como potencializadoras do capital humano de indivíduos e famílias para que superem, por seus próprios esforços, as situações de privações nas quais se encontram. A interpretação crítica desse componente, juntamente com os critérios à elegibilidade em que prevalece a dimensão renda monetária familiar, se colocou como central para se evidenciar categorias comuns que sustentam a concepção dos programas em execução por ambos os blocos econômicos, com destaque para a teoria do capital humano e a ideologia neoliberal. Prevaleceu a ideia da emancipação sustentada dos indivíduos e famílias, cuja tendência comum entre os blocos, embora com maior ênfase ao europeu, reside nas denominadas políticas de inclusão ativa e/ou produtiva.

Nesse sentido, a questão fundamental a ser ponderada é que apesar dos programas, em níveis intra e entre blocos, revelarem assimetrias quanto aos aspectos metodológicos e quanto ao conteúdo dos componentes que os estruturam, prestações pecuniárias, critérios à elegibilidade, condicionalidades, etc., são simétricos em termos de concepção estrutural, o que corresponde ao limite central dessa política pública, que não configura um direito

adquirido em vista das prestações sociais e pecuniárias possuírem caráter transitório, além de serem personalizadas ao ‘problema’ de cada indivíduo/famílias, impulsionando a fragmentação dos processos históricos e, de modo consequente, das políticas sociais.

Concretamente, os Programas de Renda Mínima de Inserção e de Transferência Condicionada de Renda, apesar de se apresentarem numa versão mais sofisticada, não configuram medidas inovadoras de combate à pobreza, ao contrário, pois replicam métodos seculares de regulação das contradições decorrentes da concentração privada da riqueza, ocultando as origens dessa severa expressão da questão social. Entende-se que a contradição subjacente aos referidos programas, reside no fato dos mesmos configurarem uma resposta secularmente utilizada à permanência e manutenção da concentração da riqueza, na medida em que almejam instituir a coesão/integração social, sob os fundamentos da economia de mercados. Ao invés de se combater com mudanças de cunho estrutural as desigualdades sociais, que se moldam conforme os diversos ciclos econômicos e particularidades territoriais, (re) editam-se medidas emergenciais consagrando o recuo do princípio da universalidade em prol da focalização.

Referiu-se, de maneira reiterada, que o intuito da presente pesquisa, a qual foi motivada pela inquietação teórico-prática no campo de conhecimento do Serviço Social e pelo inconformismo pessoal frente à concentração privada da riqueza e a decorrente situação de pobreza e de indigência vivenciadas por amplo contingente populacional, consiste colocar em pauta o combate das desigualdades sociais sob o ponto de vista estrutural, o que corresponde ao processo de mudanças na orientação das políticas econômicas que se sustentam no referencial teórico neoliberal, invertendo a atual prevalência do econômico sobre o social. Entende-se que esses programas, considerando a disputa política – luta de classes – em torno da redistribuição de renda como direito de cidadania, e não apenas de distribuição, não podem ser interpretados como um fim em si mesmo, mas, no limite, como um meio para se fortalecer processos de resistências e de consciência de classe.

Por fim, considerando a secularidade do fenômeno da pobreza e das decorrentes mutações de concepção da assistência aos pobres, fato que coloca em questão a legitimidade dessas concepções, entende-se como necessárias outras pesquisas que tenham como objeto de estudo os referidos programas, seja no âmbito da UE, como no do MERCOSUL. Especialmente por ter se explicitado consenso institucional em torno desses mecanismos, o que pode representar, numa visão crítica, a ampla desconstrução de políticas sociais públicas redistributivas pautadas na lógica do direito com caráter universalista.

REFERÊNCIAS

ALAYÓN, Norberto. **Assistência e Assistencialismo: o controle dos pobres ou erradicação da pobreza?**. São Paulo: Cortez, 1995.

ANDERSON, Perry. **Balanco do Neoliberalismo**. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs). Pós- Neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

BBC BRASIL. **Para entender a crise na Grécia e suas consequências**. Disponível em: http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/07/150703_grecia_entenda_crise_fn . Acesso em: 26 Nov. 2015.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. Cortez: São Paulo, 2007.

BEVERIDGE, William. 1942. **Seguro Social e Serviços Afins**. Disponível em: <http://www.fordham.edu/halsall/mod/1942beveridge.html>. Acesso em: 30 Jul. 2015.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Cinquenta anos de Pensamento da CEPAL. Uma Resenha. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.). **Cinquenta anos de Pensamento da CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

BOSCHETTI, Elaine. **Seguridade social na América Latina**. In: Política social no capitalismo: tendências contemporâneas (Orgs) Ivanete Boschetti...São Paulo:Cortez, 2008.

BRANCO, Francisco. **Mínimos de Cidadania e Inclusão Social: Contributos para a Análise do Percorso e Actualidade dos Mínimos Sociais em Portugal**. In: Proteção Social de Cidadania: inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal. SPOSATI, Aldaíza (Org). São Paulo: Cortez, 2004a.

_____. **O Rendimento Mínimo Garantido como Direito de Cidadania em Portugal: Virtualidades e Limites**. In: Proteção Social de Cidadania: inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal. SPOSATI, Aldaíza (Org). São Paulo: Cortez, 2004b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **LOAS ANOTADA. Lei Orgânica da Assistência Social**. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/LoasAnotada.pdf. Acesso em: 29 Jan. 2016.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Coletânea da Legislação Básica do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família**. 2ª edição atualizada 2013. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/Cadernos/Coletanea_LegislacaoBasica.pdf . Acesso em: 27 Jan. 2016.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Relatório de Informação sobre o Bolsa Família e Cadastro único-CadÚnico Jan. 2016**. Disponível em:

[http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/relatorio.php#Visão Geral Brasil](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/relatorio.php#Visão%20Geral%20Brasil) . Acesso em: 27 Jan. 2016.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Bolsa Família**. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia>. Acesso em: 27 Jan. 2016.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Plano Brasil sem Miséria. Cadernos de Resultados 2011-2014**. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/cadernodegraficosbsm-35anos.pdf . Acesso em: 28 Jan. 2016.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Cartilha: Bolsa Família. Transferência de Renda e Apoio à Família no Acesso à Saúde, à Educação e à Assistência Social, 2015**. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/Cartilhas/Cartilha_PBF_2015.pdf. Acesso em: 29 Jan. 2016.

