UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL – UNISC
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – MESTRADO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EM DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS

Tatiani de Azevedo Lobo

O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E O EMPODERAMENTO DO CIDADÃO NA ASPIRAÇÃO POR JUSTIÇA SOCIAL: AS CONDICIONALIDADES DO PROGRAMA BRASILEIRO E O DIÁLOGO COM O PROGRAMA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA ARGENTINO

Santa Cruz do Sul
2016

Tatiani de Azevedo Lobo

O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E O EMPODERAMENTO DO CIDADÃO NA ASPIRAÇÃO POR JUSTIÇA SOCIAL: AS CONDICIONALIDADES DO PROGRAMA BRASILEIRO E O DIÁLOGO COM O PROGRAMA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA ARGENTINO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado, Área de concentração em Direitos Sociais e Políticas Públicas, Linha de Pesquisa em Políticas Públicas, da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, para avaliação.
Orientadora: Pós-Doutora Marli M. Moraes da Costa

Santa Cruz do Sul
2016

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado da Universidade de Santa Cruz do Sul pela oportunidade de pesquisar um assunto socialmente relevante e pela disponibilização da excelente estrutura para a realização deste trabalho.

À minha orientadora, Professora Dra. Marli M. Moraes da Costa, pelos ensinamentos e incentivos que tornaram este período de estudos inesquecível.

A todos os professores do PPGD-UNISC, especialmente, à Professora Dra. Caroline Müller Bitencourt, ao Professor Dr. André Viana Custódio, ao Professor Dr. João Pedro Schmidt, ao Professor Dr. Ricardo Hermany, à Professora Dra. Fabiana Marion Spengler e ao Professor Dr. Hugo Thamir Rodrigues pela dedicação à construção do conhecimento científico do Direito.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela concessão da bolsa de pesquisa, aporte financeiro que possibilitou a dedicação exclusiva à pesquisa.

Às secretárias do PPGD-UNISC, Rosana Fabra, Enívia Hermes, Rosane Michelotti e Morgana Costa pela atenção e competência no trato com os alunos.

Aos colegas da turma de 2014 do Mestrado pelos quais guardo um grande carinho e respeito.

Às amigas Bárbara Kunde e Ramônia Schmidt por terem tornado a busca pelo conhecimento mais alegre e divertida.

Aos meus pais, Anselmo e Silvia, a quem devo a consciência de que sou parte de um todo, nem mais especial, nem menos especial.

Aos meus irmãos, Rodrigo, Fidel, Lenin, Karl Marx e Montanet pelo amor que sempre me dedicaram.

À minha amada filha, Sophia, pela compreensão pueril de que “mamãe” se afasta por um tempo para voltar mais feliz e realizada.

Ao meu marido, Junior, pelo altruísmo e respeito aos meus sonhos.

RESUMO

O Programa Bolsa Família (PBF), criado em 2003, demonstrou ser eficaz ao retirar milhões de famílias da condição de extrema vulnerabilidade social, considerando o critério da renda familiar, para uma certa autonomia orçamentária resultante da transferência de renda. À vista disso, a presente dissertação busca responder ao seguinte problema de pesquisa: essa forma de atuação estatal, baseada em políticas públicas de transferência de renda condicionada, é apta a promover a justiça social, especialmente por meio do empoderamento dos grupos sociais mais vulneráveis? Com efeito, o primeiro capítulo apresenta como objetivo específico definir a justiça social sob a perspectiva jusfilosófica contemporânea, especificamente sob o ponto de vista do liberalismo político de John Rawls e de autores que dialogam com sua doutrina. O segundo capítulo, por sua vez, busca investigar a estrutura e as condicionalidades do PBF, apontando as preconcepções ligadas à simbologia da pobreza, as questões relativas ao gênero e à raça/etnia, bem como à intervenção estatal nas famílias beneficiárias. O terceiro capítulo propõe o exame do panorama latino-americano de políticas públicas de extinção da pobreza, notadamente os programas de transferência de renda condicionada da Argentina, Asignacion Universal por Hijo para Protección Social e o Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. Conclui-se, assim, que os programas de transferência, como o PBF, empoderam somente parte dos cidadãos no processo de justiça social, restando ao Estado sua readequação, uma vez que a justiça social, tal como preconizada nas teorias da justiça, engloba mais do que o fator econômico, mas também a oportunidade de desenvolvimento das capacidades de todos os membros da família. A pesquisa foi construída com o auxílio do método de abordagem hipotético-dedutivo, realizando-se o falseamento de duas hipóteses. A técnica adotada foi a pesquisa bibliográfica especialmente as fontes bibliográficas originárias da imprensa escrita e on-line, das publicações de livros, dissertações, teses e artigos científicos. Além disso, foi empregada a pesquisa documental ou de fontes primárias na compilação das fontes estatísticas, como o IBGE, o IPEA e a CEPAL. Diante do objeto de pesquisa e da abordagem metodológica dispostos, resta claro que a dissertação se ajusta ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, especificamente à Área de Concentração de direitos sociais e políticas públicas, linha de pesquisa de Políticas Públicas.

Palavras-chave: Programas de transferência de renda latino-americanos; Programa Bolsa Família; programas de transferência de renda argentinos; Justiça como equidade.

ABSTRACT

The Bolsa Família Program (PBF), created in 2003, has proven to be effective to lift millions of families in conditions of extreme social vulnerability, considering the criterion of family income, to a certain resulting budgetary autonomy of the cash transfer. In view of this, this dissertation seeks to answer the following research problem: this form of state action, based on public policy conditional cash transfers, is able to promote social justice, especially through the empowerment of the most vulnerable social groups? Indeed, the first chapter introduces the specific objective of defining social justice in the modern jusphilosophical perspective, specifically from the point of view of political liberalism of John Rawls and authors that dialogue with their doctrine. The second chapter, in turn, seeks to investigate the structure and conditionalities of this Brazilian social program, pointing out the preconceptions linked to the symbolism of poverty, issues relating to gender and race / ethnicity, as well as state intervention in the beneficiary families. The third chapter proposes the examination of the Latin American panorama of public policies for poverty extinction, notably the conditional cash transfer programs in Argentina, the Asignacion Universal por Hijo para Protección Social and the Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. follows therefore that the transfer programs, such as Bolsa Família program, empower only the citizens in the social justice process, leaving the state a readjustment, since social justice, as advocated in modern theories of justice, encompassing more than the economic factor, but also the opportunity to develop the skills of all family members. The research was built with the help of hypothetical-deductive method of approach, performing the test of two hypotheses. The technique used was the literature especially the bibliographical sources originating in print and online, publishing of books, dissertations, theses and scientific papers. In addition, it used the desk research or primary sources in compiling the statistical sources such as IBGE, IPEA and ECLAC. Before the research object and the methodological approach willing, it is clear that the thesis fits the Graduate Program in Law from the University of Santa Cruz do Sul - UNISC , specifically the concentration area of social rights and public policy line search for Public Policy .

Keywords: Programs of Latin American income transfer; Bolsa Família Program; Argentine income transfer programs; Justice as fairness.

SUMÁRIO

LISTA DE ABREVIATURAS 6

1 CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS 7

2 AS TEORIAS DA JUSTIÇA E SUAS LIMITAÇÕES TEÓRICAS: TRATATIVAS DAS FILOSOFIAS MORAL E POLÍTICA CONTEMPORÂNEAS SOBRE OS PRINCÍPIOS DE JUSTIÇA SOCIAL 16

2.1- A Teoria Utilitarista e o tratamento da pobreza 17
2.2- O modelo liberal de John Rawls: o ressurgimento da filosofia moral e a justiça como equidade 30
2.3- A contribuição comunitarista na desmitificação do mérito: desigualdade social e atuação estatal 41

3 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: UMA ANÁLISE CRÍTICA ALTERNATIVA 52

3.1- As Políticas Públicas no âmbito do Constitucionalismo Social 52
3.2- Estrutura do Programa Bolsa Família e principais indicadores sociais: desconstrução de mitos 61
3.3- A mulher negra como protagonista na gestão da renda intrafamiliar 68
3.4- A linha de elegibilidade e a Teoria das Capacidades: a insuficiência do critério econômico na avaliação da pobreza 75
3.5- As condicionalidades do Programa Bolsa Família 82

4 DIÁLOGO DAS FONTES: OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA CONDICIONADA NO BRASIL E NA ARGENTINA 92

4.1- Panorama latino-americano: a preferência estatal por políticas públicas de transferência de renda condicionada 92
4.2- O AUHPS como modelo de tratamento da pobreza na Argentina: a estrutura do programa, os principais indicadores sociais e a diferença do PBF quanto ao poder aquisitivo dos beneficiários, a natureza jurídica do benefício e a intermediação laboral 103
4.3- A desigualdade de gênero nos programas de tratamento da pobreza: a saída do subemprego e a dedicação integral à família 112

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS 125

6 REFERÊNCIAS 132

LISTA DE ABREVIATURAS

ANSES	Administración Nacional de la Seguridad Social
AUHPS	Asignación Universal por Hijo para Protección Social
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BSM	Brasil sem Miséria
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CIC	Centros Integradores Comunitários
CR/1988	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
FMI	Fundo Monetário Internacional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IGF	Imposto sobre Grandes Fortunas
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio
PBF	Programa Bolsa Família
PIB	Produto Interno Bruto
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PSF	Programa Saúde da Família
SINE	Sistema Nacional de Emprego
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde

1 CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS

As expectativas sociais diante de um programa de governo comprometido com a concretização do objetivo constitucional de erradicação da pobreza são permeadas por um ceticismo justificável, haja vista todas as tentativas frustradas idealizadas e implementadas ao longo da história das políticas públicas brasileiras, as quais tratavam a pobreza com artifícios perpetuadores dos males advindos do assistencialismo e do fisiologismo.

Não obstante, o Programa Bolsa Família (PBF), criado em 2003, demonstrou estatisticamente ser eficaz ao retirar milhões de famílias da condição de extrema vulnerabilidade social, considerando o critério da renda familiar, para uma certa autonomia orçamentária resultante da transferência de renda. Apesar de, em um primeiro momento, aparentar ser uma política de tratamento da pobreza igual a tantas outras, os indicadores sociais apontam em uma direção distinta, levando o Brasil à exclusão do mapa da fome da Organização das Nações Unidas (ONU). Por essa perspectiva, é possível visualizar a concretude de um projeto de desenvolvimento humano no cenário nacional, passando da garantia estatal de condições de sobrevivência, com políticas públicas de curto prazo, de socorro imediato, para a atuação estatal intersetorial aspirante à distribuição justa e igualitária de bens sociais, com planos elaborados a médio e longo prazo.

