



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**  
**FACULDADE DE DIREITO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**LUIZ ROGÉRIO DA SILVA DAMASCENO**

**POBREZA, DESIGUALDADE E ASSISTÊNCIA SOCIAL: UM ESTUDO DOS  
PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA DO MÉXICO, BRASIL,  
COLÔMBIA E CHILE**

**FORTALEZA**

**2017**

LUIZ ROGÉRIO DA SILVA DAMASCENO

POBREZA, DESIGUALDADE E ASSISTÊNCIA SOCIAL: UM ESTUDO DOS  
PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA DO MÉXICO, BRASIL,  
COLÔMBIA E CHILE

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Ordem Jurídica Constitucional.

Orientadora: Profa. Dra. Theresa Raquel Couto Correia.

FORTALEZA

2017

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Biblioteca Universitária

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

D162p Damasceno, Luiz Rogério da Silva.  
Pobreza, desigualdade e assistência social: um estudo dos Programas de Transferência de Renda do México, Brasil, Colômbia e Chile / Luiz Rogério da Silva Damasceno. – 2017.  
135 f. : il. color.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza, 2017.

Orientação: Profa. Dra. Theresa Raquel Couto Correia.

1. Pobreza. 2. Desigualdade Social. 3. Assistência Social. 4. América Latina. I. Título.

CDD 340

---

LUIZ ROGÉRIO DA SILVA DAMASCENO

POBREZA, DESIGUALDADE E ASSISTÊNCIA SOCIAL: UM ESTUDO DOS  
PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA DO MÉXICO, BRASIL,  
COLÔMBIA E CHILE

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Ordem Jurídica Constitucional.

Aprovada em: \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / \_\_\_\_

BANCA EXAMINADORA

---

Profa. Dra. Theresa Raquel Couto Correia (Orientadora)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof. Dr. Emanuel Teófilo Furtado  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof. Dr. André Studart Leitão  
Centro Universitário Christus

## AGRADECIMENTOS

A Deus, criador de todas as coisas, por todas as bênçãos já recebidas e por todas aquelas que ele busca me oferecer todos os dias;

Aos meus pais, Sr. Luiz e D. Glória (Josefa *in memoriam*), pelo apoio incondicional e que em sua simplicidade souberam sabiamente apontar o caminho;

À minha amada esposa Karine e aos meus filhos Miguel e Rafael, porque só há neste Universo três coisas que maravilham minha alma: as estrelas do céu, a norma moral dentro de mim e o amor infinito que sinto por vocês;

À professora orientadora, Dra. Theresa Raquel Couto Correia, pela disponibilidade, pela amizade construída e alegria em compartilhar seus conhecimentos;

Aos professores da banca examinadora, pela disponibilidade e presteza da leitura;

A todos os amigos e colegas de turma, em especial ao irmão e sempre disponível André Garrido, pelos momentos de carinho e parceria.

“Os Direitos Humanos são violados não só pelo terrorismo, a repressão, os assassinatos, mas também pela existência de extrema pobreza e estruturas econômicas injustas, que originam as grandes desigualdades.” (Papa Francisco)

“Get up, stand up! Stand up for your rights!”  
(Bob Marley)

## RESUMO

A presente dissertação buscou analisar a assistência social como política pública predominante de intervenção na questão da pobreza em suas diferentes dimensões e concepções, ressaltando-se para tanto seu caráter de direito fundamental e humano, utilizando como referencial teórico as concepções de justiça social de John Rawls e Amartya Sen, abordando ainda a solidariedade e a desigualdade como temas correlatos. Partindo de um esboço histórico em torno de reconstrução do conceito de pobreza, verificou-se a evolução da ação assistencial destinada aos necessitados, a qual passou por um período primitivo no qual a mendicância era objeto de exclusão e punição até chegar ao momento atual, onde a pobreza é vista como a verdadeira questão social, fruto das opções políticas e da vontade social prevalecente, e, por conta disso, merecedora de proteção social. Por fim, analisou-se a principal política pública assistencial da atualidade consistente na transferência direta de recursos financeiros aos mais pobres, tomando como referência programas de transferência de renda condicionada em quatro países da América Latina (México, Brasil, Colômbia e Chile).

**Palavras-chave:** Pobreza. Desigualdade Social. Assistência Social. América Latina.

## ABSTRACT

The present dissertation sought to analyze social assistance as the predominant public policy of intervention in the issue of poverty in its different dimensions and conceptions, emphasizing for both its character of fundamental and human right, using as theoretical reference the conceptions of social justice of John Rawls and Amartya Sen, also addressing solidarity and inequality as related issues. Starting from a historical foreshortening around the reconstruction of the concept of poverty, the evolution of the assistance action destined to the needy was verified, which went through a primitive period in which the mendicancy was object of exclusion and punishment until arriving at the present moment, where Poverty is seen as the real social issue, the result of political choices and the prevailing social will, and, on account of that, deserves social protection. Finally, the direct transfer of financial resources to the poorest was analyzed with the main public assistance policy, based on conditional income transfer programs in four Latin American countries (Mexico, Brazil, Colombia and Chile).

**Keywords:** Poverty. Social inequality. Social assistance. Latin America.



## LISTA DE FIGURAS

Figura 1	– Crescimento da renda global registrado para cada decil de 1988 a 2011; 46% do aumento total beneficiaram os 10% mais ricos.....	29
Figura 2	– No Brasil, a renda dos 50% mais pobres aumentou a uma taxa mais acelerada que a dos 10% mais ricos, mas ainda assim a diferença entre os dois grupos aumentou.....	30
Figura 3	– Programas de transferência de renda para redução da pobreza, Brasil, 1997-2014.....	100
Figura 4	– Cobertura e gasto das transferências de renda, Brasil, 2003-2013.....	101
Figura 5	– Programas de transferência de renda para redução da pobreza, Colômbia, 2001-2014.....	107
Figura 6	– Cobertura e gasto das transferências de renda, Colômbia, 2003-2013 .....	107
Figura 7	– Programas de transferência de renda para redução da pobreza, Chile, 2002-2014.....	117
Figura 8	– Cobertura e investimento das transferências de renda, Chile, 2003-2013 .....	118

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Transferências bimestrais de saúde e educação de acordo com o grupo municipal em 2015 .....	109
Tabela 2 – Transferência inicial em 2013 (incentivo semente de compromisso) .....	110
Tabela 3 – Classificação de municípios .....	110
Tabela 4 – Transferências mensais do Ingresso Ético Familiar, Chile, 2013 (em dólares)	119

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	10
1 OS FUNDAMENTOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL .....	13
1.1 A revolução do altruísmo e a solidariedade como fundamentos dos direitos socioassistenciais.....	13
1.2 Referencial teórico: uma teoria da justiça.....	19
1.3 O problema da desigualdade.....	26
2 A JUSFUNDAMENTALIDADE DO DIREITO À ASSISTÊNCIA SOCIAL .....	36
2.1 Os paradigmas constitucionais e sua importância para a releitura do direito socioassistencial .....	36
2.2 A assistência social como direito fundamental na ordem jurídica nacional.....	46
2.3 A assistência social e direitos humanos: por uma proteção igual e sem discriminação.....	53
3 A POBREZA SOB DIFERENTES PERSPECTIVAS .....	58
3.1 Conceitos de pobreza .....	58
3.2 Antecedentes históricos do enfrentamento da pobreza .....	61
3.3 Concepções de pobreza .....	71
3.3.1 <i>Subsistência</i> .....	71
3.3.2 <i>Necessidades básicas</i> .....	73
3.3.3 <i>Pobreza como privação relativa</i> .....	75
3.3.4 <i>Pobreza como privação de capacidades</i> .....	76
3.3.5 <i>Pobreza numa perspectiva multidimensional</i> .....	80
3.4 Formas de medir a pobreza.....	83
4 PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA DE RENDA NA AMÉRICA LATINA: BRASIL, MÉXICO, ARGENTINA E CHILE .....	88
4.1 Os Programas de Transferência de Renda na América Latina.....	91
4.2 O Programa no México: <i>Prospera</i> .....	95
4.3 O Programa no Brasil: Bolsa Família .....	100
4.4 O Programa na Colômbia: <i>Más Familias en Acción</i> .....	106
4.5 O Programa no Chile: <i>Chile Solidário</i> .....	112
CONCLUSÃO .....	121
REFERÊNCIAS .....	125

## INTRODUÇÃO

A pobreza é uma questão permeada por múltiplas dimensões, porém revela-se de forma mais premente o problema da privação referente a padrões de vida prevalentes e considerados válidos para um grupo social. Em razão de sua inclusão na história, na política e na geografia mundiais e pelo compromisso social assumido com os impossibilitados de provê o seu próprio sustento pelo trabalho, a pobreza influencia sobremaneira na relação existente entre os menos favorecidos socialmente – os pobres – com o direito e a cidadania.

Deste modo, a pobreza é atualmente considerada uma questão social cujo enfrentamento passou por profundas modificações, sendo primitivamente considerada um problema exclusivo do indivíduo ou de sua família ou grupo familiar (sociabilidade primária), com medidas de tratamento de caráter disperso e fragmentário, até chegar ao momento atual onde ordem jurídica lhe confere o atributo de política social de combate à pobreza, sendo, portanto, considerada um direito do cidadão e dever do Estado, e assumindo, por conta disso, o caráter obrigatório, universal e integral.

Surge desse modo uma nova concepção de política social voltada aos mais pobres: a assistência social. Não se trata apenas mais de uma nova modalidade de ajuda aos pobres ou de assistencialismo, mas de uma verdadeira reformulação do modelo estatal de tratamento da atual questão social. Trata-se do ramo da seguridade voltado aos mais necessitados, aos desprovidos de meios indispensáveis à subsistência, aos vulneráveis sociais e a todos aqueles que de algum modo encontram-se em situação de exclusão e risco social. Por isso, é política de proteção social não contributiva, cabendo-lhe prover ações preventivas e protetivas em face da vulnerabilidade social, riscos e danos sociais. Ela chega até os que estão nas ruas e desenvolve a concepção de proteção extensiva.

Por sua vez, a proteção social na América Latina caracterizou-se nos anos 1980 até meados dos anos 1990, como uma política pública esparsa e fragmentada, formada por vários programas temporários e sem impactos relevantes na vida da população menos favorecida. Contudo, a partir do início dos anos 2000, estas políticas passam por reformulações e assumem a condição de Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC), os quais têm por constante desafio a construção de um sistema sustentável de proteção social com objetivo de garantir direitos por meio de transferências monetárias e pelo fornecimento de serviços públicos suficientes e de qualidade, substituindo o velho assistencialismo e a “cultura do favor” tão comuns no modelo anterior.

Nesse prumo, foi desenvolvido o presente trabalho orientado pelos seguintes questionamentos: Quais os pressupostos teóricos fundamentais da Assistência Social e de um modo geral da ajuda e cooperação social? Qual a relação entre pobreza e desigualdade? Quais as principais concepções e formas de medição da pobreza existentes na atualidade? Que concepções de pobreza embasam os Programas de Transferência de Renda Condicionada implementados na América Latina nos últimos anos e como estes foram implementados, bem como sua atual configuração?

A partir dessas premissas, buscou-se atender os objetivos abaixo relacionados, os quais nortearam a análise da temática apresentada nesta dissertação:

- Verificar os fundamentos da assistência social, o seu principal referencial teórico na atualidade, bem como as relações entre pobreza e desigualdade;
- Analisar os pressupostos teóricos que fundamentam a assistência social como a política pública de enfrentamento da questão social da pobreza na atualidade, enfatizando o seu caráter como direito jusfundamental na ordem jurídica interna e como direito humano na esfera internacional;
- Analisar a pobreza como categoria histórica, identificando suas concepções e suas respectivas formas de medição a partir dos sujeitos envolvidos na implementação dos Programas de Transferência de Renda Condicionada;
- Analisar e caracterizar os Programas de Transferência de Renda Condicionada implantados na América Latina, problematizando seus elementos constitutivos, tais como conceito, objetivos, condicionalidades, objetivos, resultados;

Em relação aos aspectos metodológicos, a pesquisa bibliográfica foi a principal fonte de investigação, através de pesquisa exploratória que vise a trazer maior familiaridade com a assistência social e os programas de transferência de renda como a forma de intervenção na pobreza na atualidade. O método adotado em relação aos dados bibliográficos será o dialético, que promove o confronto de argumentos contraditórios, o que garantirá o exame crítico da pesquisa. O método indutivo também será utilizado, considerando a necessidade de analisar os aspectos procedimentais de algumas políticas de transferência de renda de países da América Latina.

Neste sentido, procurou-se no capítulo I desenvolver uma análise teórica dos fundamentos da assistência social, analisando a importância do desenvolvimento do altruísmo e da solidariedade social para estabilidade e coesão das sociedades humanas, bem como a principal e mais predominante concepção de justiça (John Rawls) que serve de fundamento para os atuais programas de transferência de renda destinados à população mais pobres em

países do mundo inteiro. Por serem questões conexas e com implicações recíprocas, as relações entre pobreza e desigualdade foram analisadas no fechamento do capítulo.

Em seguida, sob um enfoque eminentemente constitucionalista, foi analisada a assistência social em seus aspectos jurídicos, ou seja, como instrumento estatal de tratamento da questão social da pobreza na atualidade. Para tanto, a identificação e caracterização do paradigma constitucional vigente mostrou-se de extrema necessidade na releitura e reconfiguração normativa dos direitos socioassistenciais. Ainda nessa perspectiva, a qualificação desse ramo da seguridade social como um direito jusfundamental no âmbito interno e como direito humano na seara internacional é a tônica conduzida na análise procedida no capítulo II.

No capítulo III, procurou-se estudar as concepções e respectivas formas de pobreza, sempre buscando adotar uma perspectiva histórico-dialética, pressupondo a análise, a crítica e a interpretação dos elementos constitutivos dessas concepções. Também buscou-se desenvolver uma leitura crítica da concepção ou concepções de pobreza que embasam as propostas de Programas de Transferência de Renda Condicionada na América Latina, e dos sujeitos envolvidos na sua implementação, na perspectiva de desvendar o significado de sua inserção na agenda pública, buscando apreender interesses, contradições, relações e mediações, mediante pesquisa bibliográfica e documental.

Por fim, no capítulo IV envolveu uma análise de caso consistente no estudo dos programas de transferência condicionada de renda em quatro países da América Latina: México, Brasil, Colômbia e Chile. A partir de uma aproximação dos programas implantados nos referidos países, buscar-se-á verificar de que modo esse modelo de intervenção contribui para o combate à pobreza e à melhoria das condições de bem-estar da população. Em suma, serão analisados, dentre outros e em razão das especificidades locais, os seguintes aspectos: população alvo, critérios de elegibilidade, benefícios ou auxílios monetários, condicionalidades e resultados obtidos.

# 1 OS FUNDAMENTOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

## 1.1 A revolução do altruísmo e a solidariedade como fundamentos dos direitos socioassistenciais

No presente trabalho, ao se propor a tratar da assistência social como mecanismo institucional das sociedades modernas para tratamento do problema social da pobreza e que tem por base a ideia fundamental de solidariedade que rege, ou deveria reger, as relações humanas. Não se pode olvidar da pertinência de se perquirir sobre as origens dessa ação humana, pois ela pode ter sido o grande diferencial evolutivo que permitiu o desenvolvimento das sociedades humanas.

É lógico que a ajuda destinada aos desassistidos tem por um de seus fundamentos o preceito moral segundo o qual o homem deve ajudar o seu semelhante, bem como proteger dos riscos sociais crianças, deficientes e idosos, grupos historicamente vulneráveis, evitando, com isso, que eles sejam abandonados à própria sorte<sup>1</sup>. Em suma, é a solidariedade, seja ela individual ou coletiva, seja ela genérica ou específica, o fundamento sociológico justificador de ações altruísticas e de cooperação entre os seres humanos.

Mas, afinal de contas, o que leva os indivíduos a cooperar e ajudar-se mutuamente? Por que nos indignamos com a injustiça e buscamos a equidade? A luta pela sobrevivência? A moral ou preceitos religiosos? De onde provém a ideia de solidariedade e por que ela é tão fundamental para a manutenção e estabilidade das sociedades humanas? É essa questão que, ainda de forma breve, pretende-se investigar neste tópico.

No mundo animal, a cooperação é fenômeno corrente, não sendo uma ação exclusiva das sociedades humanas. As colmeias e os formigueiros são exemplos clássicos da existência de modelos de cooperação, por sinal bastante sofisticados, no mundo animal. É frequente também a cooperação entre as aves e os mamíferos. As explicações da biologia<sup>2</sup> só recentemente encontraram um resultado satisfatório para esse fenômeno.

---

<sup>1</sup> Evitar que as pessoas sejam abandonadas à própria sorte significa precisamente a consagração da coletivização dos riscos, a partir do pressuposto de que as situações de contingência social são danosas para todo o grupo social, pois enfraquece os laços de coesão e cooperação social.

<sup>2</sup> Até muito recentemente a biologia apresentava apenas duas explicações para a origem da vida e das espécies: as teorias criacionista e evolucionista (Charles Darwin). Em ambas, um elemento externo seria responsável pela vida. Para a primeira, essa força externa seria Deus ou Criador; enquanto, para a segunda, seria o ambiente (por exemplo, o urso polar é branco por causa das regiões brancas cheias de neve onde habita). Mais recentemente (1974), dois biólogos chilenos, Maturana e Varela, definiram os seres vivos como sistemas que produzem continuamente a si mesmos, ou seja, como sistemas autopoieticos, ao mesmo tempo produtor e produto. Para eles, trata-se de máquinas que produzem a si próprias.

Ao contrário do que prega a teoria darwiniana em sua evolução das espécies, segundo a qual a sobrevivência decorreria da competição egoística por recursos alimentares e sexuais, a biologia tem se deparado com o problema, bastante debatido em estudos e pesquisas científicas, acerca da cooperação e do altruísmo<sup>3</sup> biológicos como fatores favoráveis à manutenção e estabilidade de grupos ou espécies. A ideia é a de que quanto mais cooperativo for o ser ou o grupo, maior é a tendência de ele perpetuar e transferir estas características para seus sucessores.

Com efeito, os grupos cooperativos são mais estáveis e capazes de desenvolver estruturas complexas de preservação da sobrevivência. Acerca da cooperação como fator favorável à sobrevivência e à evolução biológica, leciona Machado Segundo (2016, p. 17-18):

A interação de um indivíduo com o ambiente, e com os outros animais, pode tornar-se mais favorável à sobrevivência se for também mais complexa. Grupos de indivíduos que cooperam entre si, por exemplo, têm mais chances de sobreviver que indivíduos isolados, ou, pior, do que grupos de organismos que se sabotam, os quais nem conseguem permanecer como grupos por muito tempo. É fácil entender as razões para isso: grupos de indivíduos conseguem coisas que cada indivíduo, sozinho, não conseguiria, sendo a cooperação naturalmente mais favorável à manutenção do grupo e à sobrevivência de todos os que nela estão envolvidos, já que a sobrevivência não é um jogo de “soma zero”. Essa é a explicação para o surgimento de seres pluricelulares e, posteriormente, para a união destes em grupos ainda maiores, desenvolvendo mecanismos que favorecem ou incrementam sua participação nas relações que formam ou caracterizam o grupo.

Nessa linha de raciocínio, como seria evolutivamente vantajoso sacrificar-se pelo outro e ao mesmo tempo correr o risco de perder o seu potencial reprodutivo? Tal questão foi parcialmente esclarecida em 1963 por trabalho W. D. Hamilton<sup>4</sup> pelo desenvolvimento nos seus estudos acerca de cooperação e altruísmo do conceito de “vantagem inclusiva”. Para esse autor, os comportamentos altruístico e cooperativo teriam se desenvolvido como maior probabilidade entre animais aparentados do que entre animais sem parentesco algum.

A ideia central da “vantagem inclusiva” é como parentes possuem uma maior semelhança de carga genética a prática altruística dentro do mesmo grupo genético acaba beneficiando o próprio altruísta que terá sua carga genética perpetuada por meio da ação cooperativa. Assim, o altruísmo biológico termina sendo uma forma de egoísmo genético. Como se percebe, esse modelo de Hamilton não resolve a questão do altruísmo como um

---

<sup>3</sup> Conforme orientação de Ruse (1996), é importante ter em mente a diferença etológica entre o “altruísmo biológico” que existe inclusive nos animais socialmente menos complexos, do verdadeiro altruísmo movido por emoções, como no caso dos primatas superiores, ou por obrigações, como no caso dos seres humanos.

<sup>4</sup> Referência ao artigo *The Evolution of altruistic behavior*.



todo, pois deixa sem explicação a constatação da existência da relação de cooperação também entre animais não aparentados.

Ao perceber que a ação altruísta existe inclusive entre seres não aparentados<sup>5</sup>, Trivers (1971) propôs uma explicação para tais comportamentos: os genes dos seres de comportamento altruísta podem ser melhores selecionados do que aqueles que foram altruístas apenas consigo próprios. Este tipo de altruísmo foi denominado de “altruísmo recíproco” e foi contextualizado para os seres humanos por meio da teoria dos jogos (dilema do prisioneiro e jogo do ultimato)<sup>6</sup>.

No caso do dilema do prisioneiro<sup>7</sup> desenvolvido por Hamilton e Axelrod nos anos 1980 no âmbito da teoria dos jogos, pode-se perceber que quando a probabilidade de um indivíduo encontrar outro num futuro próximo se torna algo evidente, torna-se grande a probabilidade de apresentarem um comportamento cooperativo. Esse dilema demonstra também que o comportamento individual não é o melhor para ambos e, por sua vez, a cooperação, embora represente uma escolha aparentemente irracional (ficar livre seria a opção ideal e mais desejável), apresenta o melhor resultado possível para ambos quando analisado o resultado sob o prisma coletivo.

Não há dúvida de existe uma maior sofisticação da cooperação entre humanos do que a verificada em outras espécies. Isso se deve em parte ao que os biólogos chamam na evolução dos agrupamentos humanos da “modelização da cooperação”, ou seja, do aparecimento da influência de fatores sociais mais complexos como a reputação social, os comportamentos pró-sociais, a ética, a influência das crenças e da religião, a promoção social da conformidade, etc.

Desse modo, como resultado de seleção evolutiva, surgem paralelamente aos comportamentos de cooperação mecanismos sociais de punição de membros não cooperativos

---

<sup>5</sup> Trivers usa o exemplo dos morcegos-vampiros que partilham sua ração de sangue colhida a noite com congêneres que não tenham alcançado sucesso. Eles regurgitam parte do sangue recolhido para evitar que o morcego beneficiado morra de inanição. Como é um comportamento comum do grupo, cria-se uma expectativa dentro do grupo de que o gesto de cooperação será retribuído em situação análoga.

<sup>6</sup> Teoria dos jogos é um ramo da matemática aplicada que estuda situações estratégicas onde jogadores escolhem diferentes ações na tentativa de melhorar seu retorno. Na biologia, notadamente a partir de 1970, a teoria dos jogos passou a ser aplicada ao estudo do comportamento animal, incluindo evolução das espécies por seleção natural.

<sup>7</sup> O Dilema do prisioneiro consiste na seguinte situação que representa bem o dilema entre cooperar e trair: dois suspeitos são presos pela polícia e, como não há provas suficientes para condenar os dois, eles são postos em selas separadas, sem possibilidade de comunicação. Aos dois são oferecidas as mesmas possibilidades de acordo: se um dos presos confessar (trair) e outro silenciar, o que confessa fica livre e o outro pega 10 anos; se ambos silenciarem (cooperar), a polícia só pode condená-los em 1 ano; por fim, se ambos confessaram (trair-trair), ambos são condenados a 5 anos de prisão.

e mesmo assim, o que é pior, se beneficiam da cooperação dos outros, os chamados *free riders*:

Dentro de um grupo pode eventualmente surgir um indivíduo que se beneficia da cooperação dos outros, mas não colabora com ninguém (conhecido como “carona”, ou *free rider*). As vantagens experimentadas por esse *free rider* seria enorme, pois sem os custos envolvidos no ato de cooperar com os demais, ele sairia beneficiado pela cooperação destes. Seres assim são altamente prejudiciais aos demais, e ao próprio conjunto. Daí a necessidade, que levou à seleção natural dos mecanismos aptos a tanto, de que os indivíduos que compõem um grupo identifiquem aqueles que cooperam e os que não cooperam, lembrando de uns e de outros para agir adequadamente em seguida, seja para confiar nos cooperativos, seja para retaliar ou punir os não cooperativos, ou apenas proteger-se deles. (MACHADO SEGUNDO, 2016, p. 18)

Isso pode explicar a razão pela qual os seres humanos desenvolveram seletivamente uma aversão à injustiça ou uma preferência pela equidade (LENCASTRE, 2013), levando os grupos sociais a desenvolver mecanismos de “punição” aos egoístas ou *free riders*. Desse modo, pode-se dizer que o direito, a moral e de um modo geral os valores regentes da vida social, possuem uma base biológica. Numa perspectiva objetiva, surgem para permitir a sobrevivência dos grupos que os experimentam, e, subjetivamente, proporcionam o equilíbrio necessário à manutenção da vida.

Da mesma forma, os seres humanos desenvolveram emoções positivas diante da generosidade e, por causa disso, são tendentes a cooperar uns com os outros mesmo quando os custos da cooperação não compensam ou não serão recuperados (altruísmo forte), pois conforme Lencastre (2013, p. 3-4):

Os humanos comportam-se altruisticamente, mesmo quando parecem não retirar benefícios imediatos disso. O altruísmo forte depende dos contratos assumidos pelos humanos, e estes assentam na capacidade para criar responsabilidades e obrigações recíprocas. A perspectiva co-evolutiva para o altruísmo [...] propõe que a capacidade dos humanos para cooperarem em grupos de grandes dimensões deriva da evolução conjunta dos genes altruístas e de uma cultura institucional da cooperação que tende a punir os comportamentos egoístas. Deste modo, os egoístas não terão oportunidade para disseminar o seu padrão de sobrevivência, e o grupo tenderá a ser altruísta e cooperativo.

Evidentemente a tendência à cooperação não significa que os seres humanos sejam sempre altruístas e solidários em todas as suas ações. Absolutamente. Ao lado da cooperação anda a competição, a qual exerce também seu papel no processo de sobrevivência e reprodução. A existência de atos egoístas existe tanto nos grupos humanos como de outros seres, evidenciando que, ao lado dos comportamentos cooperativos, há também atos

agressivos e destrutivos. A já mencionada “teoria dos jogos de soma não zero” evidencia justamente isso: num primeiro momento incentiva-se a cooperação, contudo deve-se saber punir e retaliar no caso de falta de reciprocidade nessa cooperação (MACHADO SEGUNDO, 2016, p. 34).

Atualmente, a cooperação em sociedades humanas se materializou na ideia ou concepção de solidariedade. Trata-se de um valor ou princípio que foi institucionalizado pelo homem, provindo, segundo biólogos e neurocientistas, de uma base biológica darwiniana, ou seja, fruto da seleção natural, servindo tanto de fundamento para acolhimento de desassistidos como de mecanismo para fixação de punição para comportamentos sociais inadequados ou que atentem contra o interesse do grupo.

É justamente nesse sentido que a doutrina cristã<sup>8</sup> reivindica a necessidade de se estabelecer metas necessárias à realização da igualdade e de uma economia que leve em conta os anseios das pessoas menos favorecidas. Conforme João Paulo II expressou, trata-se de impulsionar “uma nova cultura de solidariedade internacional e de cooperação, em que todos, particularmente as nações mais ricas e o setor privado, assumam um modelo econômico que sirva a todos”.

O referido pontífice prega a “globalização da solidariedade” como uma espécie de contraofensiva à globalização econômica:

[...] para prevenir que a globalização da economia produza os resultados danosos de uma expansão descontrolada de interesses privados ou de grupos, é preciso que seja acompanhada por uma cultura global de Solidariedade atenta necessidades dos mais fracos. (NASSAR, 2014, p. 273)

Na França, desenvolveu-se a escola denominada de solidarismo social capitaneada por Émile Durkheim. Para este sociólogo, o grupo social humano somente se forma, ultrapassando a fase da barbárie, a partir do momento da divisão das tarefas necessárias à sobrevivência de todos, ou seja, a sociedade humana organizada só existe a partir da divisão do trabalho social.

É a partir da divisão do trabalho social que surge a solidariedade social, a qual vai variar de acordo com a cultura e o grau civilizatório de cada grupo humano. Desse modo, para Durkheim (1999), a divisão do trabalho social é a fonte da solidariedade social, a qual não é

---

<sup>8</sup> A ideia de solidariedade e responsabilidade mútua ocorre também nas religiões orientais. Por exemplo, Buda afirmava para seus seguidores: “Ponha seu coração para fazer o bem. Faça-o várias vezes, e se sentirá pleno de felicidade” (NASSAR, 2014, p. 277).

apenas “necessária para o desenvolvimento intelectual e material das sociedades; é a fonte da civilização”.

Interessante observar os reflexos desta teoria no direito. Com efeito, a partir de como a sociedade organiza a divisão do trabalho, vige ou se estabelece uma concepção de direito no seio do grupo social, com prevalência de um ou outro ramo. Aliás, Durkheim (1999, p. 31-32) usa justamente o exemplo do direito como modelo para explicar as diferenças entre os diferentes tipos de solidariedade, isso porque

De fato, a vida social, onde quer que exista de forma duradoura, tende inevitavelmente a tomar uma forma definida e a se organizar, e o direito nada mais é do que essa mesma organização no que ela tem de mais estável e de mais preciso. A vida geral da sociedade não pode se estender num ponto sem que a vida jurídica nele se estenda ao mesmo tempo e na mesma proporção. Portanto, podemos estar certos de encontrar refletidas no direito todas as variedades essenciais da solidariedade social.

Léon Duguit foi quem elaborou o mais original e mais apurado dimensionamento da teoria sociológica de Durkheim no campo do direito (VASCONCELOS, 1996, p. 112). Para Duguit, o direito forma-se espontaneamente, como produto natural das condições da vida social. “Toda sociedade é solidária no sentido de que pressupõe a divisão do trabalho social; toda regra de conduta contém preceito que, em último caso, objetiva a manutenção e aperfeiçoamento da solidariedade” (VASCONCELOS, 1996, p. 112). Daí ser sua teoria designada como *solidarismo jurídico* (DINIZ, 2003, p. 104).

Como se vê, a solidariedade também é assimilada como realidade institucional pelo direito, regendo as condutas humanas em interação intersubjetiva, trazendo estabilidade para as relações sociais e corrigindo crises institucionais. Nesse sentido, para Luhman (1983), o sistema jurídico integra o “sistema imunológico” das sociedades, atuando na prevenção de conflitos entre seus membros, o que faz mediante a garantia de “expectativas normativas” atuando contrafaticamente, ou seja, subsistem mesmo depois de frustradas.

É ainda com base nesse conceito, por exemplo, que as sociedades modernas e os Estados são levados a estabelecer ou criar sistemas de proteção social, tais como a previdência e a assistência social. A solidariedade social é o mais relevante princípio da Seguridade Social e fundamenta também toda a rede sócio assistencial, tanto pública como privada. A ordem econômica, a tributação e, de uma maneira geral, os direitos sociais, dentre eles destacamos a

previdência social<sup>9</sup>, também têm por fundamento principal a ideia de solidariedade. Enfim, a solidariedade positivou-se e assumiu o status de objetivo fundamental do Estado Democrático de Direito. Nesse sentido, colhemos nas lições de Nassar (2014, p. 282):

A Solidariedade consolida-se, assim, como um dos princípios fundamentais pertencentes ao Direito Positivo. Entre os campos do direito em que se percebe a tônica das exigências da solidariedade está o das responsabilidades no campo civil. A propagação da responsabilidade objetiva (responsabilização independentemente de culpa) no século XX, por meio da adoção da teoria do risco, comprova a decadência das concepções do individualismo para regular a proteção social. Como corolário da marcada tendência de solidarização, em seguida surgem os sistemas de Seguridade Social cuja lógica representa um direito calcado justamente na Solidariedade Social.

No caso do Brasil, a solidariedade encontra-se expressamente positivada, quando a Constituição Federal (1988) elenca entre seus objetivos fundamentais (art. 3º, I) constituir uma sociedade livre, justa e solidária. Não só o Brasil, outras nações também têm na solidariedade um princípio ou objetivo fundamental como vetor de aplicação e interpretação do direito: Colômbia (1991, art. 10º), México (1917, art. 3º), Chile (1980, art. 104), Peru (1993, art. 14), apenas para ficar nos casos latino americanos.

Em suma, a positivação da solidariedade representou a formalização da tendência biológica dos grupos humanos para cooperação e o altruísmo. Estes são, portanto, a fundamentação material e sociológica dos direitos sócio assistenciais, dentre os quais a se destaca a assistência social. Isso significa que a origem e o reconhecimento desses direitos representam uma conquista de civilidade e apresentam um relevante papel da estabilidade das relações humanas, um diferencial da evolução humana em relação às demais espécies viventes no planeta.

## **1.2 Referencial teórico: uma teoria da justiça**

Pensar em políticas públicas voltadas para o enfrentamento da pobreza, requer por parte do pesquisador uma cautela. É preciso saber sobre qual terreno está pisando, uma vez que ao analisar e até defender uma política pública sempre há um pressuposto ideológico que está por trás de determinada construção social. É nessa pressuposição que se constroem as políticas sociais. Independente das valorações acerca de sua eficácia, eficiência e/ou

---

<sup>9</sup> Para Ivan Kertzman (2011, p. 48), a solidariedade pode ser observada sob a ótica vertical ou horizontal. No plano vertical, a solidariedade significa que uma geração deve trabalhar para pagar os benefícios da geração anterior (pacto intergeracional). Já no plano horizontal, a solidariedade significa a redistribuição de renda entre as populações (pacto intrageracional).

oportunidade, toda política pública expressa uma visão de mundo e está amparada num sistema teórico que lhe serve de fundamento.

Como as políticas públicas são construções sociais e fruto de opções também políticas, a sua escolha, o modo e o grau de intervenção estatal na vida das pessoas, vai também expressar o modelo de bem-estar e a concepção de pobreza vigente no grupo social. Nesse sentido, vaticina Mauriel (2008, p. 240):

Logo, se se considerar que toda política social é essencialmente política e socialmente construída, a teoria é uma dimensão da ação de proteção e promoção de bem-estar que dá direção e sentido ao que se faz. Em outras palavras, políticas sociais e programas de bem-estar se constroem sobre fundamentos teóricos, podendo o combate à pobreza ser, de antemão, considerado como parte de uma determinada combinação teórica que possui uma interpretação da vida social e das causas da pobreza que daí advêm e supõe determinado tipo de enfrentamento.

Por outro lado, soa atualmente como anacrônico a defesa de um sistema econômico totalmente igualitário e que pregue uma propriedade coletiva dos bens ou a abolição da propriedade privada, uma vez que a liberdade, valor sacrificado nos sistemas comunistas/marxistas – tendo sido esse o principal motivo da superação desses regimes na atualidade –, também é um valor fundamental para as sociedades modernas. Desse modo, a busca por um sistema justo tem que levar em conta o valor liberdade, ou seja, tem que levar em consideração as preferências pessoais e os esforços de cada um na conquista dos bens necessários à sobrevivência.

Da mesma forma, o crescimento econômico moderno, a revolução tecnológica e a difusão do conhecimento parecem ter afastado teorias do apocalipse como a do economista Thomas Malthus<sup>10</sup> e do escritor Arthur Young<sup>11</sup>, os quais, compelidos pelas bruscas mudanças demográficas de sua época (Século XVIII), previam um colapso na sociedade europeia, notadamente em razão da falta de alimentos para todos e da falta de empregos nas cidades para dar conta do imenso êxodo rural ocorrido na França de então. Essa previsão

---

<sup>10</sup> Thomas Malthus foi autor da célebre obra *Ensaio sobre o princípio da população*, de 1798, na qual vaticinou que a principal ameaça para estabilidade da sociedade europeia era o problema da superpopulação. Apesar de britânico, Malthus estava muito preocupado com o aumento da miséria na França, país “vizinho” e rival, propondo para evitar que o problema atingisse o Reino Unido, que todas as medidas de assistência aos pobres deveriam ser suspensas de imediato e que a taxa de natalidade deveria ser severamente controlada. Tal proposta ficou mundialmente conhecida como “malthusianismo”, segundo o qual a população crescia em progressão geométrica, enquanto a produção de alimentos cresceria numa progressão aritmética.

<sup>11</sup> Escritor inglês autor do livro *Travels in France* (em tradução livre *Viagens pela França*), de 1792, descreveu a situação de miséria e instabilidade social observada na zona rural da França. Sua narrativa influenciou bastante Thomas Malthus, que levou em conta esta narrativa na construção do malthusianismo.

dramática não se efetivou, pois Malthus e Young não foram capazes de imaginar que a humanidade deixaria de ser refém das restrições alimentares e agrícolas.

Desse modo, o problema atual da economia política, e de um modo geral de todas as ciências sociais, inclusive o Direito, é como propiciar a toda a sociedade – principalmente aos mais carentes – o acesso a um nível básico de bem-estar, fundamental para a manutenção da coesão social e para o desenvolvimento sustentável. Se o problema da produtividade de alimentos restou superada pelos avanços tecnológicos, a questão da divisão justa da riqueza socialmente produzida ainda é um impasse, o que acaba levando qualquer pesquisador que analisa questões como pobreza e desigualdade a reverberar para o campo das teorias de uma justiça social.

De um modo geral, há um certo consenso acerca da necessidade e das ideias abstratas que norteiam uma teoria da justiça. Por exemplo, todos concordam que se a desigualdade e a pobreza surgem na vida de um indivíduo por fatores alheios a sua vontade, como a ausência de dotações iniciais transmitidas pela família (herança), doença ou invalidez, e até por conta da sorte, então seria justo ao Estado procurar melhorar, da maneira mais eficiente possível, a vida das pessoas mais pobres, isto é, “daqueles que precisaram enfrentar os fatores não controláveis mais adversos” (PIKETTY, 2015, p. 10).

As atuais concepções de justiça social predominantes – dentre as quais estão as que servem de fundamento para as atuais políticas de transferência de renda –, em que pese a variabilidade existente em seus detalhes, podem ser agrupadas em torno das duas principais instituições a quem são reputadas a responsabilidade pela distribuição das riquezas econômicas socialmente produzidas no mundo contemporâneo: o mercado e o Estado.

Para as concepções de “justiça de mercado”, cabe ao mercado a função de distribuição das vantagens econômicas, estabelecendo que ao Estado ocorrem apenas as funções de zelar pela lei e a ordem necessárias ao seu perfeito funcionamento. O fundamento moral do governo, como dizia Locke, é a defesa da liberdade individual, o que confere legitimidade ao governo, e não eventuais intervenções nas desigualdades que emergem dos processos econômicos. Para esta concepção, qualquer tentativa de melhorar a vida dos pobres é vista como uma distorção das leis do progresso e contra a liberdade (MAURIEL, 2008). Nesta concepção até se admite que haja uma certa ação pública de redistribuição, contudo a mesma deve se limitar a instrumentos que interfiram o mínimo possível nesse mecanismo

virtuoso que é o mercado, como é o caso do sistema integrado de tributação e transferências (imposto negativo) de Milton Friedman<sup>12</sup> (1962).

No outro polo da discussão, estão aqueles que defendem que cabe ao Estado o papel de protagonista de redistribuição das riquezas sociais, seja através da tributação ou por meio de instrumentos redistributivos como a previdência social e a transferência direta de renda aos mais pobres ou indigentes por meio de políticas assistência social. Para os defensores dessa corrente, o mercado não tem uma ética ou moral, nem muito menos uma capacidade auto-regulatória como propagada pelos economistas liberais, de tal sorte que a intervenção estatal para evitar a ocorrência de desigualdades extremas, seria salutar para efetivação de uma sociedade mais justa e até mesmo para manter a economia de mercado de modo sustentável.

Pois bem, para os objetivos desenvolvidos no presente trabalho e como referencial teórico das ideias aqui propostas, duas teorias interessam em particular: a teoria da justiça como equidade de John Rawls e a teoria das capacidades de Amartya Sen, ambas de matiz liberal, mas com preocupações voltadas para a questão da redistribuição da riqueza socialmente produzida.

Na teoria de Rawls, a justiça é considerada como a primeira virtude das instituições sociais. Da mesma forma, ele defende que os sacrifícios suportados por alguns não podem ter menor valor do que o total de vantagens que são usufruídas por muitos. Assim, uma sociedade somente pode ser considerada como justa onde as liberdades de cidadania igual, tidas por invioláveis, sejam asseguradas pela justiça, posto que “não estão sujeitos às negociações políticas ou ao cálculo de interesses sociais” (RAWLS, 2002, p. 4). Rawls admite, então, que pode ocorrer no meio social divergências acerca da distribuição dos benefícios produzidos por meio de colaboração mútua, razão pela qual uma sociedade somente pode ser bem ordenada se adotar “uma concepção pública de justiça”.

Saliente-se que não é apenas o consenso em torno de uma concepção de justiça que faz uma sociedade ser bem ordenada. É preciso que haja uma correspondência entre os planos dos indivíduos – que se encaixem um nos outros – e que a execução desses planos busque a realização dos fins sociais de forma eficiente e coerente com a justiça. Também se

---

<sup>12</sup> Milton Friedman é conhecido por ser um economista com ideias liberais, sendo o teórico que defendeu a adoção do imposto de renda negativo como forma de erradicação da pobreza. A ideia de Friedman consiste em prover uma renda mínima para uma pessoa adulta que não atingir um patamar mínimo de rendimentos. Ao contrário da simples transferência de recursos, o imposto negativo estimularia a busca de renda por parte do beneficiário, já que o seu valor cresce à medida que há conquista de renda, de modo que seria sempre mais vantajoso para a pessoa trabalhar do que não trabalhar.



mostra necessária a presença de uma estável cooperação social para que haja o progresso e a realização pessoal de todos.

Desse modo, o consenso alcançado permitirá a realização da justiça por sua posição original, ou seja, o ponto de partida inicial adequado obtido através de um consenso básico equitativo. Pode-se, então, dizer que a posição original se constitui numa situação hipotética que torna possível um acordo dos membros do grupo social acerca dos princípios da justiça. Contudo, para que tal posição original seja alcançada é necessário neutralizar os elementos que a impossibilitam: as diferentes posições sociais e as convicções substantivas. Assim, eliminadas as posições e as convicções pode-se chegar a um ponto de imparcialidade sob “o véu da ignorância<sup>13</sup>”, tornando possível chegar a um consenso e atingir os princípios da justiça.