_____. IBGE. **Indicadores Sociais**. França e Portugal. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/paisesat/main.php>. Acesso em: 20 nov. 2013.

BOSCHETTI, Ivanete. **A seguridade social na América Latina**. In: BOSCHETTI, Ivanete (Orgs.). *Política Social no capitalismo: tendências contemporâneas*. São Paulo: Cortez, 2008

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina**. São Paulo: FGV, 2010. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/7726>. Acesso em: 24 out. 2014.

CASTEL, Robert. *As armadilhas da exclusão*. In: **Desigualdade e a questão social**. CASTEL, Robert; WANDERLEY, Mariângela Belfiore (orgs). São Paulo: EDUC, 2004.

_____. *As transformações da questão social*. In: **Desigualdade e a questão social**. CASTEL, Robert; WANDERLEY, Mariângela Belfiore (orgs). São Paulo: EDUC, 2004.

_____. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Rio de Janeiro: Vozes, 2012.

CENTRO DE INVESTIGAÇÃO E ESTUDOS DE SOCIOLOGIA DO INSTITUTO UNIVERSITÁRIO DE LISBOA – CIES – IUL. Observatório das Desigualdades. **Glossário de Indicadores**. Disponível em: <http://observatorio-das-desigualdades.cies.iscte.pt/index.jsp?page=indicators&id=111>. Acesso em: 27 Dez. 2015.

CEPAL. 2006. **Enfrentando o futuro da proteção social: acesso, financiamento e solidariedade**. Disponível em: <http://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/3176-enfrentando-o-futuro-da-protecao-social-acesso-financiamento-e-solidariedade>. Acesso em 10 Out. 2014.

_____. 2009. **Panorama Social da América Latina**. Disponível em: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/1232-panorama-social-de-america-latina-2009>. Acesso em 21 Out. 2014.

_____. 2011. **Panorama Social da América Latina**. Disponível em: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/panorama-social-de-america-latina-2011>. Acesso em 10 Out. 2013.

_____. 2012. **La Unión Europea y América Latina y El Caribe: inversiones para el crecimiento, La inclusión social y La sustentabilidad ambiental**. Disponível em: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3083/S1200748_es.pdf?sequence=1. Acesso em: 30 nov. 2014.

_____. 2014. **Panorama Social da América Latina 2014**. Disponível em: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3083/S1200748_es.pdf?sequence=1. Acesso em: 22 Jan. 2016.

_____. 2015a. División de Desarrollo Social DDS, CEPAL. **Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y Caribe**. Disponível em: <http://dds.cepal.org/bdptc/>. Acesso em: 15 Jan. 2016.

_____. 2015 b. **Panorama Económico y Social de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribenõs 2014**. <http://www.cepal.org/es/publicaciones/37645-panorama-economico-y-social-de-la-comunidad-de-estados-latinoamericanos-y>. Acesso em: 22 Jan. 2016.

CHESNAIS, François. **Mundialização Financeira e Vulnerabilidade Sistêmica**. In: CHESNAIS, François (Coord.). **A Mundialização Financeira: gênese, custo e riscos**. São Paulo: Xamã, 1998.

_____. **O Capital Portador de Juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos**. In: **A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, conseqüências**. CHESNAIS, François (org.). São Paulo: Boitempo, 2005.

CHILE. 1980. Congreso Nacional de Chile. **Constitucion Política de la Republica de Chile 1980**. Decreto100. Última Versión 22 SEP 2015. Disponível em: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302>. Acesso em: 30 Jan. 2016.

_____. 2004. Congreso Nacional de Chile. Ley 19.949 de 17 Mai. de 2004 **que Establece um Sistema de Protección Social para Familias em Situacion de Extrema Pobreza denominado Chile Solidario**. Disponível em: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=226081>. Acesso em: 01 Fev. 2016.

_____. 2005. Congreso Nacional de Chile. Decreto 235 de 25 de nov. de 2005 que Reglamento para la Aplicacion de la Ley 19.949 que **Crea um Sistema de Protección Social para Familias em Situacion de Extrema Pobreza denominado Chile Solidario**. Disponível em: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=236310>. Acesso em: 01 Fev. 2016.

_____. 2012. Congreso Nacional de Chile. Ley 20595 de 11 de Mai. de 2012 **que Crea El Ingreso Ético Familiar que Establece Bonos y Transferencias Condicionadas para las Familias de Pobreza Extrema y Crea Subsidio al Empleo de la Mujer**. Disponível em: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1040157>Acesso em: 01 Fev. 2016.

_____. 2013. Ministerio de Desarrollo Social. **Informe de Políticas Sociais 2013**. Disponível em: http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/ipos-2013/media/IPOSPobreza_2013.pdf. Acesso em: 04 Fev. 2016.

_____. 2014. Ministerio de Desarrollo Social. **Informe de Desarrollo Social 2014**. Disponível em: http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pdf/upload/IDS_2014_2.pdf . Acesso em: 01 Fev. 2016.

_____. 2014. **Nueva Constitución. Proposta del Gobierno Michelle Bachelet 2014-2018**. Disponível em: <http://michellebachelet.cl/wp-content/uploads/2013/10/Nueva-Constituci%C3%B3n-28-35.pdf>. Acesso em: 30 Jan. 2016.