Se por um lado a avaliação de um benefício socioassistencial sob a dimensão meramente estatística é relevante por demonstrar resultados positivos, por outro é insuficiente na perspectiva teórica mais moderna do tratamento da pobreza, uma vez que ampliar a renda familiar não significa necessariamente ampliar a qualidade de vida das pessoas beneficiadas. Assim sendo, a investigação proposta busca ultrapassar a tradição de um Estado do Bem-Estar Social matemático para reconhecer o valor subjetivo, mas passível de investigação científica, da justiça social. Nessa esteira, o tema da dissertação é o PBF, delimitado como política pública de promoção da justiça social por meio do empoderamento do cidadão.

Com efeito, a relevância da pesquisa decorre do fato que este programa de governo já beneficiou cerca de 50 milhões de pessoas e dispõe de 14 bilhões de reais anualmente do orçamento federal. Notadamente, trata-se do principal programa de transferência de renda condicionada do mundo. Sua dimensão nacional e inegável relevância política impulsionaram o interesse em analisá-lo como objeto de estudo,

especialmente os aspectos relativos aos direitos sociais efetivamente consolidados com sua implementação.

Assim, a maior contribuição da pesquisa está no fato de possibilitar o aperfeiçoamento do programa, tendo em vista que o período de dez anos de dados acumulados é razoável para verificar sua real capacidade de empoderamento da população vulnerável a fim de construir a justiça social.

Com efeito, a motivação para esta pesquisa está pautada no caráter pessoal, uma vez que o perfilamento dos beneficiários do PBF, disponível no Cadastro Único, desmitificou questões como: que os beneficiários seriam desestimulados a trabalhar, que haveria um estímulo ao aumento da taxa de natalidade, dentre outras comuns à simbologia que cerca a pobreza. Outra fonte motivadora da pesquisa é o fato de que a avaliação de outros programas de transferência de renda condicionada, especialmente na América Latina, possibilita contribuir com sugestões para implementação de alternativas inovadoras ao programa brasileiro. E, ainda, a justificativa preponderante apresenta-se na imprescindibilidade do constante acompanhamento, rediscussão e readequação das políticas públicas conforme a necessidade social determine, tal qual acontece com as novas tecnologias.

Por conseguinte, a dissertação objetiva responder ao seguinte problema: tendo em vista a tendência latino-americana de implementação e ampliação de políticas públicas baseadas na transferência de renda condicionada, bem como que o PBF é o que detém o maior número de beneficiários no mundo, essa forma de atuação estatal de eliminação da extrema pobreza é apta a promover a justiça social, especialmente por meio do empoderamento dos grupos sociais mais vulneráveis?

Com o propósito de encontrar a melhor solução ao problema de pesquisa, o método eleito foi o hipotético-dedutivo. Apesar de sua utilização ser controversa no campo das Ciências Sociais, uma vez que nem sempre é possível a dedução das consequências observadas nas hipóteses, como a pesquisa trata de uma realidade empírica, uma política pública específica, para Gil (1999), essa característica torna viável o falseamento da hipótese a fim de corroborá-la ou invalidá-la.

A técnica adotada foi a pesquisa bibliográfica ou de fontes secundárias, especialmente as fontes bibliográficas originárias da imprensa escrita e on-line, das publicações de livros, dissertações, teses e artigos científicos. Além disso, a pesquisa documental ou de fontes primárias foi empregada na compilação das fontes estatísticas peculiares ao presente estudo e emanadas pelos órgãos particulares e

oficiais de elaboração de dados estatísticos, IBGE, IPEA e CEPAL. Importa esclarecer que os dados desses órgãos foram coletados e analisados em pesquisas qualitativas e quantitativas realizadas antes e durante o presente processo de investigação, uma vez que essa metodologia, segundo Vasconcelos (2011), é a mais indicada quando se busca avaliar criticamente a proposta de modificação de um programa de governo.

Destarte, a primeira hipótese a ser testada aduz que, preliminarmente, é imprescindível reconhecer que cidadãos que vivem na linha da extrema pobreza ainda constituem uma parcela considerável da população latino-americana, apesar da redução percebida nos últimos dez anos. Com efeito, também é necessário compreender a defasagem da concepção de pobreza como consequência da falta de esforço pessoal e sob o enfoque isolado da renda familiar. Partindo dessas premissas, a atuação estatal ao conceder o mínimo para a sobrevivência dos cidadãos é primordial para que haja a redução da vulnerabilidade e consequente possibilidade de empoderamento desse grupo social a fim de iniciar a concretização dos direitos constitucionais sociais. Assim, os programas de transferência condicionada de renda são aptos a iniciar um processo de justiça social.

A segunda hipótese a ser falseada, por sua vez, aponta que as condicionalidades impostas aos beneficiários desses programas, especialmente no caso do Bolsa Família, apresentam problemas relativos à obrigatoriedade de cumprimento dos compromissos que acompanham a transferência de renda, no lugar de constantes campanhas de conscientização, além da responsabilização da mulher pelo cumprimento das condicionalidades, em clara desigualdade de gênero. Assim, resta ao Estado a readequação das condicionalidades, uma vez que a justiça social, tal como preconizada nas modernas teorias da justiça, engloba mais do que o fator econômico, mas também a oportunidade de desenvolvimento das capacidades de todos os membros da família. Com isso, visualiza-se que essa forma de política pública empodera somente parte dos cidadãos no processo de justiça social.

Além disso, convém esclarecer algumas peculiaridades relativas ao referencial teórico adotado. Ao estabelecer no problema de pesquisa as expressões justiça social e empoderamento, sob a perspectiva do liberalismo político, e não econômico, dialogando com os comunitaristas, restou evidente a necessária conexão teórica entre as doutrinas selecionadas para construir a solução (ou as soluções) à indagação proposta. Pensando nisso, o desafio da pesquisa foi não se curvar à fragmentação

corporativa ou particularista, por um lado, e, por outro, tentar conservar dessa multiplicidade teórica a riqueza advinda de sua diversidade e pluralismo.

Nesse viés, compreendendo a ciência sob a concepção aproximativa, uma vez que seria impossível o esgotamento do real, importa destacar que o pluralismo aqui disposto não significa ecletismo ou relativismo moral, ou seja, a conciliação de pontos de vista teóricos e éticos inconciliáveis. Na linha da metodologia defendida por autores como Vasconcelos (2011) e Gil (1999), o pluralismo adotado nessa investigação é sinônimo de abertura para o diferente, de respeito pela posição alheia, considerando que essa posição, que adverte para os erros e limites, fornecendo sugestões, torna-se necessária ao próprio desenvolvimento de uma posição original e, de modo geral, da ciência.

A pesquisa parte de uma avaliação interdisciplinar (filosófica, sociológica, jurídica e econômica) e crítica, proporcionando o debate de diferentes perspectivas teóricas, sempre visando manter a autonomia, o pluralismo e a multidimensionalidade analítica. Assim, a proposta é de avaliação crítica fraterna, onde é possível indicar e sistematizar as diferenças, os problemas, as contradições e os paradoxos presentes em cada dimensão teórica, bem como apresentar as contribuições e os avanços realizados por cada abordagem, reconhecendo a legitimidade de cada uma sobre o objeto de pesquisa. À vista disso, o conhecido debate entre liberais e comunitaristas, ambos referenciados nessa investigação, sempre foi em sentido de complementaridade à teoria da justiça de cada um, permanecendo esse mesmo diálogo no presente estudo. Assim, a análise do Programa Bolsa Família não se propõe a afastar uma teoria em razão da outra, mas reunir, onde for possível fazê-lo sem distorções, os modelos para enriquecer a argumentação sobre a realidade de uma política pública específica.

Com efeito, o tipo de pesquisa aplicado, de acordo com o nível de abrangência no enquadramento do objeto, classifica-se como pesquisa temática, tendo em vista que a investigação foi conduzida sobre uma realidade empírica, com o intuito de produzir conhecimento novo sobre o Programa Bolsa Família e contribuir para o debate teórico-científico, bem como para subsidiar a tomada de decisões sobre essa espécie de política pública.

Diante do objeto de pesquisa e da abordagem metodológica dispostos, resta claro que a presente dissertação se ajusta ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, especificamente na linha de pesquisa

de Políticas Públicas, bem como demonstra estar amplamente ligada à esteira temática da professora orientadora.

Desse modo, o primeiro capítulo, intitulado “As Teorias da Justiça e suas limitações teóricas: tratativas das filosofias moral e política contemporâneas sobre os Princípios de Justiça Social” apresenta como objetivo específico definir a justiça social sob a perspectiva jusfilosófica moderna, especificamente sob o ponto de vista do liberalismo político de John Rawls e de autores que dialogam com sua doutrina.

Por conseguinte, a abordagem inicial trata dos principais utilitaristas do século XVIII, Jeremy Bentham e John Stuart Mill, a fim de apresentar as primeiras análises teóricas e propostas de tratamento do fenômeno da massificação da pobreza. Para tanto, parte-se da dimensão crítica do pensamento benthamista sobre as *Poor Laws* inglesas, o qual tem por determinação na sua lógica panopticista que todos os pobres poderiam encontrar seu lugar na sociedade. Nessa doutrina dominante entre os intelectuais europeus da época, os direitos individuais são afastados, a declaração universal dos direitos do homem e do cidadão é tratada como um luxo que a Europa em crise seria incapaz de concretizar, preterindo os direitos de defesa dos cidadãos vulneráveis diante do Estado em nome do bem-estar coletivo. Mill, por outro lado, difunde uma espécie de utilitarismo mais humanizado, preocupado com a distribuição que condenava a classe operária a uma existência pobre e ignóbil. Nessa linha reflexiva, o autor preconiza a ampliação da democracia por meio da educação de um número suficiente de indivíduos, compreendendo que um bom governo seria necessariamente democrático, além de apresentar condições favoráveis ao desenvolvimento das capacidades de cada cidadão.

Na Justiça como Equidade (ou Justiça como Imparcialidade) aponta-se a justiça social consolidada na ideia de distribuição igualitária e imparcial dos bens advindos do Sistema de Cooperação Social. Outro aspecto relevante dessa teoria, é que a pessoa é apresentada sob um ponto de vista político, ou seja, ela deve ter capacidade de ter um senso de justiça (capacidade de ser razoável) e de formar uma concepção de bem (capacidade de ser racional). Somente com o incremento dessas duas capacidades é que as pessoas podem ser livres, ter dignidade, ser cidadãs e ter garantia de inviolabilidade de seus direitos individuais.

A consolidação da justiça social, nesse sentido, somente será alcançada se as desigualdades iniciais forem compreendidas de forma a afastar sua justificação baseada no sistema meritocrático ou por sua inevitabilidade natural. Assim, a

igualdade pode ser encontrada com a aplicação dos princípios de justiça resultantes da justiça procedimental à constituição política e ao sistema econômico e social. Nessa concepção, a elaboração do denominado Princípio da Diferença responsabiliza o Estado pela criação de mecanismos para dar a devida assistência aos vulneráveis. Isso porque, abaixo de certas condições materiais e sociais (treinamento e educação) não há cidadania igualitária.