Rawls assevera que a finalidade primordial dos princípios da justiça é assegurar a “estrutura básica da sociedade”, onde a estabilidade das instituições sociais está amparada num amplo sistema de cooperação. Assim, esses princípios orientam tanto a atribuição de direitos como de deveres no âmbito dessas instituições, servindo também de critério na distribuição equitativa de benefícios e encargos da vida social. Para Rawls (2002, p. 47-48), os princípios de justiça sobre os quais haveria consenso numa posição original seriam os seguintes:

Primeiro: cada pessoa deve ter um direito igual ao mais abrangente sistema de liberdades básicas iguais que seja compatível com um sistema semelhante de liberdades para as outras.

Segundo: as desigualdades sociais e econômicas devem ser ordenadas de tal modo que sejam ao mesmo tempo (a) consideradas como vantajosas para todos dentro dos limites do razoável, e (b) vinculadas a posições e cargos acessíveis a todos.

O primeiro princípio é da “liberdade igual<sup>14</sup>”, enquanto o segundo é subdividido em outros dois: (a) princípio da igualdade equitativa de oportunidades e (b) princípio da diferença. Esses princípios devem seguir uma estrutura serial ou lexográfica, ou seja, o primeiro princípio (liberdade igual) deve ser satisfeito completamente antes que se passe para

<sup>13</sup> A ideia de Rawls é de que o consenso em torno dos princípios de justiça social só é possível se os indivíduos desconhecerem sua posição na sociedade (classe, estatuto social, etc) e a parte que lhes cabe na distribuição de atributos e talentos naturais (inteligência, força, etc), pois somente assim os princípios da justiça poderiam ser escolhidos sob “o véu da ignorância”.

<sup>14</sup> Segundo Rawls (2002, p. 65), o princípio da liberdade igual visa garantir da forma mais ampla possível um sistema de igual liberdades para todos, englobando em seu bojo a liberdade política, a liberdade de reunião, a liberdade de expressão, a liberdade de pensamento e a liberdade de consciência, ou seja, trata das liberdades básicas dos cidadãos que visam “a proteção contra a opressão psicológica, o direito a propriedade privada e a proteção contra a prisão e a detenção arbitrárias, de acordo com o conceito de estabilidade de direito”.

a realização do segundo, o que evidencia uma prioridade das liberdades individuais em face dos ajustes sociais que busquem a equidade. É nítida, portanto, a prioridade pela liberdade. Além disso, é possível perceber que Rawls admite a existência das desigualdades sociais desde que esta seja benéfica a todos. Segundo ele, “a injustiça, portanto, se constitui simplesmente de desigualdades que não beneficiam a todos” (RAWLS, 1997, p. 66).

Por sua vez, o princípio da “igualdade equitativa de oportunidades” tem por finalidade neutralizar os efeitos da distribuição originária de bens primários decorrente de posições privilegiadas, dispondo acerca da vinculação a cargos e posições abertos a todas as pessoas na sociedade. Estabelece que apenas as pessoas com o mesmo nível de oportunidades e talentos disponham de chances equivalentes na vida, contudo Rawls não faz um nivelamento das realizações e permite a desigualdade decorrente dos talentos naturais<sup>15</sup>. Contudo, esse problema é corrigido pelo chamado princípio da diferença.

Pelo “princípio da diferença”, as desigualdades de rendas e riqueza existentes na sociedade somente se justificam se beneficiarem aqueles que estejam em maiores desvantagens. Ocorre com este princípio uma vinculação com a ideia de justiça distributiva, pois aqueles que estão numa posição melhor na pirâmide social somente podem aumentar seus ganhos se isso representar uma vantagem às pessoas menos favorecidas da sociedade, devendo estas ter, em igualdade de condições, acesso igualitário aos bens primários sociais<sup>16</sup>, salvo se uma distribuição desigual de alguns ou de todos estes bens beneficie os menos favorecidos<sup>17</sup>.

Em suma, a proposta de Rawls pode ser resumida de forma bem simples na seguinte ideia: quem ganha e obteve vantagem por força da “loteria” social ou natural deve dar a quem perde. Essa fórmula racional de Rawls de beneficiar os menos favorecidos é conhecida por princípio do “maximin”, dado que procura maximizar o mínimo. A distribuição justa dos bens primários é aquela que beneficie da melhor forma possível os menos favorecidos socialmente, ainda que isso implique na adoção de uma utilidade média mais baixa. Importante perceber: a justiça se dá pelo fornecimento igual de bens primários

---

<sup>15</sup> Por exemplo, as pessoas com maior inteligência ou beleza poderiam ter acesso a uma maior quantidade de bens primários, o que torna o destino das pessoas ainda dependente de fatores arbitrários.

<sup>16</sup> Rawls faz uma distinção entre bens primários classificando-os em sociais (direitos, liberdades e oportunidades, renda e riqueza) naturais (saúde e o vigor, a inteligência e a imaginação, etc). Para ele, os dois tipos de bens primários têm sua posse influenciada pela estrutura básica da sociedade, contudo os últimos (os naturais) não estão sob seu controle de forma tão direta.

<sup>17</sup> Por exemplo, admite-se que os médicos ganhem mais do que os demais trabalhadores porque assim eles podem ter acesso a tecnologia e a tratamentos de ponta, desde que, segundo o princípio da diferença, esses tratamentos estejam disponíveis aos menos favorecidos.

(liberdade, recursos, oportunidades, etc), não importando as circunstâncias pessoais e o resultado obtido com essa distribuição se houver benefício para os menos favorecidos.

Os programas de transferência de renda condicionada encontram na teoria da justiça de Rawls o seu referencial teórico mais importante. Com efeito, a focalização desses programas na população mais pobre e transferência direta de auxílios financeiros por meio de recursos públicos representa a presença do princípio da diferença em Rawls: as desigualdades podem existir desde que os “menos favorecidos” tenham benefícios na sociedade. Desse modo, os programas sociais de renda mínima, com todas suas limitações, representam um conteúdo mínimo de bens primários (renda) que o Estado promove para contrapor a concentração de renda provocada pelas forças sociais de mercado.

Outra teoria importante para entender os fundamentos da atual predominância dos programas de transferência de renda como mecanismo de combate à pobreza é a teoria das capacidades (*capabilities*) de Amartya Sen. Esta teoria, embora represente um desdobramento do pensamento rawlsiano e, da mesma forma, possua um fundamento liberal – ou seja, não discute a desigualdade de resultado, nem a estrutura econômica de distribuição de bens –, vai mais além, pois inverte o “centro gravitacional” da ideia de justiça sobre “os bens primários” e o transfere para o indivíduo, o qual passa a ser a principal métrica para aquilatar o grau equidade em um grupo social.

A teoria de Sen reconhece a importância dos bens primários, os quais considera como instrumento universal que possibilita que alguém realize seu plano de vida, contudo, as capacidades, ao contrário, capturam as diferentes possibilidades que alguém tem de transformar os recursos em bem-estar. A justiça não se realiza completamente apenas com o fornecimento dos bens primários, uma vez que, dada as circunstâncias pessoais que afetam alguém (por exemplo, uma deficiência), não existe para todos a mesma capacidade de transformar esses bens em funcionamentos. Por isso, o foco deve ocorrer nas capacidades, e não nos bens.

Por conta disso, Sen desenvolve a ideia de *Capability approach* segundo a qual uma teoria da igualdade deve priorizar o indivíduo e seu entorno social de modo a possibilitar o desfrute da liberdade que conduza ao tipo de vida que se deseja levar. E para desfrutar dessa vida, o mero fornecimento de renda não é suficiente nem o único meio para atingir tal fim, devendo-se promover as capacidades do indivíduo, principalmente pelo fornecimento de saúde e educação básica.

É justamente nesse momento onde ocorre a conexão das políticas de transferência de renda com a teoria das capacidades de Sen, pois, ao estabelecerem condicionalidades no

campo da saúde e educação<sup>18</sup>, todos os programas latino americanos vão além do mero fornecimento de uma renda mensal (bem primário) como meio para solução dos problemas sociais da região. Na verdade, procuram também desenvolver “capital humano” e promover a quebra da chamada “pobreza intergeracional”, ampliando a visão de justiça social para além do mero fornecimento de bens primários.

### 1.3 O problema da desigualdade

Embora este trabalho tenha por objeto analisar a pobreza e suas formas de intervenção, não se poderia abordar essa temática sem tratar de sua irmã siamesa a desigualdade. Os assuntos são conexos e tem implicações recíprocas, ou seja, a pobreza aumenta com a desigualdade, e esta é responsável pela perpetuação e geração de mais pobreza. De tal sorte que a discussão é por demais pertinente, e até necessária, no âmbito desta pesquisa.

Pois bem, a crise da desigualdade está chegando a novos extremos. O 1% mais abastado da população mundial detém mais riquezas atualmente do que o resto do mundo. Ao mesmo tempo, o patrimônio detido pela metade mais pobre da população caiu em um trilhão de dólares nos últimos cinco anos. Essa constatação evidencia que o mundo vive atualmente num sistema econômico caracterizado por níveis de desigualdade não registrados há mais de um século, onde o fluxo de capital e renda está cada vez maior e mais rápido da base para o topo da pirâmide social (OXFAM, 2016).

A desigualdade está aumentando e encontra-se hoje no primeiro plano do debate público. Barack Obama<sup>19</sup>, presidente dos Estados Unidos (2008-2016), e Christine Lagarde<sup>20</sup>,

<sup>18</sup> Além das condicionalidades, é muito comum o desenvolvimento de políticas de qualificação e de microempreendedorismo junto aos beneficiários dos programas de transferência na América Latina. Isso porque com a redução da demanda por empregos, é cada vez mais comum o estímulo ao desenvolvimento de economias comunitárias fundadas no auto sustento e no cooperativismo. O empreendedorismo individual também tem sido muito estimulado como forma de superação da pobreza.

<sup>19</sup> Em 2013, o presidente Obama declarou que “há uma desigualdade perigosa e crescente, bem como uma falta de mobilidade social que pôs em perigo o trato fundamental firmado com os Estados Unidos de classe média – quem trabalha com afinco, tem a chance de subir na vida.” (STIGLITZ, 2016, p. 67).

<sup>20</sup> Em recente painel realizado no Fórum Econômico Mundial em Davos, na Suíça, esta economista e diretora de uma das maiores instituições financeiras multilaterais, em resposta ao Ministro Brasileiro da economia, Henrique Meireles, vaticinou: “Não sei por que as pessoas não escutaram a mensagem (de que a desigualdade é nociva), mas certamente os economistas se revoltaram e disseram que não era problema deles. Inclusive na minha própria instituição, que agora se converteu para aceitar a importância da desigualdade social e a necessidade de estudá-la e promover políticas em resposta a ela. [...] Estamos agora em um momento muito oportuno para colocar em prática as políticas que sabemos que irão funcionar [...] Um momento de crise, como o ministro (Meirelles) disse, é o momento de avaliarmos as políticas que estão em ação, o que mais podemos fazer, que tipo de medidas tomamos para reduzir a desigualdade social? [...] Há coisas que podem ser feitas: reformas fiscais, reformas estruturais e políticas monetárias. Mas elas precisam ser graduais, regionais, focadas em resultados para as

diretora do Fundo Monetário Internacional (FMI, 2011), declararam que a redução da disparidade econômica é uma prioridade. Em 2014, o *Global Attitudes Project* do *Pew Research Center* perguntou a vários entrevistados qual era “o maior perigo para o mundo”, foi constatado na Europa e nos Estados Unidos “a preocupação com a desigualdade ultrapassa todos os outros perigos” (ATKINSON, 2015, p. 23).

Diversos estudos e pesquisas vêm alertando para o crescimento da desigualdade. Por exemplo, em recente relatório divulgado pelo Comitê da Oxford de Combate à Fome (*Oxford Committee for Famine Relief*, 2017), denominado “Uma Economia para o 1%”, analisa como isso aconteceu e por que, além de apresentar novas tendências alarmantes acerca de uma crise da desigualdade sem controle. A Oxfam (2016) calculou que:

- Em 2015, apenas 62 indivíduos detinham a mesma riqueza que 3,6 bilhões de pessoas – a metade mais afetada pela pobreza da humanidade. Esse número representa uma queda em relação aos 388 indivíduos enquadrados nessa categoria há bem pouco tempo, 2010;
- A riqueza das 62 pessoas mais ricas do mundo aumentou em 45% nos cinco anos decorridos desde 2010 – o que representa um aumento de mais de meio de trilhão de dólares (US\$ 542 bilhões) nessa riqueza, saltando para US\$ 1,76 trilhão;
- Ao mesmo tempo, a riqueza da metade mais pobre caiu em pouco mais de um trilhão de dólares no mesmo período – uma queda de 38%;
- Desde a virada do século, a metade da população mundial mais afetada pela pobreza ficou com apenas 1% do aumento total da riqueza global, enquanto metade desse aumento beneficiou a camada mais rica de 1% da população;
- O rendimento médio anual dos 10% da população mundial mais pobre no mundo aumentou menos de um centavo a cada ano.

A desigualdade econômica extrema é ruim para todos – ricos e pobres, mas particularmente para estes –, porque ela prejudica o crescimento econômico e põe em risco a coesão social. Além disso, ela provoca um círculo vicioso no qual mais desigualdade econômica gera desigualdade política, conferindo um poder desenfreado ao dinheiro. É sabido que dinheiro representa poder. Se ele está muito concentrado, a capacidade de influenciar a política está também excessivamente concentrada. Assim, fragiliza-se a democracia no mundo inteiro e aumenta-se seriamente o risco de rompimento da coesão social por descrédito no

---

peças e isso provavelmente significa busca uma maior distribuição de renda do que há no momento.” (WENTZEL, 2017, *online*).

sistema. Ademais, um nível alto demais de desigualdade é disfuncional para economia, porque as pessoas deixam de dedicar-se à produção<sup>21</sup>, passando a se preocupar em especular, controlar a máquina pública e obter benefícios com isso.

Frequentemente, economistas liberais defendem a desigualdade como benéfica para a sociedade, pois, à medida que os ricos se beneficiam cada vez mais do desenvolvimento econômico, haveria, cedo ou tarde, benefícios para os mais pobres também. Fundamentados na lógica da chamada teoria *trickle down* (a riqueza escorre aos poucos para baixo), argumenta-se que houve uma redução substancial da pobreza extrema entre 1990-2010, logo a desigualdade não seria um problema tão sério assim. Esse argumento é falacioso, isso porque: enquanto os ricos enriquecem, a maioria da população mundial não consegue manter seu padrão de vida, quanto mais acompanhar o ritmo de crescimento dos mais ricos.

É verdade que houve redução da pobreza extrema nos últimos anos. Um dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM) consistente em reduzir a indigência pela metade até 2015 foi alcançado bem antes do prazo estipulado. Houve também um crescimento das pessoas que deixaram de ser consideradas pobres. Contudo, o número de pessoas em situação de pobreza e extrema pobreza ainda é alarmante<sup>22</sup> e, certamente, não fosse o aumento da desigualdade observado nos últimos anos, o resgate de seres humanos nessa situação teria sido muito maior<sup>23</sup>.

Preocupante é tendência que se tem observado na divisão dos resultados da riqueza socialmente produzida: o aumento vertiginoso da renda dos mais ricos, enquanto o crescimento da renda das pessoas mais pobres tem sido muito lento e está abaixo da média tanto internacional como nacional. A Figura 1, a seguir, evidencia exatamente isso.

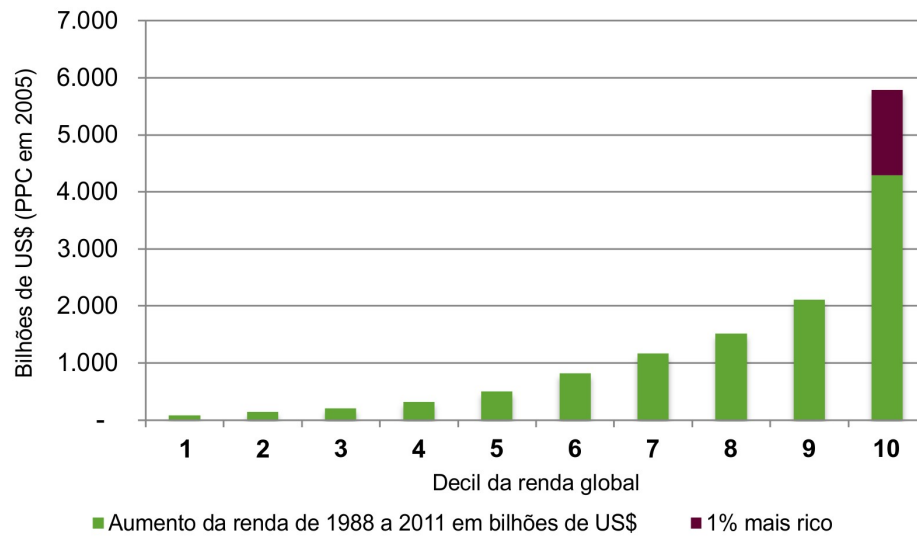
---

<sup>21</sup> O aumento da concentração do poder econômico nas mãos de poucos e com a consequente distorção do sistema econômico em favor dos mais ricos têm gerado um fenômeno denominado pelos economistas de “caça à renda” (em inglês, *rent seeking*). “Recursos podem ser usados improdutivamente para reivindicar produção ou riqueza já existentes ou para pressionar pela adoção de políticas que criam benefícios privilegiados. Esse comportamento improdutivo é conhecido em inglês como *rent-seeking*. Em grande parte, essa busca por renda por meio de vantagens, privilégios e ganhos especiais envolve decisões governamentais ou políticas..., mas essa prática também é adotada em relações pessoais e no interior de empresas e burocracias” (CONGLETON; HILMAN, 2015, p. xvi, tradução nossa).

<sup>22</sup> Segundo o Banco Mundial, a quantidade de pessoas em situação de pobreza, ou seja, vivendo com menos de US\$ 1,95 por dia, era de aproximadamente 700 milhões de pessoas em 2015.

<sup>23</sup> O Instituto de Desenvolvimento Exterior (*Overseas Development Institute* – ODI) observou numa pesquisa que, entre 1990-2010, a renda dos 40% mais pobres de muitos países cresceu mais lentamente do que a taxa média de crescimento nacional. Também se verificou que se a renda deste seguimento tivesse aumentado no mesmo ritmo da média observada em todos os países, 200 milhões de pessoas teriam deixado de viver de viver abaixo da linha de pobreza extrema até 2010.

Figura 1 – Crescimento da renda global registrado para cada decil de 1988 a 2011; 46% do aumento total beneficiaram os 10% mais ricos

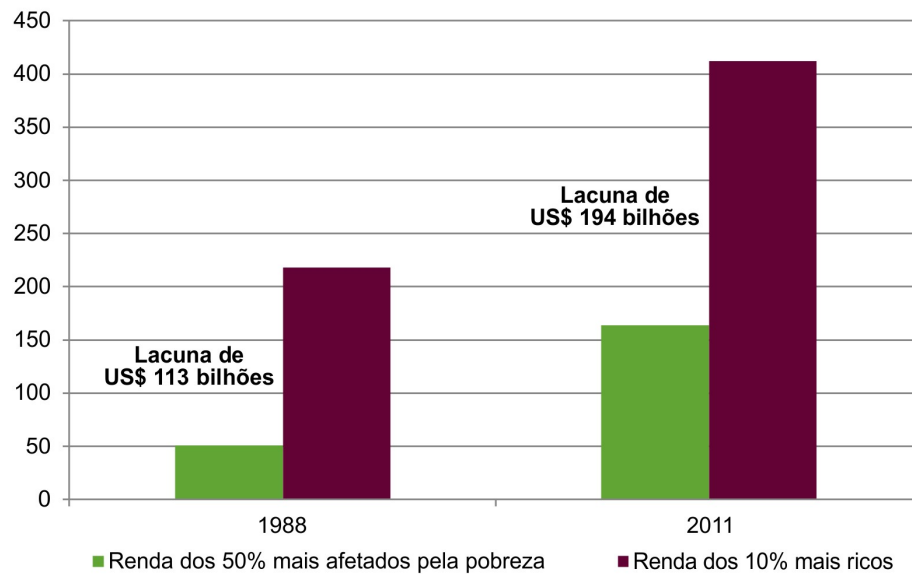


Fonte: Oxfam (2016, p. 3).

Percebe-se que o aumento de renda do décimo percentil foi acima do dobro de que a dos 50% mais pobres somadas. Inclusive, é possível verificar que entre os próprios ricos, o 1% (ou 0,1% do total) do topo teve um aumento de renda ainda maior.

Até mesmo em países onde a renda da população mais pobre teve um aumento significativamente relevante, a diferença entre ricos e pobres em termos absolutos ainda é gritante. No Brasil, um dos poucos casos do mundo onde a renda dos mais pobres cresceu num ritmo ligeiramente maior que a dos mais ricos – basicamente apenas na última década (2000-2010), ainda assim, a diferença entre pobres e rico, em termos absolutos, aumentou, conforme ilustra a Figura 2, a seguir:

Figura 2 – No Brasil, a renda dos 50% mais pobres aumentou a uma taxa mais acelerada que a dos 10% mais ricos, mas ainda assim a diferença entre os dois grupos aumentou



Fonte: Oxfam (2016, p. 12).

Desse modo, a ideia de que o crescimento econômico é benéfico para todos não estaria se confirmando pelo menos nos últimos anos, mais precisamente a partir da década de 1980 até os dias atuais quando se verificou o aumento da desigualdade. Isso porque vem se observando que a parcela de renda atribuível ao trabalho está diminuindo na maioria dos países, enquanto a parcela atribuível ao capital só aumenta. Em poucas palavras, isso quer dizer que os trabalhadores estão ficando com uma parcela menor dos ganhos decorrentes do crescimento.

Piketty (2014) percebeu isso em seu *best seller*: “O Capital no Século XXI”. Para o referido economista, a partir de meados da década de 1970, a taxa de retorno do capital na maioria dos membros da OCDE estava superior ao crescimento da economia e isso seria insustentável no longo prazo, além de ser o principal fator responsável pelo aumento da desigualdade. Além disso, apesar da ampliação da riqueza ou da produtividade no período, não ocorreu um correspondente aumento dos salários e da renda de trabalhadores.

Desse modo, Piketty, a partir de suas análises empíricas, chegou à seguinte conclusão: boa parte do crescimento da riqueza não seria proveniente do aumento da produtividade em si, mas correspondia aos retornos de ganho de capital, o que, segundo sua ótica, seria o responsável pela ampliação da desigualdade atual. O economista parece ter quebrado um importante princípio da economia clássica: a denominada teoria da produtividade marginal, ou seja, a ideia segundo a qual uma maior produtividade implica



maiores salários e renda, o que, logicamente, seria ótimo para toda a sociedade. Pelo contrário, o que se verifica no cenário atual é um completo descolamento da relação entre aumento da produtividade e aumento da renda decorrente do trabalho.

Por outro lado, há muitas razões para os próprios ricos se preocupem com a desigualdade, aliás algo comum com as gerações passadas. Primeiro porque a desigualdade, como visto, está aumentando entre os próprios ricos. Segundo, porque o clube dos 1% está cada vez ficando menor. Além disso, ninguém é rico no vácuo ou em Marte, ou seja, a riqueza e a pobreza são construções políticas impostas de cima para baixo, pois não existiria um topo da pirâmide estável e confortável sem uma base firme e sólida. Henry Ford – um sujeito de coração não tão bondoso como se poderia pensar – por exemplo, costumava pregar a importância de pagar um salário decente a seus funcionários para que eles trabalhassem muito e pudessem comprar os seus carros.

Contudo, observa-se hoje exatamente o contrário. A atual elite econômica luta com todas as forças para abocanhar uma fatia cada vez maior das riquezas socialmente produzidas, não pelo aumento da produtividade ou da geração de empregos, o que seria sadio para economia, mas por meio de medidas de austeridade e combate ao gasto fiscal, bem como pela redução e espoliação dos direitos sociais – atualmente vistos como custos – do restante mais pobre da população, redução de salários e precarização das relações de trabalho. Até os poucos recursos investidos no combate à pobreza e na melhoria da educação e da saúde da população estão sob sério risco.

A desigualdade também distorce os sistemas tributários. Isso acontece por força da influência do poder econômico e do *lobby* político, o peso da carga tributária é transferido para o andar de baixo da pirâmide. Por mais incrível que possa parecer, os pobres pagam mais impostos do que os ricos. É muito simples fazer isso. Basta transferir o peso da carga fiscal para os chamados tributos indiretos e regressivos – mecanismo que os economistas denominam de “corrida para baixo” –, notadamente aqueles incidentes sobre o consumo. Por outro lado, reduz-se as alíquotas dos tributos que recaem sobre a renda, ganhos de capital, grandes patrimônios, herança, etc., propiciando ainda mais acumulação de riqueza e aumentando a desigualdade.

Como Warren Buffet deixou claro em uma de suas afirmações, ele paga menos imposto do que qualquer outra pessoa que trabalha em seu escritório, inclusive seu faxineiro e sua secretária (REDAÇÃO VEJA, 2011, *online*). Leona Helmsley, a executiva da rede de hotéis que foi condenada por sonegação de impostos em 1989, alcançou a notoriedade por, entre outras coisas, dizer várias vezes que “somente pessoas pequenas pagam impostos”

(STIGLITZ, 2016, p. 175). Isso deixa claro como os mais ricos influenciam a política e, por via de consequência, os sistemas econômicos são distorcidos em seu favor, ao invés de estabelecer uma economia que promova prosperidade para todos, para as gerações futuras e para o planeta, criou-se um sistema que beneficia apenas o 1% mais rico da população mundial.

Quando isso não ocorre, alguns indivíduos e empresas<sup>24</sup> transferem, através de sofisticados aparatos jurídicos, contábeis e financeiros, seus ativos para paraísos fiscais e centros financeiros *offshore* – caracterizados pelo sigilo e pela baixa ou nenhuma tributação –, escapando livres, por meio desses mecanismos de evasão fiscal transfronteiriça e drenagem da riqueza nacional, da carga tributária tão importante para o progresso das nações – principalmente as mais pobres –, ficando toda a sociedade privada de investimentos em educação, saúde e infraestrutura necessários atualmente para um desenvolvimento econômico saudável (OXFAM, 2016).

Acerca desses desvios fiscais – legais ou ilegais – da riqueza nacional por meio de sofisticados instrumentos de evasão fiscal e os efeitos maléficos dessa prática para economia e para os Estados, o relatório da Oxfam (2016) foi contundentemente acerca da necessidade de combater essa prática e como ela é responsável pelo aumento da desigualdade, afetando principalmente aos mais pobres:

Como as declarações fiscais de empresas multinacionais e indivíduos ricos ficam aquém do seu potencial, só restam duas opções aos governos: cortar gastos essenciais para reduzir a desigualdade e a privação ou compensar o déficit cobrando impostos mais altos de outros setores menos ricos da sociedade e de empresas menores que atuam na sua economia interna. Nessas duas opções, as pessoas mais afetadas pela pobreza são as que saem perdendo e, nesse processo, a desigualdade cresce.

O mundo *offshore* e a opacidade que ele oferece garantem um refúgio seguro para a lavagem de dinheiro oriundo da corrupção política, da venda ilegal de armas e do tráfico internacional de drogas, contribuindo para a disseminação do crime organizado no mundo e facilitando a pilhagem de recursos públicos por parte de elites corruptas. A evasão fiscal foi corretamente descrita pela Ordem Mundial dos Advogados como um abuso de direitos humanos e pelo Presidente do Banco Mundial como uma “forma de corrupção que prejudica pessoas afetadas pela pobreza”. A crise da desigualdade não poderá ser superada enquanto não dermos um fim a era dos paraísos fiscais uma vez por todas. (OXFAM, 2016, p. 24-25)

---

<sup>24</sup> A Oxfam (2016) analisou 200 empresas, entre as quais as maiores do mundo e as que são parceiras estratégicas do Fórum Econômico Mundial, e verificou nove de cada dez delas estão presentes em pelo menos um paraíso fiscal. Em 2014, os investimentos de empresas nesses paraísos fiscais foram quase quatro vezes maiores do que em 2001.

Nesse sentido, as pessoas deixam de correr riscos e de se enquadrar no modo de produção econômico se elas não têm confiança<sup>25</sup> na justiça do sistema, ou seja, quando perdem a crença na igual chance de ascensão social ou de pelo menos que essa depende apenas de seus esforços. Com efeito, o sistema fiscal pode desempenhar um papel importante para amenizar o nível de desigualdade, mas se ele faz exatamente o contrário, taxando os mais pobres mais fortemente em relação aos ricos, exacerbando e perpetuando, desse modo, a desigualdade, há uma nítida quebra do pacto social e, por consequência, da confiança na justiça do sistema. A sociedade não funcionará bem sem a existência de um sentido mínimo de solidariedade e de coesão social e, logicamente, este senso de ter um propósito comum também se baseia em um sistema fiscal justo (STIGLITZ, 2016, p. 180).

Por outro lado, a desigualdade crescente de renda também provoca a ampliação dos outros tipos de desigualdade e vice-versa. Como se sabe, existem vários tipos e dimensões da desigualdade. Com algumas variações, alguns países são melhores em algumas dimensões e piores em outras. Há desigualdade no topo – a parcela de renda que vai para o 1% – e há desigualdade na base – a quantidade de pessoas na pobreza e a profundidade da pobreza. Há também desigualdade no acesso à educação, na saúde, na participação ou voz política, na insegurança e na exposição aos riscos ambientais. Há também desigualdade de gênero e de privações na infância. Ademais, outro aspecto bastante relevante diz respeito a questão da desigualdade de oportunidades.

Pois bem, segundo estudo da Oxfam (2016), a crescente desigualdade econômica acentua as outras desigualdades existentes. Recentemente, o FMI constatou que, nas nações onde há maior desigualdade de renda, há uma tendência a uma maior desigualdade entre homens e mulheres em termos de saúde, educação, participação no mercado de trabalho e representação em instituições como parlamentos. Verificou-se ainda que a diferença salarial entre os gêneros também é maior em sociedades mais desiguais. Ademais, vale ressaltar que das 62 pessoas mais ricas do mundo na atualidade – o 1% do topo da pirâmide social –, apenas 9 são mulheres.

A crescente desigualdade econômica pode, inclusive, minar um dos pilares do pensamento econômico moderno sobre a igualdade de oportunidades. Com efeito, há um consenso em torno da ideia segundo a qual todos devem ter as mesmas oportunidades para ascender socialmente e que para isso saúde e educação são indispensáveis. Até o mais sisudo

---

<sup>25</sup> Como se vê, a desigualdade ao corromper o sistema econômico provoca também uma perda da confiança, um dos pilares mais fundamentais necessário ao desenvolvimento de qualquer economia saudável. É a confiança que possibilita a realização e cumprimento dos contratos, dos planos e das transações cotidianas. Um capitalismo sério não sobrevive sem confiança, porque, mas que o dinheiro, é a confiança que faz o mundo girar.

liberal admite que as crianças e os mais jovens não podem ser responsabilizados por terem nascidos pobres ou por estarem numa situação pobreza, devendo, portanto, contar com a ajuda estatal para promoção da igualdade de oportunidades.

Nos Estados Unidos, por exemplo, que é conhecido pelo epíteto de “a terra das oportunidades” (STIGLITZ, 2016), embora haja divergência acerca da necessidade de uma igualdade de resultados<sup>26</sup>, ou seja, acerca da divisão da riqueza socialmente produzida, há, por outro lado, um significativo consenso no sentido de que a igualdade de oportunidades é inquestionável. Esse sentimento pode ser observado no discurso de posse do segundo mandato do presidente Obama: “Somos fiéis ao que acreditamos quando uma menininha nascida na mais desolada pobreza sabe que tem a mesma possibilidade de sucesso que qualquer outra pessoa, simplesmente por ser norte-americana: ser livre e igual, aos olhos de Deus e aos nossos próprios olhos” (STIGLITZ, 2016, p. 139).

Estudos realizados por Landersø e Heckman (2016)<sup>27</sup> evidenciam que não é bem assim. Os pesquisadores verificaram, ao comparar a mobilidade social nos EUA e na Dinamarca, que, não obstante a importância de fornecer educação de qualidade para crianças, a renda dos pais é o fator mais determinante na definição de uma maior mobilidade social. Perceberam que, apesar de o sistema educativo dinamarquês gozar de amplo acesso gratuito a creches, pré-educação e universidade – talvez o maior exemplo mundial de “igualdade de oportunidades” –, a influência da renda dos pais como fator para o sucesso do jovem é similar nos dois países.

Concluíram, então, que não é a educação o principal fator a conferir uma maior mobilidade social na Dinamarca. Então, cabe a indagação: por quê a Dinamarca tem maior mobilidade social do que os EUA? A resposta para os pesquisadores não está na educação, e sim nas transferências: o Estado onera com impostos mais fortemente os ricos e transfere recursos para os mais pobres. Com esse expediente, o governo comprime a diferença entre as faixas de renda, de modo que fica mais fácil de subir ou cair de um determinado degrau da pirâmide social (definição de mobilidade social). Assim, a Dinamarca procura primeiro dar igualdade de oportunidades através de uma boa rede de ensino, mas se isso não der certo ela mexe nos salários/rendas para propiciar uma maior igualdade de resultados. Logo, a se

<sup>26</sup> O pensamento liberal normalmente está baseado na crença segundo a qual a desigualdade de resultados é justa, pois resultado do trabalho e esforços de cada um, ou seja, é um prêmio ao mérito. Contudo, conforme ressaltado, esta crença está fundamentada na ideia – ou mito – da igualdade de oportunidades. Por isso as modernas teorias da justiça (Rawls e Sen) exaltam tanto a necessidade de promover essa pilar do capitalismo consistente na “igualdade de largada”.

<sup>27</sup> Ao realizarem a pesquisa, Landersø e Heckman (2016) pretendiam avaliar a mobilidade social intergeracional das famílias americanas e dinamarquesas, pretendendo responder a seguinte questão: qual a chance, por exemplo, de uma criança pobre se tornar uma adulta de classe média?

confirmar essa tendência, a ideia da “igualdade de oportunidades” pode se tornar um mito, pois o grau de sucesso ou a ascensão social de uma pessoa vai depender menos de seu esforço e dedicação aos estudos do que da renda de seus pais!

Em suma, considerando todos esses males provocados pela desigualdade econômica e levando em conta que o mundo não está com falta de renda – que continua a crescer –, nem carece de riqueza – que continua a se acumular –, simplesmente não faz sentido economicamente – e moralmente também – permitir a concentração de tanta riqueza nas mãos de tão poucos, enquanto milhões de pessoas, necessitadas de um reforço salarial urgente, não conseguiram ainda sequer superar a etapa da indigência. Reduzir a desigualdade a níveis mais baixos é antes de tudo também uma questão moral e de eficiência. Uma sociedade mais igualitária tende a ser mais justa e, por via de consequência, mais eficiente. É possível fazer uma economia mais humana e justa, onde o interesse da maioria das pessoas seja melhor atendido e todos saiam ganhando, pois existe talento, tecnologia e imaginação necessárias para isso.

É importante reverter essa tendência por meio da adoção de políticas progressistas capazes de garantir o compartilhamento das riquezas econômicas entre todas as pessoas, em vez de concentrá-las apenas em torno do capital e no topo da pirâmide. Os frutos da riqueza socialmente produzida precisam ser direcionados para investimento em serviços públicos de qualidade, como saúde e educação, e infraestrutura, promovendo melhores oportunidades a todos e o acesso a eles pela maioria, além de permitir os avanços no sentido da erradicação da pobreza extrema. “A luta contra a pobreza não será vencida enquanto a crise da desigualdade não for superada” (OXFAM, 2016, p. 1).

## 2 A JUSFUNDAMENTALIDADE DO DIREITO À ASSISTÊNCIA SOCIAL

### 2.1 Os paradigmas constitucionais e sua importância para a releitura do direito socioassistencial

O conhecimento humano é fruto de uma sucessão de tentativas e erros<sup>28</sup> (POPPER, 2010), sendo significativamente influenciado pelo denominado paradigma, ou seja, um “pano de fundo”, não tematizado, responsável pela formação da visão de mundo do observador/pesquisador, determinando a forma como ele “apreende” ou se relaciona com o objeto. A utilização do termo paradigma assumiu um conceito bem definido no âmbito da pesquisa científica após o advento da obra “A Estrutura das Revoluções Científicas” de Thomas Kuhn<sup>29</sup>, ocorrido em 1962.

Para o senso comum, paradigma significa modelo ou padrão e funciona ao permitir a reprodução de modelos. Na ciência, o termo paradigma possui um significado bem mais amplo. Trata-se do conjunto de crenças, compromissos, regras e valores compartilhados por uma comunidade de cientistas ou, nas palavras do próprio Kuhn (2005, p. 13), “considero paradigmas as realizações científicas universalmente reconhecidas que, durante algum tempo, fornecem problemas e soluções modelares para uma comunidade de praticantes de uma ciência”.

Pois bem, em qualquer abordagem acerca do Direito, a questão da interpretação e aplicação das normas do sistema jurídico, notadamente da interpretação constitucional, constitui-se num tema de fundamental importância. Por isso, a noção básica de paradigma mostra-se crucial no presente estudo, pois a análise da interpretação e aplicação dos conceitos constitutivos da assistência social, requerem o reconhecimento da noção básica de paradigma constitucional que lhe garante e dá suporte: o paradigma do Estado Democrático de Direito.

---

<sup>28</sup> “Sugeri que o processo da ciência, ou a descoberta científica, depende de instrução e seleção: de um elemento conservador, tradicional ou histórico, e de um uso revolucionário do ensaio e da eliminação do erro pela crítica, a qual inclui severos exames ou testes empíricos, ou seja, tentativas de encontrar os possíveis pontos fracos das teorias, tendo em vista refutá-los.” (POPPER, 2010, p. 82).

<sup>29</sup> Thomas Samuel Kuhn era físico de origem e teve sua vida acadêmica desenvolvida principalmente em Havard, passando por duas fases antes de desenvolver sua “estrutura”. A primeira foi em 1952 ao lecionar um curso de física para não cientistas. Neste curso ele percebeu que a análise de textos históricos não condizia com o que ele havia aprendido em sua educação como cientista. Sua concepção acerca da natureza da ciência começou a mudar. A segunda ocorreu quando foi convidado para passar um período em uma comunidade de cientistas sociais, no *Center for Advanced Studies in the Behavioral Sciences*. Foi neste momento que ele percebeu a grande quantidade de desacordos entre os cientistas sociais em relação à natureza dos métodos e dos problemas científicos. Foi neste período que ele chegou a seu afamado conceito, o de paradigma.

Desse modo, pode-se afirmar, de forma sucinta, que os paradigmas jurídicos constitucionais constituem o conjunto de valores ético-jurídicos sobre os quais se assentam o texto constitucional, os quais se irradiam sobre os atos de interpretar e aplicar a Constituição. Daí sua importância para o presente estudo, destinado ao conhecimento do direito fundamental à assistência social, o qual sofre influência dos influxos do modelo constitucional adotado ou predominante numa determinada época.

No Direito Constitucional, principalmente na seara desenvolvida pela Teoria da Constituição, notadamente na Alemanha durante a década de 1960, essa noção de paradigma passou a ser evidenciada a partir de autores como Jürgen Habermas e Klaus Günther que perceberam que a expressão Estado Democrático de Direito não se tratava de apenas mais um princípio, mas sim de um verdadeiro paradigma. A partir de então, os juristas começam a tomar consciência do surgimento de um novo modelo de interpretação e aplicação da Constituição, diferente dos existentes até então (modelos liberal e social), fruto de uma síntese dialética do embate dos modelos antecedentes.

Nesse sentido, Habermas defende a ideia de paradigma no âmbito da teoria política e no direito como um “pano de fundo não temático”, o qual influencia significativamente a concepção dos atores sociais acerca do direito vigente e do modelo de Estado em uma determinada época. Os atores sociais responsáveis pela aplicação do direito recebem influência direta desses paradigmas, os quais definem a visão de mundo e a concepção jurídica adotada para compreensão da própria Constituição e de sua aplicação.

E quais são os paradigmas Constitucionais reconhecidos pela comunidade de juristas?

A doutrina aponta para existência de três paradigmas constitucionais no estudo desenvolvido no âmbito da Teoria da Constituição. Importante salientar que cada modelo constitucional corresponde ao paradigma ou modelo de Estado que prevalece, ou prevaleceu, em determinada época. E que o advento de um novo paradigma não representa a supressão pura e simples do anterior, que continua regendo certos aspectos da realidade institucional de uma dada sociedade ou Estado.

Cada paradigma teve e tem sua importância para a histórica e para a formação do Direito Constitucional. Não há propriamente uma superação histórica de um pelo outro, mas sim a convivência de conquistas incorporadas e ampliadas, cada qual em sua época, havendo ainda uma ressignificação de conteúdos com o surgimento de um novo paradigma. Um paradigma surge como uma antítese do outro – sua tese –, resultando disso uma síntese que,

embora contenha elementos de seus antecedentes, há uma superação dialética tal como no modelo hegeliano (HEGEL, 1974) de movimentação da história.

O primeiro modelo ou paradigma é do Estado de Direito. Segundo Bonavides (2001), trata-se de um modelo político assentado na doutrina do liberalismo, segundo a qual o Estado foi sempre um fantasma atemorizando o indivíduo. O poder, de que não pode prescindir o ordenamento estatal, aparece, de início, na moderna teoria constitucional como maior inimigo da liberdade. O Estado e a soberania implicavam antítese, restringiam a liberdade primitiva.

O Estado de Direito surge juntamente com o movimento doutrinário denominado constitucionalismo, de cunho liberal moderno, surgido a partir das ideias dos autores contratualistas, entre os quais se destacam Hobbes, Locke e Montesquieu. Estes autores estabeleceram os alicerces do Estado Moderno, a partir da ideia comum de que a sociedade nasceu de um pacto social, onde cada indivíduo cede parte de sua liberdade em prol da vida tranquila em comunidade. Abandonando o estado de natureza, onde a liberdade era absoluta e não havia limites para as possibilidades humanas, o indivíduo passa a viver em sociedade sob tutela de um poder central, o chamado poder soberano.