_____. 2015. Ministerio de Desarrollo Social. **Informe de Desarrollo Social 2015**. Disponível em http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pdf/upload/Libro_IDS_2015_final.pdf. Acesso em: 01 Fev. 2016.

_____. Ministerio de Desarrollo Social. **¿Qué es Chile Solidario?**. Disponível em: <http://www.chilesolidario.gob.cl/sist/sist1.php>. Acesso em: 01 Fev. 2016.

_____. Ministerio de Desarrollo Social. Manual de Apoyo a la Gestión de Servicios Sociales Comunes. **Oficina Municipal de Intermediación Laboral (OMIL)**. Disponível em: http://www.chilesolidario.gob.cl/manual/Fichas/f39.htm#h2_1. Acesso em: 08 Fev. 2016.

_____. Ministerio de Desarrollo Social. **¿Qué es Ingreso Ético Familiar?** Disponível <http://www.ingresoetico.gob.cl/>. Acesso em: 01 Fev. 2016.

_____. Congreso Nacional de Chile. **Historia Política Legislativa del Congreso Nacional de Chile**. Disponível em: http://historiapolitica.bcn.cl/index_html. Acesso em: 31 Jan. 2016.

CHOSSUDOVSKEY, Michel. **A Globalização da Pobreza: impactos das reformas do FMI e do Banco Mundial**. São Paulo: Moderna, 1999.

COMISSÃO EUROPEIA. 2007. **Documento de Estratégia Regional 2007-2013 [E/2007/1640]**. Disponível em: http://eeas.europa.eu/mercosur/rsp/07_13_pt.pdf. Acesso em: 20 nov. 2014.

_____. 2008. Recomendação da Comissão **sobre a inclusão activa das pessoas excluídas do mercado de trabalho [notificada com o número C(2008) 5737]**. Jornal Oficial da União Europeia. 18.11.2008. L 307/11. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008H0867&from=PT>. Acesso em: 25 Abr. 2015.

_____. 2010. **Vencer a pobreza – esperança no futuro: exemplos de mudança**. 2010. Ano Europeu de Combate à Pobreza e à Exclusão Social. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2010. Disponível em: http://ec.europa.eu/employment_social/2010againstopoverty/export/sites/default/downloads/Publications/PT-GettingOutOfPoverty-mag_101108.pdf . Acesso em: 20 nov. 2014.

_____. 2011. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. **Plataforma Europeia contra a Pobreza e a Exclusão Social: um quadro europeu para a coesão social e territorial.** Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2011. Disponível em: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=pt&pubId=6028&type=2&furtherPubs=yes>. Acesso em: 20 nov. 2014.

_____. 2012. Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão. **Os seus direitos de segurança social em França.** Disponível em: http://ec.europa.eu/employment_social/empl_portal/SSRinEU/Your%20social%20security%20Rights%20in%20France_pt.pdf. Acesso em: 20 Agos. 2015.

_____. 2013 a. **Emprego e Assuntos Sociais.** Promover o Emprego, a inclusão e a política social enquanto investimento. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2013a. Disponível em: <http://bookshop.europa.eu/pt/emprego-e-assuntos-sociais-pbNA7012003/?CatalogCategoryID=sciep2OwkgkAAAE.xjhtLxJz>. Acesso em: 10 Abr. 2014.

_____. 2013b. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões. **Investimento social a favor do crescimento e da coesão, designadamente através do Fundo Social Europeu, no período 2014-2020. [COM (2013) 83 final].** Bruxelas, 20.2.2013. Disponível: <http://eur-lex.europa.eu/procedure/PT/202419>. Acesso em 01 Mai. 2015.

_____. 2013 c. Uma Nova Revolução Industrial. **Empresas.** Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2013. Disponível em: http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/pt/enterprise_pt.pdf. Acesso em: 22 Nov. 2015.

_____. 2014. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Banco Central Europeu, ao Comité Económico e Social, ao Comité das Regiões e ao Banco Europeu de Investimentos. **Análise Anual do Crescimento para 2015. [COM (2014) 902 final].** Bruxelas, 28.11.2014. Disponível: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2015/ags2015_pt.pdf. Acesso: 20 Mai. 2015.

_____. 2015 a. **Coordenação da Segurança Social na UE.** Quais são os seus direitos?. Disponível em: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=854&langId=pt>. Acesso em: 10 mar. 2015.

_____. 2015 b. Documento de Trabalho dos Serviços da Comissão. **Relatório relativo a Portugal 2015 que inclui apreciação aprofundada sobre a prevenção e correção dos desequilíbrios macroeconómicos [COM (2015) 85 final].** Disponível em: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/cr2015_portugal_pt.pdf. Acesso em: 04 de Jan. 2016.

CONSELHO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. 1992. Recomendação do Conselho **relativa a critérios comuns respeitantes a recursos e prestações suficientes nos sistemas de protecção social [92 / 441 / CEE].** Jornal Oficial das Comunidades Europeias N° L 245/46. 26.8.92. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31992H0441&from=PT>. Acesso em: 26 de Abr. 2015.

COUTO, Berenice Rojas. **O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível?** São Paulo: Cortez, 2004.

DEMO, Pedro. **Sociologia: uma introdução crítica.** São Paulo: Atlas, 1983.

DROIT FINANCES. **RSA: Montant et Bénéficiaires du RSA.** Disponível em: <http://droit-finances.commentcamarche.net/faq/4463-rsa-montant-et-beneficiaires-du-rsa> . Acesso: 01 Out. 2015.

DRUCKER, Peter Ferdinand. **Inovação e Espírito Empreendedor: práticas e princípios.** São Paulo: Cengage Learning, 2014.