A justiça como equidade aduz, ainda, a ideia de razão pública na escolha das políticas públicas. Nesse sentido, quando as autoridades públicas expõem suas justificativas para a eleição de um modelo de políticas fundamentais em detrimento de outro, ocorre a concretização do ideal de razão pública e o dever de civilidade mútua.

O segundo capítulo, intitulado “O Programa Bolsa Família: uma análise crítica alternativa” apresenta como objetivo específico investigar a estrutura e as condicionalidades do programa Bolsa Família, apontando as preconcepções ligadas à simbologia da pobreza, as questões relativas ao gênero e à raça/etnia, bem como à intervenção estatal nas famílias beneficiárias.

As políticas públicas no âmbito do Constitucionalismo Social foram concebidas por efeito da mudança paradigmática originada pela insuficiência do Estado Liberal. A conjuntura social favoreceu o surgimento dos direitos de segunda dimensão sob os auspícios do Estado Social, momento de transição das liberdades formais abstratas para as liberdades materiais concretas. Essa nova concepção é introduzida no Brasil por meio da Constituição de 1934 e ampliada na CR/1988. Diante disso, a década de noventa foi marcada pelo aprimoramento das políticas públicas, que passam a ser focalizadas na população pobre e vulnerável, convertendo as famílias em responsáveis pelo cuidado de cada membro que a compõe.

À vista disso, o PBF foi elaborado em 2003, sendo operacionalizado por um modelo de gestão integrada que inclui o SUAS, o MDS, os estados e os municípios. Com sua expansão e desenvolvimento, aponta-se que alguns mitos acompanham os beneficiários, em especial, o que remete à acomodação dos membros da família em idade laboral e a ideia de que essa espécie de programa social teria um efeito pró-natalista. Discute-se, ainda, sobre a constitucionalidade ou não da extinção do PBF, tendo em vista a dificuldade de determinar se sua natureza jurídica corresponde a um direito social.

Outrossim, a mulher negra é a protagonista na gestão da renda intrafamiliar do PBF, determinando a investigação do perfil sócio-econômico desse grupo especial de

beneficiária. Assim, dispõe-se sobre a perspectiva histórica de sua desigualdade de rendimentos, resultante do processo denominado de abolição inacabada e perpetuada pela supressão da cidadania plena.

Com efeito, a linha de elegibilidade do programa é contraposta às novas teorias sobre a pobreza, notadamente a Teoria das Capacidades. Assim, o fenômeno da pobreza é apresentado como algo superior à simples privação de dinheiro, devendo ser vista como privação de capacidades e não desenvolvimento de funções humanas mais importantes.

Orienta-se, acerca das condicionalidades do PBF, a discussão sobre o limite da ingerência do Estado em questões intrafamiliares e a desigualdade de gênero na responsabilidade social de cumprimento com o propósito de alcançar o bem-estar dos cidadãos.

O terceiro capítulo, intitulado “Diálogo das fontes: os programas de transferência de renda condicionada no Brasil e na Argentina” apresenta como objetivo específico examinar o panorama latino-americano de políticas públicas de extinção da pobreza, notadamente os programas de transferência de renda condicionada da Argentina, Asignacion Universal por Hijo para Protección Social e o Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, por motivos geográficos e comerciais, tendo em vista ser o país pertencente ao Mercosul, bem como à potencialidade de o programa ser inovador em algumas experiências relacionadas à pobreza feminina.

Seguindo essa proposta, reporta-se ao cenário latino-americano de meado da década de 1990 e do início da década de 2000, momento em que vários países da região implementaram políticas focalizadas de segunda geração, permeadas por três elementos comuns: foco em famílias pobres e extremamente pobres com crianças e adolescentes; presença de condicionalidades; e perspectiva de acumulação de capital humano ao longo prazo. Essa nova estratégia foi impulsionada pelo cenário de pobreza de quase metade da população, o qual não foi atenuado pelo conjunto de ajustes econômicos e estruturais propostos pelos países capitalistas centrais ao longo da década de 1980. Assim, apresentam-se dois diagnósticos diversos para esse fenômeno: o primeiro remete ao fato histórico do modelo de colonização imposto pelos países ibéricos aliado às atuais políticas de precarização das relações trabalhistas e privatização dos serviços tradicionalmente prestados pelo Estado, na esteira da teoria política neoliberal; a segunda, por sua vez, diz respeito aos argumentos do BIRD e do FMI sobre a governança defeituosa dos países latino-americanos.

Em consequência da premente necessidade de os países acessarem os financiamentos internacionais intermediados por essas duas instituições, examina-se que o modelo de tratamento da pobreza amplamente adotado na região foi elaborado por organismos que representam justamente o modelo econômico que é apontado como perpetuador da pobreza latino-americana. Os programas Chile Solidário, no Chile, e o Programa Oportunidades, no México, são exemplos dessa atuação estatal.

Ressalte-se, contudo, que é na Argentina que se encontra a possibilidade de um estudo de caso passível de contribuir para a avaliação e, quiçá, reestruturação do PBF. Com esse objetivo, expõe-se que o Programa Asignación Universal por Hijo para Protección Social, criado em 2009, possui um modelo estrutural semelhante ao programa brasileiro, mas sua implementação diferencia-se por quatro características principais: dentre os tipos de benefícios do PBF, há o benefício básico, sem cumprimento de condicionalidades, sem similaridade na Argentina; o poder aquisitivo do benefício argentino é superior ao brasileiro; o AUHPS tem natureza jurídica de direito social, integrando a previdência social argentina; e há uma tendência à superação do modelo de política focalizada de segunda geração por conta da elaboração de um plano realista de intermediação dos beneficiários com o mercado de trabalho.

Por fim, aborda-se outra política focalizada argentina, o Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, que era integrada ao modelo de Economia Social, analisando o potencial de empoderamento das mulheres pobres. Para tanto, aponta-se a valorização social diferenciada entre atividades desenvolvidas por homens e por mulheres, lembrando a histórica desigualdade de valores percebidos por trabalhos conforme o gênero ao qual ele é relacionado.

Seguindo uma análise pautada na visão crítica da Economia feminista, retoma-se o estudo do AUHPS, apresentando os indicadores sociais que demonstram o abandono do mercado de trabalho de mulheres, indagando-se se elas foram empoderadas ao ponto de não aceitarem mais trabalhar em condições de subemprego ou se o cumprimento das condicionalidades impostas pelo programa demanda muito tempo, diminuindo a possibilidade de exercício de um trabalho remunerado externo à casa.

Nesse viés, a avaliação dessa forma de tratamento da pobreza deve admitir a inserção dos problemas apontados pela chamada Economia do Cuidado. Por tal teoria, a divisão sexual do trabalho é a fonte da desigualdade de gênero, importando

para esta pesquisa o ambiente de trabalho não remunerado. Diante disso, indaga-se sobre a inexistência de uma política pública de cuidado, voltada à integração dos elementos sociais família, Estado e mercado na resolução coletiva de problemas sociais.

Demonstrado o percurso percorrido pela investigação proposta, encaminha-se o trabalho ao momento das considerações finais, expondo as conclusões temporárias sobre o Programa Bolsa Família a fim de possibilitar a apresentação da hipótese falseada que melhor se amoldou aos resultados obtidos.

2 AS TEORIAS DA JUSTIÇA E SUAS LIMITAÇÕES TEÓRICAS: TRATATIVAS DAS FILOSOFIAS MORAL E POLÍTICA CONTEMPORÂNEAS SOBRE OS PRINCÍPIOS DE JUSTIÇA SOCIAL

A pesquisa objetiva analisar o empoderamento de grupos sociais vulneráveis por meio de políticas públicas de transferência de renda condicionada, viabilizando a concretização da justiça social. Para tanto, torna-se imprescindível iniciá-la abordando o que genuinamente representa justiça social.

Nesse intuito, adotar-se-á a concepção liberal de John Rawls, na qual o objeto da justiça é a justiça social, especialmente a relativa à estrutura básica da sociedade. Além disso, tratar-se-á do modo pelo qual as instituições sociais mais importantes distribuem direitos e deveres e determinam a divisão de vantagens provenientes do sistema de cooperação social. Partindo dessa construção teórica de justiça social, este capítulo determinar-se-á ao desenvolvimento dessa distribuição de bens sociais no âmbito das filosofias moral e política, iniciando-se com o Utilitarismo, de Jeremy Bentham, e o Utilitarismo Perfeccionista, de John Stuart Mill, para chegar à jusfilosofia contemporânea disposta na Justiça como Equidade, de John Rawls, com as contribuições complementares dos comunitaristas.

Outrossim, não é possível prescindir da apresentação dos motivos que justificam o estudo teórico das filosofias moral e política, uma vez que o problema a ser resolvido diz respeito, essencialmente, à possibilidade de consecução da justiça social, tem-se que compreender o que tal expressão significa e de que forma chegou-se a tal significado. Com isso, ideias ultrapassadas podem ser afastadas de ressurgirem como grandes salvadoras da humanidade em momentos de crise, como um dia ocorreu com os reformistas ingleses do século XVIII, patrocinadores da Teoria Utilitarista Pura, que diante da ameaça da fome e da doença, propuseram um controle massivo dos cidadãos mais pobres e vulneráveis sob a justificativa dos Princípios da Utilidade e da Máxima Felicidade, encontrando na ideia do panoptismo uma espécie de política pública que lhes parecia passível de solucionar desde questões relativas às populações carcerárias até uma nova forma de organização de escolas e hospitais, desconsiderando o atributo da dignidade da pessoa humana.

Além disso, a contribuição da filosofia moral sobre o tema, desde os clássicos da Grécia Antiga, é que seu principal objeto de pesquisa se refere ao desenvolvimento do que é uma vida boa, uma vida digna. Dessa forma, tem-se que resta uma clara relação entre buscar o significado de vida boa e de justiça social. Lembra-se, contudo,

que, se o problema da filosofia moral clássica, segundo Rawls, era a busca do conteúdo da moralidade, da ideia do bem como um ideal, uma espécie de busca razoável da felicidade verdadeira, na filosofia moral moderna[1], por sua vez, o conteúdo da moralidade era razoavelmente consensual, cabendo ao estudo da base dessa moralidade, da forma como ela seria composta, o principal propósito. Logo, percebe-se um deslocamento do problema de conteúdo para um problema de procedimento ideal para encontrar o conteúdo.