Hobbes (2003) pregou a concentração do poder soberano nas mãos de uma única pessoa: o monarca. Para ele, sem essa concentração de poder (soberania) não há poder político e, sem este, nenhuma constituição é possível. Não tardou para que surgissem críticas à concepção de Hobbes, posto que essa alta concentração do poder na pessoa do soberano fundamentou o aparecimento do chamado Estado Absolutista, tão ameaçador da vida e da liberdade das pessoas quanto o indesejado estado de natureza.

Por sua vez Locke (1973), crítico do Estado Absolutista de Hobbes, pregou em sua obra “Segundo tratado sobre o governo” (1689) a criação de Estado baseado no respeito dos direitos naturais e políticos do cidadão. O poder estatal seria limitado e teria por finalidade garantir os direitos naturais dos cidadãos, sobretudo a liberdade e a propriedade. A partir de Locke, surge a ideia de poder moderador – distinto do poder soberano ou constituinte – como poder exercido por distintos sujeitos: o parlamento e o executivo.

Por sua vez, temos Montesquieu (1973) que vem colocar o último tijolo na construção do constitucionalismo moderno: a ideia da separação de poderes. Para Montesquieu, a concentração do poder nas mãos do soberano conduz ao arbítrio, colocando sob ameaça os direitos individuais dos cidadãos, por isso ele elabora sua teoria política sob a



premissa de que os poderes de legislar, administrar e julgar devem ser exercidos por pessoas ou entes diversos, um servindo de controle ao outro<sup>30</sup>.

É assim, portanto, que se estabeleceram as premissas do Estado Liberal Moderno: poder centralizado (Hobbes), garantia dos direitos individuais, sobretudo a propriedade (Locke), e limitação do poder estatal por meio da técnica da separação dos poderes (Montesquieu).

Desse modo, o paradigma do Estado de Direito assenta-se essencialmente em dois fundamentos, quais sejam, a separação de poderes como forma de limitar o poder estatal e a consagração/reconhecimento dos direitos individuais, principalmente a liberdade entendida como a possibilidade de fazer tudo aquilo que um mínimo de leis não proíba. Estes dois fundamentos foram positivados na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 26 de agosto de 1789, segundo a qual, em seu art. 16, “toda sociedade na qual a garantia dos direitos não está assegurada, nem a separação do poderes determinada, não possui uma constituição”.

O indivíduo é potencializado para o centro do sistema juntamente com o direito à liberdade. A igualdade seria meramente formal, ou seja, uma igualdade perante a lei. Nesta perspectiva, os direitos sociais, ainda que positivados, não representariam uma imposição para os poderes estatais, pois estariam limitados em sua efetivação aos imperativos do mercado e da política.

Neste paradigma, o Estado é visto como um inimigo – o leviatã<sup>31</sup> –, devendo assumir uma postura de abstenção, de modo que a Constituição – como documento solene e formal – assume a função de ser a fonte fundamental de limitação do poder constituído e, por outro lado, da declaração de direitos individuais. A propósito, o Estado não deveria ter outra função senão a de proteger os direitos individuais, que eram naturais e absolutos.

Assim, o Estado não deveria intervir na economia, a qual deveria ser deixada à livre iniciativa, nem atuar na concretização de direitos sociais – entre eles o amparo aos desassistidos<sup>32</sup> – por meio de políticas públicas. Na verdade, os direitos sociais sequer eram reconhecidos como tais, muito menos objeto de declaração pelo texto constitucional. Enfim, os direitos sociais careceriam de efetividade e de titularidade subjetiva.

Ocorre que a despreocupação política com as condições materiais da população, o crescimento das desigualdades sociais em razão do advento do capitalismo industrial e o

---

<sup>30</sup> Trata-se da famosa e clássica Teoria da Separação dos Poderes ou Sistema de Freios e Contrapesos, onde Montesquieu parte da premissa que somente o poder limita o poder.

<sup>31</sup> Referência ao personagem central da obra de Thomas Hobbes (2003).

<sup>32</sup> O cuidado com os pobres era tarefa da filantropia ou benemerência, deixada integralmente nas mãos da iniciativa privada.

aumento do pauperismo na periferia dos centros urbanos industrializados levaram ao aparecimento da chamada “questão social”. Esses fatos e a crítica social ao modelo econômico vigente, notadamente levada a cabo pelo marxismo e pela doutrina social da Igreja<sup>33</sup>, provocaram uma tensão no direito posto e a desatualização das formas naturalísticas consagradas nos códigos. O direito sede aos fatos e surge um novo paradigma constitucional: o Estado Social.

Esse segundo paradigma, o do Estado Social, conhecido também por Estado do Bem-Estar Social, foi o modelo adotado principalmente na Europa Ocidental, caracterizando-se pela intervenção do Estado nas várias searas da vida, como economia, educação, saúde, educação, cultura, previdência, assistência, etc. Ocorre uma redefinição dos conceitos de liberdade e igualdade que passaram a ser “materializados” em vista das profundas desigualdades sociais e econômicas geradas pelo modelo anterior.

Acerca do que se entende por Estado Social, bastante profícua é lição de Bonavides (2001, p. 186):

Quando o Estado, coagido pela pressão das massas, pelas reivindicações que a impaciência do quarto estado faz ao poder político, confere, no Estado constitucional ou fora deste, os direitos do trabalho, da previdência, da educação, intervém na economia como distribuidor, dita o salário, manipula a moeda, regula os preços, combate o desemprego, protege os enfermos, dá ao trabalhador e ao burocrata a casa própria, controla as profissões, compra a produção, financia as exportações, concede crédito, institui comissões de abastecimento, provê necessidades individuais, enfrenta crises econômicas, coloca na sociedade todas as classes na mais estreita dependência de seu poderio econômico, político e social, em suma, estende a sua influência a quase todos os domínios que dantes pertenciam, em grande parte, à área de iniciativa individual, nesse instante o Estado pode, com justiça, receber a denominação de Estado social.

Este período é marcado pelo surgimento do constitucionalismo social, dos quais a Constituição mexicana de 1917, e a de Weimar de 1919, são os exemplos clássicos das primeiras cartas políticas consagradoras dos direitos sociais, econômicos e culturais como parte integrante do programa constitucional. Pressionados pela questão social, os estados nacionais passaram a declarar em seus textos constitucionais direitos de igualdade, o que de certa forma representou uma forma de arrefecer os efeitos colaterais da alta concentração de renda decorrente do sistema capitalista.

Com o tempo estas constituições sociais foram ganhando um maior grau de juridicidade, deixando de ser meros programas normativos para se transformarem em

---

<sup>33</sup> A respeito da doutrina social da Igreja nesta época vide principalmente a Encíclica *Rerum Novarum* de 1891, emitida pelo Papa Leão XIII.

realidade concreta por meio da efetivação dos chamados direitos de segunda dimensão. Surge aqui o chamado constitucionalismo dirigente (CANOTILHO, 1994). O Estado cada vez mais passou a assumir um maior número de tarefas antes deixadas aos particulares. A esfera pública se agiganta face à esfera privada/individual. O público coincide com o estatal em detrimento da sociedade civil.

Neste paradigma, vige a concepção segundo a qual os direitos sociais, ostentando a característica de direito fundamental, são verdadeiras imposições materiais aos poderes instituídos (CHAVES, 2013, p. 42). A Constituição torna-se uma espécie de Midas<sup>34</sup>, na qual tudo o que consta de seu texto seria de eficácia plena e passível de exigibilidade judicial. No dizer de Canotilho (1994, p. 13), os direitos sociais seriam uma “verdadeira imposição constitucional, legitimadora de transformações econômicas e sociais, na medida em que estas forem necessárias para efetivação desses direitos”.

Em termos de assistência social, foi um período marcado fundamentalmente pelo assistencialismo ou dirigismo estatal. As políticas sócios-assistenciais tinham por finalidade principal a manutenção do poder através da cooptação de eleitores, sendo utilizadas como moeda de troca pelo governo de plantão por meio da prática da filantropia do clientelismo e do apadrinhamento. Ademais, o paternalismo estatal desestimulava as iniciativas próprias dos cidadãos, que passaram a ser peregrinos da ajuda estatal.

Em que pese a ampliação das preocupações com redução dos impactos da “questão social”, no Estado Social o aparato estatal é tomado por um corpo de servidores técnico-burocráticos, os quais passam, também, a ditar os parâmetros da política de assistência social de dentro de seus gabinetes, distantes da realidade social e sem a participação dos assistidos e da população em geral, predominando um “racionalismo técnico-científico” que, sob o pretexto de implementar políticas redistributivas, termina por ocultar a situação de opressão e exploração social em vigor (MESTRINER, 2011, p. 163).

Este paradigma teve seu apogeu a partir do final da Segunda Guerra Mundial, porém entrou em decadência no início dos anos 1970. As crises financeiras<sup>35</sup> surgidas no mundo ocidental no referido período e o advento da doutrina neoliberal foram os principais responsáveis pelo declínio desse modelo estatal. Diversos programas sociais promovidos

---

<sup>34</sup> Referência ao personagem da mitologia grega que transformava em ouro tudo o que tocava, cujo dom acabou se tornando uma maldição, porque até os alimentos e sua filha foram transformados no metal precioso.

<sup>35</sup> A principal e mais conhecida delas foi a chamada Crise do Petróleo, sendo responsável pela disparada do preço do combustível fóssil no mundo inteiro. Além disso, ocorreu também no período uma crise fiscal nos estados sociais da época em razão do pesado custo de manter uma rede de proteção social nos moldes do *Welfare State*. Essa crise fez ressaltar a consciência do crescimento do endividamento público.

pelos países do Ocidente viram-se seriamente ameaçados diante da grande crise fiscal que se instaurou no âmbito do Estado Social.

Além disso, uma crise de legitimação<sup>36</sup> se instaurou dentro desse modelo político. Com efeito, seu aspecto antidemocrático, entendido como ausência de participação popular, e corporativista – a gestão estatal tomada por um grupo de burocratas – levaram a uma exacerbação de sua proposta intervencionista, o que também constituiu numa das causas fundamentais que levaram a sua superação. Nesse sentido, válida a lição de Chaves (2013, p. 53):

Portanto, o problema de legitimação do Estado Social não foi apenas um problema econômico. Da mesma forma, não se restringiu a um problema de eficiência das políticas estatais. A crise de legitimação resultou também de uma crise na legitimidade democrática da formulação do direito, independentemente do grau de eficiência das regulamentações ou prestações concretas. [...].

Tratou-se, pois, como destacado por Bresser Pereira, de uma crise no próprio funcionamento do aparato estatal e sua relação com a sociedade civil, que passa a enxergar que o espaço público não é restrito ao Estado. A crise, portanto, também foi uma crise de cidadania. Percebeu-se que a inclusão não se faz por si só nem pode depender exclusivamente de uma burocracia que muitas vezes passava invisível à Administração Pública. Mulheres, negros homossexuais e outras minorias políticas reivindicam direitos diferenciados que, na maioria das vezes, não faziam parte do catálogo das promessas universalizantes do Estado Social, ou que a universalização não atingia seus anseios legítimos.

Não se pode negar que o Estado do Bem-Estar Social<sup>37</sup> obteve um importante sucesso no combate às desigualdades sociais e na implementação dos direitos sociais, sendo responsável pela materialização de importantes conquistas sociais, contudo acabou sendo suplantado por um novo paradigma, mais aberto à participação popular e menos dogmático, o denominado Estado Democrático de Direito.

No Estado Democrático de Direito a oposição entre público e privado como esfera que se excluem ou opostas perde sua razão de ser, tendo em vista a centralidade da cidadania assume para esse paradigma. Desse modo, passa a existir uma “equiprimordialidade” das dimensões pública e privada, permitindo a convivência das diferenças e a abertura do conceito de povo para a realização de constantes revisões aptas a realizar de forma plena o princípio democrático.

---

<sup>36</sup> Autores como Jürgen Habermas perceberam essa crise de legitimação tanto que, com base na Max Weber, lançou um livro em 1973 onde procurava interpretar os fundamentos da “crise de legitimação no sistema capitalista tardio”. Niklas Luhman também escreveu sobre o tema em sua teoria dos sistemas sociais e defendeu a ideia de que a crise de legitimação é decorrente de uma crise de funcionalidade do sistema da política.

<sup>37</sup> Segundo a doutrina dominante, o Brasil como país de periferia do capitalismo não teria desenvolvido um modelo clássico de Estado Social.

Já no campo do Direito Constitucional, vários institutos jurídicos consagradores da cidadania foram criados como influência do paradigma do Estado Democrático de Direito.

A ação popular, onde um cidadão pode questionar gastos públicos, a ação civil pública para defesa de direitos difusos e coletivos, inclusive contra o próprio Estado omissor e opressor, revelam uma ampliação da dimensão pública além da esfera estatal. No campo privado, por sua vez, a previsão de regras para proteção da criança e da mulher contra a própria família ou o marido agressor revelam que a esfera privada também passou a sofrer ingerência pública, notadamente quando o que está em jogo é a violação da dignidade da pessoa humana, num fenômeno denominado por alguns de “Constitucionalização do Direito Civil”. Tudo isso demonstra a superação da dicotomia público versus privado, debate tão comum nos paradigmas antecedentes.

Por outro, o Estado Democrático de Direito caracteriza-se fundamentalmente pelo aumento da participação do cidadão na formação da vontade política, passando de uma democracia meramente representativa para uma democracia participativa. A dicotomia público e privado exige uma nova postura (equiprimordialidade) e assume uma nova significação em face da complexidade social, de modo que o público não pode mais ser compreendido apenas como o estatal e o privado não pode mais ser visto apenas como egoísmo.

Nesse paradigma constitucional, a liberdade deixa de ser meramente negativa, ou seja, liberdade de fazer o que não está proibido por lei ou o que é obrigatório, passando a ser exigida uma liberdade positiva consistente na remoção de impedimentos (econômicos, sociais e políticos) capazes de obstruir a participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as outras pessoas.

Ademais, o Estado Democrático de Direito, que não representa apenas um resumo das versões anteriores, mas sim uma verdadeira superação dialética transformada, tem por valor central o princípio da dignidade da pessoa humana e traz a figura do cidadão para o centro do sistema político, ampliando, por consequência, sua participação na formação da vontade política.

Com efeito, é indispensável uma maior participação dos próprios interessados no planejamento e implementação das políticas públicas concretizadoras dos direitos sociais, como instrumento legitimador da atuação estatal perante a comunidade de cidadãos, os quais, ante a formação de sociedades cada vez mais complexas na atualidade, com convicções plurais e contingentes, já não se contentam com uma fundamentação pública que se baseie

apenas em critérios técnicos. É importante uma cidadania participativa para que o direito e a política funcionem legitimamente.

Para tanto, o Estado assume a obrigação de realização de prestações positivas, os chamados direitos sociais, principalmente voltadas para os mais desfavorecidos, mas também consagra os direitos individuais ao lado daqueles. Aumentam-se os instrumentos de gestão e participação popular. A sociedade, por sua vez, tem que ser vista como protagonista do jogo de construção de sentido do texto constitucional. Trata-se, portanto, de um paradigma que busca ligar a radicalização da democracia à ampliação de oportunidades econômicas e sociais.

Por consequência, o direito à assistência social passa por uma releitura diante desse paradigma. É necessária a construção de um modelo constitucional dialético que propicie um atendimento aos desassistidos voltado à capacitação para o pleno exercício da cidadania e da autonomia dos sujeitos. A constituição não pode ficar presa em sentidos estáticos de um constitucionalismo dirigente. Ela precisa ser um texto aberto e interpretada intersubjetivamente a fim de propiciar o atendimento das demandas sociais cada vez mais diversas, plurais e contingentes.

Acerca desse influxo do novo paradigma constitucional do Estado Democrático de Direito em relação ao direito à assistência social, é percuciente a lição de Chaves (2013, p. 80):

Com o pressuposto da radicalização da democracia é possível buscar uma interpretação adequada do direito à assistência social no Brasil que não fique presa às contingências de realidades desanimadoras, nem devaneie pelas possibilidades semânticas do texto constitucional. Assim, a ideia central dessa posição interpretativa é a de conferir prioridade à construção de garantias institucionais aptas a assegurar a autonomia pública e privada, de maneira a se voltar contra os efeitos do paternalismo do Estado Social ou um retorno inconsequente ao privatismo do Estado Liberal. E isso, compreendemos, é possível com a participação social institucionalizada.

No Brasil, o modelo proposto pelo texto constitucional de 1988, pretende justamente institucionalizar uma assistência social democrática e participativa. Não à toa ela está organizada sob a forma de sistema único (SUAS – Sistema Único de Assistência Social), contando para sua efetivação com recursos oriundos do orçamento da seguridade social previstos no art. 195, da CF/88, além de outras fontes<sup>38</sup>, tendo por diretrizes a descentralização político-administrativa e a participação popular (art. 204, CF/88). O SUAS surge de forma efetiva a partir de setembro de 2004 em decorrência da Política Nacional de

---

<sup>38</sup> Vide art. 27 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.

Assistência Social (PNAS), e sua constituição se deu por meio da Norma Operacional Básica de 2005 (NOB/SUAS)<sup>39</sup>.

Nesse sentido de democratização do direito a assistência social, a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, em seu art. 5º, estabelece como diretrizes, *in verbis*:

Art. 5º A organização da assistência social tem como base as seguintes diretrizes:  
 I – descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo;  
 II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;  
 III – primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo.

Desse modo, com o fim de materializar a participação da população na formulação e controle de políticas públicas, por meio de organizações representativas, a LOAS estabeleceu o Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, de composição paritária<sup>40</sup> e com função deliberativa, tendo por competência, dentre outras, “normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social” (art. 18, inciso II, da LOAS). Além do Conselho Nacional, há também previsão de criação dos conselhos estaduais e municipais de assistência social.

Além disso, a LOAS prevê também a realização das conferências nacionais<sup>41</sup>, estaduais, distrital e municipais de assistência social, as quais tem por atribuição, dentre outras, avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema. Em suma, o protagonismo da nova política social de combate à pobreza deve caber ao cidadão, o qual deve participar e ser corresponsável pelo planejamento, criação e execução das ações assistenciais, evitando, com isso, o clientelismo e a dependência estatal, legitimando e adequando a ação pública ao paradigma constitucional do Estado Democrático de Direito.

<sup>39</sup> Com o advento da Lei 12.435, de 6 de julho de 2011, referida norma foi substituída pela NOB/SUAS de 2012.

<sup>40</sup> O CNAS é composto por 18 membros, dentre os quais 9 provenientes da sociedade civil, dentre representantes dos usuários ou de organizações de usuários, das entidades e organizações de assistência social e dos trabalhadores do setor, escolhidos em foro próprio sob fiscalização do Ministério Público Federal.

<sup>41</sup> Cabe ao CNAS para convocar ordinariamente a cada quatro anos, ou extraordinariamente, a Conferência Nacional de Assistência Social. Até o presente momento já foram realizadas dez conferências nacionais, sendo a última (décima) realizada de 7 a 10 de novembro de 2015, a qual teve por tema “*Consolidar o SUAS de vez rumo a 2026*”.

## 2.2 A assistência social como direito fundamental na ordem jurídica nacional

A assistência social, como política de proteção social não contributiva, constitui juntamente com a previdência social e a saúde o tripé fundamental de Seguridade Social, tendo por destinação principal propiciar condições mínimas<sup>42</sup> para uma sobrevivência digna do ser humano, bem como promover o bem-estar social por meio de mecanismos de redução da miséria, da desigualdade e da exclusão social. Num sistema de seguridade que se pretende integral, a assistência social alcança os excluídos do sistema previdenciário e aqueles que se encontram de algum modo desamparados e/ou em situação de risco social, constituindo-se numa provedora de seguranças sociais (SPOSATI, 2007, p. 451).

A Assistência Social oferece diversos tipos de serviços, benefícios, projetos e programas a quem dela necessitar, assumindo na legislação pátria contornos de subsidiariedade (TORRES, 1990, p. 71), posto que ela somente atua nos vácuos deixados pelos outros ramos da Seguridade Social (previdência e saúde).

Seus destinatários e beneficiários são mais restritos do que os dos outros ramos, pois é devida apenas ao necessitado, diferentemente da saúde, cujo acesso é universal, ou seja, independentemente da condição econômica do beneficiário; e da previdência social, que cobre todos aqueles que desempenham atividade econômica (princípio da filiação obrigatória) ou aos que por opção escolham aderir ao sistema de forma facultativa (segurado facultativo), sendo, de qualquer forma, contributivo.

Portanto, trata-se do ramo da seguridade voltado aos mais necessitados, aos desprovidos de meios indispensáveis à subsistência, aos vulneráveis sociais e a todos aqueles que de algum modo encontram-se em situação de exclusão e risco social. Por isso, é política de proteção social não contributiva, cabendo-lhe prover ações preventivas e protetivas em face da vulnerabilidade social, riscos e danos sociais. Ela chega até os que estão nas ruas e desenvolve a concepção de proteção extensiva (SPOSATI, 2007, p. 449), tendo por objetivos, dentre outros, a proteção à família<sup>43</sup>, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice, o amparo às crianças e adolescentes carentes, a promoção da integração ao mercado de trabalho,

---

<sup>42</sup> Há autores que criticam essa postura da assistência como provedora de prestações mínimas, considerando-a uma postura conservadora de negação da assistência aos necessitados como um direito. Por isso, a assistência deve ser vista como um motor para o reconhecimento e autonomia individual, e não uma mera fornecedora de bens básicos para a sobrevivência (CHAVES, 2013, p. 31)

<sup>43</sup> A família tem um caráter central na política de assistência e é a célula básica de atuação dessa política pública. Não à toa, a Política Nacional de Assistência Social estabelece entre seus alvos “assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária.” (BRASIL. Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004. Brasília: MDS, 2005, p. 15).



a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária<sup>44</sup> (art. 203, CF/88).

Além desses objetivos, cumpre também à Assistência Social a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família. Trata-se do Benefício de Prestação Continuada (BPC) devido ao idoso e ao deficiente nos termos em que dispuser a lei (art. 203, V, CF/88), o qual pode ser entendido como “a expressão da universalidade do respeito jurídico, que propicia a distribuição material a cidadãos que, por sua condição de vida, têm dificuldades de exercer a cidadania em todas as suas dimensões possíveis” (CHAVES, 2013, p. 30). O BPC tem o condão de promover o resgate dos “mais vulneráveis” dentre os vulneráveis ou necessitados sociais, pois conjuga fatores econômicos (renda) e pessoais (idade ou deficiência) na definição dos requisitos para sua concessão.

Por outro lado, o art. 194 da Constituição estabelece que a Seguridade Social será organizada com base no princípio da universalidade da cobertura e do atendimento<sup>45</sup>, desse modo, a assistência social, como ramo da seguridade que é, está regida também com base no princípio da universalidade. Este princípio, ressalte-se, dever ser entendido como atendimento que acolhe todas as pessoas que necessitam ou que um dia venham a necessitar dos serviços e da prestação pecuniária estatal (PEREIRA, 2015, p. 247), sem exclusão e logicamente quando atendido os requisitos estabelecidos em lei.

O princípio da universalidade busca informar a amplitude da proteção que se almeja oferecer pelo sistema de segurança social, sendo, por conta disso, desdobrado em duas perspectivas: subjetiva (cobertura) e objetiva (atendimento)<sup>46</sup>. Para Martins (2005, p. 78), “a universalidade da cobertura deve ser entendida como a necessidade daquelas pessoas que foram atingidas por uma contingência humana, como a impossibilidade de retornar ao

---

<sup>44</sup> A assistência social não se destina apenas aos pobres, de modo que é interessante observar que o conceito de necessidade é bem mais amplo do que o de pobreza. Enquanto a situação de pobreza guarda uma relação com a noção de poder de compra e/ou consumo e de mercado, a categoria necessidade é anterior àquela e, embora muitas vezes ambas estejam conectadas, não há relação de dependência. A proteção à infância e à velhice, bem como a reabilitação de pessoas deficientes, por exemplo, são situações que independem da situação econômica do favorecido.

<sup>45</sup> Saliente-se que ao lado da universalidade, a Constituição também consagra como objetivo da seguridade social a seletividade e a distributividade na prestação dos benefícios e serviços (art. 194, §único, III, da CF/88), funcionando tal princípio como uma espécie de contraponto à universalidade, pois como as necessidades são infinitas e os recursos finitos, o legislador terá que escolher, dentro o universo de situações sociais de carências, quais situações serão objeto da proteção.

<sup>46</sup> Importante salientar que alguns há na doutrina entendimentos que invertem essa classificação, estabelecendo que a universalidade subjetiva se refere ao atendimento; e a universalidade objetiva, à cobertura. Por todos, ver Amado (2013, p. 36-37).

trabalho, a idade avançada, a morte etc.”. Por outro lado, segundo o autor entende que “a universalidade do atendimento refere-se às contingências que serão cobertas, não às pessoas envolvidas, ou seja, às adversidades ou aos acontecimentos em que a pessoa não tenha condições próprias de renda ou subsistência” (MARTINS, 2005, p. 78).

Em outro aspecto, a universalidade também se apresenta como uma dimensão da igualdade no sentido de vedação ao tratamento discriminatório em relação aos destinatários da proteção social, significando que a cobertura e atendimento da proteção social é devida a todos os residentes – ou não – no país, inclusive aos estrangeiros. É verdade que o sistema pode e deve selecionar as contingências sociais objeto da proteção, bem como a concretização pode se dar de forma gradativa na medida das forças dos recursos orçamentários disponíveis. Contudo, não se pode admitir, sob o fundamento de focalizar e/ou priorizar a atuação em razão da escassez e das limitações financeiras, a adoção de critérios arbitrários e ilegítimos na condução da política de proteção social, deixando de fora significativa parcela da população necessitada das prestações sociais estatais.

Nesse sentido, Tavares (2003, p. 189) ensina: “a universalidade é uma característica dos direitos humanos [...]” e, “as prestações decorrentes do sistema de seguridade social devem ser destinadas às pessoas que delas necessitem, da forma mais abrangente possível”. Assim, deve-se tomar todo o cuidado no planejamento e execução de políticas socioassistenciais para se evitar a criação de critérios ou modelos de proteção que ao invés de promoverem a inclusão social dos mais necessitados, promovam a exclusão e direcionem as pessoas socialmente carentes para a “armadilha da pobreza”<sup>47</sup>.

Para Sposati (2007, p. 452), a segurança social é uma exigência antropológica de todo indivíduo, razão pela qual “a proteção social compõe o conjunto de direitos de civilização de uma sociedade e/ou o elenco de manifestações e das decisões de solidariedade de uma sociedade para com todos os seus membros”. Como se vê, a amplitude da proteção oferecida pelo grupo social serve, em certa medida, para se aferir o nível de solidariedade e até seu grau civilizatório, revelando o caráter fundamental conferido ao sistema protetivo para a manutenção e estabilidade do grupo social.

Por outro lado, costuma-se dizer que a assistência social é a “porta de entrada” dos demais direitos sociais, pois ela tem por objetivo propiciar ao indivíduo condições necessárias

---

<sup>47</sup> A armadilha da pobreza pode ser definida como um ciclo vicioso que empurra a pessoa em situação de pobreza para mais pobreza e exclusão. Esse fenômeno é bastante comum principalmente em sistemas sociais dos países periféricos, nos quais o acesso do pobre a uma renda implica na exclusão de benefícios estatais, fazendo a pessoa voltar à situação anterior de pobreza. Outra definição é aquela adotada por Sarchs (2005, p. 285), segundo o qual os pobres gastam todos os seus recursos exclusivamente com sua própria sobrevivência, não sobrando recursos para uma poupança que gere renda.

para ter acesso a outras políticas públicas como educação, trabalho, saúde, lazer, cultura, etc, isso porque ela tem por finalidade provê os mínimos sociais e garantir o atendimento das necessidades básicas, propiciando ao indivíduo destinatário da ação assistencial o acesso aos demais direitos sociais.

Nesse sentido, estabelece a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei nº 8.742/93:

Art. 1º. A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social, não contributiva, que provê os **mínimos sociais**, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento das **necessidades básicas**. (Grifo nosso).

[...].

Art. 4º. A assistência social rege-se pelos seguintes princípios:

I. supremacia do atendimento das necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;

II. universalização dos direitos sociais a fim de **tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas**;

III. respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;

IV. igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;

V. divulgação ampla de benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão.

(Grifo nosso)

Exatamente por isso, ou seja, por promover o acesso a outros direitos, a assistência social está ligada, portanto, ao direito a ter direitos, ou seja, o direito de pertencer a uma comunidade capaz de garantir-lhe qualquer direito (ARENDR, 1989, p. 331) e de ser reconhecido como cidadão por meio da igualdade de condições e de dignidade, realizando, dessa forma, um dos fundamentos básicos da Constituição de 1988, qual seja, a promoção da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III).

Trata-se, portanto, de fornecer o básico para sobrevivência e de promover a integração de pessoas de algum modo e em certa medida excluídas do convívio social, como no caso dos velhos (idade avançada), deficientes, tóxicos dependentes, moradores de rua, menores em conflito com a lei, vítimas de violência familiar, etc. Liga-se, dentre outras, às noções de mínimo existencial e dignidade humana, valores fundantes de qualquer sistema constitucional positivo na atualidade.

Importante observar que, ao contrário do senso comum, a ação assistencial não se limita ao pagamento de benefícios como BPC ou a programas de transferência de renda (ex. Bolsa Família), mas a toda uma diversidade de serviços, projetos, programas e outras políticas

públicas<sup>48</sup> que visam, em última instância, além da redução das desigualdades, a maior inclusão social possível de grupos marginalizados (*gaps sociais*).

Não se pode, portanto, negar à assistência social o caráter redistributivo e compensatório de grupos historicamente excluídos, o que leva também a uma crítica quanto ao modo como se operacionaliza a divisão da riqueza socialmente produzida, reconhecendo que a miséria e a pobreza são frutos do modo de produção capitalista ou a forma como esse modelo econômico trata a questão social. Assim, a assistência pode consistir também num “instrumento privilegiado do Estado para enfrentar a questão social, sob a aparência de ação compensatória das desigualdades sociais” (SPOSATI *et al.*, 2010, p. 28), revelando-se como um instrumento típico, provavelmente o principal, para a realização dos objetivos consagrados no art. 3º da Carta Magna de 1988.

Desse modo, o advento da Constituição Federal de 1988 conferiu à política de proteção aos desamparados o relevante status de direito fundamental, passando, portanto, a ser considerada um “direito público subjetivo do cidadão” (TORRES, 1990, p. 72), por meio do qual o indivíduo pode exigir do Estado prestações e a implementação de políticas públicas, sendo, por causa disso, passível de judicialização, ou seja, é um direito fundamental dotado de máxima efetividade, posto que constando de forma explícita entre os direitos sociais arrolados no art. 6º do Texto Magno, *in verbis*, “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, **a assistência aos desamparados**, na forma desta Constituição” (grifo nosso).

Essa previsão como direito fundamental positivado no texto constitucional representa um salto qualitativo conferido ao direito à assistência social no Brasil, a qual deixa de ser mero exercício de filantropia (privatismo) e de assistencialismo (dirigismo estatal) a cargo de igrejas, casas de caridade, primeiras-damas, governos populistas, etc, para ser um autêntico direito público subjetivo, sendo assumido pelo Estado como política permanente e integral de combate à desigualdade e de promoção da dignidade humana. O indivíduo torna-se, portanto, detentor de um direito perante o Estado, logo com a prerrogativa de reivindicá-lo independentemente do governante de ocasião.

Em que pese a existência de críticas desfavoráveis ao protagonismo estatal na efetivação das políticas públicas socioassistenciais, notadamente fundadas num argumento

---

<sup>48</sup> Pode-se citar como exemplos de programas assistenciais, além dos conhecidos BPC e Bolsa Família, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), o Programa Agente Jovem do Desenvolvimento Social e Humano (Projovem), Programa Garantia de Renda Mínima (transformado no Bolsa Escola), o Programa de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes (Sentinela), Programa Farmácia Popular, Programa de Integração e Atenção Integral à Família (PAIF), etc. Fonte: MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

central de um provável aumento do dirigismo estatal e da redução autonomia individual, com o conseqüente surgimento de políticas paternalistas e populistas utilizadas para concretização de projetos políticos eleitoreiros e para perpetuação no poder, a “publicização” da assistência social chegou em boa hora, representando um ganho substancial na efetivação dos direitos sociais da população desassistida, uma vez que sua configuração constitucional veio permeada de elementos democráticos e de participação popular na sua gestão (art. 204, CF/88).

Segundo Mizutani (2014, p. 43), a inclusão da assistência social como direito na Constituição Federal confere novo caráter à política pública até então praticada, transferindo para o Estado a obrigação principal de assegurar a proteção aos que precisarem da assistência social, independente de contribuição. Tal medida decorre da adoção pela legislação constitucional de “um conceito de direito mínimos universais de cidadania no campo social” e por integrar, segundo constitucionalistas de renome, o conceito de constituição material. O Estado assume o protagonismo na efetivação dessa política pública e o faz em razão do caráter jusfundamental das finalidades ou objetivos que ela pretende alcançar, tal como elencados no art. 203 da Constituição Federal.

Nesse sentido, é percuente a lição de Serau Júnior (2011, p. 177), para quem a atuação estatal no âmbito da Seguridade Social – e por consequência na assistência social –,

[...] não pode se limitar a um não fazer, a um não agir. Ao contrário, exige-se aqui, uma expressiva atuação do Estado, um agir efetivo, no sentido de propiciar aos indivíduos o atendimento das suas necessidades, individuais ou coletivas, que ele, por si só, não consegue satisfazer e que fazem parte de seu acervo de direitos fundamentais, universais e inalienáveis.

Isso, porém, não sugere o Estado como agente exclusivo na promoção da assistência social, sendo compartilhado esse ônus com toda a sociedade<sup>49</sup> e também com a família. Com efeito, no Brasil, a responsabilidade em promover a assistência social é compartilhada entre o Estado e o setor privado (entidades de filantropia e organizações não-governamentais), já que toda a sociedade é chamada a participar (art. 194, CF/88), seja financiando tal política por intermédio de contribuições sociais, seja prestando diretamente as ações assistenciais através de entidades privadas de assistência social, havendo, inclusive, incentivo tributário para estímulo dessa atividade (art. 195, §7º da CF/88). Além disso, o Estado incentiva tais entidades assistenciais por meio da transferência de

---

<sup>49</sup> Nesse sentido, conferir a Lei 9.790/1999, que criou a figura da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), que tem entre seus objetivos a assistência social.

recursos e cessão de servidores através de contratos de gestão, de modo a conferir a maior amplitude e efetividade a essa importante política pública.

Desse modo, o direito à assistência social é um direito fundamental social, dotado, portanto, de ampla densidade normativa, fazendo parte da estrutura fundamental do Estado. Tavares (2005, p. 18) leciona que a assistência social deve garantir prestações sociais mínimas e gratuitas, ficando a cargo do Estado prover de recursos mínimos as pessoas necessitadas de condições dignas.

De forma bastante percuciente, Bastos (2013, p. 211) assevera que:

Para que todos possam ter as condições mínimas almejadas, faz-se necessária a intervenção do Estado na prestação de determinados direitos tidos por essenciais, como a assistência social, já que se relegar ao próprio sistema social não se terá o alcance necessário para que todos possam usufruir dos referidos direitos. Nesse sentido, o STF, por meio do Informativo 669, na decisão com tema relativo ao benefício de prestação continuada – Recursos Extraordinários 567.985/MT e 580.963/PR, ambos decididos em 2012 –, registrou: “O dever estatal de entregar um conjunto de prestações básicas necessárias à sobrevivência individual. Asseverou que o constituinte instituiu-o no art. 6º da CF/88, no qual compeliu-se-ia aos Poderes Públicos a realização de políticas a remediar, ainda que minimamente, a situação de miséria dos desamparados. [...]”

Desse modo, a assistência social é um direito fundamental na ordem jurídica nacional, portanto, dotado de máxima efetividade e de todas as prerrogativas que esse qualificativo lhe confere. Não se trata de uma mera previsão normativa programática, a qual depende da vontade do legislador ordinário para se tornar eficaz. Absolutamente. Trata-se, como se expôs, da própria materialização da dignidade humana em seu sentido mais elementar e representa o cumprimento da promessa constitucional de constituir uma sociedade mais justa e solidária. E mais. Decorre do compromisso e da opção constitucional pelo regime democrático.

Não obstante esse relevante caráter fundamental que assume a assistência social no ordenamento jurídico nacional, a importância desse direito não para por aí. Essa obrigação de amparar os necessitados e a proteção social de um modo geral transcendem as fronteiras estatais e constituem, conforme se verá, um compromisso assumido pelo Brasil em âmbito internacional, uma vez que objeto de tutela pelos tratados internacionais de direitos humanos dos quais o país faz parte.

### **2.3 A assistência social e direitos humanos: por uma proteção igual e sem discriminação**

Com o advento da Constituição Federal de 1988, a assistência social assume pela primeira vez na história o status de política pública cuja finalidade primacial é a realização do princípio da igualdade por meio da efetivação de direitos sociais com protagonismo estatal e de forma democrática. Superando um passado de benemerência e filantropia, cujas premissas assentavam-se na cultura do favor e na escolha seletiva dos beneficiários, a Carta Magna confere-lhe um novo estatuto, conceituando-a como política de seguridade ao lado da saúde e da previdência.

Por conta disso, seria extremamente ambígua para uma política com esse matiz a adoção de critérios restritivos ou promotores de exclusão. Tudo que seja alheio à concretização da igualdade e da integração do indivíduo à comunidade, representaria um retrocesso social inaceitável ou, como avalia Castel (2008), uma “desfiliação” do indivíduo, significando, portanto, a impossibilidade de encontrar um lugar no mundo do trabalho, no espaço público e nas instituições a ele relacionadas.

Assim, por ter a pretensão universalista de propiciar o atendimento do mínimo social a todo ser humano, promovendo a inclusão e estendendo o conceito de cidadania, é que a construção da política pública de assistência social, como um direito fundamental de igualdade, visa a atender uma demanda internacional e nacional em busca do bem-estar e justiça sociais, gerando para os Estados a obrigação de promoverem sua efetivação e ampliação de forma contínua e progressiva, a depender das condições materiais de cada nação. Com efeito, o Brasil, a partir da segunda metade do século XX, passou a ser signatário de pactos internacionais de direitos humanos, assumindo obrigações perante a Comunidade Internacional de observância e cumprimento dos denominados direitos sociais.

Nesse sentido, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), de 1948, reconhecendo o bem-estar e a justiça social como valores universais, tem a proteção social como um de seus dispositivos fundamentais, propondo no art. XXII que “todo ser humano tem direito à segurança social, à realização pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade”.

Além da Declaração Universal, o Brasil também é signatário do Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), adotado pela ONU em 1966, incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto nº 591, de 06 de

julho de 1992. Este pacto estabelece que os Estados Partes se comprometem a assegurar o gozo dos direitos sociais e reconhecem, dentre outros, o direito à previdência social, inclusive ao seguro social. Além disso, prevê também a mais ampla proteção e assistência às famílias, proteção especial às mães por um período de tempo razoável antes e depois do parto, adoção de medidas especiais de proteção e assistência em prol de todas as crianças e adolescentes, bem como direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimentas e moradias adequados.

Por sua vez, as Nações Unidas consagraram entre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) proclamados na Declaração do Milênio de 2000, o objetivo de erradicar a pobreza extrema e a fome (Objetivo 1). Os referidos objetivos foram renovados em 2015 por meio de uma nova declaração, a chamada Agenda 2030, a qual representou um conjunto de medidas e metas concretas a serem adotadas pelas nações integrantes para promoção do desenvolvimento sustentável global. Dentre os compromissos assumidos, destaca-se o seguinte:

Nós resolvemos, entre agora e 2030, acabar com a pobreza e a fome em todos os lugares; combater as desigualdades dentro e entre os países; construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas; proteger os direitos humanos e promover a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres e meninas; e assegurar a proteção duradoura do planeta e seus recursos naturais. Resolvemos também criar condições para um crescimento sustentável, inclusivo e economicamente sustentado, prosperidade compartilhada e trabalho decente para todos, tendo em conta os diferentes níveis de desenvolvimento e capacidades nacionais.

Em âmbito regional, o Brasil é signatário do Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, “Protocolo de São Salvador”, promulgado internamente pelo Decreto nº 3.321, de 30 de dezembro de 1999, o qual estabelece “a estreita relação que existe entre a vigência dos direitos econômicos, sociais e culturais e a dos direitos civis e políticos, por motivo de as diferentes categorias de direito constituírem um todo indissolúvel que tem sua base no reconhecimento da dignidade da pessoa humana, razão pela qual exigem tutela e promoção permanente”.

Nesse prumo, percebe-se que as ações estatais voltadas à erradicação da pobreza e à redução das desigualdades sociais – constantes do art. 3º da Constituição Federal –, bem como a definição de um direito fundamental à assistência social, conforme previsto no art. 6º da Carta de 1988, são manifestações explícitas de políticas públicas voltadas para promoção da dignidade humana, através da garantia do mínimo existencial.



A partir dessa perspectiva há um evidente nexos com a defesa dos direitos humanos, por meio da defesa e proteção da dignidade humana, pois conforme colhemos na lição de Sánchez Bravo (2009, p. 7):

*[...] cuando hablamos de políticas, sean estas públicas y privadas de inclusión, debemos considerarlas a la luz de ese valor fundamentador de los derechos humanos que es la dignidad. Sin la conciencia de la igual dignidad de todos los seres humanos es imposible articular mecanismos verdaderamente efectivos de inclusión, pues aun otorgando bienes materiales, no los consideramos como iguales, como de los nuestros, sino como seres disminuidos a los que hay que tutelar, “dar caridad, pero no derechos”. Uno de los objetivos imprescindibles de los modelos de sociedad y bienestar de las sociedades democráticas es que todas las personas puedan participar en el progreso económico y social.*

Como se percebe, por estar vinculado ao conceito de necessidade no sentido de propiciar condições mínimas para uma existência digna, o direito à assistência é tratado na atualidade, portanto, como uma questão de direitos humanos, sendo um direito universalmente válido, independentemente da nacionalidade de seu titular. Ao assumir tal atributo, goza de todo o status e características assumidos por tais direitos na ordem internacional, deixando de ser um assunto meramente interno de cada Estado, passando a ser uma obrigação assumida externamente perante a comunidade internacional.