European Minimum Income Network (EMIN). **Toward Adequate and Accessible Minimum Income Schemes in Europe.** Analysis of Minimum Income Schemes and roadmaps in 30 countries participating in the EMIN project. Synthesis report. January, 2015. Disponível: <https://eminnetwork.files.wordpress.com/2013/04/emin-synthesis-report-roadmap-2014-en.pdf>. Acesso em: 02 Jul. 2015.

EUROSTAT. 2008. 2013. **People at Risk of Poverty or Social Exclusion.** Disponível: http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=t2020_50. Acesso em: 15 Agos. 2015

_____. **2015. Monthly Minimum Wage.** Disponível: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Minimum_wage_statistics/pt. Acesso em: 12 Jul. 2015.

_____. **Europe 2020. Strategy Headline Indicators, UE 28.** Disponível: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/europe-2020-indicators/europe-2020-strategy>. Acesso em: 12 Jul. 2015.

_____. **Inequality of Income Distribution.** Disponível: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsdsc260>. Acesso em: 12 Jul. 2015.

_____. **People living in households with very low work intensity.** Disponível em: http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=t2020_51. Acesso em: 12 Jul. 2015.

_____. **People at risk of poverty after social transfers.** Disponível em: http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=t2020_52. Acesso em: 12 Jul. 2015.

_____. **At-risk-of-poverty rate before social transfers.** Disponível em: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tesov250>. Acesso em: 15 Ago. 2015.

_____. **Severely materially deprived people.** Disponível em: http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=t2020_53. Acesso em: 12 Jul. 2015.

_____. **Total Unemployment Rate.** Disponível em: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsdec450>. Acesso: 15 Ago. 2015.

_____. **In-work at-risk-of-poverty rate.** Disponível em: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tesov110>. Disponível Acesso em: 15 Ago. 2015.

_____. **Social benefits by function. Unemployment.** Disponível em: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tps00106>. Acesso em: 15 Ago. 2015.

_____. **Social benefits by function. Social exclusion.** Disponível em: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tps00106>. Acesso em: 15 Ago. 2015.

EUZÉBY, Chantal. **A Inclusão Social: O Maior Desafio para os Sistemas de Proteção Social.** In: Proteção Social de Cidadania: inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal. SPOSATI, Aldaíza (Org). São Paulo: Cortez, 2004.

FERNANDES, Florestan. **Capitalismo Dependente e Classes Sociais na América Latina.** São Paulo: Global, 2009.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. As Origens Teóricas do Pensamento da CEPAL. In: POLLETO, Dorivaldo Walmor (org). **Seminário Internacional: 50 Anos do Manifesto da CEPAL.** Porto Alegre: EDIPUCRS, 2000.

FRANCE. Sécurité Sociale. Le Portail du Service Public da la Sécurité Sociale. **Comprendre la sécurité sociale.** Disponível em: <http://www.securite-sociale.fr/Comprendre-la-Securite-sociale?type=part> . Acesso: 22 Agost. 2015.

_____. Sécurité Sociale. Le Portail du Service Public da la Sécurité Sociale. **Historique du système français de sécurité sociale.** Disponível em: <http://www.securite-sociale.fr/Historique-du-systeme-francais-de-Securite-sociale?type=part>. Acesso: 22 Agost. 2015.

_____. Caisses Allocations Familiales. CAFDATA. Etudes et Statistiques. **Revenu de solidarité active (RSA). Nombre de Foyers Bénéficiaires au Titre de.** Disponível em: <http://www.caf.fr/etudes-et-statistiques/donnees-statistiques/solidarite-et-insertion>. Acesso em: 22 de Agost. 2015.

_____.L` administration Française Service Public. **Montant du RSA en fonction du nombre de personnes au foyer.** Disponível em: <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F502>. Acesso em: 22 de Agost. 2015.

_____. CLEISS. Centre des Liaisons Européennes et Internationales de Sécurité Sociale. **Sécurité Sociale.** Disponível em: http://www.cleiss.fr/docs/regimes/regime_france/pt_0.html. Acesso: 25 Agos. 2015.

_____. ADECRI. 2008. El Sistema Francés de Protección Social. **La Protección Social em Francia.** Disponível em: <http://www.adecri.org/userfiles/files/brochure/Protection%20Sociale%20en%20France%20-%20V%20ES%202008.pdf> . Acesso: 15 Set. 2015

_____. Service Public. Le Site Officiel de L`administration Française. **Revene de Solidarité Active (RSA).** Disponível em: <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F286>. Acesso: 20 Ago. 2015.

_____. DRESS. **Recherche, études, évaluation et statistiques.** Disponível em: http://www.data.drees.sante.gouv.fr/ReportFolders/reportFolders.aspx?IF_ActivePath=P,335,336. Acesso: 24 Set. 2015.

_____. Ministère des Affaires Sociales, de la Santé et des Droits des femmes. **Le Revenu de Solidarité Active (RSA).** Disponível em: <http://www.social-sante.gouv.fr/espaces,770/handicap-exclusion,775/dossiers,806/le-revenu-de-solidarite-active-rsa,2279/>. Acesso: 25 Jul. 2015.

_____. INSEE. **Institut National de la Statistique et des études économiques.** Disponível em: <http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/france.htm>. Acesso: 14 Set. 2015.

_____. **Consejo Constitucional. Preámbulo de la Constitución francesa de 27 de octubre de 1946.** Disponível em: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/espanol/constitucion/preambulo-de-la-constitucion-francesa-de-27-de-octubre-de-1946.142937.html>. Acesso em: 30 Agos. 2015.

_____. Constituição (1958). **Constituição da República da França.** Disponível em: http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/portugais/constitution_portugais.pdf. Acesso em: 20 Agos. 2015.

_____. **Code de l'action sociale et des familles.** Disponível em: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006074069>. Acesso: 05 Set. 2015.