Diante das limitações das teorias da justiça dominantes desde o século XVIII, como a utilitarista e a intuicionista, Rawls, já no século XX, desenvolveu todo um procedimento a fim de possibilitar à sociedade a escolha de princípios de justiça que pudessem permear a estrutura básica do grupo social. O mérito do autor foi, sem dúvida, perceber a inviabilidade de um modelo justo de sociedade que desconsiderasse os direitos individuais em benefício de uma felicidade social maior. Dessa maneira, o modelo proposto utiliza a racionalização e a imparcialidade para envolver o grupo social na hipotética construção filosófica.

2.1 A Teoria Utilitarista e o tratamento da pobreza

A tradição na filosofia política e moral nos anos de 1950, quando John Rawls começou a escrever sua teoria da justiça, era a utilitarista, que tinha sustentado sua posição dominante por quase um século. Assim, destaca-se que o utilitarismo será abordado, em especial, sob a perspectiva de dois autores: Jeremy Bentham, criador dessa escola, e John Stuart Mill, discípulo de Bentham que incluiu uma visão mais humanizada ao pensamento benthamiano[2].

A dominação da escola utilitarista pode ser justificada por diversos argumentos. Dentre eles está a ausência de desenvolvimento e disseminação das ideias de outros

[1] Importante esclarecer que, nessa abordagem, segue-se a divisão rawlsiana, onde a filosofia moral clássica é aquela representada por autores como Sócrates, Platão, Aristóteles e membros das escolas epicurista e estóica. Já a filosofia moral moderna compreende autores da Escola do Direito Natural, como Francisco Suarez, Hugo Grócio, Samuel Pufendorf e John Locke; da Linha Alemã, como Gottfried Wilhelm Leibniz, Christian Wolff, Christian August Crusius, Immanuel Kant e Georg Wilhelm Friedrich Hegel; da Escola do Senso Moral, como Terceiro Conde de Shaftesbury, Francis Hutcheson, Joseph Butler e David Hume; e dos Intuicionistas Racionais, como Samuel Clarke, Richard Price e Thomas Reid. No entanto, os autores base deste capítulo serão os moralistas contemporâneos, como John Rawls e Michael Walzer.

[2] John Stuart Mill propôs uma versão daquilo que poderia ser chamado de “utilitarismo perfeccionista”, de acordo com o qual haveria uma medida independente da qualidade dos prazeres e dores variados como algo objetivamente melhor ou pior, independentemente de sua quantidade (LOVETT, 2013, p. 36).

filósofos importantes. Nesse sentido, Wiliam Ritchie Sorley (1951) aponta que até a segunda metade do século XVIII a reflexão filosófica na Inglaterra caracterizava-se pela ausência de escolas. Assim, os maiores pensadores ingleses exerceram influência sobre o curso das ideias sem transmitir um corpo definido de teorias a um grupo definido de continuadores. Para comprovar sua tese, Sorley aponta alguns exemplos emblemáticos: Francis Bacon (1561-1626) provocou uma revolução filosófica, mas não conseguiu discípulos que dessem continuidade aos seus trabalhos; Thomas Hobbes (1588-1679) formulou um sistema denso, no entanto, também não teve colaboradores que perpetuassem sua obra; John Locke (1632-1704) abriu um novo caminho seguido por muitos, mas esses seguidores chegaram, frequentemente, a conclusões opostas às suas; George Berkeley (1685-1753)[3] permaneceu solitário. Com isso, as obras desses e outros pensadores não conduziram à formação de uma escola que pudesse ser comparada à peripatética, à estóica ou à epicurista, da Antiguidade grega, ou com as escolas cartesiana e kantiana da Idade Moderna.

Além da questão relacionada ao ambiente intelectual propício, onde liberais radicais e reformistas proliferaram na Inglaterra do século XVIII, o contexto político-econômico também favoreceu a criação e perpetuação dos ideais utilitários. Segundo Polanyi (2000), havia uma questão comum aos pensadores da época sobre a origem dos pobres. O consenso geral era de que pauperismo e progresso seriam fenômenos inseparáveis. Toda a teoria econômica, especialmente em Adam Smith e David Ricardo, enfrentava o paradoxo de que a enorme ascensão do comércio e da produção inglesas foi acompanhada da crescente miséria humana.

Historicamente os pobres começaram a surgir na Inglaterra na primeira metade do século XVI, formando uma classe de trabalhadores livres advindos dos antigos feudos. Com efeito, um marco legal importante relativo à assistência social estatal surge nesse tumultuado contexto, as chamadas *Poor Laws*. Essas consistiam em um sistema de ajuda social aos pobres desenvolvido nas Leis Tudor, antes de ser codificado em 1587-1598.[4] Nesse contexto, Polanyi (2000) subentende que a modificação da estrutura social de semifeudal para semicomercial propiciou uma nova perspectiva sobre a pobreza. Assim, restava claro que o pauperismo definitivamente

[3] As datas entre parênteses correspondem, respectivamente, ao nascimento e à morte dos autores citados a fim de estabelecer uma cronologia relativa a suas contribuições filosóficas.
[4] O sistema das Novas *Poor Laws* subsistiu até ao surgimento do Estado do Bem-estar moderno, no pós-segunda Guerra Mundial. O sistema da *Poor Law* não foi formalmente abolido senão com a Lei de Assistência Nacional de 1948, embora parte se mantivesse em tal lei até 1967.

era um problema e que os desempregados não eram apenas pessoas capazes preguiçosas. De fato, foi a partir dessa época que as visões sobre os pobres começaram a refletir uma concepção filosófica, um tanto confusas e variadas, mas de interesse primordial para a história da civilização.

Nesse diapasão, Michelle Perrot (2000, p. 115) lembra que “no alvorecer deste século em que se ergue a sinistra predição de Malthus, de um mundo ávido de pão, a semente não podia morrer. Nenhuma subsistência, nenhuma força devia se perder.” Assim, o cenário para a penetração de uma teoria que responderia a tantos anseios sociais está completo. Bentham apresenta uma forma de captar todas as “pulsões humanas” com o intuito de transformá-las em energia e força produtiva, essenciais quando se objetiva o desenvolvimento econômico, “de produção de trabalho com o prazer e o sofrimento”. Com efeito, calculando matematicamente as sensações humanas de dor e de prazer é que o pensamento benthamista funda todo o sistema de governo, o código e a economia.

Ante essa gama de condições, apesar da fragilidade do pensamento de Bentham, do ponto de vista estritamente filosófico, sua influência na Inglaterra da época foi muito grande, embora vivesse isolado e só se comunicasse com os homens públicos por meio de seus escritos, principalmente do periódico *Westminster Review.* Nessa tarefa, Bentham contou com a colaboração de vários seguidores do utilitarismo, formando uma escola de renovação de ideias. Entre seus seguidores, estavam o filósofo James Mill (1773-1836) e seu filho John Stuart Mill (PESSANHA, 1984).

Contudo, interessa distinguir o discípulo John Stuart Mill do mestre Bentham. Apesar de ambos serem utilitaristas, as políticas públicas associadas aos escritos de Mill raramente eram as que predominavam nos demais pensadores da Teoria Utilitária, tais como planos industriais, financeiros e educacionais, reformas do sistema de saúde pública, organização do trabalho e lazer[5]. A principal preocupação de Mill relacionava-se às liberdades individuais, em especial à liberdade de expressão.

[5] A fim de demonstrar mais claramente a diferença entre os autores, aponta-se uma passagem do utilitarismo puro de Bentham, onde Perrot (2000, p. 141) identifica a extrema preocupação do autor com a cama – pesadelo dos moralistas e objeto de todos os cuidados de Bentham, o qual toma muitas precauções ao fazer deitar a seus pobres –, local onde não se permanecerá mais do que o tempo puramente reparador. “A duração do repouso absoluto, considerado como a ausência total das ocupações ativas, deve ser tão curta quanto o permitam o vigor e a saúde dos indivíduos. O sono é a interrupção da vida; o costume de permanecer na cama sem dormir produz a frouxidão. Por conseguinte, é prejudicial para a saúde corporal e, como provem da ociosidade, é pernicioso para a saúde espiritual”.

Segundo Isaiah Berlin (2002), Mill distinguia os homens dos demais animais não por sua racionalidade ou domínio sobre a natureza, mas por sua liberdade de escolher e experimentar, considerando que essa condição era imprescindível para qualificar uma sociedade como plenamente humana.

> Não basta, portanto, a proteção contra a tirania do magistrado; é necessária também a proteção contra a tirania da opinião e do sentimento dominantes, contra a tendência da sociedade a impor, por meios outros que não os das penalidades civis, as próprias ideias e práticas, como regras de conduta aos que delas dissentem; a aguilhoar o desenvolvimento e, se possível, a impedir a formação de qualquer individualidade em desacordo com seus métodos, compelindo todos os tipos humanos a conformar-se ao seu modelo. Há um limite para a interferência legítima da opinião coletiva sobre a independência individual, e encontrar esse limite, guardando-o de invasões, é tão indispensável à boa condição dos negócios humanos como a proteção contra o despotismo político (MILL, 2000, p. 11).

Traçadas essas considerações iniciais, introduzir-se-á o estudo da Escola Utilitarista pelo Princípio da Máxima Felicidade ou da Utilidade[6]. Nesse ponto, importa esclarecer que a nomenclatura desse princípio como sendo Utilidade foi empregada por Bentham nos primeiros escritos sobre o tema. Já nas obras de John Stuart Mill, o termo Máxima Felicidade aparece como sinônimo de Utilidade, sendo apresentado como Princípio da Máxima Felicidade ou da Utilidade. Dessa forma, o princípio em destaque será abordado com uma ou outra denominação, mas com o significado único, conforme o desenvolvimento de seu conteúdo. Diante disso, vale trazer o conceito do princípio em destaque de sua fonte direta:

> Por princípio de utilidade entende-se aquele princípio que aprova ou desaprova qualquer ação, segundo a tendência que tem a aumentar ou a diminuir a felicidade da pessoa cujo interesse está em jogo, ou, o que é a mesma coisa em outros termos, segundo a tendência a promover ou a comprometer a referida felicidade. Digo qualquer ação, com o que tenciono dizer que isto vale não somente para qualquer ação de um indivíduo particular, mas também de qualquer ato ou medida de governo (BENTHAM, 1984, p. 4).

Com efeito, segundo Frank Lovett (2013) o utilitarismo sustenta, fundamentalmente, que as ações, leis e instituições podem ser julgadas como melhores ou piores de acordo com a tendência que tenham de ampliar ao máximo o

[6] Beccaria também sustentava o princípio da maior felicidade possível para o maior número possível de pessoas como o objetivo último de toda legislação. Orientado por esse princípio, Beccaria criticou a legislação penal então existente. Bentham deu ao princípio uma aplicação ainda mais ampla e por essa razão colocou-se em antagonismo aos conservadores (SILVA, 2000).

somatório de felicidade dos indivíduos, considerando a felicidade de cada pessoa da mesma forma.