Não há dúvida de que a assistência social assume atualmente a natureza de um direito humano a uma vida digna e que os Estados Nacionais assumem o compromisso de implementar padrões mínimos de existência, sem qualquer discriminação. Trata-se de um direito de cidadania universal, devido à pessoa humana em qualquer condição e independente da sua nacionalidade, podendo ser exigido, portanto, tanto pelo nacional como pelo estrangeiro. Aliás, o princípio da não-discriminação é uma das características fundamentais apontadas por Sepúlveda *et al.* (2012, p. 32) acerca da proteção social como um direito humano:

Não-discriminação e igualdade são os elementos centrais da estrutura normativa internacional dos direitos humanos. Esses princípios impõem sobre os Estados várias obrigações que, quando cumpridas, melhoram a efetividade do sistema de proteção social e fortalecem a proteção dos direitos humanos dos beneficiários. Os princípios da igualdade e não discriminação exigem, por exemplo, que os Estados eliminem discriminação na lei, na política e na prática, e adotem medidas especiais para proteção dos mais vulneráveis segmentos da sociedade como um problema prioritário. Quando da aplicação dos programas de proteção social, essas obrigações exigem que os sistemas de proteção social incluam predominantemente em seu desenho, implementação e evolução, a garantia de que eles serão acessíveis a todos aqueles que sofrerem de discriminação estrutural tais como mulheres, crianças, idosos, pessoas com deficiência, minorias étnicas, povos indígenas, e pessoas que vivem com HIV/AIDS, e não estigmatizar beneficiários. O princípio da igualdade e

não discriminação deve ser respeitado em todos os estágios do programa de proteção social, desde a seleção de beneficiários até a entrega das escolhas do sistema.<sup>50</sup>

Aliás, a não discriminação na efetivação das políticas de proteção social também foi objeto de normatização no já mencionado Protocolo de São Salvador, o qual estabelece a obrigação de “Não discriminação” segundo a qual os Estados-Partes “comprometem-se a garantir o exercício dos direitos nele enunciados, sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social”.

Importante salientar que a pobreza é uma das formas mais evidentes de violação dos direitos humanos e não afeta apenas indivíduos ou países isolados, pois, com o desenvolvimento tecnológico e o aumento da precarização do trabalho em nível global, ela tem se estendido numa escala planetária, gerando instabilidade social em diversas partes do mundo. Desse modo, combater a pobreza, com a redução das desigualdades e mazelas sociais por ela ocasionadas, é uma prioridade da própria humanidade e um compromisso com a solidariedade, o que faz da assistência social, cujo objetivo fundamental é amparar os despossuídos, um importante instrumento na efetivação dos direitos humanos.

Acrescente-se que o combate à pobreza é uma das formas de promover ao mesmo tempo o desenvolvimento e a justiça social, pois não pode haver aquele onde existir a pobreza extrema que degrada e rebaixa a condição humana. Segundo Sen (2010), onde há pobreza, não há liberdade e, por consequência, desenvolvimento, de modo que, sem o devido amparo ao indivíduo necessitado, todos os direitos resultam violados. Não foi à toa que a Declaração e Programa de Ação de Viena sobre Direitos Humanos de 1993 proclamou em seu item 14 que “a existência de uma pobreza extrema generalizada obsta o gozo pleno e efetivo dos Direitos Humanos”.

Considerando os direitos sociais como humanos, Sposati (2007, p. 443, grifos nossos) ensina que:

---

<sup>50</sup> Tradução livre. No original: “*Non-discrimination and equality are core elements of the international human rights normative framework. These principles impose upon States several obligations that, when complied with, improve the effectiveness of social protection systems and strengthen the human rights protection of the beneficiaries. The principles of equality and non-discrimination require, for example, that States eliminate discrimination in law, policy and practice, and take special measures to protect the most vulnerable segments of society as a matter of priority. When applied to social protection programmes, these obligations require that social protection systems mainstream inclusion in their design, implementation and evaluation, ensuring that they are accessible by all those who suffered from structural discrimination such as women, children, older persons, persons with disabilities, ethnic minorities, indigenous peoples, and people living with HIV/AIDs, and do not stigmatise beneficiaries. The principle of equality and non-discrimination must be respected in all stages of a social protection programme, from the selection of the beneficiaries to the delivery systems chosen*”.

Os direitos sociais humanos são, por natureza, direitos ligados à vida em sociedade sob a chancela da dignidade humana. Neles, o social precede o econômico. Esta nova realidade abre o debate sobre um novo contrato social não filiado exclusivamente ao contrato de trabalho, mas a um contrato entre forças sociais, políticas e o Estado, **no processo de extensão do reconhecimento universal da cidadania.**

Desse modo, a materialização em tratados internacionais do direito à proteção social como um direito humano universal, aliado ao compromisso do Estado Brasileiro materializado na Constituição da República de 1988 e expresso no princípio da prevalência dos direitos humanos em suas relações internacionais (art. 4º, II) e na previsão dos direitos e garantias fundamentais (Título II), dentre eles a assistência aos desamparados (art. 6º), demonstram que o Brasil assumiu, de forma voluntária, perante a Comunidade Internacional o compromisso de promover a dignidade da pessoa humana sem discriminação de qualquer espécie. Por sua vez, “a assistência social como direito humano, portanto, legitima sua existência como norma universal advinda de valores universais, materializada em tratados internacionais juridicamente vinculantes” (MIZUTANI, 2014, p. 41).

### 3 A POBREZA SOB DIFERENTES PERSPECTIVAS

#### 3.1 Conceitos de pobreza

A busca por um conceito de pobreza está longe de ser uma tarefa fácil. Os estudos desenvolvidos a partir do século XX demonstram o quanto a realidade histórica mundial influenciou na definição, nas formas de medir e na própria análise das múltiplas formas de pobreza. Outrossim, a disponibilização de dados pelas nações e o surgimento de novas tecnologias possibilitaram uma análise mais precisa de sua dimensão e intensidade, possibilitando a medição empírica mais precisa tanto da pobreza como da desigualdade<sup>51</sup>.

O estudo da pobreza e suas formas de medição não é novidade no mundo acadêmico e existe há muito na história da humanidade (CASTEL, 2008). Percebe-se também ser um problema que interessa não só às nações subdesenvolvidas, onde ele é mais crítico, mas também aos países de melhor condição socioeconômica, tendo em vista tratar-se de tema profundamente relacionado com a estabilidade do conjunto da sociedade, ameaçada por indivíduos que não se encaixam na condição social do trabalho.

A conceituação da pobreza passou por mudanças quanto à sua configuração, à maneira como é pensada e às ações que ocorreram com vistas a seu tratamento (CARVALHO; LEITE, 2011, p. 37), passando de concepções individualistas, onde o indivíduo seria o único responsável por sua situação de pobreza, até concepções coletivistas, que enxergam a pobreza como um risco social, devendo, portanto, ser um ônus compartilhado por todo o grupo social. No entanto, mesmo sendo tratado em locais e tempos diversos, a questão da pobreza assume um espaço importante na histórica econômica e social dos países ocidentais<sup>52</sup> (CODES, 2008, p. 7), marcado por debates fortemente ideológicos acerca de sua concepção e formas de tratamento.

Não obstante isso, um breve levantamento histórico revela que, remontando aos tempos da Idade Média, a pobreza já passou por diversas compreensões, sendo, por exemplo, considerada como um acontecimento normal em sociedades humanas decorrente da “natureza

---

<sup>51</sup> Até meados de 2014, a pesquisas e estudos acerca da renda – principal instrumento para aferir pobreza e desigualdade pelos economistas – no Brasil tinha como fonte principal os resultados da Pesquisa Nacional por Amostra por Domicílio – PNAD, a qual tinha suas limitações uma vez que se baseia na autodeclaração dos entrevistados. Contudo, a partir daquele ano, a Receita Federal passou a disponibilizar os dados do imposto de renda, o que tornou os estudos muito mais precisos (MEDEIROS, 2014).

<sup>52</sup> Isso não quer dizer que esse debate ou problema não ocorra em outras regiões do mundo ou no, mais especificamente, no oriente. A pobreza atualmente é um problema global, contudo seu reconhecimento como uma questão social e como uma preocupação teórica das ciências sociais surge marcadamente com o aparecimento das sociedades industriais do ocidente europeu em meados do Século XIX.

das coisas”<sup>53</sup> ou como consequência de uma fatalidade ou fruto de um infortúnio pessoal, chegando, em determinados momentos, até a ser considerada como decorrência da vontade divina.

Atualmente, notadamente a partir da consolidação do Estado do Bem-Estar Social a partir da segunda metade do Século XX, predomina a compreensão segundo a qual a pobreza é fruto da conjuntura social, econômica e histórica na qual está inserido o indivíduo, assumindo o papel contemporâneo da chamada “questão social” (CASTEL, 2008), de cunho profundamente político, pois seria uma consequência do modo como se estrutura as relações de poder numa dada sociedade ou grupo social. O fato de a pobreza ser vista como natural – e até banal – pela sociedade contemporânea, despolitiza o enfrentamento desse problema e coloca os que vivem nessa situação num lugar social definido pela exclusão (YAZBEK, 2015, p. 73), jogando os pobres para a margem e para a condição de párias sociais,

Entre a repressão e a tutela, parece não haver um lugar reconhecível e reconhecidos para todos os que vivem a violência cotidiana do emprego instável, do salário insuficiente e da moradia precária. E isso significa dizer que a experiência da pobreza é algo mais que as dificuldades objetivas da sobrevivência cotidiana. É também a experiencial de uma sociedade que os coloca na condição de párias sociais. (TELLES, 1990, p. 38)

Na contemporaneidade, notadamente nas pesquisas levadas a cabo nos últimos 50 anos, a pobreza passou a ser compreendida sob uma perspectiva científica (THOUSEND 1993, p. 29), como algo a ser analisado e testado com base em dados empíricos, além de poder ser medida de acordo com determinados critérios. Contudo, mesmo a análise científica passou por uma evolução: inicialmente a pobreza foi tratada como fenômeno unidimensional, principalmente em seu aspecto monetário, passando, posteriormente, para uma análise multidimensional, mais complexa, dinâmica e abrangente, oportunidade em que passou a ser aferida em função de necessidades básicas, sociais ou de capacidades.

Desse modo, é importante considerar a pobreza não é apenas como uma categoria econômica que se expressa meramente na carência de bens materiais ou pela insuficiência de renda. A pobreza é também um conceito político, reproduzindo de forma direta o modelo de relações vigentes na sociedade e servindo de parâmetro para aferição do grau de exclusão do

---

<sup>53</sup> Para Adam Smith, por exemplo, a pobreza era vista como um processo natural decorrente da falta de prudência ou até da falta de sorte da pessoa infortunada. Isso porque para ele todos podem ser proprietários, mesmo o mais pobre dos homens, “se for frugal e industrioso”, culpando a pobreza em razão “do ódio ao trabalho e a tendência para a preguiça” existente nos pobres (SIQUEIRA, 2013, p. 37).

usufruto da riqueza socialmente produzida. Alcança o plano espiritual, moral e político dos indivíduos submetidos aos problemas de sobrevivência (YAZBEK, 2015).

Enfim, a pobreza também é “carência de direitos, de possibilidades, de esperança” (MARTINS, 1991, p. 15) ou, conforme explica Sposati, a “ausência de um padrão de vida básico” (SPOSATI, 1997, p. 27). Aliás, a pior pobreza não é mera ausência de bens materiais, muito pelo contrário, a pior carência é a de direitos, é aquela que subjuga o cidadão e gera, no próprio pobre, uma identidade subalterna<sup>54</sup>, gerando aquilo que recebeu a denominação por especialistas da área de a “cultura da pobreza” (YAZBEK, 2015).

Atualmente, desperta cada vez mais a consciência segundo a qual a pobreza é agravada e está relacionada às questões ecológicas, mostrando uma ligação direta entre a pobreza e a crise ambiental ameaçadora da vida na Terra, notadamente porque as consequências desta tendem a recair sobre os mais pobres. De fato, “tanto a experiência comum da vida cotidiana como a investigação científica demonstram que os efeitos mais graves de todas as agressões ambientais recaem sobre as pessoas mais pobres” (FRANCISCO, 2015, p. 33).

Kowarick (1990), referindo-se à cidade de São Paulo, observou que a população submetida à situações de maior risco ambiental é exatamente composta por aqueles com menores condições de enfrentar o problema<sup>55</sup>. São milhões morando às beiras de córregos, em moradias insalubres, em várzeas inundáveis ou em encostas precárias, evidenciando a máxima segundo a qual o problema ambiental é também social.

E não poderia ser diferente. Se, em conformidade com o paradigma da complexidade (MORIN, 2001), o desarranjo ambiental é social; e o social, é ambiental, como se fossem as faces de uma mesma moeda, não havendo solução efetiva para o problema ambiental sem a resolução do problema da pobreza. E assim como o ambiente, os problemas sociais estão interconectados em escala global, por isso, provoca Morin, devemos desenvolver uma “consciência planetária”,

---

<sup>54</sup> Sposati em prefácio à obra de Yazbek (2015, p. 17), resume bem a formação dessa identidade subalterna: “Sem dúvida, décadas de populismo e clientelismo forjaram um imaginário subalterno para o qual o que chega é lucro, e não resposta a um padrão de cidadania. Relação cúmplice que transforma tudo em ajuda e todos em esmoleres”.

<sup>55</sup> Recentemente (outubro/2016), a região central das Américas sofreu com a formação de um furacão tropical, denominado Matthew. Entre as regiões afetadas, as que mais sofreram com a destruição e mortes foram as mais pobres, foi o caso principalmente do Haiti, uma das nações mais pobres do mundo. Segundo Franco (2016, *online*): “As centenas de mortes pela passagem do furacão Matthew pelo Haiti podem ser explicadas pela fragilidade de um país pobre – o mais pobre das Américas – que ainda tenta se recuperar do trauma do forte terremoto de 2010”.

Conhecer o nosso planeta é difícil: os processos de todas as ordens, econômicos, ideológicos, sociais estão de tal maneira imbricados e são tão complexos que é um verdadeiro desafio para o conhecimento. Já é difícil saber o que acontece no plano imediato. Ortega e Gasset dizia: “Não sabemos o que acontece, isto é o que acontece”, é necessário uma certa distância em relação ao imediato para poder compreendê-lo e atualmente em que tudo é acelerado e tudo é complexo, é quase impossível. Mas, é preciso mostrar, é esta a dificuldade; é necessário ensinar que não é suficiente reduzir a um só a complexidade dos problemas importantes do planeta como a demografia, ou a escassez de alimentos, ou a bomba atômica ou a ecologia. Os problemas estão todos amarrados uns aos outros. Sobretudo, há, daqui em diante, os problemas de vida e morte para a humanidade, como a arma nuclear, como a ameaça ecológica, como o desencadeamento dos nacionalismos acentuados pelas religiões. É preciso mostrar que a humanidade vive agora uma comunidade de destino comum. (MORIN, 2001, p. 10-11)

Nessa perspectiva, a pobreza transcende o aspecto social/econômico, para se tornar uma questão de justiça social e também ecológica: “hoje não podemos deixar de reconhecer que uma verdadeira abordagem ecológica sempre se torna uma abordagem social, que deve integrar a justiça nos debates sobre o meio ambiente, para ouvir tanto o clamor da terra como o clamor dos pobres” (FRANCISCO, 2015, p. 34).

Fato é que a pobreza deve ser percebida em sua dimensão de complexidade, ou seja, em um contexto social, econômico, histórico e cultural, – e atualmente ecológico também – pois é um termo de significado dinâmico (CORRÊA, 2011, p. 32). Como não há consenso conceitual nem formas mundialmente padronizadas para definir e medir a pobreza<sup>56</sup>, optou-se por elencar e analisar algumas delas, não sem visitar de início seus antecedentes históricos.

### **3.2 Antecedentes históricos do enfrentamento da pobreza**

Nos primórdios da Idade Média, quando os grupos sociais eram poucos diferenciados, com pouca mobilidade social e onde havia uma solidariedade mecânica<sup>57</sup> da

---

<sup>56</sup> Apesar de o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) ter sido desenvolvido com essa intenção, veremos que o conceito multifacetado e dinâmico de pobreza não permite que um índice padronize a definição e a medição de pobreza. Ressalte-se também que nenhum índice consegue abranger todas as possíveis capacidades humanas. Veremos adiante neste trabalho que a pobreza pode, inclusive, ser entendida subjetivamente, de acordo com a visão dos pobres.

<sup>57</sup> Durkheim (1999) classifica em dois tipos a solidariedade social, fundados na maior ou menor divisão do trabalho social: a sociedade mecânica (por semelhança), a mais antiga e elementar; e a solidariedade orgânica (por dessemelhança), a solidariedade das sociedades da Modernidade, fundada na maior complexidade e especialização da divisão do trabalho. A solidariedade mecânica é aquela que prevaleceu nas sociedades pré-capitalistas, onde os indivíduos se identificavam através da família, da religião, da tradição e dos costumes, mantendo uma certa autonomia e independência em relação à divisão do trabalho social, que é bastante restrita ou com pouca especialização. Havia pouca diferenciação social, com a sociedade hierarquizada em castas, com pouca ou quase nenhuma mobilidade social e a consciência coletiva exercia todo seu poder de coerção sobre os indivíduos.

divisão social do trabalho (DURKHEIM, 1999), a pobreza era vista como um desarranjo pessoal e uma decorrência do destino ou da vontade divina. Assim, por haver pouca complexidade nas relações sociais, as situações de indigência eram mais raras porque as pessoas comungavam do mesmo estilo de vida, além disso eram tratadas internamente pelo próprio grupo através dos laços de consanguinidade familiar (solidariedade primária).

Segundo Castel (2008, p. 49), essa foi a estrutura social que prevaleceu no Ocidente cristão da época feudal, sendo marcada pela “sacralização do passado, pela preponderância da linhagem e dos laços de sangue, pelo apelo às relações permanentes de dependência e de interdependência enraizadas em comunidades territoriais restritas”. Desse modo, era possível falar, metaforicamente, em “família-providência”, na medida em que os membros carentes contavam com uma assistência mínima oferecida pelo próprio grupo ao qual pertenciam.

Tal período histórico foi marcado pelo forte predomínio da religião nas mais variadas esferas da vida social (direito, economia, política, etc.), o que contribuiu para ver a pobreza como algo natural – a chamada “naturalização” da pobreza –, portanto fora do âmbito de preocupações dos membros da classe dominante. Não havia, obviamente, uma gestão autônoma da indigência, cuja assistência foi assumida em grande parte pela Igreja Católica, e, na maioria dos casos, tratavam-se de “pobres locais”, nascidos na própria comunidade, e tinha por principal objetivo evitar a desarmonia social ou ameaças a coesão do grupo.

Com advento da Idade Moderna, notadamente a partir do Século XVI, o mundo ocidental passa por profundas modificações, experimentando um grande desenvolvimento cultural (Renascimento), científico (Iluminismo) e econômico, este último com o aparecimento do capitalismo mercantil e pré-industrial. Como era de se esperar, isso provocou mudanças na configuração dos grupos sociais, com o aparecimento da burguesia mercantil como classe economicamente dominante, o respectivo declínio da nobreza e o desenvolvimento de centros urbanos, que se tornaram mais populosos e complexos. Surge também, como consequência disso, um novo paradigma conceitual para a pobreza.

A partir de então, a pobreza passa a ser vista pelas classes dominantes e pelas autoridades como um problema social: são pessoas que romperam o pacto social – trabalho, família, moralidade, religião – e são inimigos da ordem pública (CASTEL, 2008, p. 128). Com o “cercamento” dos campos<sup>58</sup> e o deslocamento de uma massa de camponeses

---

<sup>58</sup> Acerca dos efeitos dos cercamentos das propriedades ocorrido na Inglaterra, Polanyi assevera: “Os cercamentos foram chamados, de uma forma adequada, de revolução dos ricos contra os pobres. Os senhores e os nobres estavam perturbando a ordem social, destruindo as leis e os costumes tradicionais, às vezes pela



despossuídos para os arredores das cidades, a assistência, que antes era local e primária, passa a ter que atender aos “de fora”, e a pobreza, antes restrita aos membros do próprio grupo social, portanto, “fixa”, transforma-se em uma nova pobreza, de caráter móvel (CASTEL, 2008).

Ocorre neste período – meados do Século XIV –, portanto, a “desconversão” da sociedade feudal (CASTEL, 2008, p. 106), ou seja, a população, antes essencialmente agrária e ligada por laços de poder senhorial e forte influência eclesial, sofre um processo de forte diferenciação social, transferindo-se para comunidades urbanas mais prósperas e independentes. Surge a burguesia como classe econômica em ascensão e inicia-se o desenvolvimento da solidariedade orgânica<sup>59</sup>.

Tudo isso impulsionou o desenvolvimento de novos mecanismos para enfrentamento da pobreza, que, embora ainda fossem voltados para os pobres locais, passou a contar com mecanismos mais complexos e até com o apoio das autoridades municipais:

A ruptura da dependência e das proteções imediatas das sociedades agrárias, o aprofundamento das diferenças sociais entre os grupos suscitam, de uma forma inédita, a questão do atendimento aos mais carentes. As autoridades municipais também assumem a sua parte nessa questão que se torna num problema de gestão da indigência urbana. A assistência organiza-se em base local e impõe uma seleção mais rigorosa dos assistidos (CASTEL, 2008, p. 71).

Desse modo, os critérios para atendimento da indigência tornam-se mais rígidos e os pobres passam a ser classificados entre “pobres necessitados” – notadamente idosos, crianças e inválidos – e os “vagabundos”, ou seja, aqueles que, embora com condições de desenvolver uma atividade para o seu sustento, “optam” por se entregar à mendicância. Logicamente, a assistência oferecida destinava-se apenas aos primeiros, ou seja, aos “pobres bons”.

---

violência, às vezes por pressão e intimidação. Eles literalmente roubavam o pobre na sua parcela de terras comuns, demolindo casas que até então, por força de antigos costumes, os pobres consideravam como suas e de seus herdeiros. O tecido social estava sendo destruído; aldeias abandonadas e ruínas de moradias humanas testemunhavam a ferocidade da revolução, ameaçando as defesas do país, depredando suas cidades, dizimando sua população, transformando seu solo sobrecarregado em poeira, atormentando seu povo e transformando-o de homens e mulheres decentes numa malta de mendigos e ladrões” (POLANYI, 1980, p. 53).

<sup>59</sup> Na solidariedade orgânica é onde a divisão social do trabalho encontra seu maior grau de especialização. Trata-se da solidariedade que surgiu com o advento da moderna sociedade industrial e com a implantação do modelo capitalista de produção, onde a alta divisão do trabalho e especialização da mão de obra tornam os indivíduos mais interdependentes. O processo produtivo é fragmentado em várias partes e o membro do grupo social já não tem domínio nem conhecimento acerca de todo o procedimento de fabricação. A consciência coletiva se afrouxa e a dependência mútua entre os membros aumenta. Por outro lado, como cada um se especializa numa atividade, a autonomia pessoal tende a ser maior (DURKHEIM, 1999).

Se, por um lado, os governos e as comunidades locais passam a desenvolver mecanismos cada vez mais sofisticados para atendimento dos necessitados ou do pobre considerado “bom”; os pobres não inválidos ou indigentes ociosos, por outro lado, passam a ser perseguidos pelo aparato repressor estatal. As classes sociais dominantes passaram a defender a reclusão dos mendigos, pois estes representavam uma ameaça de ruptura da coesão social, de modo que somente a prisão restabeleceria o sentimento de pertencimento comunitário dos mesmos (CASTEL, 2008). Assim, combinava-se a assistência aos necessitados incapazes ou dignos de proteção com a repressão policial violenta contra os ditos vagabundos.

Nessa época, em razão do pensamento segundo o qual a pobreza decorria de uma opção pessoal – “preguiça em trabalhar para obter o próprio sustento” –, surgem leis de repressão à indigência ociosa – a qual era vista também como uma ameaça à propriedade dos ricos –, notadamente na Inglaterra, dentre as quais destacamos as seguintes (CARVALHO; LEITE, 2011, p. 42-43):

- Estatuto dos Trabalhadores de 1349, promulgado por Eduardo III, proporcionou um código a todos aqueles que estivessem submetidos ao trabalho e condenava o fluxo daqueles que estivessem sem emprego ou em situação de mobilidade quanto ao emprego. Proibia as pessoas com capacidade de trabalhar de procurar a assistência;
- Estatuto dos Artesão de 1563, reafirmou a obrigatoriedade do trabalho para quem tivesse entre 12 e 60 anos e a preocupação quanto a desfiliação, vista como passível de gerar a vagabundagem. A organização do trabalho estava fundamentada em três pilares: “obrigatoriedade do trabalho, sete anos de aprendizado e um salário anual determinado pela autoridade pública” (POLANYI, 1980, p. 91);
- As *poor laws* de 1531 a 1601, organizaram a caça aos vagabundos e aos incapazes para o trabalho que não os velhos e as crianças (POLANYI, 1980, p. 91);
- A *Settlement Act* de 1662, visava impedir a livre circulação daqueles que não possuísem condições para se manter (POLANYI, 1980, p. 99-100);
- O *Speenhamland Act de 1795* tinha um caráter menos repressor e estabelecia um complemento de salário, mas exigia, como contrapartida, a permanência domiciliar e proibia a mobilidade geográfica do trabalhador (POLANYI, 1980, p. 99-100);

Percebe-se, portanto, que nesse contexto a pobreza ainda não é tratada como um problema social ou como uma decorrência do modo desigual de compartilhamento das riquezas socialmente produzidas, sendo desconfigurada numa relação de oposição entre trabalho e vadiagem, ou seja, pobre é aquele que não trabalha ou que nada produz de economicamente útil para a sociedade – um inútil para o mundo.

Além disso, a pobreza é vista como um defeito ou um vício que somente o trabalho poderia corrigir, tornando-se, portanto, um elemento moralizador da sociedade<sup>60</sup>. Segundo Valladares (1991, p. 91), pobre

[...] era aquele que não se transformava em trabalhador. Aquele que permanecia fora do mercado de trabalho formal, apenas sobrevivendo. Aquele que ficava fora do controle da nova ordem instituída, não tendo se deixado convencer pelo pressuposto da positividade do trabalho.

No início do século XIX, com a Revolução Industrial, ocorre uma nova mudança na estrutura das relações sociais. Com o desenvolvimento da mecanização e o aumento descontrolado das populações urbanas, surge uma massa crescente de “pobres trabalhadores”. A pobreza passou a ser um problema da classe operária, que tinha sua força laborativa explorada ao máximo e condições de trabalho degradantes. Assim, a pobreza deixou de ser vista apenas como uma escolha pessoal (vagabundagem), ganhando espaço o entendimento segundo a qual as situações de indigência eram frutos de falhas na estrutura do modo de produção então vigente – o capitalismo –, na organização do trabalho e na forma como se distribuía a riqueza socialmente produzida.

A partir de então, surgiu as críticas ao modo capitalista de produção capitaneadas por Karl Marx (1818-1883), segundo o qual a escassez do acesso à produção material está relacionada à distribuição desigual da riqueza socialmente produzida e à apropriação privada dos meios de produção, e não mais ao pouco desenvolvimento das forças produtivas, como nas organizações sociais que precederam a sociedade capitalista industrial (ALVES, 2012, p. 28).

A pobreza agora se instala dentro do mundo trabalho, não sendo mais um atributo exclusivo do não-trabalho ou da vagabundagem, alcançando um contingente cada vez maior da população urbana, como crianças, jovens, viúvas, pessoas com deficiência, vítimas de

---

<sup>60</sup> Essa visão de mundo foi bastante influenciada por aquilo que se convencionou chamar de a “Ética Protestante”, muito bem explicada por Max Weber em obra com idêntica denominação. Segundo esse modelo cultural, o trabalho dignifica o homem diante de Deus, afastando o indivíduo do pecado e das práticas que contrariem as regras divinas. Como se sabe essa ideologia, foi fundamental par ao surgimento de um modus operandi que favorece e caracteriza a produção de excedentes, gerando o acúmulo de capital.

acidente do trabalho nas fábricas, os desempregados involuntários, etc., e o próprio trabalhador ativo e empregado, mas recebendo um salário miserável, insuficiente para a sua subsistência e o de sua família.

Surge, então, aquilo que Castel (2008, p. 282 e ss.) denomina de “os novos pobres” que eram “agentes e vítimas da revolução industrial”, encontrando-se “plantados no coração da sociedade” e formando “a ponta de lança de seu aparelho produtivo”. Essa “pobreza assalariada” gera a necessidade de novas formas de intervenções, agora com maior protagonismo estatal em razão do papel de mediador que o Estado assume no conflito instaurado entre capital e trabalho.

Com efeito, a organização do mundo operário no final do século XIX e início do XX, instaura o conflito de classes e leva, como fruto da dialética da contradição (capital x trabalho), ao aparecimento de novas formas de intervenção na pobreza, como resposta às reivindicações por melhores condições de vida por parte da classe trabalhadora e à crítica da desigualdade exagerada propiciada pelo modelo de acumulação do sistema capitalista.

Assim, em substituição ao modelo puramente assistencial, o qual, segundo as concepções liberais, apenas aumentaria a dependência do povo e, portanto, deveria ser abandonado<sup>61</sup>, surge, a lógica do seguro social voltada principalmente para a classe trabalhadora, a qual teria acesso a planos de proteção social mediante o pagamento de cotizações (contribuições sociais) tanto por parte dos trabalhadores como pelas empresas<sup>62</sup>, transformando a caridade e a benemerência no reconhecimento de um direito sancionado por um sacrifício igual (pagamento das cotizações).

Nesse cenário, surge na Alemanha em 1883 por obra do Chanceler Otto von Bismarck, o seguro-doença e, logo em seguida, o seguro de acidente do trabalho (1884), o de invalidez (1889) e de velhice (1889), representando o surgimento da Previdência Social no mundo (LEITÃO; MEIRINHO, 2014, p. 27). Alguns países, como a Hungria e a Áustria, importaram o modelo alemão de seguro. Em 1911, na Grã-Bretanha, criou-se um sistema obrigatório de seguro para trabalhadores (SALLES, 2015, p. 57).

---

<sup>61</sup> Segundo Alves (2012), essa crítica ao sistema assistencialista “reproduzia a concepção moralista e funcional de que a assistência advinda do Estado produziria o *comodismo* na classe trabalhadora que deveria, por si só, superar sua condição de pobreza através do trabalho a qualquer custo e valor, já que esta era entendida como um problema individual, de desajuste social, que nada tinha a ver com as desigualdades contidas no cerne da sociedade capitalista (ALVES, 2012, p. 34).

<sup>62</sup> Normalmente a contribuição da empresa ou empregador incide sobre a folha de pagamentos dos trabalhadores que lhe prestam serviço, mas pode ter também outra base de cálculo como a receita, faturamento ou o lucro, o incidir sobre todas como ocorre no caso do Brasil (v. art. 195, CF/88).

Denomina-se, portanto, de modelo bismarckiano de proteção social o surgimento do seguro social, de caráter contributivo, de filiação compulsória<sup>63</sup> e voltado para a classe operária, como uma resposta às condições degradantes de trabalho e à situação de indigência vivenciada pelos trabalhadores da época. Esse modelo foi importantíssimo para o desenvolvimento do capitalismo, pois, ao atender parcialmente algumas reivindicações, arrefeceu o ânimo revolucionário do operariado, mostrando-se um instrumento eficaz no combate à indigência da classe trabalhadora.

No entanto, o aparecimento do socialismo de inspiração marxista (Revolução Russa de 1917) e as seguidas crises sofridas pelo capital na primeira metade do século XIX (Primeira Guerra Mundial, Crise de 1929 e Segunda Guerra Mundial), engendraram a necessidade de novas formas de intervenção estatal no social – além da lógica do seguro, que foi ampliada e consolidada no período –, notadamente por meio da consagração jurídica dos direitos sociais e do sistema protetivo para outras áreas antes relegadas ao setor privado.

Como resposta à Grande Depressão de 1929, surgem a política do *New Deal* nos Estados Unidos como forma de combater o desemprego e o aumento da pobreza no país (SALLES, 2015, p. 58), principalmente por meio do aumento do gasto público e de políticas intervencionistas materializadas na construção grandes obras estatais (pontes, rodovias, hidrelétricas, portos, etc.) e ampliação dos serviços sociais (seguro desemprego, previdência social, saúde pública, etc.).

Por sua vez, desta feita na Europa, ganham corpo também as ideias intervencionistas de economistas como Keynes<sup>64</sup> (1996) que, na década de 1930, propôs uma teoria intervencionista segundo o qual o Estado deve atuar ativamente sobre a economia – negando, portanto, a tese da “mão invisível” do mercado – a fim de garantir o pleno emprego, possibilitando, com isso, o desenvolvimento econômico através do aumento da demanda<sup>65</sup>.

Nesse diapasão, surge nos países capitalistas desenvolvidos, o Estado do Bem-Estar Social caracterizado pela centralidade no conceito de Estado-Nação, pelas políticas sociais universalistas com serviços padronizados e igualitários, pela gestão da política social hierarquizada e setORIZADA, pela consolidação da sociedade salarial (CASTEL, 2008) e pela

<sup>63</sup> Diferentemente da relação de seguro privado, que nasce em virtude de um contrato, a relação jurídica previdenciária é institucional, nascendo por força de lei (LEITÃO, 2013, p. 147).

<sup>64</sup> John Maynard Keynes (1883-1946) pode ser considerado um dos economistas fundadores do chamado “planejamento estatal” ou do modelo de Estado intervencionista para corrigir os problemas do mercado, enfim, é dos teóricos fundantes do denominado Estado do Bem-Estar Social ou *Welfare State*.

<sup>65</sup> Em decorrência do pensamento de Keynes, pode-se deduzir que, para ele, a pobreza se caracteriza pela incapacidade para o consumo, levando à queda de *demanda efetiva*. Esta é resultante de escolhas individuais, a partir do temor capitalista à crise e à queda da sua lucratividade, levando para o entesouramento em detrimento do investimento na produção (SIQUEIRA, 2013, p. 61-62).

primazia da regulação estatal. O Estado se agiganta e se torna o protagonista das políticas sociais. Surgem nessa época as primeiras democracias sociais de que é representativo o advento da Constituição Mexicana de 1917 e da Constituição Alemã de 1919 (Weimar).

É indubitável que o período sucessor à implementação do Estado Social representou um período de muita prosperidade econômica e de consagração de direitos sociais, tendo seu ápice ocorrido principalmente nos anos 50 e 60 do Século XX, onde foram disseminadas as ideias de igualdade material e solidariedade social, os quais justificariam a atuação positiva do Estado na assistência aos pobres.

Nesse sentido, para Castel (2008, p. 498), o Estado Social é o “princípio de governo da sociedade, a força motriz que deve assumir a responsabilidade pela melhoria progressiva da condição de todos”. Por sua vez, para Bonavides (2001, p. 184), atento à importância desse modelo político na ordem mundial, o Estado social

[...] representa efetivamente uma transformação superestrutural por que passou o antigo Estado liberal. Seus matizes são riquíssimos e diversos. Mas algo, no Ocidente, o distingue, desde as bases, do Estado proletário, que o socialismo marxista intenta implantar: é que ele conserva sua adesão à ordem capitalista, princípio cardinal a que não renuncia.

Trata-se de um modelo político mais intervencionista, porém que respeita a liberdade de iniciativa e se preocupa com o desenvolvimento econômico e o bem-estar coletivos, assumindo uma postura proativa também no enfrentamento da questão social, no entanto admitindo a convivência com o modo capitalista de produção, pois

Quando o Estado, coagido pela pressão das massas, pelas reivindicações que a impaciência do quarto estado faz ao poder político, confere, no Estado constitucional ou fora deste, os direitos do trabalho, da previdência, da educação, intervém na economia como distribuidor, dita o salário, manipula a moeda, regula os preços, combate ao desemprego, protege os enfermos, dá ao trabalhador e ao burocrata a casa própria, controla as profissões, compra a produção, financia as exportações, concede crédito, institui comissões de abastecimento, provê necessidades individuais, enfrenta crises econômicas, coloca na sociedade todas as classes na mais estreita dependência de seu poderio econômico, político e social, em suma, estende a sua influência a quase todos os domínios que dantes pertenciam, em grande parte, à área de iniciativa individual, nesse instante o Estado pode, com justiça, receber a denominação de Estado social. (BONAVIDES, 2001, p. 186)

Surge, então, a concepção de Seguridade Social, como política pública gestada no e pelo Estado, concebida como um sistema complexo de proteção integral, oferecendo aos membros da comunidade uma cobertura ampla para situações de contingência social (morte, doença, invalidez, pobreza, carência, desemprego, etc), as quais, nas ideias consignadas no

relatório BEVERIDGE<sup>66</sup>, garantiria uma segurança social que se estenderia “do berço ao túmulo” (*Social security from the cradle to the grave*), ampliando e completando, assim, a forma tradicional do seguro social do “modelo bismarckiano” que se destinava a um segmento específico da sociedade, no caso, apenas a classe trabalhadora.

Apesar da crítica dos liberais ortodoxos, as políticas públicas implementadas a partir da perspectiva do Estado Social, as quais possibilitaram a conquista de diversos direitos sociais, representaram um marco concreto no processo civilizatório após as atrocidades cometidas na Segunda Guerra Mundial. Foi notória a diminuição das desigualdades sociais e da pobreza (ATKINSON, 2015, p. 91), bem como a melhoria das condições de vida dos trabalhadores e da população em geral (SALLES, 2013, p. 58-59). No entanto, esse modelo chega ao seu esgotamento a partir da década de 1970, com o declínio das economias integrantes do chamado *Welfare State*.

As transformações pelas quais passou o capitalismo a partir de então, representada, por exemplo, pela crise do fordismo e o advento do toyotismo, gera uma necessidade de reformulação econômica e social em diversos países. O sistema capitalista sofre uma reformulação após a crise da década de 1970 e inicia-se um procedimento progressivo de “financeirização” do capital. A esse período Harvey (1992, p. 140) denomina de “acumulação flexível”, isso porque

[...] a acumulação flexível é marcada por um confronto direto com a rigidez do fordismo: apoia-se na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo; caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional. A acumulação flexível envolve rápidas mudanças dos padrões do desenvolvimento desigual, tanto entre setores como entre regiões geográficas, criando, por exemplo, um vasto movimento no emprego no chamado ‘setor de serviços’, bem como conjuntos industriais completamente novos em regiões até então subdesenvolvidas [...].

Para enfrentar tais transformações e esse novo modo de estruturar do capitalismo, surge a doutrina política econômica denominada de neoliberalismo que tem em Thatcher no Reino Unido e Ronald Reagan nos EUA seus expoentes fundamentais. Entre os economistas teóricos dessa nova corrente liberal, pode-se citar a figura do economista e filósofo Friedrich

---

<sup>66</sup> A Seguridade Social como o sistema de proteção integral tem sua origem apontada no famoso Plano Beveridge (Inglaterra, 1942). O referido plano governamental foi lançado pelo governo inglês como uma forma de minorar os problemas sociais decorrentes da Segunda Guerra Mundial, pregando uma proteção universal (*from the cradle to the grave*, em tradução livre, do berço ao túmulo), ou seja, não apenas a uma parcela dos trabalhadores (os empregados), alcançando também ações na área da saúde e da assistência social.

Von Hayek (1899-1992), o qual pregava a desregulamentação dos mercados (livre mercado), a não intervenção estatal na economia e a plena liberdade individual, além da atuação estatal na área assistencial deveria ser focalizada, mínima e restringir-se a situações emergenciais.

Nesse sentido, Carvalho e Leite (2011, p. 49) noticiam o impacto da crise sobre as políticas sociais com advento do neoliberalismo, bem como os efeitos sobre a forma de tratamento da pobreza:

A crise global da década de 1970, por seu turno, produziu transformações estruturais que permitiram que se colocassem em prática princípios de um ideário que vinha sendo formulado havia décadas — o neoliberalismo —, em oposição ao Estado de Bem-Estar, além de trazer de volta, ainda que em novas roupagens, as ideias liberais. Como consequência, as políticas sociais sofreram um impacto e passaram por grandes mudanças, deixando de ter um sentido de solidariedade, pacto social e reformas democrática e redistributiva, para tornar-se políticas seletivas e focalizadas em determinados grupos.

Guiados por programas políticos e econômicos ditados por organismos financeiros mundiais, como o Banco Mundial e o FMI, os Estados ocidentais passaram a adotar uma política “liberalizante”, de menos intervencionismo, aplicando uma receita de redução drástica do gasto público e de encolhimento do tamanho do Estado através da venda de ativos e das privatizações.

A forma de tratar a pobreza e a questão social modificam-se mais uma vez, adequando-se, tal como a política e a economia, à ideologia neoliberal. Ocorre um aumento da pauperização em razão da precariedade das formas de trabalho e do desemprego, o qual assume uma condição conjuntural. Logo, a questão social, antes jungida a um pequeno grupo de despossuídos e indigentes, torna-se um assunto central nas sociedades contemporâneas.

Nesse contexto, os direitos sociais ficam sob eterna ameaça, isso quando não são restringidos ou suplantados, tal como vem ocorrendo com os direitos trabalhistas (desproteção e precarização) e previdenciários (reforma e privatização). O Estado volta a incentivar a filantropia assistencialista e restringe sua atuação social a programas de transferência de renda focados nas populações mais pobres e nas políticas de alívio. É nesse contexto que surgem os Programas de Transferência Condicionada de Renda (PTCR) no Brasil e na América Latina e Caribe, os quais integram o objeto da presente dissertação (Capítulo 4).

Em síntese, esse novo modelo de acumulação implica que: os direitos sociais perdem identidade e a concepção de cidadania se restringe; aprofunda-se a separação público-privado e a reprodução é inteiramente devolvida para este último âmbito; a legislação trabalhista evolui para uma maior mercantilização (e, portanto, desproteção) da força de trabalho; a legitimação (do Estado) se reduz à ampliação do



assistencialismo. A expressão institucional desse modelo – e do caráter das relações sociais – é também um *novo Estado*, um cenário diferente que expressa – ao mesmo tempo que define – novas condições da luta social. (SOARES, 2000)

Desse modo, as políticas de combate à pobreza na contemporaneidade focam no desenvolvimento do “capital humano” dos pobres<sup>67</sup>, visando propiciar entre estes o aparecimento de novas oportunidades econômicas, transferindo para o indivíduo o sucesso na obtenção de seus próprios rendimentos, atuando de forma seletiva e assistencialista sem questionar os fatores estruturais da desigualdade que, conforme frisa Atkinson (2015), volta a crescer a partir da década de 1980.