_____. Dossier Législatifs. **Loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion.** Publiée au Journal Officiel du 3 décembre 2008, n° 0281, página 18224. Disponível em: <http://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2008/12/1/PRMX0818589L/jo#JORFSCTA000019860429>. Acesso: 30 Agos. 2015.

_____. Assemblée Nationale. **Extrait du compte rendu conseil des ministres du 03/09/08.** Disponível em: http://www.assemblee-nationale.fr/13/dossiers/revenu_solidarite_active.asp. Acesso: 20 Set. 2015.

_____. Dossier Législatifs. **Expose Des Motifs.** LOI n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion. Disponível em:

http://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPubliee.do;jsessionid=77E875FD11FE5FB4EE5A15668F66045D.tpdjo15v_2?idDocument=JORFDOLE000019424060&type=expose&typeLoi=&legislatureS. Acesso: 20 Set. 2015.

_____. Caisse d'Allocations Familiales. **O Ramo Família da Segurança Social**. Disponível em: https://www.caf.fr/sites/default/files/cnaf/Documents/international/divers/Portugais%20Présentation%20branche%20famille_2015.pdf. Acesso: 09 Set. 2015.

_____. Caisse d'Allocations Familiales. **Le Revenu de Solidarité Active (RSA)**. Disponível em: <https://www.caf.fr/aides-et-services/s-informer-sur-les-aides/solidarite-et-insertion/le-revenu-de-solidarite-active-rsa-0?active=tab3>. Acesso: 01 Set. 2015.

_____. Caisse d'Allocations Familiales. **Statistiques Nationales (Métropole et Dom). Revenu de Solidarité Active (RSA)**. Disponível em: <http://www.caf.fr/etudes-et-statistiques/donnees-statistiques/solidarite-et-insertion>. Acesso: 20 Set. 2015.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e Liberdade**. Rio de Janeiro: Nova Cultura, 1988.

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. São Paulo: Atlas, 1994.

_____. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2010.

HAFFNER, Jacqueline Angélica Hernández. **A CEPAL e a industrialização brasileira (1950-1961)**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2002.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1998.

_____. **O Enigma do Capital: e as crises do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2011.

_____. **Para Entender o Capital**. São Paulo: Boitempo, 2013.

HAYEK, Friedrich August Von. **O Caminho da Servidão**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1994.

HOBBSBAWN, Eric. **A Era dos Extremos**. O breve século XX. 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

_____. **A Era do Capital**. 1848-1875. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

HUNT, Emery Kay. **História do Pensamento Econômico. Uma Perspectiva Crítica**. Rio de Janeiro: Campus, 1981.

_____. **História do Pensamento Econômico. Uma Perspectiva Crítica**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. São Paulo: Cortez, 2001.

_____. **Serviço Social em Tempo de Capital Fetiche. Capital financeiro, trabalho e questão social**. São Paulo: Cortez, 2008.

JEFFERS, Esther. **A Posição da Europa na Valorização Mundial dos Capitais de Aplicação Financeira**. In: CHESNAIS, François (org.). *A Finança Mundializada: raízes sociais e políticas, configurações, consequências*. São Paulo: Boitempo, 2005.

KEGEL, Patrícia Luíza; AMAL, Mohamed. *As Instituições nos Processos de Integração Regional e seu Impacto no Acordo MERCOSUL – União Européia*. In: BRASIL. **II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional**. *O Brasil no Mundo que Vem Aí. Seminário: Europa*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2008. Disponível em: <http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/0446.pdf> . Acesso em: 10 Jul. 2015.

KEYNES, John Maynard. **Inflação e Deflação**. In: KEYNES, John Maynard; KALECKI, Michal; SRAFFA, Piero; ROBINSON, Joan. *Ensaio Econômico*. São Paulo: Abril Cultural, 1976.

_____. **A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. São Paulo: Atlas, 1982.

KOLING, Paulo José. *CEPAL e a Integração Latino-Americana*. In: POLLETO, Dorivaldo Walmor (org). **Seminário Internacional: 50 Anos do Manifesto da CEPAL**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2000.

KUCZYNSKI, Pedro-Pablo. *Montando o Palco*. In: WILLIAMSON, John; KUCZYNSKI, Pedro-Pablo (orgs). **Depois do Consenso de Washington: retomando o crescimento e a reforma na América Latina**. São Paulo: Saraiva, 2004.

LARRANÃGA, Osvaldo; CONTRERAS, Dante. *Documento de Trabajo 2010*. **Chile Solidario y Combate a la Pobreza**. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – Chile – Área de reducción de la Pobreza y la Desigualdad. Disponível em: http://www.undp.org/content/dam/chile/docs/pobreza/undp_cl_pobreza_Chile_solidario_2010.pdf. Acesso em: 03 Fev. 2016.

LEFEBVRE, Henri. **Lógica formal e lógica dialética**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1975.

LIMA, Valéria F. Santos de Almada et al. **Contextualização socioeconômica e política dos PTRC na América Latina e Caribe**. In: SILVA, Maria Ozanira Silva e. *Programas de Transferência de Renda na América Latina e Caribe (Coord.)*. São Paulo: Cortez, 2014.

LOCKE, John. *Carta acerca da Tolerância. Segundo Tratado sobre o Governo*. **Ensaio acerca do Entendimento Humano**. São Paulo: Abril Cultural, 1973.

MAGRO, Aline do Nascimento. **A Nova Roupagem do Controle e Manutenção da Pobreza: os Programas de Transferência Condicionada de Renda na América Latina**.

2012. 228 fl. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUC-RS. Porto Alegre, 2012.