Assim sendo, Bentham propõe um método para calcular a felicidade o qual consiste em atribuir a cada pessoa o valor de um prazer ou de uma dor, sendo mais ou menos considerado conforme as seguintes circunstâncias: sua intensidade, a sua duração, a sua certeza ou incerteza, a sua proximidade no tempo ou longiquidade, a sua fecundidade e a sua pureza. A seguir, procede-se ao balanço dos números apresentados, sendo que se o resultado for favorável ao prazer, assinalará a tendência boa geral do ato, em relação ao número total ou à comunidade dos indivíduos em questão. Do contrário, se o resultado pesar para o lado da dor, haverá a tendência má geral, com respeito à mesma comunidade (BENTHAM, 1984).

No entanto, a expectativa era que o processo de julgamento moral anterior a qualquer ação legislativa ou judicial pudesse se aproximar de seu método, uma vez que somente assim o produto do julgamento, ou seja, a lei ou a decisão judicial, seria similar à exatidão. Dessa forma, o procedimento para aferir o Princípio da Máxima Felicidade representaria, segundo o autor, “um dado com o qual concorda plena e perfeitamente a experiência do gênero humano, onde quer que os homens possuam uma visão clara acerca dos seus próprios interesses.” (BENTHAM, 1984, p. 18).

Nesse diapasão, verifica-se que, quando apresentado no final do século XVIII, o utilitarismo constituía-se em uma doutrina filosófica revolucionária para seu tempo. Ela colocava de lado toda e qualquer referência à vontade divina, aos interesses da sociedade, aos costumes e às tradições, à lei da natureza. A doutrina utilitarista pregava o que se pensava ser o procedimento diretamente racional e científico de simplesmente medir a felicidade de cada indivíduo e depois calcular a felicidade da população como um todo. Nesse sentido, Lovett (2013) compreende que o utilitarismo foi um produto do Iluminismo, momento histórico de crença na razão e no método científico e de enorme desconfiança da religião, da superstição e da tradição. Além disso, essa teoria é caracterizada por sua insistência em considerar a felicidade de todas as pessoas exatamente da mesma maneira, não importa se reis, nobres ou comerciantes e camponeses.

O utilitarismo puro de Bentham parte da ciência do direito, especialmente a relativa à teoria do direito natural. Com efeito, para tal vertente teórica a existência de um contrato original justificaria que os cidadãos continuassem a cumprir suas obrigações diante do Estado, mesmo que a recíproca não fosse verdadeira, ou seja,

a obediência do cidadão era sempre devida. Contudo, Bentham compreende que essa doutrina é insatisfatória, apontando duas razões principais: a primeira relaciona-se à dificuldade de comprovação histórica do contrato original e a segunda diz respeito aos motivos que levariam os homens a terem a obrigação de cumprir compromissos com o Estado (PESSANHA, 1984).

Diante de tais questionamentos, Bentham compreende que o cidadão deveria obedecer ao Estado na medida em que a obediência contribui mais para a felicidade geral do que a desobediência. Com efeito, importa destacar que a felicidade geral deve ser entendida como o resultado de um cálculo hedonístico[7], conforme o procedimento já apresentado. Assim, ocorre a substituição da teoria do direito natural pela teoria da utilidade, afirmando que o principal significado dessa transformação está na passagem de um mundo de ficções (um contrato original hipotético) para um mundo de fatos (cálculo matemático dos prazeres e das dores) (PESSANHA, 1984). Conquanto, sob a óptica rawlsiana do utilitarismo hedonista, Lovett (2013, p. 36) aponta que essa perspectiva sugere uma certa passividade do indivíduo, que preferiria "morfina como soro" a uma vida ativa e rica em termos de experiência.

Em sua análise acerca da fórmula da Máxima Felicidade, Miller (2000, p. 96) destaca que Bentham durante muito tempo preferiu o Princípio da Utilidade, o qual enuncia o mesmo que a Máxima Felicidade, mas de modo diverso: se aprovará ou não "qualquer ação segundo a propensão que ela pareça ter a aumentar ou a diminuir a felicidade da parte cujo interesse está em questão". Em 1822, entretanto, Bentham critica a formulação de 1789 de não explicitar qual é a "parte" cujo interesse se persegue, esclarecendo que seu parâmetro deve ser sempre o bem-estar da humanidade. Logo, o discurso benthamista possui apenas uma referência definitiva, qual seja, o máximo de felicidade do máximo de seres humanos.

Mill (2000), por sua vez, atribui aos prazeres qualificados pelo conhecimento uma valoração superior aos demais prazeres relacionados à condição animal do homem. Com isso, o autor sustenta a existência de uma distinção entre os prazeres decorrentes das faculdades superiores dos seres humanos e daqueles de sua natureza animal, sendo preferíveis os primeiros em relação aos segundos, afastando a mensuração de suas intensidades como forma de comparação entre ambos, haja

[7] O hedonismo é uma doutrina caracterizada pela busca excessiva pelo prazer como propósito mais significante da vida moral. No utilitarismo, trata-se da busca pelo prazer particular ou individual e, para que isso seja possível, o mesmo deverá ser dividido com muitas outras pessoas (RAWLS, 2005).

vista a diversidade de suas espécies. Ademais, a ideia de felicidade para o autor é uma condição diretiva da natureza humana, mas de forma alguma pode ser tratada como uma condição indispensável para a aceitação do modelo utilitarista, uma vez que a proposta teórica é a soma da felicidade conjunta, e não a do agente considerado isoladamente. Essa diferença de qualidade entre os prazeres trazida por Mill integra sua defesa à teoria utilitária, tendo em vista que diversas críticas se pautavam em uma interpretação inferiorizada do prazer, considerando os mais superficiais e instantâneos, como o prazer da beleza, da elegância ou da diversão. Contudo, os prazeres animalescos, segundo o autor, seriam incapazes de satisfazer a plena felicidade dos seres humanos.

Retomando o pensamento utilitarista puro, Perrot (2000) aponta que ele se insurge contra as agressões contra o corpo, bem como contra a pena de morte. No entanto, tal não está relacionado a qualquer tipo de compaixão ou aproximação dos ideais advindos da proteção aos direitos humanos. A relação é puramente pela utilidade de corpos sãos e vidas salvas para o desenvolvimento da nação. Assim, a pena de morte é uma perda, um desperdício daquilo que constitui a força e a riqueza de uma nação: o número de homens.

Acrescente-se que Bentham não era partidário dos revolucionários franceses no que diz respeito ao direito natural e aos direitos universais do homem. Por conseguinte, para ele a consecução de direitos ao indivíduo somente seria plausível quando da realização de ações que visem o bem da sociedade em seu conjunto. Assim sendo, repudiava a declaração dos direitos humanos no formato proposto pelos revolucionários, uma vez que traduziria um pensamento individualista, levando a um ideal egoísta. Logo, o pensamento benthamiano apontava que, em nome de um bem social maior, o indivíduo não pode se sobrepor, mesmo que seja necessário o sacrifício de seus direitos humanos (PESSANHA, 1984).

No que se refere à prática do utilitarismo puro, destaca-se que foi perceptível em importantes reformas legislativas, na formulação de textos legais mais compreensíveis às pessoas comuns, no desenvolvimento do regime democrático com a introdução do sufrágio universal e na reforma do sistema penitenciário (PESSANHA, 1984).

Nesse tocante, Polanyi descreve uma importante alteração legislativa impulsionada pelos utilitaristas: a das *Poor Laws.* Com efeito, a questão da assistência social aos pobres começou a ser discutida de forma mais relevante após a obra

Dissertation on the Poor Laws de Townsend. Seu ponto de partida foi a interpretação do teorema das cabras e dos cães:

> O cenário é a ilha de Robinson Crusoé no Oceano Pacífico, próximo à costa do Chile. Juan Fernandez deixou nessa ilha algumas cabras para que fornecessem carne em caso de visitas futuras. As cabras se multiplicaram em proporção bíblica e se tornaram um estoque de alimento muito conveniente para os corsários, na maioria ingleses, que molestavam o comércio espanhol. Para destruí-los, as autoridades espanholas deixaram na ilha um cão e uma cadela que também se multiplicaram, no devido tempo, diminuindo o número de cabras com as quais se alimentavam (POLANYI, 2000, p. 139).

Assim, estabeleceu-se um equilíbrio onde os mais fracos de ambas as espécies foram os primeiros a pagar seu débito com a natureza, observando-se que os mais ativos e vigorosos sobreviveram. Diante disso, Townsend concluiu que é a quantidade de alimento que regula o número da espécie humana. Essa máxima foi defendida para a reforma das *Poor Laws,* sob o pretexto de que a fome seria a ação da natureza dentro da sociedade civilizada, uma vez que ela incentiva e incita os pobres ao trabalho. Nesse sentido, o pensamento utilitarista geral era de que a pobreza era fruto indissociável do desenvolvimento da nação e que os indigentes capazes não eram encargo do Estado, devendo ser encaminhados às indústrias a fim de que seu trabalho pudesse justificar seu sustento. Bentham, apesar de concordar com a ideia do incentivo advindo da dor da fome, dissociava-se dos demais utilitaristas por compreender que a comunidade não poderia ignorar totalmente os indigentes e que seria justo que eles recebessem uma contribuição para sua subsistência (POLANYI, 2000).

Outra proposta reformista de Bentham foi a do Projeto de Lei do Trabalho Forçado. Assim, sob a óptica da utilidade, a questão econômica deveria ser protagonista nesse projeto, uma vez que a ideia geral era a de que o trabalho realizado teria o condão de punir os que o exerciam, sendo atribuídas tarefas sob a lógica do que o indivíduo menos prazer tivesse em exercer. O argumento benthamista era o de que as pessoas deveriam trabalhar com o que desse maior retorno financeiro, ou seja, atividades que elas tivessem propensão natural para realizar, tendo em vista que a verdadeira penalidade não estaria na atividade em si, mas no tempo em que a pessoa deveria dispensar para realizá-la, que o autor compreende dever ser o maior possível (BENTHAM, 2000).

Relativamente ao sufrágio universal, a perspectiva utilitária a ser abordada será a de Mill, a qual traduz um pensamento ora cauteloso, ora vanguardista. No que diz

respeito à democracia, Mill segue o pensamento de Tocqueville, entendendo que essa forma de aquisição de poder teria o condão de criar uma sociedade de vigilância de um por todos, determinando a uniformização dos pensamentos, condutas e ações. Para Mill, entretanto, a única forma de suplantar tal situação seria a ampliação da democracia por meio da educação de um número suficiente de indivíduos na independência, resistência e força. Na perspectiva desse autor todas as questões sociais devem ser passíveis de serem discutidas e rediscutidas. Sobre tal óptica, era criticado pelos hegelianos, os quais alertavam para os perigos do rompimento da coesão social. Mill rebatia a crítica aduzindo que se a sociedade fracassara em educar seus cidadãos para serem homens civilizados, não tendo o direito de puni-los por incomodarem outros e não se ajustarem ao padrão aceito pela maioria. Dizia, ainda, que o preço da harmonia temporária seria alto demais, defendendo que, sem o direito de protestar e sem a capacidade para tanto, não há justiça (MILL, 2000).