### 3.3 Concepções de pobreza

#### 3.3.1 Subsistência

A concepção de subsistência foi estabelecida na Inglaterra num processo que pode ser definido em duas etapas ou estágios fundamentais. A primeira surgiu a partir de 1890, conjuntamente com pesquisas realizadas por nutricionistas, a partir da qual se procurava definir um valor monetário correlacionado ao quanto seria necessário auferir, em certo período de tempo, a fim de se comprar alimentos suficientes para manter-se vivo.

Refere-se a um modelo que descende da forma como as *Poor Laws* tratavam os pobres da época, ou seja, quando as necessidades eram medidas por quantidades de pão, farinha de pão ou dinheiro equivalente, podendo, em algumas paróquias, ser adicionadas outras necessidades às referidas medidas (CODES, 2008, p. 11). Com base em estudos de nutricionistas, definia-se a pessoa pobre como aquela que pertencia a família onde a renda mostrava-se insuficiente para sua manutenção meramente física.

Segundo Crespo e Gurovitz (2002, p. 4), esses primeiros estudos unidimensionais (concentrados apenas em um valor monetário) que tinham o enfoque mais restritivo predominaram desde o final do século XIX até – incrivelmente – os anos 50. Naquela década, foram utilizados modelos estatísticos que justificaram a implantação de políticas assistenciais na Inglaterra e em toda a Europa pós-guerra baseadas na sobrevivência, além de terem sido

---

<sup>67</sup> A teoria do capital humano está baseada na ideia da responsabilização do indivíduo pelas condições de pobreza na qual vive, a saída dessa situação sendo possível apenas a partir de investimentos sociais nas pessoas (educação, criatividade, empreendedorismo, saúde, nutrição e planejamento familiar). Portanto, o foco da questão, sob essa ótica, encontra-se no indivíduo, e não na estrutura social (MAURIEL, 2008).

utilizados *a posteriori* pelo Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD).

Posteriormente, ainda durante os anos de conflito da Segunda Guerra Mundial, surge uma nova concepção de subsistência a partir do relatório sobre seguridade social (*Report on Social Insurance and Allied Services*) apresentado por Beveridge ao parlamento inglês em 1942 durante o período em que William Churchill encontrava-se na liderança do governo britânico.

Com vistas a estabelecer os laços de solidariedade perdidos durante a Crise de 1930 e nos anos de Guerra, Beveridge estabelece uma nova interpretação para o conceito de subsistência a partir da noção de empregabilidade. Para ele, somente através do pleno emprego seria possível garantir de forma efetiva a liberdade, de modo que o governo deveria investir na geração de emprego como forma de recuperar o vínculo social perdido e a restauração das relações de interdependência entre os cidadãos.

No debate científico, a subsistência integra hoje o conceito absoluto de pobreza, apresentando-se como uma questão relacionada à sobrevivência física e não-atendimento das necessidades relacionadas ao mínimo vital, ou seja, é uma perspectiva meramente biológica. Apesar disso, ainda hoje diversos países apoiam-se no conceito de subsistência para definir limites de atuação de políticas públicas. Por exemplo, no Canadá, a definição oficial de baixa renda coincide com a definição absoluta ou física da pobreza e os Estados Unidos também balizam a necessidade da assistência com base nessa definição.

A principal crítica aos programas implementados sob essa ótica é a de que eles buscavam, ou buscam, apenas a sobrevivência do indivíduo, limitando as necessidades humanas a uma questão meramente física. Inexistia qualquer nível de assistência por meio de projetos e serviços que promovessem a integração do indivíduo ao grupo social (através do trabalho por exemplo). Além disso, lançar um olhar sobre o ser humano apenas sob uma perspectiva biológica, representa, antes que tudo, negar o fato de que o homem é também um ser social, portador de várias outras necessidades que não apenas a de alimento.

Ademais, até mesmo a questão alimentícia é definida por fatores histórico-sociais, não sendo algo uniforme em todos os tempos e lugares. Com efeito, o papel social das pessoas, os hábitos alimentares, os tipos de comida disponível e a forma de obtenção em cada sociedade são fatores não-biológicos que influenciam nessa conformação. Enfim, as necessidades alimentares também são socialmente condicionadas (TOWNSEND, 1993).

Concluindo, esse critério da subsistência acaba se configurando como uma forma disfarçada de tolher pedidos por reformas sociais e enfatizar as ideias liberais de

autodeterminação do indivíduo e baixa preocupação com ações sociais por parte do Estado (CRESPO; GUROVITZ, 2002, p. 4-5).

### 3.3.2 *Necessidades básicas*

Por volta dos anos 1970, novas exigências passaram a ser agregadas à mera subsistência, o novo valor monetário a ser considerado deveria ser suficiente para não só garantir que o indivíduo e sua família se alimentassem, mas sim deveria assegurar que ele tivesse acesso a serviços básicos como educação, saúde, saneamento, esgotamento sanitário entre outros. Surge nessa época a ideia segundo a qual o progresso econômico poderia ser melhor aferido através do grau de atendimento das necessidades básicas do que por meio exclusivo do desenvolvimento econômico.

Com efeito, a aferição da pobreza a partir das necessidades básicas é bem mais multifacetada e aborda uma visão bem mais ampla do que a perspectiva da subsistência (monetária e unidimensional), a qual se restringe aos aspectos da sobrevivência física e era medida exclusivamente por variáveis como a renda *per capita* e o Produto Interno Bruto (PIB).

Essencialmente, as necessidades básicas podem ser classificadas em dois grupos: i) as necessidades das famílias de consumo na qual se incluem o acesso a comida, abrigo, roupas, assim como a mobílias e equipamentos simples do lar (geladeira, fogão, etc.); ii) o acesso a serviços sociais destinados à comunidade como um todo, tais como o acesso ao fornecimento de água potável, serviços sanitários, transporte público, saúde, educação e acesso à cultura.

Percebe-se, portanto que a noção de necessidades básicas serve como um tipo de complemento para a de subsistência, pois se ocupa tanto de itens mínimos necessários para a sobrevivência como das necessidades totais do indivíduo e de sua família.

Essa perspectiva da pobreza é bastante utilizada por diversos países nos mais variados contextos econômicos. Por exemplo, é um parâmetro para fixação do salário mínimo, considerado um direito social trabalhista pelos Estados nacionais e empresas, além de servir como critério fixador de quantias a serem prestadas por meio da filantropia/assistência. A legislação brasileira de assistência social estabelece que esta política pública de seguridade social visa “garantir o atendimento das necessidades básicas” (art. 1º, Lei 8.745/93).

Além disso, nos países em desenvolvimento, o atendimento das necessidades básicas tem sido visto de forma favorável na formação de capital humano, tão necessário e

importante fator de progresso econômico e, portanto, uma forma de superação do subdesenvolvimento e de situações de recessão ou depressão econômica.

Este conceito também já foi utilizado pela ONU que através de Programa para Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD) quando, em 1997, definiu a pobreza de forma mais ampla não se limitando a mera sobrevivência ou a uma questão de renda, pois, segundo Salama e Destremau (2001, p. 82),

[...] a pobreza possui muitos rostos e vai além da pouca renda. Ela se reflete também nas más condições de saúde e de educação, na falta de acesso ao saber e às possibilidades de comunicação, na impossibilidade de se exercer direitos políticos e de fazer valer os direitos da pessoa humana, na ausência da dignidade, de confiança e de respeito próprio.

No campo jurídico, a noção de necessidades básicas levou ao desenvolvimento da teoria ou tese do mínimo existencial notadamente a partir do desenvolvimento da jurisprudência do Tribunal Constitucional Alemão de 1975<sup>68</sup> (SARMENTO, 2016, p. 192). Em outros países, como na Colômbia, denomina-se mínimo vital, de modo que, guardadas as especificidades de cada país, há um certo consenso em torno da necessidade de se garantir constitucionalmente a todas as pessoas o acesso a condições materiais básicas para uma vida digna (SARMENTO, 2016, p. 193).

No Brasil, conforme salientado por Sales (2015, p. 117), o direito ao mínimo existencial está consubstanciado no art. 1º, III, da Constituição Federal, na previsão do princípio fundamental à dignidade da pessoa humana, posto que o mínimo existencial não significa exatamente um conjunto de direitos básicos suficientes para a existência humana, mas também um conjunto de direitos básicos voltados à garantia de uma existência com dignidade.

Não há dúvida, portanto, que a concepção das necessidades básicas representa uma grande evolução como critério de aferição das situações de pobreza, todavia ainda é uma visão utilitarista. A partir de tal concepção a pobreza passava a ser compreendida como a insuficiência de renda para suprir o consumo dos bens e serviços disponíveis que pudessem garantir o bem-estar básico individual (SILVA; LACERDA; NEDER, 2011, p. 6; CRESPO; GUROVITZ, 2002, p. 5-6).

---

<sup>68</sup> Segundo Sarmento (2016, p. 191), a primeira formulação jurídica do direito ao mínimo existencial se deva a um jurista brasileiro, e não um alemão como frequentemente se afirma. Este jurista seria Pontes de Miranda (1993) que se referiu a existência de um direito público subjetivo à subsistência dentre o elenco dos “novos direitos do homem”, que compreenderia o que chamou de mínimo vital.

Além disso, esse conceito apresenta um outro problema: o de saber em que consiste as “necessidades básicas”. De certa forma, essas necessidades podem ser flexibilizadas para inserir ou retirar itens ou serviços a depender da época, local e condição econômica do país ou nação em que está inserido o indivíduo ou a família.

Desse modo, embora haja um consenso mundial acerca da necessidade de atendimento das necessidades básicas, o conceito, por ser abstrato e de conteúdo indeterminado, termina por relativizar-se, pois, conforme ressaltado por Codes (2008, p. 16), “a distribuição e a estrutura dos recursos variam nacional e internacionalmente, a satisfação destas necessidades se dá de modo diferente em cada situação”.

Ademais, como aponta Twonsend (1993), a perspectiva das necessidades básicas tem uma limitação importante dada a sua insuficiência ao verificar as condições de pobreza e os seus respectivos condicionamentos quando se trata de grupos específicos, tais como minorias étnicas, mulheres, crianças, pessoas com deficiência. Com efeito, a ausência de conhecimento acerca das severas privações e de questionamentos acerca da estrutura social que as condiciona, bem como a situação de maior vulnerabilidade social de tais grupos, demonstram que esta abordagem não pode capturar o conjunto completo de privações humanas.

### ***3.3.3 Pobreza como privação relativa***

A concepção de privação relativa guarda uma inter-relação muito significativa com a noção de desigualdade e, conseqüentemente, com o questionamento das estruturas social e institucional vigentes na realidade, as quais seriam as responsáveis pela geração da pobreza. Embora objeto de estudos recentes, a pobreza relativa já fazia, por exemplo, parte do discurso do filósofo contratualista Rousseau<sup>69</sup> (SALES, 2015, p. 96)

Desse modo, o conceito de pobreza para além de uma constatação objetiva de renda e privação de bens ou serviços, passa a englobar outros fatores, como território, cultura, lugar, época, etnia, origem social, etc., além de levar em conta a própria percepção subjetiva acerca da condição de necessitado e da consciência da situação injusta de desigualdade.

---

<sup>69</sup> Para Scholz (2013, p. 17), “*poverty, in contrast, is a social ill that emerges when there are some who have plenty (and who determine the social and cultural mores) while others comparatively are made to suffer from lack*”. Em tradução livre: “pobreza, em contraste, é um mal social que surge quando há alguns que têm muito (e que determinam os costumes sociais e culturais), enquanto outros são levados, comparativamente, a sofrer com a falta”.

A pobreza passa a ser também avaliada a partir de um sentimento de descontentamento originário da constatação da privação de algo a que se teria direito, notadamente quando a privação é de algo que outros indivíduos ou grupos com os quais se faz a comparação possuem. Por isso, esse “sentimento” é chamado de relativo porque decorre por comparação com a situação de outros indivíduos ou grupos usados como referência.

Nasce, portanto, uma formulação mais abrangente de pobreza: a privação relativa. Não se trata apenas de fazer uma abordagem que amplie o número de indicadores a ser analisados acerca das privações pessoais e materiais e sua relação com a renda. A abordagem agora é também comparativa e leva em consideração os fatores sociais que levam à desigualdade entre as pessoas.

Por conta disso, o conceito de privação relativa é bastante comum e utilizado com muita frequência nos estudos de movimentos sociais revolucionários, uma vez que, ao contrário da privação absoluta, a privação relativa é muito mais eficiente em provocar uma revolta ou movimentação coletiva por mudança nas regras do sistema econômico e na estrutura social (JOHNSOM, 1997, p. 182). Nesse sentido, a teoria da pauperização marxista parte do pressuposto segundo o qual quanto maior for a quantidade de pobres como atores sociais, maior a probabilidade de encetarem estratégias de revolta ou revolução social.

### ***3.3.4 Pobreza como privação de capacidades***

Esta abordagem contou com a importante contribuição do economista indiano Amartya Sen<sup>70</sup> que expande a noção das necessidades básicas ou fundamentais, reincluindo a ética nos estudos sobre economia (SALES, 2015, p. 104) e ampliando o debate acerca da pobreza para o âmbito da justiça social, ao tratar do tema também sob a perspectiva da desigualdade (CODES, 2008, p. 21).

Segundo Sen, a pobreza não deve ser entendida apenas sob a ótica monetária ou da escassez de renda – o que o afasta, portanto, das concepções meramente utilitaristas –, devendo sua medição ir além da mera carência de utilidades ou *comodities* (RAVALION, 1994, p. 5). Para tanto, ele desenvolve a noção de privação das capacidades básicas como elemento que melhor expressa a condição de pobreza.

---

<sup>70</sup> Amartya Sen é um economista indiano. Ajudou a criar o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e é autor das seguintes obras: *Sobre ética y economia* (On Ethics and Economics, em 1987), *Desenvolvimento como liberdade* (Development as freedom, em 1999), *a ideia de Justiça* (The idea of justice, em 2009), entre outros.

Não é apenas a escassez de renda ou de bens que gera a miséria e a fome, mas a incapacidade de obtê-los. Desse modo, o economista indiano desenvolve a tese da garantia das liberdades como direito mais importante para o desenvolvimento de um país, uma vez que a liberdade é entendida como a possibilidade de “realização de capacidades” e de poder realmente “viver uma vida que se tem razão para valorizar”. A liberdade é vista, então não apenas como meio, mas também como fim<sup>71</sup>.

Nesse sentido, Silva, Lacerda e Neder (2011, p. 19) destacam que na abordagem de Sen “o êxito da sociedade deve ser avaliado a partir das liberdades desfrutadas por seus membros”. Essas liberdades, consideradas não apenas como fins primordiais, mas também como meios principais, podem ser de várias naturezas, no entanto, sob uma perspectiva instrumental, elas são classificadas em cinco tipos por Sen. São eles: (1) liberdades políticas; (2) facilidades econômicas; (3) oportunidades sociais; (4) garantias de transparência e (5) segurança protetora.

As liberdades não são apenas os fins primordiais do desenvolvimento, mas também os meios principais. Além de reconhecer, fundamentalmente, a importância avaliatória da liberdade, precisamos entender a notável relação empírica que vincula, umas às outras, liberdades diferentes. Liberdades políticas (na forma de liberdade de expressão e eleições livres) ajudam a promover a segurança econômica. 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. Liberdades de diferentes tipos podem fortalecer umas às outras. (SEN, 2010, p. 25-26)

Segundo Sales (2015, p. 105), a abordagem de Sen acerca da liberdade seria importante por duas razões fundamentais: i) em razão de conferir oportunidade para as pessoas realizarem seus objetivos (aquilo que se valoriza ou a vida que se quer ter); ii) a importância do processo de escolha para evitar a escolha forçada dessa ou daquela opção em razão de limitações impostas por outras pessoas. Em suma, a criação de oportunidades é o melhor meio de promoção das liberdades e de remoção dos impedimentos obstaculizadores da escolha da melhor forma de vida que se deseja.

De um modo geral, a teoria de Sen se baseia nos conceitos de capacidades<sup>72</sup> e funcionamentos<sup>73</sup>. Funcionamentos podem ser entendidos como aquilo que o indivíduo

<sup>71</sup> Para Sen (2010, p. 23), há uma conexão entre as várias liberdades (econômica, política, social, etc), posto que o desenvolvimento é visto como “um processo integrado de expansão de liberdades substantivas interligadas”.

<sup>72</sup> A “capacidade” (*capability*) de uma pessoa consiste nas combinações alternativas de funcionamentos cuja realização é factível para ela. Logo, a capacidade é um tipo de liberdade: a liberdade substantiva de realizar combinações alternativas de funcionamentos ou a liberdade para ter estilos de vida diversos (SEN, 2010, p. 105).

considera importante ter ou fazer. Variam na complexidade e na essencialidade. Por exemplo, comer o necessário para manter-se vivo é essencial e pouco complexo (objetivo), já vestir-se “adequadamente” não é essencial, porém é complexo (subjetivo). Desse modo, a avaliação da essencialidade dos funcionamentos depende ou são influenciados pelos *status* sociais e pode variar de indivíduo para indivíduo<sup>74</sup>.

Já as capacidades podem ser entendidas como a liberdade de realizar combinações de funcionamentos ou a ausência de impedimentos para realizá-los. Tome-se como exemplo, um rico, com comida disponível, que faz greve de fome, e um miserável que não consegue obter alimento. Ambos não realizam o funcionamento de se alimentar, porém possuem capacidades diferentes, dada a liberdade de escolha do primeiro e a privação de oportunidades do segundo (CRESPO; GUROVITZ, 2002, p. 5-6).

Desse modo, a pobreza é entendida como “privação das capacidades básicas” ou pela ausência de oportunidades, pois, na teoria de Sen, o “bem-estar”, mais do que a posse de utilidades ou a existência de renda, assume o centro das atenções, devendo ser entendido com o “estar bem”, sendo a capacidade de realizar o maior número de funcionamentos considerados importantes, tais como ter longevidade, de estar bem nutrido, de ser saudável e educado, ocupar um lugar no grupo social, participar da vida política, além de outras funcionalidades.

O que a perspectiva da capacidade faz na análise da pobreza é melhorar o entendimento da natureza e das causas da pobreza e privação desviando a atenção principal dos meios (e de um meio específico que geralmente recebe atenção exclusiva, ou seja, a renda) para os fins que as pessoas têm razão para buscar e, correspondentemente, para as liberdades de poder alcançar esses fins. Os exemplos apresentados brevemente aqui ilustram o discernimento adicional dessa extensão básica. As privações são vistas em um nível mais fundamental – mais próximo das demandas informacionais da justiça social. Daí a relevância da pobreza baseada na capacidade. (SEN, 2010, p. 123)

Assim, ao invés de definir pobreza como carência de “necessidades fundamentais” ou de bens básicos para a sobrevivência, o economista indiano a percebe como um fenômeno resultante da falta de realização de certos funcionamentos e de aquisição das correspondentes

---

<sup>73</sup> Funcionamentos, para Sen (2010, p. 105), refletem as várias coisas que uma pessoa pode considerar valioso para fazer ou ter. Os funcionamentos são avaliados em conformidade com os valores vigentes na sociedade e podem variar entre os mais elementares, como ser adequadamente nutrido e livre de doenças evitáveis, até atividades ou estados pessoais muito complexos, como participar da vida da comunidade e ter respeito próprio.

<sup>74</sup> Por exemplo, um empresário rico e de sucesso tem a “necessidade” de ter um carro mais caro para conquistar o respeito e admiração dos membros do grupo social do qual faz parte. Já um ambientalista realizaria o mesmo funcionamento de deslocamento ou mobilidade por meio de aquisição de uma simples bicicleta.



capacidades: uma pessoa pode ser classificada como carente se não atinge um nível mínimo de realização desses funcionamentos.

Importante salientar que a definição de Sen não afasta totalmente o fato de uma baixa renda caracterizar a pobreza, pois a falta de recursos financeiros normalmente acarreta em privação das liberdades/capacidades e vice-versa (SILVA; LACERDA; NEDER, 2011, p. 28). Além disso, a privação relativa de renda pode levar a privação absoluta em termos de capacidade, ou seja, ser relativamente pobre em um país rico pode ser um grande impedimento de capacidade (CODES, 2008, p. 22), de modo que a renda continua tendo a sua importância como fator gerador de capacidades, mas não é o único a ser considerado<sup>75</sup>.

Por outro lado, o economista indiano entende que a relação entre renda e capacidades pode ser afetada por diversos fatores, como idade, sexo, grupo familiar, localização de domicílio, entre outros, pois “a relação instrumental entre baixa renda e baixa capacidade é variável entre comunidades e até mesmo entre famílias e indivíduos” (SEN, 2010, p. 121).

Alguns exemplos ajudam a entender melhor essa afirmação<sup>76</sup>. O mesmo indivíduo pode, ao longo dos anos, ter menos capacidade de ter saúde por conta das doenças desenvolvidas, em decorrência de sua idade avançada. Mulheres podem mitigar suas escolhas e sua capacidade laboral nos primeiros meses após a maternidade. Nordestinos podem sofrer mais com doenças associadas a incidência de luz solar ou a epidemias de mosquitos mais adaptados à região (CRESPO; GUROVITZ, 2002, p. 5-8).

Outro aspecto importante da teoria das capacidades refere-se a liberdade de participação política. Sen preconizava que o exercício da cidadania se dava por conta das oportunidades oferecidas aos indivíduos e essa oferta estaria umbilicalmente ligada ao desenvolvimento de um país. No seu conceito, acesso a direitos como segurança, cultura, igualdade, democracia e liberdade compõem a definição de pobreza (CORRÊA, 2011, p. 35; SALES, 2013, p. 272-273), podendo, nesse caso, ser entendida também como ausência de oportunidades.

Desse modo, a grande novidade da perspectiva defendida por Sen está a percepção da pobreza não apenas como uma privação material, uma vez que a privação ao desempenho de um papel social adequado também a caracterizaria. O foco sai finalmente da visão

---

<sup>75</sup> Com essa posição, Sen compatibiliza as noções de pobreza relativa e absoluta, estabelecendo uma conexão entre elas.

<sup>76</sup> Segundo Sen, algumas desvantagens podem exercer impacto duplo na relação entre privação de renda e adversidade na “conversão” de renda em funcionamentos. Isso se dá em razão de impedimentos como idade, incapacidades físicas ou doenças mais acentuadas.

utilitarista – não está mais na renda e no consumo – e passa a se voltar para o indivíduo, ou seja, transfere a atenção dos meios (renda) para os fins ou a liberdade de ser capaz de realizar esses fins. Desse modo, a teoria das capacidades alcança um nível mais fundamental, notadamente no nível mais próximos das demandas de justiça social.

Apesar de ser uma ideia genial, ela também é passível de críticas. Pode-se, por exemplo, destacar o subjetivismo da proposição. O que determinaria “certo nível de conforto”? Como definir o “papel social adequado”? Como medir e categorizar aqueles que estão ou não vivendo em pobreza a partir dessa nova perspectiva? Como determinar o limite entre o que é uma necessidade e o que é um desejo supérfluo?

Nesse sentido, é a crítica de Ravallion (1994, p. 6) acerca das dificuldades encontradas na realização de estudos empíricos sob o enfoque das privações de capacidades. Segundo o autor, como a tarefa de analisar a pobreza consiste em se determinar quais são as capacidades relevantes em sociedades específicas e quem são as pessoas que falham em alcançá-las, não tem sido muito frutífero a sua aplicação em trabalhos desenvolvidos sobre a questão.

Desse modo, ele chama atenção para o fato de que essa formulação apresenta um alto grau de dificuldade de operacionalização empírica, uma vez que trata eminentemente de aspectos não facilmente observáveis ou mensuráveis na realidade. Na verdade, a teoria privação de capacidades tem vários percalços na sua aplicação prática, sendo mais interessante, por outro lado, numa perspectiva “filosófica” da natureza do problema, ou seja, contribuindo para que se possa ter uma compreensão aprofundada sobre o significado do fenômeno, voltado, no entanto, para o nível mais teórico-conceitual.

### ***3.3.5 Pobreza numa perspectiva multidimensional***

Conforme visto nos itens anteriores, as formulações e análises científicas sobre a pobreza foram sendo acrescidas ao longo do tempo por diversas e múltiplas dimensões (não apenas econômica, mas cultural, moral, ética, espiritual, identitária, etc.), caminhando no sentido de ampliação da percepção desse fenômeno por meio do acréscimo de fatores de ordem pessoais ou subjetivos, sociais ou objetivos, ampliando seus indicadores para incluir elementos biológicos, econômicos, jurídicos, políticos, ou sociais na sua compreensão.

De uma perspectiva reducionista da pobreza como impossibilidade de subsistência até a “teoria das capacidades” de Sen, a evolução mostra que o conceito não é estático e permanece em constante aperfeiçoamento. Prevalece, então, o entendimento de que a pobreza

é um fenômeno social, dinâmico, complexo e multidimensional, o que também torna mais difícil a tarefa de sua aferição.

Nas sociedades atuais – da modernidade pós-industrial –, altamente complexas e contingentes, a pobreza, conforme Wilber (1975, p. 3), transformou-se num verdadeiro sistema, uma “abstração-imensurável” por si mesma, composta por múltiplas propriedades que podem e devem ser medidas e quantificadas. Nessa perspectiva, a análise do fenômeno sob o enfoque unidimensional da renda, não obstante sua importância, torna-se parcial.

Além disso, há um certo consenso entre estudiosos de que a pobreza é sim um fato social complexo, não podendo ser exprimida apenas na ausência da posse de bens primários ou de renda necessários ao bem-estar, pois também aponta para uma negação de oportunidades a qual resulta na impossibilidade de levar uma vida dentro de padrões sociais aceitáveis.

Essa perspectiva leva ainda em consideração a situação de como o próprio indivíduo percebe sua situação social (autoavaliação), de modo que as impressões pessoais acerca da sua situação de pobreza podem aumentar ou diminuir em milhares o número de pessoas consideradas pobres (perspectiva subjetiva). Além disso, passa-se a definir segundo a capacidade de exercício das liberdades, não só por meio do acesso a bens da vida primários ou de serviços públicos essenciais (v.g saúde e educação), mas também através da luta pela expansão do exercício de seus direitos, não apenas os sociais, mas também os direitos civis e políticos (SEN, 2010).

Nessa esteira, os esforços para captar o grau de bem-estar e a liberdade das pessoas, levou ao desenvolvimento de índices ou medidores da pobreza que levassem em conta esse enfoque multidimensional. Assim, fazendo uso da abordagem das capacidades, o PNUD apresentou em 1990 um novo indicador multidimensional, o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH (criado por SEN, em colaboração).

O objetivo do IDH é a avaliação dos elementos fundamentais para a “inserção social” dos indivíduos e avaliação do nível de bem-estar, sendo obtido a partir da média aritmética simples que leva em conta três variáveis: (1) saúde/longevidade; (2) nível de educação; (3) PIB real em dólares por paridade poder de compra.

Ressalte-se a grande dificuldade de se criar um índice que, na prática, meça o desenvolvimento humano<sup>77</sup>. Um dos principais problemas é definir quais capacidades básicas

---

<sup>77</sup> Apesar de estar fora do escopo deste trabalho, vale salientar que atualmente pesquisas envolvendo análise fatorial, lógica fuzzy e análise de correspondência múltipla buscam elaborar índices com uso de variáveis

devem compor o cálculo do índice. Outro deles é determinar como se deve mensurar cada uma delas (SILVA; LACERDA; NEDER, 2011, p. 24).

Posteriormente, em 1997, a ONU apresentou um novo índice multidimensional, o Índice de Pobreza Humana – IPH<sup>78</sup>, o qual utiliza em seu cálculo três dimensões fundamentais: (1) longevidade – representada pelas percentagens de pessoas que morrem antes dos 40 anos; (2) conhecimento – representado pela percentagem de adultos analfabetos; (3) nível de vida – representado pela percentagem de pessoas com acesso a serviços de saúde, a água potável e de crianças subnutridas.

Em 2001, esse índice foi subdividido em IPH-1 e IPH-2, o primeiro voltado para países em desenvolvimento, notadamente da África, América Latina e Ásia, e o segundo voltado para os países membros da OCDE.

O conceito multidimensional é também passível de algumas críticas. Como se trata de um conceito dinâmico, uma vez que a percepção de seus múltiplos fatores variam no tempo e no espaço, torna-se muito difícil determinar quem pode, na atualidade, ser considerado como pobre, pois “[...] volatilidade das diversas carências, as flutuações dos modos de vida dos ‘pobres’, a imbricação dos estados de maior ou menor pobreza no tempo, no espaço e no corpo social, a diversidade dos estados qualificados de pobreza, segundo os períodos, os lugares e as pessoas implicadas” (SALAMA; DESTREMAU, 2001, p. 107).

Há também restrições quanto a aferição da “pobreza relativa”, uma vez que os indicadores usados pelos índices multidimensionais aferem as condições de bem-estar apenas na perspectiva da “pobreza absoluta”, abstraindo ou negligenciando questões referentes a desigualdade e justiça social.

Apesar disso, a perspectiva multidimensional ao ampliar os horizontes de análise da questão permite uma melhor elaboração de políticas públicas visando combater ou atenuar as situações de indigência. Assim, ao ser analisada sob diversos prismas, seja quantitativo por meio da renda, seja qualitativo/seletivo por meio da aferição do atendimento das necessidades

---

categóricas em vez de apenas variáveis contínuas. Alguns exemplos são os índices P e M. (SILVA; LACERDA; NEDER, 2011, p.25)

<sup>78</sup> O Índice de pobreza humana (IPH) foi dividido no Relatório do PNUD (2001) em IPH-1, destinado aos países em desenvolvimento e o IPH-2, destinado aos países da OCDE. O IPH-1 “aborda as privações em três dimensões: longevidade, medida pela probabilidade à nascença de não ultrapassar os 40 anos; conhecimento, medido pela taxa de analfabetismo de adultos; e provisão econômica global, público e privado, medido pela percentagem de pessoas que não utilizam fontes de água melhoradas e pela percentagem de crianças menores de cinco anos com peso deficiente”. O IPH -2 “aborda a privação nas mesmas três dimensões que o IPH-1, e numa adicional, a exclusão social. Os indicadores são a probabilidade à nascença de não ultrapassar os 60 anos, a taxa de analfabetismo funcional dos adultos, a percentagem de pessoas que vivem abaixo da linha de privação de rendimento (com rendimento disponível das famílias inferior a 50% do valor médio) e a taxa de desemprego de longa duração (12 meses ou mais)” (PNUD, 2001).

básicas e/ou acesso à realização das capacidades, a visão multidimensional permite a identificação de diversas formas de manifestação do fenômeno.

### 3.4 Formas de medir a pobreza

Ainda que a pobreza seja um fenômeno perceptível em diversos lugares e situações, não é muito fácil captar exatamente sua dimensão, nem definir o nível de carência e necessidades de um grupo, família ou indivíduo. Diversas questões conceituais e metodológicas se interpõem no percurso daqueles que se propõem a estudar tal questão. Quantos são os pobres? Quem eles são? Onde eles estão? Como vivem?

Por mais óbvias que pareçam as perguntas a tarefa de definir um índice ou critério para medir a pobreza não é uma tarefa das mais fáceis ante a necessidade de levar em conta uma grande variedade de fatores que atualmente caracterizam o fenômeno pobreza com fato social complexo e multidimensional.

Não obstante isso, a definição de um critério é de fundamental importância para se planejar e executar políticas públicas de combate às mais variadas formas de indigência e aferir o impacto das medidas implementadas, funcionando também como um vetor de focalização para aplicação e desenvolvimento dos programas sociais. Enfim, medir a pobreza significa “perceber e contar os pobres, e tentar avaliar a natureza e a gravidade do problema que eles colocam, no que se refere a critérios julgados pertinentes” (SALAMA; DESTREMAU, 2001, p. 106).

Por conta disso, foram desenvolvidas diversas metodologias de medição da pobreza, dentre as quais podem ser destacadas aquelas com critérios baseados na medida absoluta ou na medida relativa, bem como a utilização de critérios de ordem objetiva ou subjetiva, todos com o propósito de obter uma forma de como definir linhas ou índices de pobreza ou de desenvolvimento (CORRÊA, 2011, p. 36-39).

Na verdade, essas metodologias citadas, baseiam-se em critérios monetários, e podem ser entendidas como um demarcador da proporção de pessoas de uma sociedade específica que considera pobres todos aqueles situados abaixo de um certo nível de renda (LOUREIRO; SULIANO; OLIVEIRA, 2010, p. 4; SILVA; LACERDA; NEDER, 2011, p. 6).

Com relação à medida absoluta, o que se faz é determinar uma linha de pobreza – ou um índice – baseada em um valor monetário, tomando por referência o quanto seria

necessário para suprir as necessidades básicas (ou até mesmo necessidades sociais)<sup>79</sup>. Em regra, os EUA utilizam essa forma de medir pobreza quando definem suas políticas sociais (CORRÊA, 2011, p. 36-39).

A vantagem desse método é a de poder ajustar rapidamente o valor com base em um critério fixo. Já como principais desvantagens podemos destacar a dificuldade em determinar o valor para se adquirir os recursos necessários para uma vida decente (o que seria uma vida decente?) e o fato de uma “cesta básica” de recursos variar com o passar dos anos<sup>80</sup> (CORRÊA, 2011, p. 36-39).

Já nos países componentes do grupo do chamado dos Estados do bem-estar ou *Welfare State*, capazes de prover melhores condições de vida a grande parcela da população por meio do oferecimento de serviços públicos e transferência de recursos aos mais pobres, há uma tendência em utilizar linhas ou índices baseados mais na distribuição de renda do que no atendimento de necessidades ou promoção de capacidades (LOUREIRO; SULIANO; OLIVEIRA, 2010, p. 4). Trata-se do critério que adota a medida relativa como parâmetro para aferir a pobreza.

A grande vantagem da medida relativa decorre do fato de levar em consideração a situação da família em face da realidade da sociedade onde ela vive. Outro ponto positivo consiste no deslocamento proporcional da linha à medida que a renda cresce, mantendo uma dinâmica na análise econômica (CORRÊA, 2011, p. 36-39). Não obstante isso, a metodologia apresenta como desvantagem a dificuldade em determinar o tamanho da parcela ideal (quarta, quinta ou décima parte da população) para efeito de estabelecer as comparações entre as rendas dos diversos grupos e definição da linha de indigência.

O terceiro modo de medição da pobreza é o subjetivo, o qual encontra amparo no estudo de Narayan<sup>81</sup> (CRESPO; GUROVITZ, 2002, p. 8). Tal critério leva em conta a percepção segundo a qual os indivíduos de cada sociedade definem como necessidades básicas. Se pelo lado positivo combina a definição de um valor fixo (medida absoluta) com a

---

<sup>79</sup> Autores como Asselin ousaram definir o que comporia a cesta de necessidades básicas de uma família. Seriam eles: renda, educação, saúde, nutrição, acesso à água potável e saneamento, trabalho, habitação, crédito, acesso a mercados e bem-estar social (CORRÊA, 2011, p. 36). Observe-se o caráter subjetivo de diversos itens.

<sup>80</sup> Basta analisar que em 1900 não fazia sentido analisar se uma família era pobre ou não por ela possuir televisor ou geladeira. Hoje esses itens poderiam facilmente compor uma cesta básica ou intermediária.

<sup>81</sup> Deepa Narayan (2000) desenvolve sua análise e propõe maiores desdobramentos do conceito de pobreza a partir do conceito de Sen. Ele lançou um procedimento de “Avaliações Participativas sobre a Pobreza” (APP’s) com o objetivo de incorporar às discussões sobre a pobreza uma dimensão humana e social. Essa avaliação incorpora dados retirados de entrevistas realizadas junto às populações desprovidas de meios de sobrevivência, em vários países do mundo. Trata-se da síntese de autoavaliação da parcela da sociedade que vive em condições precárias e sob fortes privações, ou seja, *aferência da opinião do pobre sobre como é ser pobre* (SIQUEIRA, 2013, p. 140).

relativização das necessidades de acordo com cada contexto (medida relativa), de outra sorte encontra vício na possível má interpretação das perguntas por partes dos entrevistados e na diferença natural de pessoa para pessoa sobre o que ela considera como necessidade básica (CORRÊA, 2011, p. 36-39). Além disso, alguns estudiosos da mensuração da pobreza criticam o critério subjetivo, pois nem sempre os indivíduos são os “melhores juízes” daquilo é melhor para eles (K-DESSALLIEN, 2003).

Por fim, existem formas de medição baseados em critérios objetivos, os quais são predominantes nos trabalhos desenvolvidos nessa área. O critério objetivo é desenvolvido a partir de duas abordagens clássicas de mensuração, não mutuamente excludentes: as necessidades básicas e as linhas de pobreza (CODES, 2004, p. 133).

A perspectiva das necessidades básicas surgiu em meados da década de 50 e parte da ideia segundo a qual o progresso social poder ser melhor aferido através do atendimento de um conjunto de necessidades consideradas essenciais para o ser humano (alimentação, saúde, educação, etc.), portanto, não apenas por meio do mero crescimento econômico. Tal abordagem transcende os aspectos estritamente econômicos da pobreza, pois passa a ser considerado pobre a pessoa que não dispõe de recursos para promover uma existência digna e integral.

Em termos práticos, a medição da pobreza por meio da abordagem das capacidades básicas consiste na definição de indicadores adequados para cada necessidade considerado como tal. Nesse caso, deve-se levar em conta as características da pobreza em uma dada sociedade e a disponibilidade de dados acerca das condições de vida da população analisada. Saliente-se que é consensual entre os especialistas que uma abordagem mínima das necessidades básicas tem que incluir pelo menos comida, condições sanitárias e escola, por serem consideradas as dimensões mais fundamentais (ROCHA, 1997).

A outra forma objetiva de mensurar a pobreza com base em critério objetivo consiste na determinação de patamares mínimos de renda ou de linhas de pobreza<sup>82</sup>. Nesta perspectiva fala-se em pobreza no caso de renda inferior à “linha de pobreza”, e de pobreza extrema ou absoluta no caso de renda abaixo da linha de indigência. Trata-se de uma

---

<sup>82</sup> O Banco Mundial adotou por muito tempo (desde 1990) um critério absoluto unidimensional que definia que pobre era a pessoa que ganhava menos que 1 dólar por dia, em média. Essa medida foi encontrada utilizando uma técnica de paridade de poder de compra, que consistiu em analisar as linhas de pobreza de países extremamente pobres (baseadas no consumo de uma cesta de serviços e produtos), gerar uma média e definir uma linha de pobreza global. Em 2005, ocorreu uma primeira revisão desse valor e ficou definido que, devido a aplicação da mesma paridade de poder de compra em uma nova realidade mundial, o valor da nova linha passava a ser de 1,25 dólar. Em pesquisa mais recente, que levou em conta o ano de 2011, surgiu a nova e mais atual linha desse critério, que define como padrão o valor de 1,90 dólar (WORLD BANK, 2015).

ferramenta mais usual na definição de pobreza a partir em termos de recursos monetários satisfatório que satisfazem às necessidades colocadas na esfera do consumo pessoal.

Em termos empíricos, o critério da linha de pobreza consiste na atribuição de uma quantia considerada suficiente para se adquirir uma lista de bens e serviços básicos, identificando como pobres aqueles cuja renda é mais baixa que o mínimo definido (ROCHA, 1997). Pode estar associado aos conceitos de pobreza absoluta ou relativa. No primeiro caso, a linha de indigência ou de pobreza extrema refere-se à renda necessária à reprodução exclusivamente calórica, à simples sobrevivência do indivíduo. Já no segundo caso, a definição da linha de pobreza é composta também por despesas necessárias para o vestuário, o transporte e a moradia, tratando-se, portanto, de uma abordagem relativa, necessariamente ligada a parâmetros culturais (CODES, 2004, p. 136).

Atualmente, começam a ser desenvolvidos novos critérios ou índices de medição que vão além das perspectivas tradicionais acima analisadas. Por exemplo, as abordagens da pobreza sob a perspectiva de gênero, da localidade, da etnia, etc., bem como a avaliação de acesso às prerrogativas da cidadania, este último ainda de forma bem embrionária nos países desenvolvidos.

O importante é a análise da pobreza sob múltiplas perspectivas e que as técnicas de medição utilizem critérios variados, os quais se integrem e se articulem na compreensão mais completa desse fenômeno multifacetado da pobreza e de seu processo de evolução. Nesse sentido, é a lição de Salama e Destremau (2001, p. 20),

[...] os diversos indicadores são úteis. Limitada a um indicador, a medida é redutora, portanto, pouco eficiente. Concebida a partir de indicadores variados e levando em consideração algumas das múltiplas dimensões da pobreza, ela é mais operacional, pois possibilita analisar a evolução da pobreza. A análise socioeconômica permite atribuir a certos fatores, como crescimento insuficiente e inflação alta, propriedade fundiária dividida de forma desigual, catástrofes naturais etc., uma responsabilidade nessa evolução, e definir assim as políticas econômicas possíveis, permitindo aliviar essa pobreza ao agir sobre os fatores que a teriam agravado. Medidas baseadas em critérios diversos e indicadores permitem, então, construir uma ideia dos esforços a serem feitos (redistribuição dos salários, medidas fiscais...) e, ao mesmo tempo, da natureza desses esforços (programas nacionais ou dirigidos...) para atenuar a pobreza.

No caso brasileiro<sup>83</sup>, vem ocorrendo nos últimos anos algumas tentativas de aferir a pobreza em situações específicas, a partir de uma perspectiva macrossocial baseada em

---

<sup>83</sup> Ressalte-se que a abordagem monetária unidimensional ainda prevalece na maioria dos estudos, discussões e determinações de linhas de pobreza em nosso país (SILVA; LACERDA; NEDER, 2011, p.28). Há, portanto, um forte destaque à visão utilitarista, em que se define pobreza em função do consumo e não em função do indivíduo. Por muito tempo se utilizou (e ainda se utiliza em determinados casos) as linhas de pobreza e de



dados censitários (CODES, 2004, p. 138). Tratam-se de trabalhos que, utilizando técnicas modernas de geoprocessamento de informações, têm produzido os chamados “mapas da exclusão social”, os quais registram as configurações espaciais de variáveis e índices de exclusão social elaborados pelos próprios pesquisadores.