MANDEL, Ernest. **O Capitalismo Tardio**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MARX, Karl. **O Capital**: crítica da economia política. Vol. I, Tomo I. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

_____. **O Capital**: crítica da economia política. Vol. I, Tomo I. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

_____. **O Capital**: crítica da economia política. Vol. II, Tomo I. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

_____. **A Origem do Capital**. São Paulo: Centauro, 2004.

MERCOSUL. 1991. **Tratado para la Constitución de Un Mercado Común entre La República Argentina, La República Federativa del Brasil, La República del Paraguay y La República Oriental del Uruguay**. Disponível em: http://www.mercosur.int/innovaportal/file/719/1/CMC_1991_TRATADO_ES_Asuncion.pdf. Acesso em: 29 nov. 2014.

_____. 1994. **Protocolo de Ouro Preto**. Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do MERCOSUL. 17/12/1994. Disponível em: <http://www.antaq.gov.br/portal/pdf/Mercosulprotocoloouropreto.pdf>. Acesso: 08 Mai. 2015.

_____. 2012. Instituto Social do MERCOSUL. **Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL**. [MERCOSUR/CMC/DEC. Nº 12/11]. Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/6582/9/innova.front/plano-estrategico-de-ac%C3%A3o-social-peas>. Acesso: 11 mar. 2015.

_____. **O Mercosul**. Disponível em: <http://www.mercosul.gov.br/index.php/saiba-mais-sobre-o-mercopol>. Acesso em: 10 mar. 2015.

MIOTO, Regina Célia Tamaso. **Família e Políticas Sociais**. In: BOSCHETTI... (Orgs). Política Social no capitalismo: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008.

MISSOC. 2014. Mutual Information System Social Protection. **Guaranteed Minimum Resources**. Disponível em: <http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTableSearch.jsp> Acesso em: 10 Mai. 2015.

MOLLAT, Michel. **Os Pobres na Idade Média**. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

MORENO, Luis. **Estado Del bienestar y ‘mallas de seguridad’**. Unidade de Políticas Comparadas – CSIC. Documento de Trabajo 02-03. 2002. Disponível em: <http://digital.csic.es/bitstream/10261/1497/1/dt-0203.pdf>. Acesso em: 24 Abr. 2015.

MORENO, Luis. et al. **Los Sistemas de bienestar europeos tras la crisis económica**. Colección Estudios nº3. Série Análisis. Área Políticas Sociales. Programa EUROsocial. Madrid, Espanha, 2014. Disponível em: <http://www.sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1400662339-E3.pdf>. Acesso em: 10 Dez. 2015.

MOTA, Ana Elizabete. **Redução da pobreza e o aumento da desigualdade: um desafio teórico-político ao Serviço Social brasileiro**. In: MOTA, Ana Elizabete (Org.). Desenvolvementismo e Contrução de Hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade. São Paulo: Cortez, 2012.

MYNAIO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. São Paulo: Hucitec, 2006.

NETTO, José Paulo. **Introdução ao método da teoria social**. In: Serviço Social: Direitos e Competências Profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. **Direitos e cidadania nos processos de integração regional: o caso Mercosul**. In: BOSCHETTI...(Orgs). Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008.

OLIVEIRA, Francisco. Crítica à Razão Dualista. **O Ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Declaração do Milênio**. Disponível em http://www.pnud.org.br/Docs/declaracao_do_milenio.pdf Acesso em 29 out. 2014.

PACHECO, Vanda Raquel Alves. **Entre a Fobia da Cigarra e a Apologia da Formiga: a Inclusão Ativa e os Esquemas de Rendimento Mínimo na Europa**. 2009. 162 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Locais e Descentralização) – Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra, Coimbra. 2009. Disponível em: https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/12290/1/TESE_vandaPacheco_FEUC.pdf. Acesso: 10 Jul. 2015.

PARLAMENTO EUROPEU. 2010. Resolução do Parlamento Europeu, de 20 de outubro de 2010, **sobre o papel do rendimento mínimo no combate à pobreza e na promoção de uma sociedade inclusiva na Europa [2010/2039]**. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0375+0+DOC+XML+V0//PT>. Acesso em: 29 de Abr. de 2015.

PEREIRA, Potyara A. P. **Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. São Paulo: Cortez, 2000.

PINSKY, Jaime. A Formação do Estado Nacional no Brasil: origens do problema. In: BRUIT, Héctor. **Estado e Burguesia Nacional na América Latina**. São Paulo: Editora Ícone, 1999.

PLIOHN, Dominique. As Grandes Empresas Fragilizadas pela Finança. In: CHESNAIS, François (org.). **Finança Mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, conseqüências**. São Paulo: Boitempo, 2005.

POLANYI, Karl. **A grande transformação: as origens da nossa época**. 2 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

POLLETO, Dorivaldo Walmor. Faseologia do Processo de Integração na América Latina. In: POLLETO, Dorivaldo Walmor (org). **Seminário Internacional: 50 Anos do Manifesto da CEPAL**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2000.

PORTUGAL. Assembleia da República. **Constituição da República Portuguesa [1976]**. VII Revisão Constitucional [2005]. Disponível em: <http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx..> Acesso em: 27 Jul. 2015.

_____. Diário da República n.º 149/1996, 1º Suplemento, Série I-A de 1996-06-29. Lei nº 19-A/96 de 29 de junho. **Cria o Rendimento Mínimo Garantido – RMG**. Disponível em: <http://dre.tretas.org/dre/75652/#anexos>. Acesso em: 19 Agos. 2015.

_____. Diário da República n.º 175/1997, Série I-A de 1997-07-31. **Regulamenta a Lei 19-A/96 de 29 de Junho, que cria o rendimento mínimo garantido**. Disponível em: <https://dre.tretas.org/dre/84059/#anexos>. Acesso em: 19 Agos. 2015.

_____. Diário da República, I SÉRIE, n 188. Lei nº28/1984 de 14 de Agosto. **Define as Bases da Segurança Social e a Acção Social**. Disponível em: <http://portalcodgdh.min-saude.pt/images/0/04/Lei28-84.pdf>. Acesso em: 24 Jul. 2015.