Na concepção de Elizabeth Balbachevisky (2004, p. 198), a obra de Mill funda a utilidade da democracia e da liberdade como critério de aferição de um bom governo. Assim, o governo democrático apresenta condições favoráveis ao desenvolvimento das capacidades de cada cidadão, tendo em vista o "grande estímulo" decorrente do fato de o cidadão saber que está competindo com os demais de forma igualitária, sem que seu sucesso seja dependente de um corpo do qual não faça parte. Além disso, "ser deixado fora da Constituição é um grande desencorajamento para um indivíduo e ainda maior para uma classe."

Outra contribuição de Mill (1984) foi a sustentação do sufrágio feminino, participando da fundação da União das Sociedades pelo Sufrágio das Mulheres, primeira sociedade que defendia esse direito, em 1867. Já em 1869 publicou o livro *The Subjection of Women,* onde estabelece diversas discussões acerca do papel da mulher na sociedade da época.[8]

No que diz respeito à reforma do sistema penitenciário, importa detalhar um pouco mais a concepção de Bentham, uma vez que o autor dedicou grande parte de sua vida e de seu patrimônio pessoal para colocar em prática um projeto maior do que uma simples arquitetura favorável ao controle dos prisioneiros. Assim, nos dizeres de

[8] A terceira fase teórica de John Stuart Mill, quando ele começa a ler os autores socialistas, foi consideravelmente influenciada por sua esposa Harriet Hardy Taylor, falecida em 1858, com quem publicou uma série de livros sobre política e ética (PESSANHA, 1984).

Perrot (2000), o Panóptico[9] é mais uma utopia originada às margens do Canal da Mancha entre 1780 e 1840 que demonstram o temor que se abateu sobre os homens diante, principalmente, da escassez dos meios de subsistência e do temor ao desperdício

A estrutura do Panóptico é idealizada por Bentham (2000) para facilitar que todos os que ali habitam possam ser sempre fiscalizados ou que, ao menos, pensem que sempre estão sendo observados por um inspetor. Além disso, o autor pensa em cada tipo de controle dos "prisioneiros-trabalhadores", desde sua liberdade, passando pela atribuição de um ofício conforme a personalidade, culminando com sua alimentação escassa (pão de péssima qualidade e água). A preocupação gira em torno de liberar o Estado da responsabilidade com essas pessoas e, principalmente, em como o "contratador" (dono da casa de inspeção) poderá obter maior lucro possível com o empreendimento.

Assim sendo, o Panóptico é uma obra construída como se Bentham estivesse enviando cartas a um administrador público propondo uma verdadeira política pública universal, a qual seria adequada a diversos usos: casas de correção, prisões para custódia segura, manufatura, hospícios, hospitais e escolas. A ideia geral é que onde fosse necessário que homens fossem vigiados, caberia o uso desse projeto. Com isso, segue o planejamento espantoso do emprego desse projeto para abrigar crianças e depois atribuir-lhes uma utilidade social:

> Uma casa de inspeção à qual tivesse se destinado um conjunto de crianças desde seu nascimento permitiria uma quantidade suficiente de experimentos que seriam bem mais interessantes. O que você diz de uma casa para crianças órfãs construída de acordo com este princípio (da inspeção)? [...] Se estou bem lembrado, seus companheiros naquela aventura foram ao ponto de fazer questão, quando possível, de tirar as crianças das mãos de seus pais pelo maior tempo possível ou até mesmo completamente. Se você chegou tão longe, você passou o Rubicão; você poderá até mesmo trancafiá-las em uma casa de inspeção e fazer delas, então, o que quiser. Você nunca precisará furtar aos pais uma olhadela por detrás das cortinas a partir dos alojamentos do mestre. Ali, com a frequência que quiserem, eles podem ver seus filhos progredindo e aprendendo, se isso os satisfaz, sem interromperem as tarefas ou atrapalharem a disciplina. Como um aperfeiçoamento do experimento de Psammitichus, você pode manter uma separação de dezesseis ou dezoito anos entre o grupo masculino e o grupo feminino de seus

[9] Werret (2000) acrescenta que autores como Baumgardt, em 1952, descartaram a importância do Panóptico nos estudos de interesse ético básico de Bentham. No entanto, a partir dos anos 1980 e 1990, o panoptismo tornou-se o foco das abordagens sobre o autor. No livro *Bentham's prison* (1993), Janet Semple descreveu o desenvolvimento da ideia do Panóptico no contexto político da Inglaterra do início do século XIX, enquanto Ignatieff (1978), Evans (1982), Foucault (1975), Melossi e Pavarini (1981) analisaram o lugar da prisão de Bentham na história penal britânica.

> jovens sujeitos; e ao final daquele período você poderá verificar qual será, então, quando os Gansos do Padre Francisco encontrarem sua Gansas, a linguagem do amor (BENTHAM, 2000, p. 68).

À vista disso, Foucault (2007, p. 116), aponta que o panóptico designa um princípio de conjunto e, sendo assim, Bentham não imaginou simplesmente uma figura arquitetural destinada a resolver um problema específico, como o da prisão, o da escola ou o dos hospitais, mas sim uma verdadeira invenção que ele diz ser o "ovo de Colombo". A proposta benthamista vai ao encontro do que os médicos, os penalistas, os industriais e os educadores procuravam: ele descobriu uma tecnologia de poder própria para resolver os problemas de vigilância. Importa lembrar que Bentham se defrontou com o problema da acumulação dos homens. As mudanças econômicas do século XVIII, portanto, tornou necessário fazer circular os efeitos do poder, por canais cada vez mais sutis, chegando até os próprios indivíduos, seus corpos, seus gestos, cada um de seus desempenhos cotidianos. Sendo assim, ao grande tema rousseauniano “articula−se a ideia técnica do exercício de um poder ‘omnividente’, que é a obsessão de Bentham; os dois se complementam e o todo funciona: o lirismo de Rousseau e a obsessão de Bentham.”

Sob a perspectiva de Miller (2000, p. 91), o tema da pobreza é muito comum na obra de Bentham. Nesse sentido, a criação da Tabela da Indigência[10], presente em um de seus ensaios sobre a pobreza, se aproxima muito da ideia do Panóptico, compreendendo que ambos compõem um plano voltado especialmente para os pobres, tendo em vista a forma utilitarista que metodiza a forma de identificar os vulneráveis para, então, estabelecer o que se deve fazer com eles em nome de um bem-estar coletivo, o qual é considerado superior ao individual. Bentham torna perceptível esse método na sua proposta de criação de uma Tabela da Indigência, onde o conceito de indigência foi dividido conforme suas causas pessoais internas e externas. Assim, as causas pessoais internas são: definitivas, caso estejam ligadas a uma enfermidade do espírito ou a uma doença do corpo; duráveis, mas temporárias, como as causadas por incapacidade de subvenção de suas próprias necessidades por causa da infância; intermitentes e temporárias quando a incapacidade de trabalhar ocorrer por causa de doença ou ocupação com crianças. Já as causas externas são

[10] Uma análise mais profunda sobre a Tabela da Indigência consta no artigo *Situation and Relief of the Poor* (BENTHAM, 2001) que, junto a outros ensaios de Bentham sobre a situação da pobreza na Inglaterra do século XVIII, integraram os argumentos do autor na proposta de revisão das *Poor Laws.*

todas temporárias, tais como o desemprego, a incapacidade de conseguir emprego (maus costumes, falta de relações), a ruína, dentre outras. Após a identificação, a finalidade utilitarista para a aplicação desse método é comprovar que todos os pobres poderiam encontram seu lugar na sociedade: “os surdos como os naufragados, as cafetinas e os asmáticos, os bastardos e suas mães [...] em suma, toda uma formidável população, disparatada, maravilhosamente homogeneizada em virtude de uma taxonomia implacável”.

Prosseguindo na análise da Teoria Utilitarista como um todo, John Rawls (2000) aduz que ela considera a sociedade como corretamente ordenada e, portanto, justa, quando suas instituições mais importantes estão arranjadas de modo a atingir o maior saldo líquido de satisfação, considerada a soma de todos os indivíduos que a integram. Ressalte-se, contudo, que, sob a perspectiva sociológica de POLANYI (2000), o maior projeto social de Bentham, no final do século XVIII, foi o plano de utilizar indigentes, em grande escala, para pôr em funcionamento a maquinaria para trabalhar madeira e metal. Assim, seu plano Panóptico, onde as prisões seriam projetadas de forma a tornar barata e efetiva a sua supervisão, foi aplicado às fábricas que funcionavam com prisioneiros. Dessa forma, a ideia final era que o lugar dos prisioneiros fosse assumido pelos pobres. Esse novo esquema foi apresentado como uma solução para o problema social como um todo.

Ademais, o utilitarismo é caracterizado por sua insistência em considerar a felicidade de todas as pessoas exatamente da mesma maneira, não importa se reis, nobres ou comerciantes e camponeses. Assim, aduz que o discípulo mais importante e influente de Bentham, John Stuart Mill, argumentava que, pelo fato de a felicidade dos homens não dever ter maior peso do que a felicidade das mulheres, muitas das desigualdades sociais e legais entre os sexos deveriam ser eliminadas (LOVETT, 2013).

Mill (2000, p.18) diz claramente o que é felicidade, que critério é esse, aduzindo que a “utilidade ou felicidade são um fim demasiadamente complexo ou vago para se buscar, salvo por vários fins secundários, a respeito dos quais pode haver, e com frequência há, um acordo entre pessoas que diferem no padrão último”. A principal preocupação de Mill relacionava-se às liberdades individuais, em especial à liberdade de discurso. Nesse ponto, Isaiah Berlin (2002) aponta como o maior alvo das críticas recebidas pelo autor, uma vez que se atenta em demasia a obstáculos relativos ao

uso fértil da liberdade espiritual, deixando de lado questões importantes como a pobreza e a doença, não buscando suas causas e suas interações.

Com o decorrer do tempo, no entanto, o utilitarismo mostrou-se limitado em diversos aspectos, como por exemplo na tentativa falha de explicar a injustiça social no fenômeno da escravidão. Sen (2000, p. 81) apresenta as três principais deficiências do utilitarismo: a indiferença distributiva, onde o "cálculo utilitarista tende a não levar em consideração desigualdades na distribuição da felicidade (importa apenas a soma total, independentemente do quanto sua distribuição seja desigual)"; o descaso com os direitos, liberdades e outras considerações desvinculadas da utilidade, não atribuindo "importância intrínseca a reivindicações de direitos e liberdades (eles são valorizados apenas indiretamente e somente no grau em que influenciam as utilidades)"; e a adaptação e condicionamento mental, onde "nem mesmo a visão que a abordagem utilitarista tem do bem-estar individual é muito sólida, pois ele pode facilmente ser influenciado por condicionamento mental e atitudes adaptativas".