Pode-se citar como exemplo dessas iniciativas o “Mapa da Exclusão/Inclusão Social da Cidade de São Paulo: Dinâmica Social dos Anos 90” (SPOSATI *et al.*, 2000), baseado em um trabalho iniciado em 1995 e que, com base em segunda edição lançada em 2000, pode constatar tendências espaciais e temporais dos fenômenos analisados na cidade. Outro caso interessante é o “Atlas da Exclusão Social” (POCHMANN *et al.*, 2003), que apresenta uma abordagem municipal com base nos dados do Censo do IBGE de 2000.

Como se vê, essas pesquisas revelam uma tendência entre os estudiosos do assunto, notadamente entre os brasileiros, de procurar entender o fenômeno social da pobreza em distintos contextos, além de demonstrarem um avanço na elaboração de indicadores de pobreza mais sofisticados e afins ao desenvolvimento no campo teórico-conceitual (CODES, 2004, p. 139).

Com efeito, para captar essa complexa questão social, é necessário o desenvolvimento de novas técnicas multivariadas, que articulem os mais diversos indicadores, inclusive no que diz respeito aos trabalhos que relacionam a pobreza com o acesso e o exercício dos direitos de cidadania. Desse modo, apesar do desenvolvimento de novas técnicas de medir nos últimos tempos, cada vez mais plúrimas e adequadas para a compreensão das realidades da pobreza, a evolução deve prosseguir.

---

indigência baseadas em frações do salário-mínimo. Pobre era considerado aquele que tinha renda domiciliar per capita inferior a meio salário-mínimo e indigente aquele com renda per capita inferior à metade disso (LOUREIRO; SULIANO; OLIVEIRA, 2010, p.4).

#### 4 PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA DE RENDA NA AMÉRICA LATINA: BRASIL, MÉXICO, ARGENTINA E CHILE

No cenário mundial, as políticas públicas de transferência de renda para as populações mais pobres começaram a integrar a agenda pública global a partir do final dos anos 1980, surgidas e pensadas, na origem, como medidas experimentais e transitórias (CASTEL, 2008, p. 546), mas que terminam por caracterizar de forma permanente os sistemas políticos e econômicos pós-modernos. Elas aparecem num contexto de transição de um capitalismo eminentemente industrial, fundada no modelo *fordista de acumulação*<sup>84</sup>, com alta demanda por empregos na chamada indústria de base, para uma economia dominada pela financeirização dos mercados e pela prestação de serviços, caracterizada pelo desenvolvimento da tecnologia da informação e da automação/mecanização da mão-de-obra.

Assim, surge, na expressão de Castel (2008), um aumento crescente da categoria dos “inadaptados sociais”, ou seja, daquele contingente populacional que não consegue se integrar à sociedade salarial e, por consequência, ao sistema de proteção social contra os riscos que essa condição oferece. Para esses inadaptados sociais ou “população problema” as tradicionais políticas de integração<sup>85</sup> já não seriam suficientes ou se mostram inadequadas com os imperativos do progresso e do desenvolvimento econômico, uma vez que, por seu cunho universalista, mostram-se dispendiosas e contrárias às concepções de austeridade e arrocho fiscal caracterizadores da ideologia neoliberal.

Nesse contexto, desenvolvem-se as chamadas políticas de inserção, como medidas típicas do capitalismo neoliberal e que buscam compensar os efeitos do crescimento das taxas de desemprego e de pobreza crescentes a partir de meados da década de 1970 como decorrência da crise econômica surgida na época (Crise do Petróleo), marcada por enormes *déficits públicos* e por altas taxas de inflação tanto nos países ricos como nos chamados países em desenvolvimento, levando ao já conhecido desmonte ou enfraquecimento do Estado do Bem-Estar Social<sup>86</sup>.

---

<sup>84</sup> Por modelo de acumulação fordista, entenda-se a predominância absoluta do trabalho assalariado como forma de inserção social e de acesso à renda (CHESNAIS, 1998).

<sup>85</sup> Segundo Castel, as políticas de integração devem ser entendidas como aquelas que buscam os grandes equilíbrios, pela homogeneização da sociedade a partir do centro. São desenvolvidas por meio de diretrizes gerias num quadro nacional. É o caso das tentativas para promover o acesso de todos aos serviços públicos e à instrução, uma redução das desigualdades sociais e uma melhor divisão das oportunidades, o desenvolvimento das proteções e a consolidação da condição salarial (CASTEL, 2008, p. 538).

<sup>86</sup> De um modo geral não se pode falar apropriadamente de um Estado do Bem-Estar social na América Latina, posto que este modelo nunca veio a se concretizar de forma plena nessa localidade. Contudo, nos países que viveram essa experiência, notadamente no continente Europeu, é nítida a diminuição de benefícios e direitos sociais, principalmente no campo sócio-assistencial (CHADE, 2011, *online*).

Nesse mesmo processo, ocorre um movimento de expansão da política de mundialização dos fluxos de bens, serviços, pessoas, tecnologias e capital, caracterizada na conjuntura atual essencialmente por um movimento especulativo que se consubstanciou na predominância do capital financeiro sobre o capital industrial e comercial, em regra acompanhada por uma desregulação do mercado financeiro, movimento este ao qual se denominou globalização<sup>87</sup>.

O desemprego, agora estrutural, é um problema crônico que alcança a todos – contudo de forma mais grave aos mais pobres –, tornando cada vez maior o número de necessitados da ajuda social. Segundo Antunes (1999), há uma tendência à “desproletarização” do trabalhador pelo desemprego estrutural e a “subproletarização”, pelo trabalho precarizado, subcontratado e terceirizado. O resultado disso é, nas palavras de Paulo Netto (1999, p. 96), uma “miríade de segmentos desprotegidos”, desde aposentados com pensões miseráveis, crianças e adolescentes sem qualquer cobertura social, minorias e/ou imigrantes, doentes estigmatizados – como aidéticos – e, principalmente, trabalhadores expulsos do mercado de trabalho.

Urge salientar que as políticas de inserção, nas quais se enquadram as transferências de renda, obedecem a uma lógica da *discriminação positiva*, ou seja, “definem com precisão a clientela e as zonas singulares do espaço social e desenvolvem estratégias específicas para elas” (CASTEL, 2008, p. 538). Como o atual modelo econômico não mais permite a integração de todos por meio do pleno emprego, a Seguridade Social, como um sistema amplo e universal a cobrir coletivamente todas as situações de risco social – tal como a pensava Beveridge –, perde espaço para a ajuda social focalizada e voltada para um público alvo bem específico: crianças em dificuldades, pessoas idosas economicamente fracas, inválidos, famílias de baixa renda ou desintegradas e, agora também, os desempregados.

É nessa perspectiva que surgem os programas de transferência de renda – por alguns chamados de “ programas de renda mínima” –, não apenas na Europa<sup>88</sup>, de onde provém a sua origem, mas também em outras localidades como os EUA<sup>89</sup> e a América Latina.

---

<sup>87</sup> “A globalização pode ser entendida como a interação de três processos distintos, que têm ocorrido ao longo dos últimos vinte anos, e afetam as dimensões financeira, produtivo-real, comercial e tecnológica das relações econômicas mundiais. Esses processos são: a expansão extraordinária dos fluxos internacionais de bens, serviços e capitais; o acirramento da concorrência nos mercados internacionais; e a maior integração entre sistemas econômicos nacionais”. (GONÇALVES, 1999, p. 24-25).

<sup>88</sup> Alguns países Europeus foram pioneiros na criação de programas de renda mínima: Suécia (1932), Reino Unido (1948), Alemanha (1961), Países Baixos (1960-1970), Bélgica (1974), Irlanda (1977) Luxemburgo (1986) e França (1988).

<sup>89</sup> Com uma cobertura de aproximadamente 40 milhões de pessoas (2013), os EUA também possuem seu programa alimentar para a população em situação de pobreza. Trata-se do *Supplemental Nutrition Assistance*

A ideia central dessa política social de inserção consiste no fornecimento de uma renda mínima de subsistência para as famílias mais carentes, com a finalidade de melhorar os indicadores sociais e de promover o alívio imediato da pobreza para grupos familiares considerados como “inadaptados sociais”.

Importante ter em mente que essa ação pública de intervenção na pobreza sofre os influxos e deve ser compreendida a partir do modelo de Estado do Bem-Estar prevalecente no país de sua implantação, não sendo algo tão homogêneo como a princípio se possa pensar. Pelo contrário, as evidências mostram que em cada caso específico o significado e a trajetória deste tipo de programa foram sendo selecionados com base em um paradigma particular de regime de bem-estar.

Tal perspectiva leva estudiosos do tema (BARBA SOLANO, 2008; 2009) a sustentar que o campo das políticas e programas sociais na América Latina podem ser descritos metaforicamente como verdadeiros “campos de batalha”, entendidos estes como espaços nos quais os distintos paradigmas de bem-estar se enfrentam e tentam se estabelecer como hegemônicos. Desse modo, os paradigmas do bem-estar podem ser definidos como modelos normativos para estudar, projetar, operar e avaliar políticas sociais. Cada paradigma foi construído a partir de distintas tradições e discursos sociopolíticos, diferentes escolas acadêmicas e diversas experiências práticas (BARBA SOLANO, 2007).

Em suma, são três os paradigmas fundamentais dos modelos de proteção social na América Latina e no mundo, utilizando-se, para tanto, da classificação dos “mundos do bem-estar” aos quais faz referência Esping-Andersen (1990) em sua teoria sobre os regimes de bem-estar. O paradigma residual está baseado num discurso liberal situando as políticas de bem-estar no âmbito de mercado, constituindo-se no principal cabedal teórico que influencia a construção das políticas sociais norte-americanas. Por sua vez, o paradigma conservador e corporativista situa o campo da ajuda social no âmbito familiar<sup>90</sup> e nas relações de reciprocidade entre grupos profissionais, servindo de modelo para a política social de alguns países da Europa Continental como Alemanha e França. Por fim, o chamado paradigma social-democrático atribui a responsabilidade predominante pelo sócio-assistencial ao Estado, mas não exclui outras instâncias e até incentiva a atuação da iniciativa privada. Nele os

---

*Program – SNAP* que substituiu um antigo programa de tíquetes alimentação (*Food Stamps*) e que fornece aos seus beneficiários cerca de US\$ 4 por dia.

<sup>90</sup> Ajouz (2012, p. 161) afirma que “os programas e benefícios instituídos pelo Estado no âmbito sócio-assistencial devem privilegiar medidas destinadas a restaurar o *self-respect* e a independência dos indivíduos segundo as circunstâncias de suas relações familiares e sociais. Devem prestigiar, tanto quanto possível, grupos sociais como família, porque nestas esferas muitas demandas assistenciais podem ser resolvidas sem apelo aos poderes públicos”.

direitos sociais e de cidadania são “desmercadorizados”<sup>91</sup> e vistos como obrigações estatais universais, sendo o modelo concebido na experiência social dos países escandinavos (BARBA SOLANO, 2007).

Este enfoque é bastante pertinente para comparar os distintos tipos de programa de transferência de renda desenvolvidos na América Latina, porque embora tenham muitos pontos em comum, é possível encontrar nuances e diferenças entre eles que expressam a ótica prevalecente em matéria de bem-estar social nos distintos tipos de regimes de bem-estar regionais. Neste sentido, é de se assinalar que as políticas sociais desenvolvidas na América Latina não são equivalentes e não distribuem a mesma quantidade de bem-estar do que as praticadas pelas grandes economias da OCDE<sup>92</sup>.

#### 4.1 Os Programas de Transferência de Renda na América Latina

Os Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC) têm se expandido na América Latina e Caribe ao longo dos últimos 30 (trinta) anos. Um número permite compreender o grau de expansão desses programas: 125 milhões de pessoas cobertas ou atendidas nesta região no ano de 2013. Em termos comparativos, nesse mesmo ano, a cobertura de programas de transferência de renda não condicionada era 8 (oito) vezes menor (GENTILINI; HONORATI; YEMTSOV, 2014). Em 2015, de acordo com a base de dados da CEPAL (2015), vinte países da região possuíam algum programa vigente.

Na América Latina, os PTRC's<sup>93</sup> possuem uma estrutura básica comum consistente na entrega de recursos monetários (e não monetários) a famílias em situação de pobreza e extrema pobreza e que possuem um ou mais filhos menores de idade, com a condição de cumprir com certos compromissos associados ao melhoramento de suas

---

<sup>91</sup> “Quando os mercados se tornam universais e hegemônicos é que o bem-estar dos indivíduos passou a depender inteiramente de relações monetárias. Despojar a sociedade das camadas institucionais que garantiam a reprodução social fora do contrato de trabalho significou a mercadorização das pessoas. A introdução dos direitos sociais modernos, por sua vez, implica um afrouxamento do *status* de pura mercadoria. A desmercadorização ocorre quando a prestação de um serviço é vista como uma questão de direito ou quando uma pessoa pode manter-se sem depender do mercado” (ESPING-ANDERSEN, 1990, p. 102).

<sup>92</sup> Enquanto na AL os programas de transferência têm por objetivo o combate a situações estruturais de pobreza permanente, na Europa, por exemplo, os programas são eminentemente provisórios e visam amparar as famílias em situações excepcionais, como desemprego, doença, etc. Cresce atualmente sob forte apoio dos economistas Thomas Pickety e Joseph Stiglitz, a ideia de implantação de uma Renda Básica Universal – RBU, ou seja, o pagamento de uma renda mensal às famílias sem exigência de qualquer condicionalidade (POR QUE MILHARES DE PESSOAS..., 2017, *online*).

<sup>93</sup> Importante ressaltar que os PTRC's integram as políticas de assistência social dos referidos países e constituem parte da chamada proteção social não contributiva, ou seja, as famílias destinatárias recebem transferências monetárias do Estado independentemente de sua participação no mercado formal de trabalho e/ou do pagamento de contribuições sociais.

capacidades humanas, por exemplo, assegurando às crianças frequência a escola e acompanhamentos por controles de saúde. Segundo Cecchini e Madariaga (2011), os programas cumprem dois objetivos de forma simultânea: primeiro, no curto prazo, promovendo o alívio imediato da pobreza – mediante o aumento do consumo das famílias pobres favorecido pelo aumento das transferências; segundo, desta feita no longo prazo, mediante o fortalecimento das capacidades das crianças impulsionado pelas condicionalidades ou corresponsabilidades familiares.

Os resultados positivos obtidos na região revelam a importância dessa política social na implementação do desenvolvimento sustentável e na realização da prosperidade compartilhada, constituindo-se, por conta disso, num modelo admirado e seguido em todo o mundo<sup>94</sup>. Respaldo em análises estatísticas rigorosas, os relatórios e estudos dos programas são uniformes em apontar para uma significativa melhora em distintas dimensões do bem-estar da população atendida, sobretudo em relação a redução da pobreza e por meio da acumulação de capital humano (educação, saúde e nutrição), com repercussões importantes no consumo das famílias, no desempenho escolar, na saúde infantil (GENTILINI; HONORATI; YEMTSOV, 2014).

Enrique Valência (2008 p. 501-502) assinala a constituição de um corpo teórico/acadêmico em período muito curto em torno deste tipo de programa, o que respalda com muito entusiasmo a eficiência administrativa, a pertinência social e a capacidade teórica e financeira deste tipo de intervenção para: reduzir a pobreza e a desigualdade; promover a acumulação de capital humano; e impedir a reprodução intergeracional da pobreza. Este mesmo corpo teórico formado por acadêmicos, juntamente com Instituições Financeiras Internacionais (IFI's), atuam de modo a expandir e respaldar a avaliação desses programas, validando seus resultados e o papel crucial desempenhado pelos mesmos nesta área.

A possibilidade de se verificar a existência de algumas características que, gradualmente, vão formando um paradigma ou “modelo convencional” nestes programas: focalização na pobreza extrema; maximização dos resultados com o menor custo; intervir promovendo a demanda para não alterar o funcionamento do mercado; buscar como objetivo primordial interromper a reprodução intergeracional da pobreza; concentrar suas ações nas

---

<sup>94</sup> As experiências em transferência condicionada de renda têm se espalhado pelo mundo inteiro, principalmente na África e Ásia a partir do modelo latino americano. Em 2008, segundo estudo divulgado pelo Banco Mundial (2014) denominado “CCT wave” (a onda das Transferências Monetárias Condicionadas – TMC) havia no mundo apenas 30 programas dessa natureza, dos quais 17 eram na AL e 6 no Sul da Ásia. Cinco anos depois (2013), a cifra aumentou significativamente: 52 programas no mundo, dos quais 19 só na América Latina. O restante se divide da seguinte forma: 13 na África, 6 no Oeste da Ásia e Pacífico, 6 no Oeste da Europa e na Ásia Central, 3 no Oriente Médio e Norte da África e 5 no Sul da Ásia (GENTILINI; HONORATI; YEMTSOV, 2014).

famílias mais pobres, colocando no centro a infância, adolescência e a juventude; promover mudanças nas estratégias de sobrevivência das famílias, através de condicionalidades em matéria de educação e saúde; pagar os custos de oportunidade gerados pela perda de renda familiar com resultado do atendimento das crianças nas escolas; favorecer uma relação direta entre os governos nacionais e os beneficiários; e gerir avaliação de seus resultados e impactos (VALÊNCIA, 2008, p. 503-504).

Por outro lado, cabe salientar que o contexto histórico, econômico e político ensejador do surgimento desse modo de intervenção é muito similar nos países da América Latina. Na maior parte dos casos, são países recém-saídos de uma ditadura militar e vivendo um período de transição democrática iniciada na década de 1980, transição esta que foi acompanhada por um sensível aumento dos indicadores de desigualdade social e das taxas de desemprego. A chamada “crise da dívida” externa e a existência de vigorosos desequilíbrios macroeconômicos são fatores também comuns e impuseram a adoção de medidas econômicas<sup>95</sup> por parte dos países latino americanos sob orientação neoliberal dos países centrais e de organismos multilaterais<sup>96</sup> (NASCIMENTO *et al.*, 2009, p. 184-185).

As medidas neoliberais de ajuste econômico impostas aos países da região partiam da premissa segundo a qual, uma vez implantadas, o retorno do crescimento econômico seria breve; e a melhoria dos indicadores sociais, uma questão de tempo. Trata-se de velho paradigma da economia liberal do fomento indireto: aumenta-se o tamanho do bolo para, somente depois, dividi-lo. Contudo, essa promessa prosperidade não se realizou<sup>97</sup>. Ao contrário, segundo Sosa Elízaga (2011), houve um significativo aumento da pobreza e da indigência na região (40% e 20%, respectivamente), acompanhado por altos índices de desemprego. Nas palavras da referida autora:

*Uno de los datos más escalofriantes del período es, precisamente, el del desempleo. Si tomado en cuenta la reiteración del discurso de los organismos internacionales*

<sup>95</sup> As medidas de “estabilidade econômica” gestados no âmbito do chamado Consenso de Washington consistiam essencialmente no seguinte: i) um pacote de reformas estruturais, comportando a liberalização da conta corrente do balanço de pagamentos e de sua conta de capitais, a desregulamentação do controle de preços na economia (particularmente salários, taxas de câmbio e taxa de juros) e a privatização de áreas importantes da atividade produtiva; ii) políticas macroeconômicas de estabilização, com o objetivo de superar a “crise da dívida” externa, eliminando os desequilíbrios socioeconômico, com alto déficit e alta inflação (WILLIAMSON, 2004).

<sup>96</sup> Na América Latina, o país pioneiro a aderir à lógica neoliberal globalizante foi o Chile de Pinochet em seguida o México e a Argentina. No Brasil, esta adesão ocorreu no governo Collor na década de 1990. As instituições multilaterais encarregadas dessas medidas foram o Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional – FMI que se encarregaram de estabelecer “um plano único de ajustamento das economias periféricas”.

<sup>97</sup> Segundo Pastorini (2004, p. 78), os próprios organismos multilaterais reconhecem que as medidas no ajuste neoliberal provocam retrocessos perversos às esferas econômicas e social, o que, porém, é explicado como “um desequilíbrio transitório e necessário” para sustentar o “processo de modernização”, contudo estas políticas levaram uma vulnerabilização em massa da classe trabalhadora, dada à exclusão e à “nova pobreza”.

*en el sentido de que la depuración de la economía y el adelgazamiento del Estado darían lugar a que se desatara la energía del mercado y proliferaran nuevas fuentes de empleo en la industria, la agricultura e y los servicios, podremos reconocer el impacto de cuarenta años de crecimiento mínimo del empleo y pérdida generalizada de la capacidad adquisitiva del salario. Es, nos parece, una muestra evidente de que el dominio del mercado resulta completamente incapaz de proveer garantías básicas para la incorporación de la población a una vida social, buscando el sustento a través de su trabajo. (SOSA ELÍZAGA, 2011, p. 158)*

Outro aspecto importante a ser observado refere-se à necessidade de compreender a diferença existente entre os diferentes programas em razão dos diferentes contextos em que os mesmos foram elaborados, marcados por distintas concepções de regime de bem-estar e como se articulam com os diversos paradigmas de bem-estar dominantes em cada um desses regimes. Por exemplo, em alguns programas (como o *Más Familias em Acción* na Colômbia) o objetivo principal é promover o desenvolvimento humano da população mais pobre por meio do aumento dos níveis de utilização da educação pública e dos serviços de saúde, removendo as barreiras de acesso. Em outros (como o *Bolsa Família* no Brasil), compreende-se a transferência de renda como um direito de cidadania e as condições vinculadas a saúde e educação como parte do reforço ao acesso desses direitos.

Desse modo, fundamentando-se nas premissas teórico supra alinhavadas, será analisado no item seguinte quatro experiências de transferência renda condicionada na AL nos seguintes países: México, Brasil, Colômbia e Chile. A partir de uma aproximação dos programas implantados nos referidos países, buscar-se-á verificar de que modo esse modelo de intervenção contribui para o combate à pobreza e à melhoria das condições de bem-estar da população. Em suma, serão analisados, dentre outros em razão das especificidades locais, os seguintes aspectos: população alvo, critérios de elegibilidade, benefícios ou auxílios monetários, condicionalidades e resultados obtidos.

Além da similitude entre os referidos programas, a escolha dos mesmos foi motivada, dentre outros fatores, pelo tamanho da cobertura populacional e pelo percentual da população total abrangida. Segundo Gentilini, Honorati e Yemtsov (2014), em termos de tamanho global, os programas do Brasil (1º), do México (2º) e da Colômbia (4º) estão entre os quatro maiores do mundo, abrangendo um contingente populacional em 2013 de 57,753 milhões (Bolsa Família), 32,340 milhões (Oportunidades) e 11,719 milhões (Familias em Acción). O programa do Chile, embora não ostente semelhante dimensão em termos de população atendida (apenas 1,148 milhões), cobre toda a população em situação de pobreza considerada pela CEPAL, além de ter sofrido uma relevante mudança de concepção em 2013, que torna interessante sua inclusão no presente estudo.



## 4.2 O Programa no México: *Prospera*

Nos últimos anos, o México criou vários projetos programas que buscam melhorar as condições de vida da população mais pobre, notadamente localizada no âmbito rural, propiciando sua inclusão nos sistemas de saúde, educação e previdência social, ou criando e ampliando novos sistemas de proteção social, dentre os quais pode-se elencar os benefícios de caráter assistencial de transferência de renda condicionada.

Nesse prumo, o México foi pioneiro na América Latina na ampliação da proteção social aos mais pobres, sendo o primeiro país da região a implantar políticas públicas sociais de transferência de renda condicionada, o que certamente foi impulsionado pela crise econômica ocorrida na década de 1980<sup>98</sup>, gerada, em grande parte, por conta dos ajustes estruturais de matiz neoliberal. Com efeito, no ano de 1989, foi criado o primeiro programa de assistência aos pobres denominado de Programa Nacional de Solidariedade.

Posteriormente, no ano de 1997, durante o governo do presidente Ernesto Zedillo, foi criado o *Progresa* cujo intento principal era romper com a transmissão intergeracional da pobreza mediante o desenvolvimento de capacidades básicas de famílias encontradas nesta condição, apoiando-as para que tenham acesso a bens e serviços sociais básicos (CEPAL, 2013).

Inicialmente, o *Progresa* atendeu um contingente de apenas 300 mil famílias pobres localizadas em áreas rurais com população inferior a 2,5 mil habitantes<sup>99</sup>, uma vez que eram nessas localidades onde se concentravam os maiores índices de pobreza e desigualdades sociais no país. Com o sucesso do programa, houve uma expansão da política, de modo que, a partir do no ano de 2000, o *Progresa* chegou a alcançar 2,5 milhões de famílias e, no ano seguinte (2001), a política pública foi estendida para alcançar também a população urbana, passando, a partir de então, a ser denominado de Programa de Desenvolvimento Humano Oportunidades, ou apenas *Oportunidades*.

Em 2014, o *Progresa* recebeu uma nova nomenclatura e passou a se chamar Programa de Inclusão Social *Prospera*, conhecido por *Prospera*. Este conta atualmente com abrangência nacional, dispondo para sua implementação do apoio da Secretaria de Saúde, da

---

<sup>98</sup> A crise da dívida externa mexicana cujo ápice foi o ano de 1982 com a decretação da moratória pelo governo em razão da repentina queda nos preços do petróleo, teve na sua raiz a aplicação da orientação para as reformas de mercado, com forte ênfase na liberação comercial e financeira, a privatização de empresas estatais e uma maior abertura para o investimento estrangeiro direto (CEPAL, 2012).

<sup>99</sup> A concepção inicial do programa era atender a população rural de regiões mais pobres que possuíam alguma infraestrutura na área de educação e saúde, isso porque essa infraestrutura possibilitava a exigências de contrapartidas necessárias para o cumprimento do programa.

Secretaria de Educação Pública e da Secretaria de Desenvolvimento Social. Segundo dados do Governo mexicano (México, 2016), o programa atende mais de 6,8 milhões de famílias com um investimento aproximado de USD 1,8 bilhões<sup>100</sup>. Dada sua importância no combate à pobreza, o Conselho Nacional de Avaliação da Política Pública de Desenvolvimento Social e Medição da Pobreza (CONEVAL) considera-o como altamente prioritário para a diminuição da pobreza extrema, tanto em relação ao bem-estar econômico como no atendimento das carências por atraso escolar e no acesso à alimentação (CONEVAL, 2013).

O objetivo geral do *Progesa* é contribuir para fortalecer o cumprimento efetivo dos direitos sociais que potenciem a quebra do ciclo intergeracional da pobreza, promovendo o desenvolvimento de competências relacionadas com a alimentação, saúde, educação e outras áreas de bem-estar das famílias beneficiárias. Sua gestão e operacionalização é de responsabilidade da Coordenação Nacional do *Prospera*<sup>101</sup>, órgão descentralizado da Secretaria de Desenvolvimento Social em coordenação com outras instâncias governamentais.

Na realização de tal objetivo, possui três componentes e quatro linhas de ação. Referidos componentes são: i) alimentação, “através da entrega de apoios monetários diretos às famílias beneficiárias para contribuir a que melhorem a quantidade, qualidade e diversidade de sua alimentação”; ii) saúde, “através de ações de promoção da saúde para prevenção de enfermidades, assim como o impulso para o acesso a serviços de saúde de qualidade”; iii) educação, “por meio de uma maior cobertura educativa, com a concessão de bolsas de estudo como incentivo para permanência e progresso escolar” (SEDESOL, 2014): 4). Já no que se refere linhas de ação do *Prospera*, elas são as seguintes: i) inclusão produtiva; ii) inclusão laboral; iii) inclusão financeira; iv) inclusão social.

Com relação à elegibilidade, o programa conta com dois critérios para escolha das famílias que constituem a “população objetivo”, os quais estão relacionados ao momento da intervenção, ou seja, o ingresso (*incorporación*) e permanência no programa. Para o ingresso, as famílias<sup>102</sup> elegíveis são aquelas cuja renda per capita estimada é menor do que a Linha de Bem-Estar Mínimo (LBM)<sup>103</sup>, sendo, portanto, insuficiente para adquirir uma cesta básica,

<sup>100</sup> Segundo dados do Banco Interamericano de Desenvolvimento (2016), foi investido no *Prospera* aproximadamente US\$ 4,5 bilhões de pesos mexicanos no ano de 2014, o que representou um 0,40% do Produto Interno Bruto (PIB) mexicano no referido ano. Trata-se do maior gasto com programa de transferência de renda entre os países da América Latina e Caribe.

<sup>101</sup> Ver a respeito: <http://www.gob.mx/prospera>.

<sup>102</sup> Importante salientar que, assim como em outros PTRC's, a unidade fundamental de atenção do programa é família, entendida esta como o conjunto de pessoas que fazem vida em comum na mesma residência, unidos ou não por parentesco, que compartilham gastos de manutenção e preparam os alimentos na mesma cozinha.

<sup>103</sup> Linha que permite quantificar a população que, mesmo ao fazer uso de toda sua renda na compra de alimentos, não pode adquirir o indispensável para ter uma nutrição adequada, e que é utilizada como referência na metodologia de focalização pelo programa e também para atualização dos valores dos benefícios. Tal linha de

cujas condições socioeconômicas e de ingresso impedem desenvolver as capacidades de seus integrantes em matéria de alimentação, saúde e educação. Para a permanência dos beneficiários, além das famílias com renda per capita inferior a LBM, são elegíveis ao programa os grupos familiares cuja renda per capita se encontra acima da LBM e abaixo da Linha de Verificações Permanentes de Condições Socioeconômicas (LVPCS)<sup>104</sup>, sempre e quando exista na família algum integrante menor de 12 anos que possa continuar sendo beneficiário do programa e/ou alguma mulher menor de 49 anos.

Com relação ao pagamento das transferências monetárias, as famílias beneficiárias dos prospera recebem bimestralmente os pagamentos que se agrupam ou correspondem aos três componentes do programa: alimentação, saúde e educação. Em regra, o benefício é pago por meio de cartão magnético e normalmente o responsável pelo recebimento é a mulher, salvo se não houver membro feminino no grupo ou em caso de impossibilidade.

No componente alimentar, são quatro benefícios, dos quais três sem condicionalidades<sup>105</sup>: i) Melhoria da qualidade, quantidade e variedade da nutrição: \$ 335<sup>106</sup>; ii) Compensação da alta internacional de preços: \$ 140; iii) Apoiar<sup>107</sup>: \$ 88. O outro benefício do componente alimentar é direcionado para famílias com crianças de 0 a 9 anos (até três benefícios por família) que não recebam uma bolsa escolar, no valor de \$ 120, com ou sem condicionalidade.

Em relação à saúde, não há pagamento de benefício monetários, mas apenas o fornecimento de serviços de atenção médica primária, tais como oficinas de autocuidado com da saúde, acompanhamento nutricional, fomento e melhoraria das condições de vida dos jovens maiores. Vale lembrar que o comparecimento aos serviços de saúde funciona também como uma condicionante para o pagamento de alguns benefícios.

Por fim, no campo da educação, há três espécies de benefícios:

---

bem-estar é definida pelo CONEVAL e corrigida pela Coordenação Nacional, podendo ser consultada no seguinte site: <http://www.gob.mx/prospera>.

<sup>104</sup> Esta Linha é definida pela Coordenação Nacional como valor monetário em que um grupo familiar conta com renda estimada suficiente para adquirir uma cesta básica, porém tem condições similares em relação a carência de atraso educativo, acesso a saúde e acesso a alimentação que as famílias cujas rendas estimadas são inferiores a Linha de Bem-Estar Mínimo.

<sup>105</sup> Os valores estão em pesos e a referência é o primeiro semestre de 2015.

<sup>106</sup> Apenas para se ter uma ideia, na cotação atual (19/12/2016), \$ 1 (peso) equivale a R\$ 0,166 (reais). No caso desse primeiro benefício, o valor corresponde a R\$ 55,27.

<sup>107</sup> O benefício tem caráter nitidamente complementar e deve ser usado para adquirir produtos alimentícios no Sistema Diconsa (Programa de Abastecimento Rural).

- i) “bolsas de estudo” pagamento mensal durante o ciclo escolar (10 meses) destinadas a estudantes menores de 18 (dezoito) anos, cujos valores<sup>108</sup> variam conforme a localidade (rural ou urbana), o sexo e a série ou o nível em que se encontra o estudante, tendo por objetivo apoiar a matrícula, a permanência e assistência regular à educação básica (primária e secundária) e ao Ensino Médio Superior (EMS);
- ii) “utilidades escolares” que é um benefício pago para apoiar a aquisição de material escolar, uma única vez por ano, possuindo três valores: \$ 235 (estudantes primários – primeira parcela), \$ 115 (estudantes primários – segunda parcela) e 440 (estudantes secundários e do ensino médio superior – parcela única);
- iii) “Jovens com *Prospera*” que funciona como um prêmio pago em parcela única para o estudante que concluir o Ensino Médio Superior antes dos 22 (vinte e dois) anos de idade, no valor de \$ 4.890,00.

Para o recebimento do apoio financeiro, o governo mexicano considera importantíssimo o cumprimento das condicionalidades na área da saúde e educação, uma vez que a corresponsabilidade dos beneficiários é entendida como um importante mecanismo de eficácia do programa. O não atendimento das corresponsabilidades implicará na saída da família beneficiária do programa através do mecanismo de suspensão temporária ou indeterminada (parcial ou total) ou saída ou exclusão definitiva<sup>109</sup>.

Na área da saúde, as condicionantes são as seguintes: i) registro na unidade de saúde nas datas indicadas pelo programa<sup>110</sup>; ii) assistência de todos os integrantes do grupo familiar nas consultas programadas pelos serviços de saúde; iii) participação nas ações educativas ou de capacitação para o autocuidado com a saúde<sup>111</sup>. Interessante observar que todos os membros do grupo familiar devem cumprir essa condicionalidade, ao contrário dos outros PTRC's nos quais apenas as crianças menores de 7 (sete) anos e as lactantes é que estão obrigadas a corresponsabilidade em saúde.

<sup>108</sup> Os valores vão de \$ 175 (menores de 18 anos que habitam localidades com menos de 2500 habitantes no 1º e 2º anos primários) a \$ 1.120 (mulheres de 14 a 21 anos no 3º ano do Ensino Médio Superior).

<sup>109</sup> Saliente-se que para ocorrência da suspensão ou exclusão é enviada para o titular um “Aviso de Suspensão”, indicando o motivo, circunstâncias e fundamento legal de suspensão do benefício monetário, bem como indicando o procedimento e os prazos para solicitar a reativação quando for o caso.

<sup>110</sup> Por ocasião da incorporação da família ao programa, os membros do grupo recebem um “Certificado de Inscrição na Unidade de Saúde” (CRUS), o qual deve ser entregue ao funcionário da saúde para fins de registro. Como parte do registro, o funcionário da saúde confirma que cada membro da família conta com seu “CRUS” que será entregue ao pessoal da Coordenação Nacional como prova do registro.

<sup>111</sup> No momento do registro na unidade de saúde, o titular recebe um documento com as datas das consultas e das oficinas de capacitação para o autocuidado da saúde, as quais deverá assistir.

As condicionalidades do campo educativo do programa são as seguintes: i) inscrever as crianças e os jovens de até 21 (vinte e um) anos de idade e ii) apoiá-los para que assistam as aulas regularmente. Neste caso, o aluno não pode ter 4 (quatro) ou mais ausências injustificadas durante o mês, caso em que a família não receberá o apoio financeiro correspondente a esse período. E mais, se o estudante acumula 3 (três) meses de suspensão ou 12 (doze) faltas injustificadas ou mais em um mesmo ciclo escolar, o benefício é suspenso pelo resto do ciclo. No caso do ensino médio superior, o benefício do último mês do ciclo escolar (julho) é pago proporcionalmente de acordo com o número de oficinas de capacitação de autocuidado de saúde que foram assistidas pelo estudante.

Com relação aos resultados positivos do programa e dos indicadores sociais do México, é indubitável que houve uma melhoria concreta na qualidade de vida dos mais pobres e uma discreta redução da desigualdade social. Segundo a CEPAL (2010b), os mexicanos tiveram um acréscimo de 8,4 anos na expectativa de vida nas últimas décadas (1980/1985 a 2005/2010), passando de 67,7 anos para 76,1 anos. Houve também uma significativa redução da mortalidade infantil, passando de 47 mortes de crianças a cada mil nascidos vivos no período de 1980-1985 frente a 16,7 mortes no período de 2005-2010.

No campo da educação, as melhorias também são visíveis, uma vez que é cada vez maior o número de mexicanos maiores de 15 anos que sabem ler e escrever com uma redução na taxa de analfabetismo de 18,7% (1980-1985) para 7,4% (2005-2010). Trata-se de uma conquista importante na garantia dos direitos sociais fundamentais e, portanto, de um salto para melhor na qualidade de vida do povo mexicano.

Apesar disso, nos anos mais recentes (2012-2015), tem-se percebido um crescimento da pobreza e da indigência, certamente fruto da adesão do México ao NAFTA, acordo comercial que liberou diversas barreiras comerciais e trabalhistas com o EUA e o Canadá. A taxa de pobreza passou de 31,7% no ano de 2006 para 37,1% em 2012; enquanto a taxa de indigência passou 8,7% para 14,2% no mesmo período<sup>112</sup>. O CONEVAL (2015) informou que o número total de pobres passou de 45,5% em 2012 para 46,2% em 2014<sup>113</sup>. Tais dados põem em xeque a eficácia desse programa de transferência de renda em contraposição a uma política social baseada no pleno emprego, na universalidade da previdência social e na melhoria na renda dos trabalhadores<sup>114</sup>.

---

<sup>112</sup> Fonte CEPAL, considerando o critério renda.

<sup>113</sup> A CONEVAL utiliza a taxa multidimensional da pobreza.

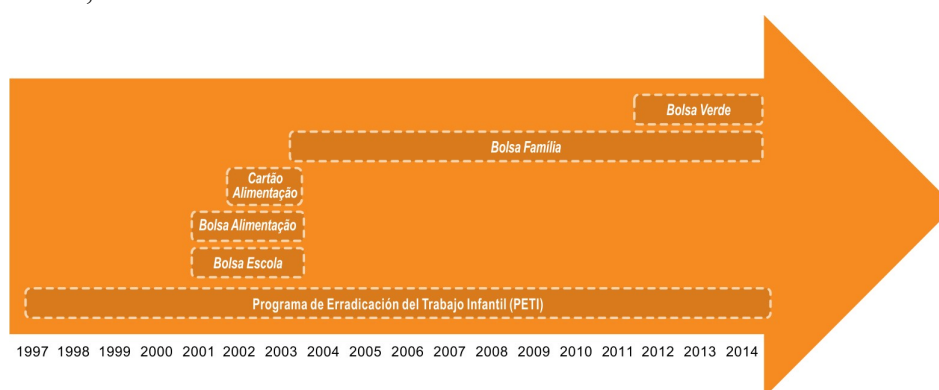
<sup>114</sup> O México possui o menor salário mínimo da América Latina, abaixo de países bem mais pobres como Haiti, Guatemala, Honduras e República Dominicana. Em média, o salário básico para 2016 está em \$ 2.220,46 (equivalente a R\$ 366,82).

### 4.3 O Programa no Brasil: Bolsa Família

O Programa Bolsa Família (PBF) é um programa de transferência condicionada de renda destinado a famílias em situação de pobreza (renda mensal per capita do grupo familiar entre R\$ 85,01 e R\$ 170,00) e extrema pobreza (renda mensal per capita familiar de até R\$ 85,00)<sup>115</sup>. O PBF foi criado pela Medida Provisória nº. 123, de 20 de outubro de 2003, convertida na Lei nº. 10.836, de 9 de janeiro de 2004, sob responsabilidade do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), e é um dos maiores programas de transferência direta de renda já implantados no mundo.

É importante salientar que um dos objetivos da criação do programa foi unificar os procedimentos de gestão e execução de várias ações de transferência de renda, cujos campos de atuação estavam sobrepostos ou em duplicidade (Exemplo: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Vale-Gás, etc.), com baixa cobertura e muitas limitações administrativas. Em 2005, também unifica suas prestações com o programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), incluindo condicionalidades específicas para famílias pobres nas quais se verifique situações de trabalho infantil. Desde 2012, incorporou também o benefício para superação da pobreza extrema, cobrindo a diferença entre a renda per capita familiar e o valor da linha da extrema pobreza.

Figura 3 – Programas de transferência de renda para redução da pobreza, Brasil, 1997-2014



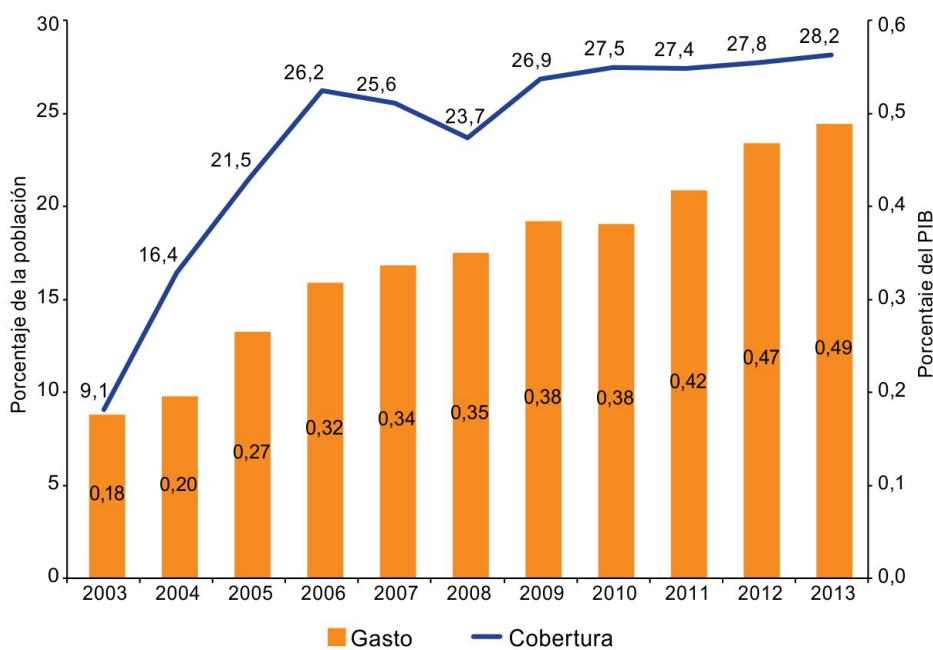
Fonte: CEPAL (2014, p. 17).