_____. Diário da República, I série – A, Nº 259 – 08 de novembro de 2003. Decreto-Lei Nº 283/2003. **Regulamenta a Lei nº 13/2003, de 21 de Maio, que cria o rendimento social de inserção**. Disponível em: http://www.seg-social.pt/documents/10152/16376/DL_283_2003/e2f6580a-2268-45e9-985c-5fbee9020062/e2f6580a-2268-45e9-985c-5fbee9020062. Acesso em: 19_Agos. 2015.

_____. Diário da República, 1ª série – Nº 11 – 16 de Janeiro de 2007. **Lei nº 4/2007 de 16 de janeiro, Aprova as bases gerais do sistema de segurança social**. Disponível em: http://www.seg-social.pt/documents/10152/18664/LEI_4_2007/c554d492-8dd4-476d-9b2d-a77d318b6b57/c554d492-8dd4-476d-9b2d-a77d318b6b57 . Acesso em: 24. Jul. 2015.

_____. Diário da República n.º 123/2012, Série I de 2012-06-27. Decreto Lei 133/2012, e 27 de Junho, **Altera os regimes jurídicos de proteção social nas eventualidades de doença, maternidade, paternidade e adoção e morte previstas no sistema previdencial, de encargos familiares do subsistema de proteção familiar e do rendimento social de inserção [...]**. Disponível em: <https://dre.tretas.org/dre/301841/>. Acesso em: Agost. 2015.

_____. Diário da República, 1º série – Nº 252 – 30 de dezembro de 2013. **Lei nº 83-A/2013 de 30 de dezembro, Primeira Alteração à Lei nº 4/2007, de 16 de janeiro, que aprova as bases gerais do sistema de segurança social**. Disponível em: http://www.seg-social.pt/documents/10152/2799643/L_83_A_2013/7b1e9aa0-97c6-4879-884d-7fa075239a53

_____. 2015 a. Instituto de Segurança Social de Portugal. **Evolução do Sistema de Segurança Social**. Disponível em: <http://www4.seg-social.pt/evolucao-do-sistema-de-seguranca-social>. Acesso em: 20 Jul. 2015.

_____. 2015 b. Instituto de Segurança Social de Portugal. **Guia Prático Regime Público de Capitalização – Certificados de Reforma**. Disponível em: http://www.seg-social.pt/documents/10152/15016/regime_publico_capitalizacao_certificados_reforma/347cd940-3e09-4fd3-8e99-13413d2adb6e/347cd940-3e09-4fd3-8e99-13413d2adb6e. Acesso em: 05 Jan. 2016.

_____. 2015 c. Instituto de Segurança Social de Portugal. **Guia Prático: Rendimento Social de Inserção**. Disponível em: http://www4.seg-social.pt/documents/10152/15010/rendimento_social_insercao. Acesso em: 01 Ago. 2015.

_____. Instituto de Segurança Social de Portugal. **Legislações RSI**. Disponível em: <http://www4.seg-social.pt/legislacao?kw=RENDIMENTO+SOCIAL+DE+INSER%C3%87%C3%83O>. Acesso em: 20 Jul. 2015.

_____. 2004-2014. Instituto de Segurança Social de Portugal. **Dados Estatísticos Anuais do RSI. Nº de Famílias e Indivíduos com Processamento de RSI. Valor Médio Processado de Prestação de RSI por Beneficiários e Famílias**. Disponível em: <http://www4.seg-social.pt/estatisticas>. Acesso em: 12 Agos. 2015.

_____. 2010. Instituto de Segurança Social de Portugal. **Boletim de Inserção. Rendimento Social de Inserção**. Disponível em: http://www4.seg-social.pt/documents/10152/13308/boletim_insercao_rsi_2010. Acesso em: 12 Agos. 2015.

_____. Instituto de Segurança Social de Portugal. **Rendimento Social de Inserção**. Disponível em: <http://www4.seg-social.pt/rendimento-social-de-insercao>. Acesso: 10 Ago. 2015.

_____. 2009. Instituto de Segurança Social de Portugal. **Rendimento Social de Inserção. Relatório Anual 2008**. Unidade de Planeamento e Controlo de Gestão. Disponível em: http://www.seg-social.pt/documents/10152/13308/rsi_relatorio_anual_2008/ff23f8cf-a485-4d8e-af92-2f34e0af86e4/ff23f8cf-a485-4d8e-af92-2f34e0af86e4. Acesso em: 15 Jan. 2016.

_____. Pordata. **Base de Dados de Portugal Contemporâneo**. Disponível em: <http://www.pordata.pt/Portugal/Ambiente+de+Consulta/Tabela>. Acesso em: 14 Agos. 2015.

_____. Pordata. Base de Dados de Portugal Contemporâneo. **Limiar de Risco de Pobreza na Europa**. Disponível em: [https://www.pordata.pt/Europa/Limiar+de+risco+de+pobreza+\(PPS\)-2027](https://www.pordata.pt/Europa/Limiar+de+risco+de+pobreza+(PPS)-2027). Acesso em: 29 Dez. 2015.

PRATES, Jane Cruz. **O método marxiano de investigação e o enfoque misto na pesquisa social: uma relação necessária**. Textos & Contextos (Porto Alegre), v. 11, n.1, p.116-128, jan/jul.2012. Disponível em:

<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/view/11647>. Acesso em: 10 Dez. 2015.

PRATES, Jane Cruz; PRATES, Flavio Cruz. **Problematizando o uso da técnica de Análise Documental no Serviço Social e no Direito**. Sociedade em Debate, Pelotas, 15 (2): 111-125, jul-dez/2009. Disponível em: <http://www.rle.ucpel.tche.br/index.php/rsd/article/view/356> Acesso em: 10 Dez. 2015.