Diferentemente de Bentham, John Stuart Mill (1984, p. 73) separava as questões de produção e as de distribuição, não aceitando como correta uma distribuição que condenava a classe operária a uma existência pobre e ignóbil. Assim, esse utilitarista humanizado teve o grande mérito de ter considerado os alicerces da sociedade em sua obra teórica.

Miller (2000, p. 97), por sua vez, compreende que todas as construções benthamistas são permeadas com o útil pelo útil, onde tudo deve ser útil, relacionar-se com outra coisa além de si mesma, servir. Dessa feita, nada tem direito à existência a não ser o que é relativo a outra coisa, quer dizer, o que funciona. Para ele o paradoxo que corrói o discurso utilitarista é sua essência, o útil, Bentham faz seu absoluto. Além disso, seu fanatismo pela instrumentalização se enuncia como filantropia máxima. "De um só golpe, sem distinção, os dispositivos são ordenados para o fim universal: tudo que serve, irmãos humanos, estejam seguros disso, serve a vocês!"

Assim, percebe-se que, apesar de sua razoabilidade inicial, o utilitarismo pode divergir muito da moralidade do bom senso. Nessa lacuna utilitarista, outra teoria foi proposta. Com isso, o intuicionismo ofereceu uma alternativa para quem estava profundamente insatisfeito com o utilitarismo, explicando os motivos pelos quais essa doutrina atraiu seguidores no início do século XX. A recomendação da teoria era a de que algumas intuições seriam capazes de revelar a estrutura fundamental da

moralidade, consistindo em um conjunto de princípios morais primitivos, tais como a fidelidade, o merecimento e a beneficência. Entretanto, as intuições, sozinhas, são incapazes de oferecer uma orientação clara, o que o utilitarismo possibilita. Nesse ponto, percebe-se um dos maiores motivadores para que o utilitarismo, apesar de sua latente limitação para explicar as injustiças sociais, fosse a teoria predominante por tantas décadas (LOVETT, 2013).

Foi no cenário da derrocada da filosofia moral que Rawls, já no século XX, propôs sua alternativa: a justiça como equidade. Assim, depreende-se que o ponto central de sua obra é a defesa dessa teoria, como algo particularmente contrário ao utilitarismo.

2.2 O modelo liberal de John Rawls: o ressurgimento da filosofia moral e a justiça como equidade

John Rawls verificou que as teorias da justiça então dominantes, como a utilitarista e a intuicionista, revelaram-se limitadas para tratar da questão da justiça social. Assim, o autor construiu uma teoria da justiça mais abrangente, a qual denominou Justiça como Equidade[11]. Com efeito, a justiça rawlsiana é subdividida em duas fases fundamentais. Na primeira fase desenvolve-se todo um procedimento a fim de possibilitar à sociedade a escolha de princípios de justiça que possam permear a estrutura básica da sociedade. O modelo apresentado pelo autor estadunidense utiliza a racionalização e a imparcialidade para envolver as partes na hipotética construção filosófica da posição original. Ressalte-se, entretanto, que a análise dessa teoria culminar-se-á na sua segunda fase, qual seja, a estabilidade social após a supressão do véu da ignorância, incluindo as condições implicitamente pré-estabelecidas para que as pessoas, conforme a concepção política atribuída por Rawls, tenham condições de serem atuantes na cooperação social. À vista disso, propõe-se uma analogia entre a concepção brasileira de mínimo existencial e o

[11] A expressão original da teoria da justiça de John Rawls é *justice as fairness*, a qual foi equivocadamente traduzida como Justiça como Equidade. A imprecisão da tradução consiste no fato de que equidade e justiça têm sentidos diversos. Para Del Vecchio (1952, p. 166), equidade é um dos princípios gerais do Direito e objetiva "considerar todos os elementos da realidade para determinar o equilíbrio ou a proporção correspondente nas relações entre as pessoas". Na concepção aristotélica (*apud* TORRES, 2005), o equitativo e o justo têm a mesma natureza, mas o que é equitativo, sendo justo, não é o justo legal, correspondendo, em verdade, a uma retificação da justiça rigorosamente legal. Assim, a equidade consiste em restabelecer a lei nos pontos em que se enganou, em virtude de sua fórmula geral. Diante disso, o melhor significado da expressão rawlsiana é Justiça como Imparcialidade.

mínimo social rawlsiano, demonstrando que a aspiração por justiça social por meio do empoderamento, que é objeto de averiguação desse estudo, relaciona-se mais com a ideia rawlsiana do que com o mínimo existencial em sentido estrito.

Inicialmente, cabe esclarecer a corrente política seguida por Rawls, a fim de facilitar a compreensão de sua obra. Destarte, o termo liberal não tem nos Estados Unidos a mesma acepção que lhe é atribuída no Brasil[12] e na Europa. Os conservadores norte-americanos o entendem como sinônimo de socialista, o que não faz sentido para a teoria política brasileira e europeia. A corrente majoritária dos liberais, identificada com o Partido Democrata americano, caracteriza-se pela adoção de mecanismos oficiais destinados a promover a elevação dos padrões de renda da minoria que não consegue fazê-lo através do mercado, como as políticas públicas representadas pelo *New Deal,* de Roosevelt, e pela *Big Society,* de Lyndon Johnson (CARDIM, 1999, p. 5).

O liberalismo europeu, por sua vez, está assentado nos princípios ético-filosóficos da liberdade pessoal, do individualismo, da tolerância, da dignidade e da crença na vida. No aspecto econômico defende, essencialmente, a propriedade privada, a economia de mercado, a ausência ou minimização do controle estatal e a iniciativa privada. Além disso, também são características dos ideais liberais na Europa o direito de herança, o direito de acumular riqueza e capital, o direito à plena liberdade de produzir, de comprar e de vender. Por fim, sob a perspectiva político-jurídica, são concepções liberais: o consentimento individual, a representação política, a divisão dos poderes, a descentralização administrativa, a soberania popular, os direitos e as garantias individuais, a supremacia constitucional e o Estado de Direito (WOLKMER, 2002). Nesse diapasão, a justiça rawlsiana se assemelha à social-democracia europeia, engajada com a questão da igualdade de oportunidades (CARDIM, 1999).

Esclarecida a questão sobre o modelo liberal do autor, interessa contextualizar brevemente a sociedade americana quando do desenvolvimento da teoria da justiça rawlsiana, anos de 1960 e 1970. Em 1965, as famílias pobres representavam 17,3% da população, o nível mais alto da história americana. Com isso, emergiu o fenômeno

[12] O desenvolvimento singular do liberalismo no Brasil será apresentado no segundo capítulo, na abordagem do Constitucionalismo Social. Adianta-se, no entanto, que, historicamente, desenvolveu-se sob a dominação oligárquica, caracterizado por um conteúdo conservador, com aparência democrática, haja vista o paradoxo da conciliação entre liberalismo e escravidão (WEFFORT, 1980).

das famílias com um único chefe, basicamente mães solteiras. Além disso, trata-se de um período marcado pela mobilização social em prol dos direitos civis dos negros americanos, cujos movimentos sociais principais eram liderados por Martin Luther King, que notadamente realizava mobilizações pacíficas, e Malcolm X, que não afastava o uso da violência[13] (BERLIN, 2002).

Nesse cenário, Cardim (1999, p. 6) lembra que houve uma aproximação entre o Partido Democrata e o Republicano em prol da revitalização dos valores tradicionais da sociedade americana, como a paternidade responsável que, para o senso comum da época, os programas de assistência social oficiais acabaram por enfraquecer. Assim, a obra de Rawls foi recepcionada como um caminho a ser seguido, tanto pelos *liberals* (social-democratas) nos Estados Unidos, como pelos socialistas e social-democratas europeus.

Na visão de Rawls, a permanência do sistema depende da existência de um consenso social acerca de determinadas questões. Para distingui-lo das simples convenções habituais, denomina-se consenso sobreposto (*overlapping consensus)* (CARDIM, 1999, p. 7).

A teoria da justiça como equidade retoma a doutrina do contrato social, mas com uma concepção diferente sobre quem estabelecerá os princípios de justiça. No contratualismo de Rawls “os termos equitativos da cooperação social são concebidos como sendo aqueles sobre os quais se põem de acordo participantes, isto é, pessoas livres e iguais enquanto cidadãos nascidos na sociedade em que vivem” (RAWLS, 2000).

Dessa forma, o autor propõe um procedimento ideal que favoreça uma equânime distribuição dos benefícios sociais advindos da convivência cooperativa entre os seres humanos. Logo, trata-se de uma teoria contratualista ou neocontratualista cabendo estabelecer algumas diferenças entre a igualdade em Hobbes, contrato social tradicional, e em Rawls. No primeiro os contratos dependem da capacidade de negociação de cada um, onde os mais fortes, os mais talentosos, os mais poderosos terão mais vantagens sobre os desfavorecidos. A igualdade no

[13] Ao tratar da ideia de razão pública, Rawls aponta que os argumentos aduzidos pelo líder do movimento dos direitos civis, Martin Luther King Jr., estavam em consonância com os valores políticos expressos na Constituição corretamente interpretada. Nesse sentido, a decisão da Suprema Corte Americana no caso *Brown v. Board of Education,* de 1954, declarou inconstitucional a segregação racial, sendo invocada em diversos atos promovidos por movimentos sociais que almejavam o tratamento igualitário entre negros e brancos (RAWLS, 2000).

contrato rawlsiano está comprometida com o igual *status* moral, forçando o desenvolvimento de uma preocupação com a imparcialidade, uma vez considerada imparcialmente as preferências de cada um. A força moral do acordo não depende do consentimento real de cada um, mas do resultado de um procedimento especialmente desenvolvido (GARGARELLA, 2012).

Neste ponto insere-se a ideia de posição original, compreendida como um procedimento ideal para a determinação de um resultado justo. Assim, a posição original prevê que os indivíduos que escolherão os princípios de justiça devem ser livres e iguais. Ressalte-se, contudo, que não se trata de uma situação histórica real, muito menos como uma condição primitiva da cultura, como ocorre no estado natural das teorias contratualistas tradicionais. Trata-se de uma situação puramente hipotética, um modelo ideal que objetiva demonstrar o modo pelo qual seria possível a concepção correta da justiça (LOVETT, 2013). Para Cittadino (2000), a posição original celebra um acordo hipotético e a-histórico, no qual representantes de cidadãos livres e iguais definem os termos da cooperação social e estabelecem princípios de justiça apropriados para garantir a liberdade e a igualdade.