Em termos de gasto público e da cobertura populacional, o gráfico a seguir mostra a tendência de alta mostrada em todos os países analisados no presente trabalho, contudo o valor investido ainda é insignificante quando analisado em termos de percentual do PIB, ainda

<sup>115</sup> Valores atualizados conforme Decreto n.º 8.794, de 29 de junho de 2016.

assim é o país que mais investe tanto em termos relativos como absolutos, ficando em 1º lugar no mundo:

Figura 4 – Cobertura e gasto das transferências de renda, Brasil, 2003-2013



Fonte: CEPAL (2014, p. 19).

Conforme estabelece a legislação de regência<sup>116</sup>, o PBF gera a concessão de benefícios monetários ou apoios financeiros de caráter temporário e não gera direito adquirido, devendo a elegibilidade das famílias para receber tais benefícios ser obrigatoriamente revisada a cada período de 2 (dois) anos. Além disso, o benefício tem as seguintes premissas: a) respeito a certas condicionalidades para que se tenha acesso aos benefícios; b) transferência de dinheiro – em vez de recursos *in natura*<sup>117</sup>; c) focalização não rigorosa; d) descentralização de gestão e intersetorialidade de administração e; e) comunicação com outros programas que assegurem suprimento de necessidades básicas e sociais.

Praticamente, o programa prevê atuação por meio de três eixos fundamentais: (i) transferência direta de renda para imediato alívio da situação de pobreza, (ii) imposição de condicionalidades para promover o acesso a direitos sociais básicos e (iii) execução de ações complementares para propiciar ao beneficiário a superação da condição de vulnerabilidade

<sup>116</sup> Art. 21 do Decreto n.º 6.392, de 12 de março de 2008.

<sup>117</sup> Para informações mais detalhadas sobre as diferenças entre transferências em dinheiro e em produtos *in natura*, ver Tabor (2002).

social, promovendo capacidades e, com isso, objetivando a redução da exclusão e das desigualdades sociais.

O critério de elegibilidade do programa é renda familiar *per capita* (até R\$ 170,00), devendo ser considerada nesse componente a soma de todas as rendas dos membros do grupo familiar dividida pelo número de membros), a qual é obtida a partir de declarações transmitidas para um formulário e lançadas em sistema denominado Cadastro Único – CadÚnico. A lei de criação do benefício define família como uma unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possua lações de parentesco ou de afinidade, ou forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e cuja manutenção ocorra pela contribuição de seus membros.

Como ocorre na maioria dos PTRC's, o PBF também é um programa focalizado, pois a sua concessão ocorre para famílias devidamente cadastradas dentro da base territorial de um município (e não em base nacional). A definição da quantidade de famílias beneficiárias por município baseia-se nos dados do Censo Demográfico e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), ambos executados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Por conta disso, a concessão do benefício é limitada pela estimativa de famílias pobres e extremamente pobres calculada para cada município<sup>118</sup>, de modo que o ingresso no programa obedece à seguinte ordem: primeiro, as famílias consideradas prioritárias; segundo, as famílias com menor renda mensal por pessoa; terceiro, as famílias com maior número de crianças e adolescentes de 0 a 17 anos. Consideram-se famílias prioritárias no âmbito do PBF: famílias quilombolas (grupos étnicos-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotadas de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida); famílias indígenas; famílias de catadores de material reciclável; famílias em situação de trabalho infantil; e famílias com integrantes libertos de situação análoga à de trabalho escravo.

Relativamente aos tipos e valores dos auxílios financeiros, os benefícios do PBF são concedidos da seguinte forma:

- i) Benefício Básico: concedido apenas às famílias em situação de extrema pobreza (com renda mensal de até R\$ 85,00). O auxílio é de R\$ 85,00

---

<sup>118</sup> Conforme Soares e Sátiro (2009, p. 11), o PBF “é um programa de orçamento definido. Uma vez esgotada a dotação orçamentária, ninguém mais pode passar a receber o benefício, pelo menos até que haja crédito suplementar”.



- ii) Benefício Variável: concedido a famílias pobres e extremamente pobres (com renda mensal de até R\$ 170,00), que tenham em sua composição gestantes, nutrizes (mães que amamentam), crianças de 0 a 15 anos incompletos. O valor de cada benefício é de R\$ 39,00. Cada família pode cumular até cinco benefícios por mês, chegando a R\$ 195,00;
- iii) Benefício Variável Vinculado ao Adolescente: concedido a famílias pobres e extremamente pobres (com renda mensal de até R\$ 170,00), que tenham em sua composição adolescentes entre 16 e 17 anos frequentando a escola. O valor de cada benefício é de R\$ 46. Cada família pode cumular até dois benefícios por mês, chegando a R\$ 92,00;
- iv) Benefício para Superação da Extrema Pobreza: concedido às famílias que continuem com renda mensal por pessoa inferior a R\$ 85,00, mesmo após receberem outros tipos de benefícios do programa. O valor do benefício é calculado caso a caso, de acordo com a renda e a quantidade de pessoas da família, de modo a garantir que a família ultrapasse o piso de R\$ 85,00 de renda por pessoa.

Os benefícios são pagos mensalmente, de forma escalonada, por meio de um cartão magnético entregue ao Responsável Financeiro – RF, sendo este preferencialmente as mulheres (§ 14, do art. 2º, da Lei 10.836/04), permitindo a estas uma maior programação de suas vidas e, nesta medida, possibilitando a sua respectiva autonomização. O benefício pode ser sacado na Caixa Econômica Federal (banco público), loterias, Correios e fica disponível para saque por 90 dias. Caso o dinheiro não seja sacado, o valor é devolvido ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS<sup>119</sup>.

As condicionalidades também são importantes na execução do programa e o PBF as possui no campo da saúde e da educação. Na área da saúde, deve ser observado o calendário de vacinação<sup>120</sup>, do crescimento e do desenvolvimento das crianças até 7 anos. Também deve ser realizado o pré-natal para gestantes e verificação de nutrizes. Além desses compromissos, sugere-se também, sem caráter vinculativo, portanto, a participação em atividades educativas oferecidas pelas equipes de saúde sobre aleitamento materno e a promoção da alimentação saudável.

---

<sup>119</sup> A partir de 2016, este órgão passou a chamar-se Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário – MDSA em reforma ministerial realizada na gestão do Presidente Temer (2016).

<sup>120</sup> O calendário de vacinação brasileiro conta com mais de 11 vacinas para crianças até 07 anos de idade. Para acompanhamento do desenvolvimento, a criança deve realizar consultas médicas na primeira semana de vida e no 1º, 2º, 4º, 6º, 9º, 12º, 18º e 24º mês.

Por sua vez, no campo educacional as condicionalidades consistem essencialmente no seguinte: i) matrícula e frequência escolar mensal mínima de 85% para todas as crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos; e ii) matrícula e frequência escolar mínima de 75% para adolescentes de 16 e 17 anos, que estejam sendo beneficiados pelo benefício variável vinculado ao adolescente.

A gestão das condicionalidades é realizada pelo Ministério da Educação – MEC e pelo Ministério da Saúde – MS cada um em seu respectivo campo de atuação, contando para essa atuação com o auxílio das secretarias municipais de educação e saúde de todo o país. Importante destacar que o descumprimento da condicionalidade não gera a interrupção imediata do benefício, cabendo ao MDS identificar as famílias que estejam nessa situação, instaurando a aplicação de efeitos gradativos decorrentes do descumprimento, na seguinte ordem: i) advertência; ii) bloqueio; iii) suspensão; iv) cancelamento. A família que sofreu algum efeito decorrente do descumprimento de condicionalidade pode apresentar recurso e, na prática, o benefício só é cancelado após o Acompanhamento Familiar através de ações de assistência social.

Não há dúvidas de que o PBF representa um importante instrumento de assistência social na efetivação dos direitos sociais básicos da população brasileira e seus resultados evidenciam a eficácia do programa na melhoria das condições de vida dos mais pobres. Segundo Pinheiro-Machado e Goveia (2014), o PBF tem um custo muito baixo, representando um gasto de apenas 0,45% do PIB brasileiro. Não obstante isso, ajudou a retirar 36 milhões de pessoas da situação de pobreza, caindo percentual de pessoas pobres de 23,9% para 9,6% da população.

Ocorreu também uma substancial melhora nas condições de saúde dos mais pobres: redução do déficit de estatura média das crianças beneficiárias; aumento da cobertura de vacinação das famílias beneficiárias de 79% para 82% entre os anos de 2005 e 2009; as mulheres grávidas beneficiárias do programa têm 1,6 consulta a mais do que as mulheres não beneficiárias na mesma condição; redução da mortalidade infantil entre as crianças de 0 a 6 anos em 58% por causas relacionadas a desnutrição e diminuição das doenças infecciosas relacionadas à desnutrição e diarreia, além do aumento da porcentagem de crianças de até seis meses alimentadas exclusivamente pela amamentação.

No campo da educação, o PBF também contribuiu para uma significativa melhoria da qualidade de vida da população de baixa renda: manutenção de 16 milhões de crianças e adolescentes na escola; redução da taxa de abandono escolar no ensino médio entre os beneficiários do programa para 7,4%, ante os 11,3% entre os que não são beneficiários (no

ensino fundamental, os percentuais de abandono são de 2,8% e 3,2% respectivamente). Além disso, houve uma redução do trabalho infantil, reduzindo o número de horas do trabalho doméstico entre crianças e adolescentes entre 5 a 17 anos – decréscimo de 4,5 horas no geral e de 5 horas para os meninos – e um adiamento de 10 meses na entrada no mercado de trabalho de crianças e adolescentes do sexo masculino.

Por conta desses e de muitos outros resultados, como a melhoria nas moradias e no sentimento geral bem-estar das populações mais pobres, o PBF é um modelo no contexto internacional, tendo sido considerado pela ONU o principal instrumento de transferência de renda do mundo. O programa ainda foi considerado pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) como uma das principais estratégias adotadas na superação da fome e a Associação Internacional de Segurança Social (AISS) concedeu ao Brasil um prêmio internacional pelo caráter inovador na redução da pobreza propiciado pelo Bolsa Família (PINHEIRO-MACHADO; GOVEIA, 2014).

Apesar desses ótimos resultados, o PBF apresenta alguns problemas e não está isento de críticas, embora muitas destas careçam de qualquer fundamento no mundo dos fatos. De todos os problemas, talvez o mais injusto seja a exclusão de várias famílias carentes elegíveis ao programa, mas que ficam de fora por conta da insuficiência de recursos. Isso porque, conforme muito bem ressaltado por Sales (2015, p. 257), o PBF é “uma política pública de orçamento definido, não se constituindo um direito a todos aqueles que preenchem os requisitos para recebimentos dos benefícios”.

De fato, a insuficiência de recursos orçamentários, limita a escolha de beneficiários entre tantos elegíveis, tornando o procedimento muitas vezes injusto e arbitrário, suscetível a influências assistencialistas e eleitoreiras, o que não ocorreria se o Bolsa Família fosse reconhecido como um direito, onde todos aqueles necessitados da ajuda estatal recebessem o auxílio financeiro. Ademais, já se constatou também falhas na política pública em relação aos procedimentos de focalização<sup>121</sup> e já foram verificadas fraudes no repasse dos benefícios<sup>122</sup>. Esses problemas poderiam ser evitados ou significativamente reduzidos

---

<sup>121</sup> Os erros de focalização ocorrem muitas vezes em razão de um certo “afrouxamento” na fiscalização acerca aferição da renda per capita, uma vez que inscrição no programa se dá por meio da autodeclaração, de modo que muitos beneficiários trabalham por conta própria na informalidade e terminam por não declarar todos os seus rendimentos ou muitas vezes nem sabem precisar tais valores. Em outras situações, são famílias com renda variável ou que deixaram durante o programa a linha de pobreza, mas não informaram aos órgãos responsáveis acerca dessa situação.

<sup>122</sup> A título exemplificativo, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome descobriu em 2013 que 2.618 (dois mil seiscentos e dezoito reais) vereadores e prefeitos recebiam os auxílios do Programa Bolsa Família ilegalmente (GUERREIRO, 2013).

mediante a adoção de instrumentos mais eficientes de controle social e de fiscalização permanente.

Infelizmente, o PBF sofre com algumas críticas egoísticas por parte da sociedade brasileira insensível a situação de pobreza e ao abismo da desigualdade que assola grande parte da população. Dentre as críticas, virou lugar comum acreditar no “efeito preguiça” gerado pelo recebimento do auxílio, desmotivando as pessoas a procurarem emprego ou qualquer outra atividade produtiva, contudo não há dados idôneos para confirmar isso, muito pelo contrário, pesquisas já constaram a maior probabilidade de quem recebe bolsa família estar trabalhando – 1,7% para homens, 2,5% para mulheres – do que entre pessoas da mesma faixa de renda, não participantes do programa (PINHEIRO-MACHADO; GOVEIA, 2014).

#### **4.4 O Programa na Colômbia: *Más Familias en Acción***

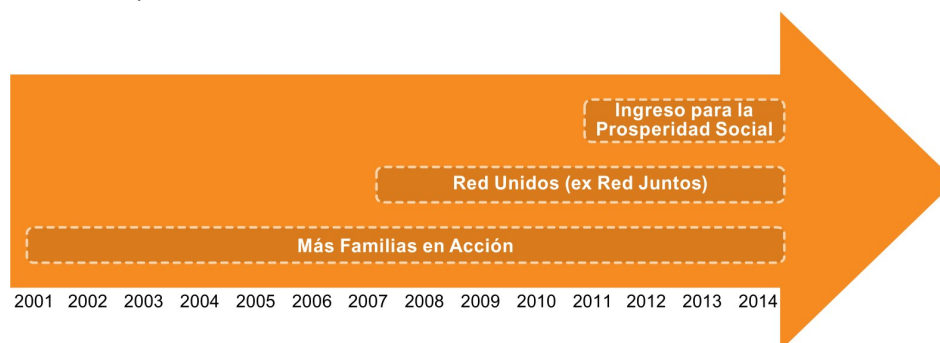
O *Más Familias em Accion* (MFA)<sup>123</sup> é um programa de transferência condicionada de renda destinado a famílias com integrantes menores de 18 (dezoito) anos em situação de pobreza e vulnerabilidade social na Colômbia. Seu início ocorreu no ano 2000 como uma forma de combater os efeitos da crise financeira que abateu o país por conta dos ajustes estruturais de cunho neoliberal e destinava-se a atender apenas a pequenos municípios rurais de população de até 100.000 (cem) mil habitantes. A partir de 2007, o programa se estendeu e atualmente tem caráter permanente e cobertura nacional, conforme os termos da Lei Nacional n.º 1.532/2012.

Importante salientar que desde 2006 o MFA passou a fazer parte de um sistema de articulação de diversos componentes de oferta pública denominado *Red Unidos* (ex *Red Juntos*). Até 2011, o programa chama-se apenas *Familias en Accion* – sem o *Más* –, sendo inserido o adjetivo somente após um redesenho denominado *Ingreso para La Prosperidad Social* ocorrido no período mencionado onde foram aumentados os valores das transferências para área rural mais pobre segundo um índice multidimensional de pobreza.

---

<sup>123</sup> Até 2012/2013 o programa chama-se apenas *Familias en Accion* – sem o *Más* –, o qual foi inserido após um redesenho do programa ocorrido no período mencionado no qual foram aumentados os valores das transferências para área rural mais pobre segundo um índice multidimensional de pobreza.

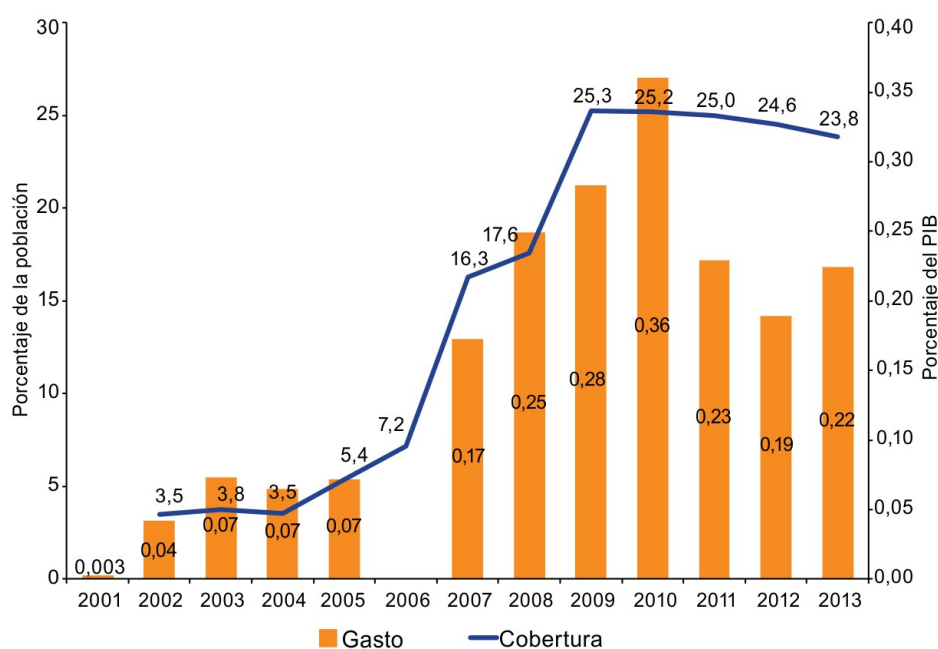
Figura 5 – Programas de transferência de renda para redução da pobreza, Colômbia, 2001-2014



Fonte: CEPAL (2014, p. 25).

Em termos de gasto público e da cobertura populacional, o MFA apresenta uma cobertura relativamente estável entre 2010-2013 (aproximadamente 23,8% da população do país), contudo houve uma queda significativa com relação ao gasto público, que passou de 0,36% do PIB em 2010, para 0,22% em 2013, a única ocorrida nos programas analisados:

Figura 6 – Cobertura e gasto das transferências de renda, Colômbia, 2003-2013



Fonte: CEPAL (2014, p. 27).

O MFA tem por objetivo “[...] contribuir para a redução, superação e prevenção da pobreza e desigualdade de renda, para formação de capital humano e para o melhoramento das condições de vida das famílias pobres e vulneráveis mediante um complemento de renda”

(COLÔMBIA, 2015, p. 15, tradução nossa)<sup>124</sup>. Além desse, são também objetivos do programa: i) reduzir a ausência e o abandono de alunos da educação primária e secundária; ii) complementar a renda de famílias com crianças menores de 7 (sete) anos de idade; iii) melhorar práticas de cuidado de crianças em vários aspectos tais como saúde, nutrição, estimulação precoce e prevenção em face da violência familiar.

O público alvo do programa, como já foi dito, constitui-se de todas as famílias do país em condições de pobreza e vulnerabilidade social com integrantes menores de 18 (dezoito) anos na sua composição. A condição de pobreza, neste caso, é definida utilizando-se um índice multidimensional que estima um padrão de qualidade de vida mínimo para as famílias. De um modo mais específico, são elegíveis para o programa aquelas famílias qualificadas como pobres de acordo com sua pontuação no Sistema de Identificação para Potenciais Beneficiários de Programas Sociais (SISBEN).

Além do grupo geral de pobres, são também elegíveis para o programa todas as famílias em situação especial de vulnerabilidade social, incluindo-se neste grupo as situações de pobreza extrema (indigência), deslocamento forçado<sup>125</sup> e pertencimento a comunidades indígenas. Nestes casos, todas as famílias com membros menores de 18 (dezoito) anos listada nos registros oficiais como vulneráveis são elegíveis ao MFA independentemente de sua pontuação no SISBEN.

Com relação aos critérios de focalização para a seleção de beneficiários do programa, o governo utiliza-se de registros oficiais que certificam a vulnerabilidade e o índice multidimensional para estimar o padrão de vida, o denominado SISBEN III<sup>126</sup>. As famílias em condições de vulnerabilidade são identificadas e incluídas automaticamente no programa através de três registros oficiais, quais sejam, *Red Unidos*<sup>127</sup> (pobreza extrema), o Registro

---

<sup>124</sup> Texto original: “[...] contribuir a la reducción, superación y prevención de la pobreza y la desigualdad de los ingresos, a la formación de capital humano y al mejoramiento de las condiciones de vida de las familias pobres y vulnerables, mediante un complemento al ingreso.”

<sup>125</sup> Este é um problema particularmente sério na Colômbia em razão da ação de guerrilhas como as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) que promoveram, durante anos, a expulsão de milhares de famílias de seus locais de residência, principalmente as mais pobres e situadas na zona rural.

<sup>126</sup> O SISBEN III é um índice de medição da pobreza, constituído de um conjunto misturado de métodos (lógica fuzzy) e inclui quatro dimensões: saúde, educação, habitação e vulnerabilidade. Cada dimensão é composta por variáveis que vão desde a condição de incapacidade (saúde) às condições de contexto municipal em que reside a família (vulnerabilidade). Importante salientar que se trata de um índice multidimensional que se funda no enfoque de capacidades de Amartya Sen.

<sup>127</sup> O *Red Unidos* é uma estratégia para superação da pobreza extrema que também utiliza o SISBEN como instrumento de focalização. A maioria das famílias registradas no *Red Unidos* ingressaram no programa através de sua contagem no SISBEN II, de modo que algumas famílias que não são consideradas pobres pelo SISBEN III pode ter continuado no programa MFA por essa razão.

Único de Víctimas<sup>128</sup> (RUV) e o Censo Indígena. Por outro lado, as demais famílias pobres são focalizadas e incluídas no programa por meio do índice SISBEN III<sup>129</sup>.

O MFA entrega transferências monetárias em razão do cumprimento de condicionalidades no campo da saúde e educação. Os valores dos auxílios financeiros recebidos pelas famílias dependem de vários fatores: localização geográfica da família (município); o número e a idade de crianças e jovens que pertencem ao grupo familiar e o grau escolar que cursam. Em regra, os pagamentos são bimestrais, com duração limitada ao ciclo escolar (10 meses) e somente após a verificação do cumprimento das condicionalidades. A exceção ocorre com um incentivo chamado “semente de compromisso”, o qual é pago de uma vez só e tem por finalidade compensar a família pelos custos decorrentes do procedimento de inscrição no programa.

Nas tabelas a seguir, constam os valores dos benefícios de saúde e educação, bem como o incentivo “semente de compromisso” e, na última, a relação de municípios classificados em conformidade com o grau de vulnerabilidade.

Tabela 1 – Transferências bimestrais de saúde e educação de acordo com o grupo municipal em 2015

Grupo Municipal	Salud (\$)	Educación (\$)				
	Niños de 0-7 años	Preescolar (grado de transición)	Básica Primaria (grados 1-5)	Básica Secundaria (grados 6-8)	Básica Secundaria (grado 9) y Media (grado 10)	Media (grado 11)
1	63.525	0	0	26.475	31.775	47.650
2	63.525	21.175	10.600	26.475	31.775	47.650
3	63.525	21.175	15.900	31.775	37.050	52.950
4	74.100	21.175	15.900	37.050	42.350	58.225

Nota: Valores expressos em pesos colombianos (\$).

Fonte: Medellín e Sánchez Prada (2015, p. 13).

As famílias inseridas no MFA recebem necessariamente um auxílio de saúde, o qual, embora seja condicionado a frequência das crianças menores de 7 anos a consultas médicas de controle de desenvolvimento e crescimento, é concedido independentemente do número de crianças menores de 7 (sete) anos existentes no grupo. Já a transferência do auxílio para educação depende da quantidade de crianças ou adolescentes menores de 18 (dezoito) anos existentes no grupo familiar, limitada a três auxílios por família, salvo quando algum integrante do grupo familiar for menor de 18 (dezoito) anos e tiver alguma incapacidade, situação em que esse limite pode ser flexibilizado.

<sup>128</sup> O RUV é administrado pela Unidade para Atenção e Reparação Integral das Víctimas (UARIV).

<sup>129</sup> Para se ter uma ideia, em 2013, mais da metade (55%) dos beneficiários do MFA foram ingressaram no programa utilizando o SISBEN III, enquanto 22% entrou através do *Red Unidos*, 19% por ser vítima de deslocamento forçado e 4% oriundos do Censo Indígena.

Tabela 2 – Transferência inicial em 2013 (incentivo semente de compromisso)

Grupo Municipal	Salud (\$)	Educación (\$)		
	Niños de 0-7 años	Preescolar (grado de transición)	Básica Primaria	Básica Secundaria (grados 6-8)
1	60.000			25.500
2	60.000	20.400	10.200	25.500
3	60.000	20.400	15.300	30.600
4	70.000	20.400	15.300	35.700

Nota: Valores expressos em pesos colombianos (\$).

Fonte: Medellín e Sánchez Prada (2015, p. 13).

Tabela 3 – Classificação de municípios

Grupo Municipal	Municipios
1	Bogotá.
2	Cúcuta, Ibagué, Cali, Barranquilla, Cartagena, Montería, Pasto, Pereira, Villavicencio, Tunja, Florencia, Popayán, Valledupar, Neiva, Santa Marta, Armenia, Sincelejo, San Andrés, Medellín, Bucaramanga, Manizales.
3	Municipios con incidencia de pobreza multidimensional menor al 70%.
4	Municipios con incidencia de pobreza multidimensional igual o mayor al 70%.

Fonte: Medellín e Sánchez Prada (2015, p. 13).

O sistema colombiano mostra-se bem mais preciso em sua estratégia de focalização, pois é possível perceber que os valores das transferências são maiores a depender do grau de vulnerabilidade do grupo municipal. Como se pode ver, os municípios do país estão classificados em 4 (quatro grupos) segundo nível de urbanização e incidência da pobreza multidimensional. Enquanto as cidades dos grupos municipais 1 e 2 estão definidas por um critério de grau de urbanização; as cidades dos grupos 3 e 4, por outro lado, definem-se de acordo com pobreza determinada pelo Índice de Pobreza Multidimensional<sup>130</sup> (IPM). Vale ressaltar que a população pertencente a comunidades indígenas ou ao registro de vítimas de deslocamento forçado recebem os valores definidos para o grupo mais vulnerável (Grupo 4), independentemente de sua localização geográfica.

Com relação à condicionalidades, os beneficiários do MFA assumem compromissos no campo da educação e saúde necessárias para o recebimento dos auxílios financeiros. Para tal acompanhamento, foi elaborado um sistema informatizado denominado Sistema de Informação e Registro de Compromissos (SIRC), o qual, a partir do ano de 2007, passou a ser alimentado diretamente pelas unidades que fornecem aos beneficiários os serviços de educação e saúde<sup>131</sup>.

<sup>130</sup> O Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) é um instrumento para medir a incidência, a lacuna e a severidade da pobreza a partir de um enfoque multidimensional. O índice está composto por cinco dimensões: i) educação; ii) condições da infância e juventude; iii) trabalho; iv) saúde e v) serviços públicos domiciliares e condições de vida.

<sup>131</sup> O fornecimento de serviços de saúde e educação está descentralizados nos estados e municípios colombianos, contudo os Ministérios Nacionais são responsáveis por prover as condições necessárias para que estados e municípios ofereçam os serviços necessários aos beneficiários do programa e à verificação do cumprimento das condicionalidades.



No campo da educação, as famílias com crianças entre 5 (cinco) e 18 (dezoito) anos de idade devem providenciar sua matrícula no nível escolar correspondente a sua faixa etária e obter um percentual mínimo de frequência correspondente a 80% das aulas por bimestre escolar, exceto os casos de ausência justificada. Já para saúde, o compromisso consiste em levar todas as crianças menores de 7 (sete) anos às consultas de controle de crescimento e desenvolvimento (CCD) programados pelas Instituições Prestadoras de Saúde (IPS) segundo regulamento estabelecido pelo Ministério da Saúde e Proteção Social (MSPS).

No que pertine às regras de saída, a família beneficiária do MFA pode ser desligada do programa em 4 (quatro) situações: i) quando melhora sua condição socioeconômica<sup>132</sup>; ii) quando muda a estrutura da família; iii) quando não cumpre com as condicionalidades de saúde e educação de forma sistemática e iv) quando se comprova que houve apresentação de informação falsa ao programa. Em todos os casos, exceto no caso de melhora da situação socioeconômica, interrompe-se o pagamento das transferências por um período antes de excluir a família do programa. O programa informa à família o motivo da suspensão e as ações necessárias para restabelecer o pagamento.

Apesar de sofrer críticas similares as que sofrem os demais PTRC's, como a de gerar preguiça, utilização eleitoreira e dependência nos beneficiários do programa, aumento desnecessários dos gastos públicos, etc., os resultados positivos obtidos demonstram uma melhoria substancial na qualidade de vida das famílias mais pobres da Colômbia, como melhoria nutricional, êxito educacional, diminuição da pobreza e da pobreza extrema.

Segundo Angulo e Gómez (2014), são impactos positivos do programa ainda em sua versão anterior a de 2012:

- Aumento da altura de 1,3 cm para crianças de 9 (nove) anos e 1,5 cm para crianças de 12 (doze) anos nas áreas rurais;
- Aumento de 4,9% de vacinação contra DPT (difteria, coqueluche e tétano) nas grandes cidades;
- As crianças que entram no programa em uma idade precoce têm melhores resultados em testes cognitivos e avaliações de matemática;

---

<sup>132</sup> O MFA identifica os beneficiários que tenha melhorado sua condição socioeconômica a partir da informação atualizada do SISBEN. Quando se verifica que o beneficiário superou consideravelmente a pontuação de inscrição, a exclusão se dá de forma imediata. Contudo, quando a superação não é tão considerável e o beneficiários continua elegível para o sistema de subsídios de saúde, o beneficiário entra num período de transição e continua recebendo os auxílios financeiros por um período de 2 (dois) anos.

- Aumento de 1% na probabilidade de que os jovens beneficiários passem a nova série ou nível escolar e frequentem a escola no ano seguinte em grandes centros urbanos;
- 1,31% de diminuição na probabilidade de trabalho infantil ocorrido entre 7 (sete) e 11 (onze) anos;
- Redução da criminalidade juvenil (taxa de homicídios e taxa de roubos de carros) em áreas (UPZs em Bogotá) onde os beneficiários do programa são mais concentrados.

Como se vê, os resultados são significativos relativamente ao aumento das capacidades nos campos da saúde infantil e nutrição, alcançando um dos principais objetivos do programa consistente na interrupção do ciclo intergeracional da pobreza.

#### 4.5 O Programa no Chile: *Chile Solidário*

Ao contrário da maioria dos países da América Latina, o Chile foi um país que experimentou uma razoável prosperidade econômica a partir da década de 1990, apresentando uma redução significativa da pobreza e da extrema pobreza. A porcentagem de pessoas que viviam na pobreza caiu de 38,6% em 1990 para 7,8% em 2013, enquanto a extrema pobreza ou indigência caiu de 13% para 2,5%. Esses excelentes resultados se devem fundamentalmente ao crescimento da economia, o qual propiciou um aumento de empregos e uma melhoria da renda dos trabalhadores. Além disso, o aumento do gasto social, mais que triplicou durante o referido período, também foi fator determinante na construção desse cenário de prosperidade.

Não obstante isso, o Ministério do Planejamento (MIDEPLAN) advertia no início dos anos 2000 acerca da existência de um “núcleo duro” de famílias pobres<sup>133</sup>, marginalizado dos benefícios do crescimento econômico e das redes da política social. Por conta disso, nasce, então, no ano de 2002, o programa *Chile Solidário* (CHS), uma iniciativa do presidente Ricardo Lagos (2000-2006), cujo governo se esforçou na busca de instalar uma política de combate à pobreza, terminando por se converter em umas das principais marcas de seu mandato.

O CHS é definido como “um sistema de proteção social para famílias em extrema pobreza, enquanto articula o acesso dos participantes a um numeroso conjunto de programas e

---

<sup>133</sup> Segundo o próprio MIDEPLAN houve um estancamento na redução da pobreza a partir de 1996 até 2000, o que impulsionou o surgimento ou o aperfeiçoamento de novas políticas sociais com o CHS.

benefícios sociais que estavam isolados e adstritos a diversos ministérios e órgão públicos e que, em sua maioria, se encontravam funcionando anteriormente a esta política”. Trata-se de um sistema protetivo cujo objetivo principal é a superação da pobreza extrema a partir da ativação das capacidades das famílias por meio de uma rede intersetorial de programas, benefícios e serviços, caracterizado pela busca da constante qualificação da autonomia dos usuários na busca das prestações sociais.

O CHS põe a oferta social a serviço da população por meio de uma “janela única”, a qual se caracteriza por uma busca ativa e personalizada dos beneficiários, materializada na figura do Apoio Familiar (RACZINSK, 2008). Além disso, o programa é formado por três componentes principais: i) apoio psicossocial; ii) acesso preferencial à rede de programas sociais; iii) acesso aos subsídios monetários ou apoios financeiros disponibilizados pelo Estado.

O primeiro componente desenvolve-se por meio do Programa Ponte<sup>134</sup> do Fundo de Solidariedade e Investimento Social (FOSIS)<sup>135</sup>, o qual consiste num trabalho realizado por um técnico social com cada família participante (Apoio Familiar) por um período de dois anos. Durante tal período, é estabelecido um programa de visita a cada grupo familiar, com periodicidade semanal nos primeiros meses, e mais espaçadas depois, até completar um total de 21 (vinte e uma) visitas<sup>136</sup>.

Por sua vez, o segundo componente do CHS é o acesso prioritário aos programas sociais de oferta pública, preferencialmente através de modalidades que tenham sido adaptadas às necessidades da população em extrema pobreza. Os serviços e programas sociais considerados agrupam-se nas seguintes dimensões:

- i) *Dimensão de Identificação Pessoal*: os participantes são parcialmente isentos dos custos de tramitação da cédula de identidade e têm isenção total do pagamento dos custos de tramitação do Certificado de Regularização de Situação Militar e da Regularização de Antecedentes Criminais;

---

<sup>134</sup> O *Programa Puente* trata-se de uma política de apoio integral às famílias em extrema pobreza, que tem por eixo a figura do Apoio Familiar para ajudar aos participantes a integrar-se nas redes sociais e alcançar um conjunto de condições mínimas de vida nas dimensões de educação, saúde, dinâmica familiar e outras.

<sup>135</sup> O FOSIS é um fundo de investimento criado no início da década de 1990, que conta com graus de flexibilidade em sua gestão e com estrutura que cobre o país a nível regional e comunal, o que torna possível a gestão do programa em grande escala, que opera em todo o território. Como dito, ele é responsável pelo *Programa Puente* (Programa Ponte), que funciona como porta de entrada do Chile Solidário.

<sup>136</sup> Por meio deste programa denominado Apoio Familiar, trabalha-se junto à família atendida na identificação das barreiras que impedem a saída da extrema pobreza, contribui-se na construção de disposições e atitudes por meio das quais as famílias se convertem em sujeitos de seu próprio desenvolvimento, proporciona ajuda na gestão do acesso aos benefícios e programas sociais pertinentes à família, avalia-se os resultados alcançados ao término dos 2 (dois) anos da intervenção e efetua o encaminhamento das famílias por um período complementar de 3 (três) anos.

- ii) *Dimensão de Saúde*: os participantes têm garantido o acesso a um plano de saúde familiar, assim como a diagnóstico e tratamento da depressão em consultórios de atenção primária. Também se lhes permite o acesso preferencial a programas de odontologia, de saúde do idoso, de saúde mental, de saúde oral para estudantes, e de prevenção e reabilitação de drogas;
- iii) *Dimensão da Educação*: os participantes têm acesso preferencial a creches e jardins de infância de tempo estendido (período integral), assim como um conjunto de programas que fornecem reforço e prestações no sistema educacional, tais como: *Conheça seu Filho, Melhoramento da Infância, Liceu para Todos, Alimentação Escolar, Habilidades para a Vida, Utilidades Escolares, Escolas Saudáveis, Nivelamento de Estudos, Competências Laborais e Chile Qualifica*;
- iv) *Dimensão da Dinâmica Familiar*: os participantes têm acesso preferencial a programas de desenvolvimento social, atenção da violência intrafamiliar e fortalecimento de vínculo parental de crianças em situação de risco;
- v) *Dimensão da Habitação*: Os participantes têm acesso preferencial aos programas Habitação Chile Solidário e Desenvolvimento Social, assim como a serviços de informação e regularização de títulos de domínio;
- vi) *Dimensão do Emprego e Renda*: os participantes têm acesso a programas de reinserção laboral e emprego, de apoio às atividades econômicas, de formação e capacitação de trabalhadores domésticos, e desenvolvimento agrícola local. Também a programas de geração de microempreendimento indígenas urbanos, a formação e capacitação para mulheres rurais, e um bônus de produção agrícola.

Por fim, o terceiro componente é o acesso garantido dos beneficiários aos auxílios financeiros devidos ao grupo familiar e que são pagos pelo Estado. Os subsídios monetários são os seguintes: i) Subsídio Único Familiar (SUF), por cada menor de 18 (dezoito) anos (\$ 10.269 por cada menor)<sup>137</sup>; ii) Pensão Básica Solidária, devida em casos de velhice (\$ 89.764), invalidez (\$ 89.764) ou incapacidade mental (\$ 20.538); iii) Subvenção para Manutenção de Jovens no Ensino Médio (*pro retención para jóvenes*)<sup>138</sup>; iv) Subsídio para o

---

<sup>137</sup> Os valores referidos neste parágrafo estão todos atualizados para 2016.

<sup>138</sup> Os valores variam conforme o nível e a série em que se encontra o estudante, variando de um valor inicial de \$ 93.498 (7º e 8º ano do ensino básico) até \$ 224.390 (4º do ensino médio). Os valores são anuais e pagos em 4 (quatro) parcelas bimestrais. Fonte: Ministério da Educação. Disponível em: <file:///C:/Users/lroge/Downloads/DTO-18\_19-ABR-2016.pdf>. Acesso em: 27 de dezembro de 2016.

Consumo de Água Potável (valor variável de um percentual da conta de água até um máximo de 15 metros cúbicos por família).

Além desses benefícios, existe o Bônus Chile Solidário, uma transferência em dinheiro de caráter transitório (duração de 2 anos), paga em valores decrescentes com o transcurso do tempo (o valor é reduzido a cada 6 meses) e, em regra, é entregue à mulher, seja ela chefe ou não da família. O benefício passa a ser devido a partir do primeiro “contrato” assinado com o grupo familiar e destina-se a apoiar a família em sua inserção social. Trata-se de uma transferência condicionada, pois a família assume os compromissos estabelecidos durante a fase do Apoio Familiar. O valor equivale ao do SUF (\$ 10.269). Após os 2 anos do programa, as famílias recebem um “Bônus de Saída” durante 3 anos, o qual também tem um valor equivalente ao do SUF.

A seleção do público alvo ocorre por meio de pontuações obtidas na Ficha CAS até 2006 e, a partir desta data, através da Ficha de Proteção Social (FPS). Estes instrumentos medem a condição socioeconômica das famílias e são amplamente utilizados por outros programas sociais para selecionar seus beneficiários.

No primeiro caso (ficha CAS), a seleção se realizava utilizando pontos de corte definidos a nível da comuna (município). Para esse fim, identificava-se o percentual de famílias em extrema pobreza na localidade de acordo com os dados da pesquisa Casen, selecionando-se aquelas famílias cuja pontuação CAS estava abaixo do percentil respectivo. Por exemplo, se a pesquisa Casen identificasse que 6% da população da comuna vivia em situação de extrema pobreza, procede-se, então, a seleção de 6% das famílias dessa comuna, utilizando-se como critério a pontuação obtida na ficha CAS. A desvantagem do método estava na imprecisão da estimativa da pobreza local, tendo em vista o baixo número de famílias contida nas amostras da pesquisa Casen.

Por outro lado, a partir da introdução da ficha FPS em 2007, passou-se a operar com uma pontuação de corte único a nível nacional. Desse modo, se em determinado ano verifica-se que 3% da população vivem em situação de extrema pobreza no país, a seleção ocorre a partir da escolha dos 3% das famílias com menor pontuação na distribuição nacional da FPS. Este método permite com maior precisão a identificação das famílias que estão abaixo da linha de pobreza extrema em cada comuna.

A partir daí, o MIDEPLAN operacionaliza da seguinte forma: informa a cada município a pontuação de corte a ser observada na ficha e o número de cotas que devem ser preenchidas a cada ano. Por sua vez, os municípios devem confeccionar uma lista mensal atualizada de famílias com ficha CAS ou FPS, ordenadas da maior a menor pontuação, até

completar o número de cotas estabelecidas para o município correspondente. A metodologia não está isenta de erros, mas reduziu bastantes os equívocos de inclusão e exclusão do programa.

No que se refere aos resultados alcançados, as análises dos especialistas não são muito otimistas quanto ao efetivo êxito do programa principalmente em razão da insuficiência de dados. Também não se vislumbra uma melhoria concreta nos indicativos de emprego e renda, notadamente em razão dos baixos valores dos auxílios financeiros, bem como da falta de políticas de inserção laboral disponível aos participantes (LARRAÑAGA *et al.*, 2015, p. 29).

Por outro lado, o componente Apoio Social e acesso a serviços prestações sociais têm sido vistos como itens mais bem avaliados e com melhores resultados. Nesse sentido, vaticinam Larrañaga *et al.* (2015, p. 29):

*El Apoyo Familiar es el componente mejor avaluado de Chile Solidario. Las visitas domiciliarias y la personalización de la intervención hacen posible que los participantes establezcan una relación más cercana con la institucionalidad pública, en comparación con lo programas tradicionales. También se indentifican cambios positivos em aspectos como la dinámica familiar, la mayor autonomía y empoderamiento de los participantes, y el manejo de la información.*

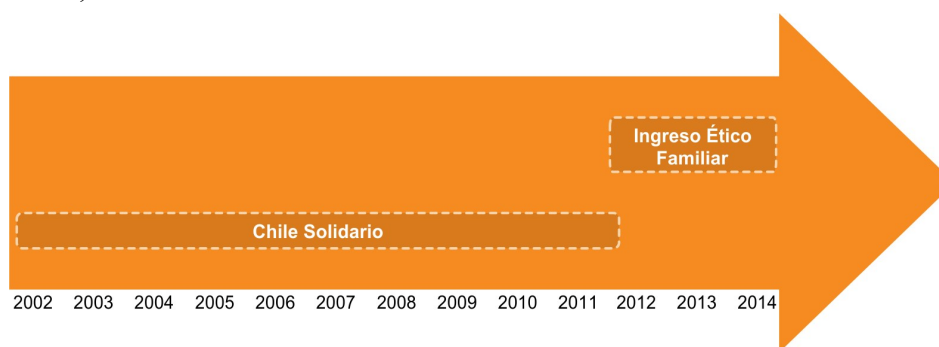
É importante ressaltar a diferença do CHS para os demais programas de transferência condicionada de renda criados nos últimos anos na América Latina. É que a maioria das políticas assistenciais estão concentradas na transferência de valores monetários para as famílias desde que cumpridas determinadas condições, as quais, na maioria das vezes, estão ligadas ao desenvolvimento de capital humano de crianças, como é o caso das condicionantes de frequência escolar e assistência básica à saúde. Percebe-se que o objetivo de reduzir a pobreza futura (intergeracional) por meio do investimento em capital humano é tanto ou mais importante do que o alívio imediato da pobreza presente na transferência de dinheiro.