RAOUX, Alain; TERRENOIRE, Alain. **A Europa e Maastricht: guia prático para a Europa de 93**. Lisboa-Portugal: Le cherche Midi Éditeur, 1993.

REIS, Carlos Nelson dos. **Crescimento Econômico e Pobreza na América Latina: notas sobre uma relação assimétrica**. Textos & Contextos (Porto Alegre). v. 3, n.1, 2004, p. 01-13 Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/fo/ojs/index.php/fass/article/view/974/754>. Acesso em: 14 Jan. 2016.

_____. **Exclusão social e políticas sociais: uma proposta de integração articulada de políticas sociais para inclusão social**. In: Reis, Carlos Nelson dos. (Org.). O Sopro do Minuano: transformações societárias e políticas sociais. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2007.

SALAMA, Pierre. **Pobreza e exploração do trabalho na América Latina**. São Paulo: Boitempo, 2002.

SACHS, Jeffrey. **O Fim da Pobreza: como acabar com a miséria mundial nos próximos 20 anos**. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

SAWAIA, Bader. Exclusão ou inclusão perversa? In: SAWAIA, Bader (Orgs). **As artimanhas da exclusão: análise psicossocial e ética da desigualdade social**. Petrópolis: Vozes, 2002.

SCHULTZ, Theodore W. **O Capital Humano. Investimento em Educação e Pesquisa**. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

SCHWARZ, Roberto. Prefácio com Perguntas. In: OLIVEIRA, Francisco. **Crítica à Razão Dualista. O Ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003.

SCHWARTZMAN, Simon. **As Causas da Pobreza**. Rio de Janeiro: Editora FVG, 2004. Disponível em: https://books.google.com.br/books?id=GEFr0ubkgYcC&pg=PA13&hl=pt-BR&source=gbs_toc_r&cad=2#v=onepage&q&f=false. Acesso em: 27 Dez. 2015.

SEIDELMANN, Reimund. O Birregionalismo União Européia-América Latina e a Mudança Global. Uma Proposta para a Responsabilidade Global Através do Regionalismo e Interregionalismo. In: BRASIL. **II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional**. O Brasil no Mundo que Vem Aí. Seminário: Europa. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2008. Disponível em: <http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/0446.pdf> . Acesso em: 10 Jul. 2015.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA; Maria Ozanira Silva e. **Caracterização e Problematização dos Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC) na América Latina e Caribe**. In: SILVA, Maria Ozanira Silva e. *Programas de Transferência de Renda na América Latina e Caribe* (Coord.). São Paulo: Cortez, 2014.

SILVA; Maria Ozanira Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. **A Política Social Brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. São Paulo: Cortez, 2004.

SILVA; Maria Ozanira Silva e; LIMA, Valéria F. S. de Almada. **Avaliando o Bolsa Família: unificação, focalização e impactos**. São Paulo: Cortez, 2010.

SMITH, Adam. Inquérito sobre a Natureza e as causas da **RIQUEZA DAS NAÇÕES**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1999.

SOTO, Silvia Fernández. **La política social y la recomposición material del consenso. La centralidade de los programas de Transferencia de Renda Condicionada: el caso argentino**. Serviço Soical e Sociedade (São Paulo), n.13, p.53-85, jan. /mar.2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-66282013000100003&script=sci_arttext. Acesso em: 20 Jan. 2016.

SPOSATI, Aldaiza et al. **Assistência na trajetória das Políticas Sociais Brasileiras: uma questão em análise**. Cortez: São Paulo, 1998.

STEIN, Rosa Helena. **As Políticas de Transferência de Renda na Europa e na América Latina: recentes ou tardias estratégias de proteção social?**. 2005. 413fl. Tese de Doutorado. Universidade de Brasília, Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas – CEPPAC. Brasília, 2005.

_____. **Configuração recente dos programas de transferência de renda na América Latina: focalização e condicionalidade**. In: BOSCHETTI, Ivanete (Orgs.). *Política Social no capitalismo: tendências contemporâneas*. São Paulo: Cortez, 2008.

STEIN, Stanley J.; STEIN, Barbara H. **A Herança Colonial da América Latina**. Paz e Terra: Rio de Janeiro, 1977.

STIGLITZ, Joseph E. **A Globalização e seus malefícios**. São Paulo: Futura, 2002.

_____. *Introdução à Macroeconomia*. Rio de Janeiro: Campus, 2003.

TRIVINÕS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 2006.

UNIÃO EUROPEIA. EUR- Lex. Glossário das Sínteses. **Método Aberto de Coordenação**. Disponível em: http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/open_method_coordination.htm. Acesso em: 22 de Abr. 2015.

VANDERBORGHT, Yannick; PARIJS, Philippe Van. **Renda Básica de Cidadania: fundamentos éticos e econômicos**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

WANDERLEY, Luiz Eduardo. A questão social no contexto da globalização: o caso latino-americano e o caribenho. In: **Desigualdade e a questão social**. CASTEL, Robert; WANDERLEY, Mariângela Belfiore (orgs). São Paulo: EDUC, 2000.

WILLIAMSON, John. Nossa Agenda e o Consenso de Washington. In: WILLIAMSON, John; KUCZYNSKI, Pedro-Pablo (orgs). **Depois do Consenso de Washington: retomando o crescimento e a reforma na América Latina**. São Paulo: Saraiva, 2004.

_____. Uma agenda de trabalho para retomar o crescimento e as reformas. In: WILLIAMSON, John; KUCZYNSKI, Pedro-Pablo (orgs). **Depois do Consenso de Washington: retomando o crescimento e a reforma na América Latina**. São Paulo: Saraiva, 2004.

YASBEK, Maria Carmelita. **Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de enfrentamento**. Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n. 11, p.288-322, abr./jun.2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ssoc/n110/a05n110.pdf>. Acesso em: 13 Jan. 2016.