Já o CHS tem outro foco, pois se concentra na redução da pobreza extrema atual por meio da formação de competências nos pobres e seu eixo é o trabalho realizado em torno do Apoio Familiar. A transferência em dinheiro (Bônus Chile Solidário), em que pese sua importância para efetivação do programa, é um componente secundário, cuja função e valor não são comparáveis aos utilizados por outros PTCR's.

A partir de 2013, em substituição ao CHS<sup>139</sup> e por iniciativa do governo do presidente Sebastián Piñera (2010-2014), foi implementada uma nova política social de combate a pobreza extrema: o *Ingreso Ético Familiar*<sup>140</sup> (IEF). Formalmente, foi definido como um Subsistema Intersetorial de Proteção Social, denominado “Seguridade e Oportunidades”. Na verdade, trata-se de uma versão atualizada do CHS – já que manteve a maioria de suas características –, inovando apenas nos aspectos em que este mostrou-se pouco efetivo.

Graficamente, a sucessão dos programas pode ser representada no diagrama abaixo:

Figura 7 – Programas de transferência de renda para redução da pobreza, Chile, 2002-2014



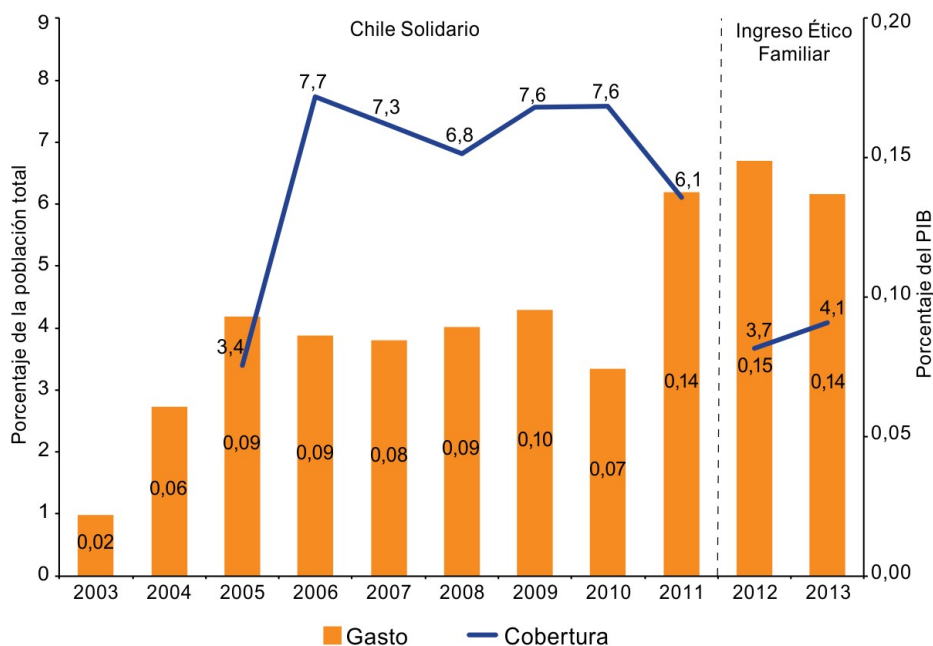
Fonte: CEPAL (2014, p. 21).

O aspecto inovador do IEF está nos programas que fortalecem a capacidade de geração de renda para as famílias e através da inserção laboral ou o microempreendimento, além de um conjunto de transferências monetárias de curto prazo, com condicionantes ou não, e mecanismos para que a intervenção se adapte às necessidades das diferentes famílias. Percebe-se também que houve um crescente aumento do gasto público e um aumento da cobertura populacional conforme pode-se observar no gráfico seguinte:

<sup>139</sup> O CHS não foi extinto imediatamente, contudo o último grupo de participantes que entrou no programa foi em 2011 com previsão de saída em 2016. Por sua vez, o IEF teve, como dito, o primeiro grupo de entrada em 2013. Importante salientar que ambas as iniciativas de combate a pobreza se sobrepõem, sem que haja uma solução de continuidade entre elas. Com efeito, todas as ofertas de programas do CHS são extensivas ao IEF, uma vez que o componente financeiro deste beneficia também os participantes do Chile Solidário.

<sup>140</sup> Renda Ética Familiar em tradução livre.

Figura 8 – Cobertura e investimento das transferências de renda, Chile, 2003-2013



Fonte: CEPAL (2014, p. 23).

Com relação as transferências monetárias, elas foram ampliadas e divididas em três pilares: (i) o pilar dignidade que contempla transferências não condicionadas a todas as pessoas que se encontrem situação de pobreza extrema; (ii) o pilar deveres que compreende transferências condicionadas para famílias em situação de extrema pobreza cujos filhos estejam em dia com os controles de saúde e com os índices de frequência escolar; (iii) e o pilar realizações que prevê transferências para os 30% mais pobres da população, com o objetivo de premiar o desempenho escolar e o trabalho da mulher .

O quadro a seguir traz detalhadamente os benefícios previstos com os valores respectivos do Ingreso Ético Familiar:



Tabela 4 – Transferências mensais do Ingresso Ético Familiar, Chile, 2013 (em dólares)

Tipo de bono	Monto	
Bono base familiar <sup>a</sup>		28
Bono de protección <sup>b</sup>	Mínimo	18
	Máximo	31
Bono de control dei niño sano	Mínimo	14
	Máximo	14
Bono de asistencia escolar	Mínimo	14
	Máximo	14
Bono de logro escolar <sup>c</sup>	Mínimo	5
	Máximo	9
Bono al trabajo de la mujer <sup>d</sup>	Mínimo	0
	Máximo	74
<b>Monto mínimo per cápita<sup>e</sup></b>		<b>67</b>
<b>Monto máximo por familia<sup>f</sup></b>		<b>168</b>

<sup>a</sup> Corresponde a uma média estimada, porque os valores das transferências são decrescentes segundo o nível da pontuação da ficha de proteção social em que se encontrar a família.

<sup>b</sup> O valor mínimo corresponde ao que se entrega durante os meses 19 a 24 do programa, enquanto que o valor máximo corresponde aos meses 1 a 6.

<sup>c</sup> Corresponde ao valor mensal do benefício que, no entanto, se realiza em único pagamento anual.

<sup>d</sup> O valor mínimo corresponde a aquelas mulheres que tem um salário bruto superior a 830 dólares mensais.

<sup>e</sup> Considera uma mãe solteira com um filho (a) menor de 6 anos.

<sup>f</sup> Contempla o caso de uma família em que a mãe tenha acesso ao benefício de trabalho da mulher, um filho em idade escolar que obtenha o *bono de logro escolar*, um filho(a) menor de 6 anos que cumpra com as condicionalidades de saúde e um cônjuge. No total, seria uma família de quatro personas.

Fonte: CEPAL (2014, p. 17).

Por se tratar de um programa recente, ainda não existem publicações acerca dos impactos do *Ingreso Ético Familiar*, de modo que os estudos e avaliações existentes ainda são referentes ao período abrangido pelo *Chile Solidário*, ainda assim meramente estimativos. Cientes disso, os impactos verificados pelo referido programa podem ser sintetizados nos seguintes pontos:

- **Pobreza e desigualdade:** Carneiro, Galasso e Ginja (2009) identificaram uma diminuição de 0,1% da linha de indigência nacional atribuída a operação do programa, devido principalmente ao impacto nos lares situados em zonas rurais e os que estão encabeçados por chefes de lares com educação básica incompleta;
- **Saúde:** Segundo Galasso (2011), o programa Chile Solidário tem um impacto positivo e significativo na inscrição no sistema público de saúde por parte das pessoas beneficiárias. No caso de beneficiários localizados em zonas urbanas, houve um impacto de 3,8% nas inscrições em unidades de saúde pública,

enquanto que para os beneficiários residentes em zonas rurais referido aumento foi de 4,6%;

- **Inclusão Laboral:** Galasso (2006) estimou que o efeito do programa Chile Solidário na proporção de membros economicamente ativos em lares situados nas zonas rurais foi um aumento de 4,9%, o que estatisticamente não é tão significativo. Por outro lado, Larrañaga, Contreras e Ruiz Tagle (2009) estimaram como efeito do programa um aumento de renda autônoma entre adultos na idade de trabalhar e obtiveram como resultado, em média, um impacto significativo em torno de 25 dólares.

Embora os resultados do programa em termos de número ainda sejam modestos, o Chile Solidário propicia à população mais pobre uma transição de uma cidadania formal para uma cidadania mais real. A execução do componente do Apoio Psicossocial por parte das municipalidades tem implicado em mudanças importantes na forma de trabalhar com as famílias pobres, notadamente por meio de uma busca proativa dos destinatários, rompendo com uma lógica imperante de esperar que as pessoas solicitem os benefícios a sua disposição. Contudo, deve-se admitir a necessidade de inclusão medidas e ações coletivas e comunitárias, ampliando o campo de proteção social, tornando mais eficazes as políticas adotadas (PALMA; ÚRZUA, 2005).

## CONCLUSÃO

A Constituição Federal conferiu à assistência aos desamparados o status jurídico de direito fundamental, passando a ser um direito público subjetivo devido a todo aquele que dela necessitar (arts. 6º e 203 da CF/88). Sua finalidade é, juntamente com os demais ramos da seguridade social, oferecer uma proteção social universal e integral, neste caso não contributiva, àqueles que se encontram excluídos dos sistemas previdenciários ou em situação de vulnerabilidade e risco social, sob o pressuposto da solidariedade, a qual foi institucionalizada pelo direito e serve como fundamentação material e sociológica dos direitos socioassistenciais.

Essa constitucionalização da assistência social tem importante reflexo no seu reconhecimento como direito, notadamente com o advento do paradigma do Estado Democrático de Direito, quando passa por uma releitura e ganha novos significados. É necessária a construção de um modelo constitucional dialético propiciador de um atendimento aos desassistidos voltado à capacitação para o pleno exercício da cidadania e da autonomia dos sujeitos. A Constituição não pode ficar presa em sentidos estáticos de um constitucionalismo dirigente, nem pode deixar os indivíduos entregues à própria sorte como pretendem os liberais. Pelo contrário, ela precisa ser um texto aberto e interpretada intersubjetivamente a fim de propiciar o atendimento das demandas sociais cada vez mais diversas, plurais e contingentes.

Na órbita internacional, existem também importantes tratados internacionais de direitos humanos (DUDH, PIDESC, etc.), nos quais as nações subscritoras assumiram o compromisso de promover a justiça e o bem-estar sociais, reconhecendo, em atenção ao princípio da dignidade humana, os direitos sociais, dentre eles a proteção social, como direitos humanos que devem ser disponibilizados a todos sem qualquer discriminação. Ao ter por destinatários os socialmente desfavorecidos, ou seja, as pessoas de maior fragilidade financeira e/ou física das pessoas, não há dúvidas de que os direitos socioassistenciais podem ser considerados como autênticos direitos humanos.

Noutro giro, a devida compreensão do fenômeno social pobreza mostra-se de suma importância na construção de políticas sociais destinadas aos necessitados. Com efeito, a pobreza deve ser percebida em sua dimensão de complexidade, ou seja, em um contexto social, econômico, histórico e cultural, – e atualmente ecológico também – pois é um termo de significado dinâmico. Trata-se, portanto, de um conceito multidimensional que transcende o aspecto social/econômico, para se tornar uma questão de justiça social.

Com advento do neoliberalismo, modifica-se a forma de tratar a pobreza e a questão social. Ocorre na atualidade um aumento da pauperização em razão da precariedade das formas de trabalho e do desemprego, o qual assume uma condição conjuntural. Logo, a questão social, antes jungida a um pequeno grupo de despossuídos e indigentes, torna-se um assunto central nas sociedades contemporâneas. Os direitos sociais ficam sob eterna ameaça, isso quando não são restringidos ou suplantados, tal como vem ocorrendo com os direitos trabalhistas (desproteção e precarização) e previdenciários (reforma e privatização). O Estado volta a incentivar a filantropia assistencialista e restringe sua atuação social a programas de transferência de renda focados nas populações mais pobres e nas políticas de alívio. É nesse contexto que surgem os Programas de Transferência Condicionada de Renda (PTCR's) no Brasil e na América Latina e Caribe.

Nesse contexto, as políticas sociais vêm passando por profundas alterações na América Latina notadamente a partir dos anos 1980, onde se verificou a implantação de diversos programas de transferência de renda focalizados na pobreza e extrema pobreza em prejuízo das ações de universalização dos direitos sociais, situando a proteção social no âmbito do contexto mundial de economia globalizada e sob os influxos do pensamento econômico neoliberal. A partir de então, a pobreza ganha grande visibilidade e as transferências diretas de renda passam a ser o principal instrumento para seu enfrentamento no continente.

A partir do estudo de caso dos países analisados (México, Brasil, Chile e Colômbia), verificou-se bastante diversificação nos arranjos de implementação dos programas, variando conforme o público alvo, os objetivos pretendidos, condicionalidades, valores e tipos de benefício e até mesmo em relação aos resultados alcançados. Também foi possível observar a existência de problemas estruturais principalmente no tocante a inclusão e exclusão de beneficiários, reduzindo o impacto positivo sobre os índices de pobreza e desigualdade. Destaca-se entre estes problemas a predominância do critério renda como fator de definição da pobreza e da indigência, muito embora tenha se desenvolvido na Colômbia um interessante critério multidimensional tanto para classificação dos beneficiários como para quantificar o valor dos apoios financeiros.

Embora o valor dos auxílios financeiros não sejam altos e os custos da política sejam relativamente baixos (em torno de 0,35% em média do PIB), verifica-se o fortalecimento das capacidades humanas em áreas como educação, saúde e nutrição, pois as avaliações de impacto dos PTCR's revelam a produção de avanços em matéria de acesso a escolas e serviços de saúde, contudo é importante perceber que efetivos resultados em

aprendizagem, estado de saúde e nutrição ainda dependem da quantidade e qualidade da oferta de serviços públicos, o que na maioria dos casos ainda está muito longe de ser alcançado.

Em relação ao componente da educação, geralmente os efeitos se observam no incremento de matrículas e assistência escolar. Estes incrementos tendem a ser maiores em países onde os níveis de referência eram mais baixos, nos graus escolares intermediários que apresentam altas taxas de deserção (principalmente nível primário e secundário) e nos grupos familiares localizados em lugares mais pobres. Em que pese as avaliações de impacto fornecerem poucas informações sobre a efetiva aprendizagem das crianças, observou-se no México, por exemplo, uma redução na taxa de analfabetismo de 18,7% (1980-1985) para 7,4% (2005-2010). Trata-se de uma conquista importante na garantia dos direitos sociais fundamentais e, portanto, de um salto para melhor na qualidade de vida do povo mexicano.

Por sua vez, em relação aos componentes de saúde e nutrição, observam-se aumento de indicadores de acesso à saúde, como a cobertura de controle de crescimento para crianças, os controles médicos preventivos e as vacinações. No Brasil, por exemplo, houve uma significativa redução de 58% da taxa de mortalidade infantil nas crianças de 0 a 6 anos. Contudo, os dados reais acerca do efetivo estado de saúde e nutrição dos beneficiários é bastante heterogêneo, variando significativamente em cada país analisado.

Uma crítica importante a ser feita consiste no fato de que a maioria das políticas assistenciais estão concentradas na transferência de valores monetários para as famílias desde que cumpridas determinadas condições, assim o objetivo de reduzir a pobreza futura (intergeracional) por meio do investimento em capital humano é tanto ou mais importante do que o alívio imediato da pobreza presente na transferência de dinheiro. A exceção é o CHS, pois se concentra na redução da pobreza extrema atual por meio da formação de competências nos pobres e seu eixo é o trabalho realizado em torno do Apoio Familiar. A transferência em dinheiro (Bônus Chile Solidário), em que pese sua importância para efetivação do programa, é um componente secundário, cuja função e valor não são comparáveis aos utilizados por outros PTRC's.

Este é panorama geral dos PTRC's na América latina. Neles a pobreza é tratada, amenizada e colocada em níveis toleráveis, contudo não é combatida em suas causas fundamentais. Combater a pobreza significa de forma efetiva significa romper com a ordem vigente, não para promover o retorno a um socialismo utópico ou a um repressor dirigismo estatal, mas promover uma distribuição da riqueza socialmente produzida de forma mais justa e que beneficie a todos. Para isso, as transferências condicionadas de renda, em que pese sua

importância como porta de acesso aos demais direitos sociais, mostram-se insuficientes, devendo ser, por conta disso, conjugadas com outras políticas mais eficazes no combate às desigualdades sociais, tais como a adoção do pleno emprego, a valorização dos salários, a capacitação das pessoas e o combate aos mecanismos de acumulação excessiva de riqueza.

A forma como a pobreza e as desigualdades sociais são tratadas na atualidade revela o tipo de sociedade que a humanidade escolheu construir. E essa escolha está sempre em aberto, esperando a contribuição de cada um e de todos ao mesmo tempo. A evolução biológica demonstra que a sofisticada cooperação estabelecida entre humanos foi o principal responsável pela sua “seleção natural” e sua proeminência como espécie. A sociologia explica que a solidariedade social é o cimento da coesão social. Desse modo, cabe a essa mesma humanidade escolher qual tipo de sociedade pretende ter, uma que realmente tenta efetivar a cooperação ou uma que quer dar a maior recompensa.

## REFERÊNCIAS

AJOUZ, Igor. **O direito fundamental à assistência social e a distribuição de deveres entre o Estado e a família**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2012.

ALVES, Adriana Amaral Ferreira. **Assistência social: história, análise crítica e avaliação**. Curitiba: Juruá, 2012.

AMADO, Frederico. **Direito e processo previdenciário**. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2013.

ANGULO, Roberto; GÓMEZ, Natalie. Inclusión social e inclusión productiva de los beneficiarios del programa Más Familias e Acción. Estudio de caso de Colombia. In: SEMINARIO SOBRE ARTICULACIÓN ENTRE TRANSFERENCIAS MONETARIAS Y POLÍTICAS DE INCLUSIÓN SOCIAL, 2014, Antigua, Guatemala. **Anais...** Antigua, Guatemala: CEPAL, 2014. Disponível em: <[http://dds.cepal.org/redesoc/archivos\\_recursos/4371/Roberto-Angulo\\_2014\\_Colombia.pdf](http://dds.cepal.org/redesoc/archivos_recursos/4371/Roberto-Angulo_2014_Colombia.pdf)>. Acesso em: 20 dez. 2016.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 6. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

ARENDT, Hanah, **Origens do totalitarismo**. Trad. Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

ATKINSON, Anthony B. **Desigualdade: o que pode ser feito?** Trad. Elisa Câmara. São Paulo: LeYa, 2015.

BARBA SOLANO, Carlos. La investigación sobre la pobreza en América Latina: paradigmas en conflicto. In: LEAL, Fernando (Coord.). **Cómo se hacen las ciencias sociales**. Guadalajara, México: Universidad de Guadalajara, 2008. p. 177-249.

\_\_\_\_\_. Los estudios sobre la pobreza en América Latina. **Revista Mexicana de Sociología**, v. 71, n. esp., p. 9-49, dic. 2009.

\_\_\_\_\_. **Reducir la pobreza o construir ciudadanía social para todos?** América Latina: Regímenes de bienestar en transición al iniciar el Siglo XXI. Guadalajara, México: Universidad de Guadalajara, 2007.

BASTOS, Juliana Cardoso Ribeiro. Panorama e concretização constitucional da assistência social. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, v. 21, n. 83, p. 211-239, abr./jun. 2013.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, Senado, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 26 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 7 jul. 1992. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm)>. Acesso em: 26 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 3.321, de 30 de dezembro de 1999. Promulga o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais “Protocolo de São Salvador”, concluído em 17 de novembro de 1988, em São Salvador, El Salvador. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 31 dez. 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3321.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3321.htm)>. Acesso em: 26 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.392, de 12 de março de 2008. Altera o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 mar. 2008. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/decreto/d6392.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6392.htm)>. Acesso em: 26 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 8.794, de 29 de junho de 2016. Altera o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e o Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011, que institui o Plano Brasil Sem Miséria, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 jun. 2016. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/D8794.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8794.htm)>. Acesso em: 26 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 jul. 1991. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8212cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8212cons.htm)>. Acesso em: 26 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 8 dez. 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8742.htm)>. Acesso em: 26 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 dez. 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8745cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8745cons.htm)>. Acesso em: 26 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 jan. 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm)>. Acesso em: 26 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 7 jul. 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112435.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112435.htm)>. Acesso em: 26 dez. 2016.



\_\_\_\_\_. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004**. Brasília: MDS, 2005.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador: contributo para compreensão das normas constitucionais programáticas**. Coimbra: Coimbra, 1994.

CARNEIRO, Pedro; GALASSO, Emanuela; GINJA, Rita. **The impact of providing psychosocial support to indigent families and increasing their access to social services: evaluating Chile Solidario**. Research Paper, Report, 2009. Disponível em: <<http://www.ucl.ac.uk/~uctprcp/chile.pdf>>. Acesso em: 26 dez. 2016.

CARVALHO, Anailsa Perini de; LEITE, Izildo Corrêa. As ações de enfrentamento da pobreza e a origem e as principais características da política social no ocidente europeu e no Brasil. **Revista Sociedade em Debate**, Pelotas, v. 17, n. 1, p. 37-68, jan./jun. 2011.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Trad. Iraci D. Poleti. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

CECCHINI, Simone; MADARIAGA, Aldo. **Programas de transferencias condicionadas: Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe**. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2011. (Cuadernos de la CEPAL, n. 95)

CHADE, Jamil. Países da Europa cortam benefícios sociais. **Estadão**, 12 ago. 2011. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/blogs/jt-seu-bolso/2011/08/12/paises-da-europa-cortam-beneficios-sociais/>>. Acesso em: 21 dez. 2016.

CHAVES, Vítor Pinto. **O direito à assistência social no Brasil: reconhecimento, participação e alternativas de concretização**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

CHESNAIS, François. A fisionomia das crises no regime de acumulação sob dominância financeira. **Novos Estudos**, CEBRAP, n. 52, p. 21-54, nov. 1998.

CODES, Ana Luiza Machado de. **A trajetória do pensamento científico sobre pobreza: em direção a uma visão complexa**. Brasília: IPEA, 2008. (Texto para Discussão, n. 1332).

\_\_\_\_\_. Mensuração da pobreza: uma reflexão sobre a necessidade de articulação de diferentes indicadores. **Caderno CRH**, Salvador, v. 17, n. 40, p. 129-141, jan./abr. 2004.

COLÔMBIA. Departamento para la Prosperidad Social. **Plan estratégico 2015**. Disponível em: <<http://www.dps.gov.co/ent/gen/trs/Documents/Plan-Estrategico-Prosperidad-Social-2015.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2016.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **Base de datos de programas de protección social não contributiva**. División de Desenvolvimento Social, Santiago do Chile: CEPAL. Disponível em: <<http://dds.cepal.org/bdptc/>>. Acesso em: 15 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Estudio económico de America Latina y el Caribe 2009-2010**. Impacto distributivo de las políticas públicas. Santiago de Chile, CEPAL, 2010.

\_\_\_\_\_. **Panorama Social de América Latina, 2015.** Santiago de Chile, 2016.

\_\_\_\_\_. **Transferencias de ingresos para la erradicación de la pobreza: Dos décadas de experiencia en los países de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).** Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2014. Disponível em: <[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37390/1/S1420810\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37390/1/S1420810_es.pdf)>. Acesso em: 21 dez. 2016.

CONGLETON, Roger D.; HILMAN, Arye L. Preface. In: CONGLETON, Roger D.; HILMAN, Arye L. (Eds.). **Companion to political economy of rent seeking.** Editora Edward Elgar Publishing, 2015. p. xvi-xvii.

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL. **Colaboración del CONEVAL con las Entidades Federativas 2007-2014.** México, DF: CONEVAL, 2015. Disponível em: <[http://www.coneval.org.mx/Informes/Publicaciones/Documents/CONEVAL\\_Entidades\\_Federativas\\_v04\\_web.pdf](http://www.coneval.org.mx/Informes/Publicaciones/Documents/CONEVAL_Entidades_Federativas_v04_web.pdf)>. Acesso em: 26 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. **Guía para la elaboración de la matriz de indicadores para resultados.** México, DF: CONEVAL, 2013a. Disponível em: <[http://planeacion.uaemex.mx/docs/Capacitacion/MGR/2\\_Guia\\_para\\_la\\_elaboracion\\_de\\_matriz\\_de\\_indicadores\\_CONEVAL.pdf](http://planeacion.uaemex.mx/docs/Capacitacion/MGR/2_Guia_para_la_elaboracion_de_matriz_de_indicadores_CONEVAL.pdf)>. Acesso em: 22 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. **Metodología de medición de pobreza en México.** México, DF: CONEVAL, 2013b. Disponível em: <[http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/upri/dgapl/fais/Herramientas/MEDICION\\_DE\\_LA\\_POBREZA.pdf](http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/upri/dgapl/fais/Herramientas/MEDICION_DE_LA_POBREZA.pdf)>. Acesso em: 22 dez. 2016.

CORRÊA, Alessandra Baiocchi Antunes. **A exclusão da população de baixa renda dos sistemas de trocas comerciais: uma análise histórica sob a perspectiva do marketing.** 2011. Tese de Doutorado. PUC-Rio, 2011.

CRESPO, Antônio Pedro Albernaz; GUROVITZ, Elaine. A Pobreza como um Fenômeno Multidimensional. **RAE-eletrônica**, v. 1, n. 2, jul./dez. 2002.

DINIZ, Maria Helena. **Compêndio de introdução à ciência do direito.** 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

DURKHEIM, Émile. **Da divisão do trabalho social.** Trad. Eduardo Brandão. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do welfare state. **Lua Nova (online)**, n. 24, p. 85-116, 1991.

FRANCISCO. **Carta Encíclica do Sumo Pontífice: Laudato Si – louvado sejas: sobre o cuidado da casa comum.** São Paulo: Paulus, 2015.

FRANCO, Marina. Por que centenas morreram no Haiti com a passagem do furacão Matthew? **G1**, São Paulo, Disponível em <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2016/10/por->

que-centenas-morreram-no-haiti-com-passagem-do-furacao-matthew.html>. Acesso em: 20 nov. 2016.

FRIEDMAN, M. **Capitalism & freedom**. The University of Chicago, 1962.

GALASSO, Emanuela. Alleviating extreme poverty in Chile: the short term effects of Chile Solidario. **Estudios de Economía**, v. 38, n. 1, Santiago de Chile, Departamento de Economía, Universidad de Chile, 2011.

GENTILINI, Ugo; HONORATI, Maddalena; YEMTSOV, Ruslan. **The state of social safety nets 2014**. Washington, DC: World Bank Group, 2014. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/302571468320707386/The-state-of-social-safety-nets-2014>>. Acesso em: 22 dez. 2016.

GONÇALVES, Reinaldo. **Globalização e desnacionalização**. São Paulo. Paz e Terra, 1999.

GUERREIRO, Gabriela. Mais de 2.000 políticos eleitos receberam o Bolsa Família ilegalmente. **Folha de São Paulo Online**, São Paulo, 11 out. 2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2013/10/135536-mais-de-mil-politicos-leitos-receberam-bolsa-familia-ilegalmente.shtml>>. Acesso em: 21 dez. 2016.

GÜNTER, Klaus. Uma concepção normativa de coerência para uma teoria discursiva da argumentação jurídica. **Cadernos de Filosofia Alemã**, São Paulo, n. 6, p. 85-102, 2000.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. 2. ed. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. v. I.

\_\_\_\_\_. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Vol. II. 2. ed. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. v. II.

HARVEY, D. **A condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1992.

HEGEL, G. W. F. **A Fenomenologia do Espírito** (prefácio, introdução). Ed. Abril. Col. Os Pensadores. Seleção, Trad. Henrique Cláudio de Lima Vaz. SP, 1974.

HOBBS, Thomas. **O leviatã**. Trad. João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

JOHNSON, Allan G. **Dicionário de sociologia: guia prático da linguagem sociológica**. Trad. Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1997.

K-DESSALLIEN, Renata. **Review of Poverty Concepts and Indicators**. 2003. Disponível: <[http://www.undp.org/poverty/publications/pov\\_red/Review\\_of\\_Poverty\\_Concepts.pdf](http://www.undp.org/poverty/publications/pov_red/Review_of_Poverty_Concepts.pdf)>. Acesso em: 18 nov. 2016.

KERTZMAN, Ivan. **Curso prático de direito previdenciário**. Salvador: JusPodivm, 2011.

KEYNES, John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. Trad. Mário R. da Cruz. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

KOWARICK, Lúcio et al. **São Paulo: crise e mudança**. São Paulo: Brasiliense, 1990.

KUHN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas**. Trad. Beatriz Vianna Boeira e Nelson Boeira. 9. ed. São Paulo: Perspectiva, 2005, *passim*.

LANDERSØ, Rasmus; HECKMAN, James J. **The Scandinavian Fantasy: the sources of intergenerational mobility in Denmark and the US**. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 2016. (NBER Working Paper, n. 22465).

LARRAÑAGA, Osvaldo; CONTRERAS, Dante; RUIZ TAGLE, Jaime. **Evaluación de impacto de Chile Solidario para la primera cohorte de participantes**. Santiago de Chile: PNUD, 2009.

LEITÃO, André Studart. **Teoria geral da filiação previdenciária: controvérsias sobre a filiação obrigatória e a filiação facultativa**. 2. ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2013.

LEITÃO, André Studart; MEIRINHO, Augusto Grieco Sant'Anna. **Manual de direito previdenciário**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

LENCASTRE, Mariana Pietro Afonso. Evolução do altruísmo e da cooperação em grupos humanos. In: CUNHA, Pedro et al. (Orgs.). **Construir a paz: visões interdisciplinares e internacionais sobre conhecimentos e práticas**. Porto: e-Book UFP, 2013. v. 3. p. 59-62. Disponível em: <[http://www.academia.edu/9474689/Evolucao\\_do\\_altruismo\\_e\\_da\\_cooperacao\\_nos\\_grupos\\_humanos](http://www.academia.edu/9474689/Evolucao_do_altruismo_e_da_cooperacao_nos_grupos_humanos)>. Acesso em: 20 dez. 2016.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo: ensaio relativo à verdadeira origem, extensão e objetivo do governo civil**. Trad. E. Jacy Monteiro. São Paulo: Abril Cultural, 1973.

LOUREIRO, A. O. F.; SULIANO, D. C.; OLIVEIRA, J. L. **Uma Análise da pobreza no Ceará com base em diferentes linhas de mensuração**. 2010. Disponível em <[www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/textos\\_discussao/TD\\_87.pdf](http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/textos_discussao/TD_87.pdf)> Acesso em out. 2015.

LUHMANN, Niklas. **Sociologia do direito**. Trad. Gustavo Bayer. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1983. v. I e II.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **O direito e sua ciência: uma introdução à epistemologia jurídica**. São Paulo: Malheiros, 2016.

MARTINS, J. de S. **O massacre dos inocentes**. A criança sem infância no Brasil. São Paulo: Hucitec, 1991.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito da seguridade social**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MAURIEL, Ana Paula Ornellas. **Combate à pobreza e desenvolvimento humano: impasses teóricos na construção da política social na atualidade**. 2008. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Estadual de Campinas.

MEDEIROS, Solange. Mais desigualdades do que se imagina. **Revista Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro, v. 68, n. 12, 2014.

MEDELLÍN, Nadin; SÁNCHEZ PRADA, Fernando. **¿Cómo funciona Más Familias en Acción?:** mejores prácticas en la implementación de programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina y el Caribe. [S.l.]: Banco Interamericano de Desarrollo, 2015. (Nota Técnica del BID, n. 884).

MESQUITA, Camile Sahb. **O programa bolsa família:** uma análise de seu impacto e alcance social. 2007. 139 f. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a filantropia e a assistência social.** 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

MIRANDA, Pontes de. **Direitos à subsistência e direito ao trabalho.** Rio de Janeiro: Ed. Alba Limitada, 1993.

MIZUTANI, Larissa. **Assistência social como direito:** aspectos nacionais e internacionais. In Brasil Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome Concurso de Artigos Jurídicos. Direito à Assistência Social. Brasília: 2015.

MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat. **Do espírito das leis.** São Paulo: Abril Cultural, 1973.

MORIN, Edgar. **Os sete saberes necessários à educação do futuro.** 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

NASCIMENTO Aline Fátima do; REIS, Carlos Nelson dos. Os programas de transferência condicionada de renda na América Latina: especificidades de uma realidade que se mantém. **Rev. Pol. Públicas de São Luís**, v. 13, n. 2, p. 183-193, jul./dez. 2009.

ONU. **Transformando nosso mundo:** a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. Trad. Centro de Informação das Nações Unidas para o Brasil (UNIC Rio), última edição em 13 de outubro de 2015. Acesso em 09/11/2016.

OXFAM. Uma economia para o 1%. **Documento Informativo da OXFAM**, nº 210, 18 jan. 2016. Trad. Master Language Traduções e Interpretações Ltda. Disponível: <<https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/Informe%20Oxfam%20210%20-%20A%20Economia%20para%20o%20um%20por%20cento%20-%20Janeiro%202016%20-%20Relato%CC%81rio%20Completo.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2016.

PALMA, Julieta; ÚRZUA, Raúl. **Anti-poverty policies and citizenry:** the Chile Solidario experience. Paris: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 2005.

PASTORINI, Alejandra. **A categoria “questão social” em debate.** São Paulo: Cortez, 2004.

PAULO NETTO, José. FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras. In: LESBAUPIN, Ivo (Org.). **O desmonte da Nação.** São Paulo: Cortez, 1999. p. 75-89.

PEREIRA, Janaína Rodrigues. **O protagonismo da política de assistência social na efetivação dos direitos humanos.** In Brasil Ministério do Desenvolvimento Social e

Combate à Fome Concurso de Artigos Jurídicos. Direito à Assistência Social. 1. ed., Brasília, 2015

PIKETTY, Thomas. **A economia da desigualdade**. Trad. André Telles. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2015.

\_\_\_\_\_. **O Capital no século XXI**. Trad. Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PINHEIRO-MACHADO, R.; GOVEIA, L. (2014) Bolsa Família: 11 anos e 11 conquistas: uma análise livre de preconceitos revela que o programa aumenta a frequência escolar e cria uma população mais saudável e uma sociedade mais igualitária. **Revista Carta Capital**. 24 out. 2014.

POCHMANN, Márcio et al. **Atlas da exclusão social no Brasil**. Campinas: Editora UNICAMP, 2003.

POLANYI, Karl. **A grande transformação: as origens da nossa época**. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

POPPER, Karl Raimund. **Textos escolhidos**; organização e tradução David Miller; tradução Vera Ribeiro; revisão da tradução César Benjamin. Rio de Janeiro: Contraponto: Ed. PUC-Rio, 2010.

POR QUE MILHARES DE PESSOAS receberão salários sem trabalhar em 2017. **BBC Brasil**, 3 jan. 2017. Disponível em: <<http://economia.uol.com.br/noticias/bbc/2017/01/03/por-que-milhares-de-pessoas-receberao-salarios-sem-trabalhar-em-2017.htm>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

RACZYNSKI, Dagmar. **Sistema Chile Solidario y la política de protección social en Chile**. Lecciones del pasado y agenda para el futuro”, Cieplan, 2008.

RAVALLION, M. **Poverty Comparisons**. Chur: Harwood Academic Publishers, 1994.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Trad. Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

REDAÇÃO VEJA. Warren Buffet publica detalhe de seus impostos. **Veja.com**, 13 out. 2001. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/economia/warren-buffett-publica-detalhes-de-seus-impostos/>>. Acesso em: 14 fev. 2017.

ROCHA, Sonia. **On statistical mapping of poverty: social reality, concepts and measurement**. In: SEMINAR ON POVERTY STATISTICS. Santiago: 1997.

SALAMA, P.; DESTREMAU, B. **O tamanho da pobreza: economia política da distribuição de renda**. Petrópolis: Ed. Garamond, 2001.

SALES, Tainah S. Análise da Lei nº 10.836/04 (Programa Bolsa Família): o direito como promotor de mudanças sociais? In: COSTA, Marli Marlene Moraes da; OLIVEIRA, Danielle

Candido de (Coords.). **Direitos Sociais e Políticas Públicas I**. Florianópolis: FUNJAB, 2013. p. 267-295.

\_\_\_\_\_. **O Estado, a pobreza e Programa Bolsa Família**. Curitiba: Editora Prismas, 2015.

SÁNCHEZ BRAVO, Álvaro A. Políticas públicas de inclusão social. In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta; COSTA, Marli Marlene Moraes da (Orgs). **As políticas públicas no constitucionalismo contemporâneo**: tomo 1. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2009. p. 7-18.

SARCHS, Jeffrey D. **O fim da pobreza**: como acabar com a miséria mundial nos próximos vinte anos. Trad. Pedro Maia Soares. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

SARMENTO, Daniel. **Dignidade da pessoa humana**: conteúdo, trajetórias e metodologia. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

SCHOLZ, Sally. Rousseau on poverty. In: STACY, Helen; LEE, Win-Chiat. **Economic Justice**: philosophical and legal perspectives. London: Springer, 2013.

SCHWARTZMAN, Simon. **As causas da pobreza**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

SEDESOL. **ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2015**. México.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Trad. Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SEPÚLVEDA, Magdalena; NYST, Carly. **The human rights approach to social protection**. Ministry for Foreign Affairs of Finland. Erweko Ou,, 2012

SERAU JÚNIOR, Marco Aurélio. **Seguridade social como direito fundamental material**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2011.

SILVA, A. M.; LACERDA, F. C. C.; NEDER, H. D. A evolução do estudo da pobreza: da abordagem monetária à privação de capacitações. In: **Bahia Análise & Dados. Pobreza, desigualdade e ciclos econômicos**. Salvador: SEI, v.21, n.3, p. 509-527, jul-set/2011.

SIQUEIRA, Luana. **Pobreza e serviço social**: diferentes concepções e compromissos políticos. São Paulo: Cortez, 2013.

SOARES, Laura Tavares. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. São Paulo: Cortez, 2000.

SOARES, Serguei (Org.). **Programas de transferência de renda no Brasil, Chile e México**: impactos sobre a desigualdade. Brasília: IPEA, 2007.

SOARES, Serguei; SÁTIRO, Natália. **O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Texto para discussão, n. 1.424, out. 2009. Disponível em: <[http://desafios.ipea.gov.br/sites000/2/publicacoes/tds/td\\_1424](http://desafios.ipea.gov.br/sites000/2/publicacoes/tds/td_1424)>. Acesso em: 20 de dezembro de 2016.

SOSA ELÍZAGA, Raquel. Desigualdad, exclusión y pobreza en América Latina: la inmensa deuda social del neoliberalismo. **Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos**, v. 11, n. 11, p. 155-166, 2011.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira et al. **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise**. 11. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira et al. **Mapa da exclusão/inclusão social da cidade de São Paulo 2000: dinâmica social dos anos 90**. São Paulo: Pólis/INPE/PUC-SP, 2000.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira et al. **Os direitos (dos desassistidos) sociais**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1997.

SPRANDEL, Marcia Anita. **A pobreza no paraíso tropical: interpretações e discursos sobre o Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Núcleo de Antropologia Política/UFRJ, 2004.

STIGLITZ, Joseph E. **O grande abismo: sociedades desiguais e o que podemos fazer com isso**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2016.

TABOR, Steven R. **Assisting the poor with cash: Design and implementation of social transfer programs**. Washington, DC: World Bank Social Protection Discussion Paper Series, v. 223, 2002.

TAVARES, Marcelo Leonardo. **Direito previdenciário**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

\_\_\_\_\_. **Previdência e assistência social**. 7. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

TELLES, Vera da Silva. A pobreza como condição de vida: família, trabalho e direitos entre as classes trabalhadoras urbanas. **São Paulo em Perspectiva**. Revista da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados-SEADE, v. 4, n. 2, abr./jun, 1990

TORRES, Ricardo Lobo. O mínimo existencial e os direitos fundamentais. In: **Revista de Direito da Procuradoria Geral**, n. 42. Rio de Janeiro: 1990, p. 69-8.

TOWNSEND, P. **The International Analysis of Poverty**. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf, 1993.

TRIVERS, R. The evolution of reciprocal altruism. In: **Q. Rev. Biol.** 46, p. 35-57, 1971.

TWONSEND, P. **The International Analysis of Poverty**. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf, 1993.

VALÊNCIA, Enrique. **Las transferencias monetarias condicionadas como política social en América Latina**. Un balance: aportes, límites y debates in Annual Review of Sociology n° 34, pp. 499-524, 2008.

VALLADARES, Lícia. Cem anos pensando a pobreza (urbana) no Brasil, In: BOSCHI, Renato (Org.). **Corporativismo e desigualdade, a construção do espaço público no Brasil**. Rio de Janeiro: Rio Fundo/IUPERJ, 1991.



WENTZEL, Marina. Diante de Meirelles, diretora do FMI afirma que prioridade deve ser combate à desigualdade. **BBC Brasil**, 18 jan. 2017. Disponível em: <<http://www.bbc.com/portuguese/brasil-38670576>>. Acesso em: 19 jan. 2017.

WILBER, George L. Introduction. In: \_\_\_\_\_. **Poverty: a new perspective**. Lexington: The University Press of Kentucky, 1975. p. 1-4.

WILLIAMSON, John. **A short history of the Washington Consensus**. Paper commissioned by Fundación CIDOB for a Conference “From the Washington Consensus towards a new Global Governance, Barcelona, setembro 24-25, 2004.

WORLD BANK. **Hystory**. Disponível em: <[www.worldbank.org/en/about/history](http://www.worldbank.org/en/about/history)>. Acesso em: 18 out. 2016.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2015.