Importante destacar a perspectiva política da pessoa na teoria rawlsiana[14]. Com efeito, as pessoas podem ser membros integrais de um sistema equitativo de cooperação, desde que lhes sejam atribuídas as capacidades essenciais de ter um senso de justiça (capacidade de ser razoável) e de formar uma concepção do bem (de ser racional). Essas capacidades caracterizam pessoas como livres. Como exemplo da importância dessa abordagem política, e não somente moral de pessoa, Rawls aduz que os escravos são socialmente mortos, não são reconhecidos como pessoas, sendo as leis que proíbem os maus-tratos contra eles são baseadas em reivindicações de senhores de escravos ou em anseios da sociedade, desconsiderando o pleito dos próprios escravos (RAWLS, 2000).

Nesse contexto, uma pessoa é alguém que pode ser um cidadão, alguém capaz de cooperar com a sociedade como um todo. Logo, os cidadãos são capazes de propor princípios equitativos de cooperação e orientar sua conduta por meio deles. Tal acepção implica em ter personalidade moral, mas também significa ter dignidade. Ademais, a concepção política de pessoa é o fundamento da cidadania democrática.

[14] Há um claro deslocamento da perspectiva de John Rawls de sua obra *Uma Teoria da Justiça* e as atualizações da obra *Liberalismo Político*. A primeira enfoca a filosofia moral e a segunda a filosofia política (WEBER, 2013).

Por certo, mesmo que a posição original seja uma situação hipotética, pressupõe certas qualidades reais dos seus membros (WEBER, 2013).

Contudo, torna-se oportuno estabelecer os limites à deliberação. Assim, Rawls (2000), em contraponto com as teorias utilitárias, aduz que cada pessoa possui uma inviolabilidade fundada na justiça que nem mesmo o bem-estar da sociedade como um todo pode ignorar. Por essa razão, a justiça nega que a perda da liberdade de alguns se justifique por um bem maior partilhado por outros, sendo inadmissível que os sacrifícios impostos a uns poucos tenham menos valor que o total maior das vantagens desfrutadas por muitos. Portanto, numa sociedade justa as liberdades da cidadania igual são consideradas invioláveis, bem como os direitos assegurados pela justiça não estão sujeitos à negociação política ou ao cálculo de interesses sociais.

Retomando o procedimento da posição original, é primordial que haja imparcialidade nas escolhas das partes. Para tanto, a estratégia a ser utilizada é a do véu da ignorância, o qual estabelece que os envolvidos na situação hipotética de deliberação sobre a justiça social não podem conhecer certos aspectos acerca de si mesmos. Com efeito, são quatro os fatos que devem ser ocultados: sua posição de classe ou status social (homem ou mulher, negro ou branco, rico ou pobre); seu destino na distribuição de talentos e capacidades naturais; sua concepção de bem ou as particularidades de seu plano racional de vida (ótimo médico, bom cristão); e os participantes não devem conhecer as circunstâncias particulares de sua própria sociedade, isto é, não conhecem sua situação econômica ou política, ou o nível de civilização e cultura que tal sociedade terá atingido (LOVETT, 2013).

A racionalidade das partes integra o método da posição original e diz respeito ao fato de que, como ninguém sabe a qual grupo pertence dentro da sociedade, por conta do véu da ignorância, seria arriscado propor princípios que favorecessem mais um grupo do que outro. A escolha dos indivíduos seria feita de forma que todos pudessem alcançar os benefícios da cooperação social, sem discriminações, uma vez que eles próprios poderiam integrar o grupo dominado. Diante disso, percebe-se que os indivíduos farão suas escolhas pensando no seu próprio bem-estar, e não no da sociedade. Tal circunstância é denominada de mútuo desinteresse (RAWLS, 1997).

Nesse contexto, tudo o que importaria a esse indivíduo seria maximizar sua própria quantidade de bens primários, com o fim de realizar seu projeto de vida. Logo, “RAWLS presume que as partes, na posição original, terão apenas preferências que digam respeito a si próprias e não aos outros” (LOVETT, 2013, p. 75).

A análise rawlsiana da equidade na distribuição dos recursos invoca um índice do que ele chama de bens primários, que são meios gerais úteis para alcançar uma variedade de fins, ou seja, quaisquer recursos que sejam em geral úteis para as pessoas obterem o que desejam, realizem seus projetos de vida, por mais variados que possam ser (SEN, 2011). Outrossim, convém colacionar as cinco categorias eleitas como bens primários para a realização do projeto de vida das pessoas em cooperação social: direitos e liberdades fundamentais, que também constituem uma lista; liberdade de movimento e livre escolha de ocupação em um contexto de oportunidades diversificadas; poderes e prerrogativas de cargos e posições de responsabilidade nas instituições políticas e econômicas da estrutura básica; renda e riqueza; e as bases sociais do autorrespeito (RAWLS, 2000, p. 228).

Após a posição original, o procedimento a ser adotado é o do equilíbrio reflexivo. Com efeito, trata de um equilíbrio porque finalmente ocorre uma coincidência entre os princípios e opiniões dos indivíduos do grupo social. E, ainda, é reflexivo porque é conhecido com quais princípios os julgamentos se conformam e conhecemos as premissas das quais derivam. Mas este equilíbrio não é necessariamente estável. Está sujeito a ser perturbado por outro exame das condições que se pode impor a situação contratual e por casos particulares que podem levar à revisão dos julgamentos (RAWLS, 2000).

Por conseguinte, algumas intuições morais tendem a ser mais intensas do que outras. Essas intuições preponderantes são chamadas de juízos ponderados. Estes são unidos e alguns entrarão em conflito com outros, devendo ser feita uma reflexão se ele deve permanecer integrando o sistema ou se deverá ser abandonado. Logo, esse método proposto por Rawls ultrapassa a limitação do intuicionismo de simplesmente se ater ao senso comum, sem uma reflexão acerca dos conflitos entre as intuições morais (LOVETT, 2013). Ademais, considerando que o pluralismo[15] no interior da sociedade possibilita a produção de um conjunto diversificado de princípios que merecem consideração, embora possam conter contradições, importa, nesse aspecto, que esses princípios sejam transparentes, consistentes e coerentes e, portanto, devem ser balizados pelos princípios da justiça, que têm caráter universal.

[15] O pluralismo é uma doutrina sobre a qual pessoas razoáveis tendem a discordar. Assim, se o liberalismo tiver por base o pluralismo, também poderia se transformar em uma doutrina controvertida. Nesse sentido, Larmore (1996, p. 155 *apud* CITTADINO, 2004*)* aponta que o pluralismo apresentado na teoria rawlsiana é na verdade o desacordo razoável. Mais a mais, o liberalismo não pode estar comprometido com o pluralismo, mas apenas com o desacordo razoável. A razão disso é que ainda que as pessoas razoáveis tenham condições distintas sobre a natureza da vida digna, é possível encontrar princípios da associação política que expressem certos valores morais fundamentais, sobre os quais não há desacordo possível.

Sob tal perspectiva, as condições que possibilitam os princípios da justiça devem ser ajustadas e o ajustamento dessa situação torna coerente à concepção de justiça. Assim, é preciso considerar que nenhuma teoria ou sistema tem caráter absoluto, cabendo seu ajustamento por meio do equilíbrio reflexivo, o qual possibilita aceitar, negar ou ajustar proposições (ZAMBAM, 2004).

Assim, o procedimento resulta em um número de postulados para os princípios que, após as devidas reflexões, o grupo social está disposto a aceitar como razoáveis. Dessa forma, surgem restrições que expressam aquilo que a sociedade está pronta a considerar como limites em termos equitativos de cooperação social. “O equilíbrio reflexivo, porém, protege-nos contra o perigo dos preconceitos e dos juízos morais meramente intuitivos, pois a teoria e a prática têm uma relação de reciprocidade que é mutuamente cerceadora” (BEAUCHAMP; CHILDRESS *apud* ZAMBAM, 2004). Lovett (2013) aponta que os indivíduos poderão realizar as escolhas das estruturas básicas que melhor convenham a todo o grupo social e em conformidade com os princípios da justiça como equidade, os quais serão apresentados adiante. Além disso, a possibilidade de escolha, e não de imposição, das estruturas básicas transmite a concepção de uma sociedade voluntarista.

Importa esclarecer que o procedimento da teoria rawlsiana é aplicável somente em sociedades bem-ordenadas. Com efeito, a base desta é que todos os seus cidadãos endossem a concepção de justiça resultante, aceitando como válidos os princípios de justiça. Portanto, o problema do liberalismo político consiste em formular uma concepção de justiça política para um regime democrático constitucional que a pluralidade de doutrinas razoáveis (regime democrático livre) possa endossar. O objetivo é descobrir em que condições é possível haver uma base de justificação pública e razoável no tocante a questões políticas fundamentais, ou seja, deverá distinguir o ponto de vista público dos muitos pontos de vista não-públicos (e não privados), estabelecendo a distinção entre a razão pública e as muitas razões não-públicas (RAWLS, 2000, p. 27).

O objeto da justiça, nesse caso, é a justiça social, especialmente a estrutura básica da sociedade. Logo, o modo que as instituições sociais mais importantes distribuem direitos e deveres fundamentais e determinam a divisão de vantagens provenientes da cooperação social resta primordial nessa teoria.

> Assim, as instituições da sociedade favorecem certos pontos de partida mais que outros. Essas são desigualdades especialmente profundas, não apenas são difusas, mas afetam desde o início as possibilidades de vida dos seres

> humanos; contudo, não podem ser justificadas mediante um apelo às noções de mérito ou valor e a essas desigualdades, supostamente inevitáveis na estrutura básica de qualquer sociedade, que os princípios da justiça social devem ser aplicados em primeiro lugar. Esses princípios, então, regulam a escolha de uma constituição política e os elementos principais do sistema econômico e social. A justiça de um esquema social depende essencialmente de como se atribuem direitos e deveres fundamentais e das oportunidades econômicas e condições sociais que existem nos vários setores da sociedade (Rawls, 2000, p. 8).

A escolha dos princípios básicos da justiça é o primeiro ato do desdobramento multiestágio da justiça social concebida por Rawls. Esse primeiro estágio leva ao seguinte, “constitucional”, no qual as instituições reais são selecionadas de acordo com os princípios de justiça escolhidos, levando em conta as condições particulares de cada sociedade. O funcionamento dessas instituições, por sua vez, leva a novas decisões sociais em estágios posteriores do sistema, por exemplo, através de uma legislação apropriada, denominado de estágio legislativo. “A sequência imaginada avança passo a passo por linhas firmemente especificadas, com um desdobramento elaboradamente caracterizado dos arranjos sociais completamente justos” (SEN, 2011, p. 87).

À vista disso, dois princípios de justiça são diretrizes para as instituições básicas de uma sociedade composta por cidadãos livres e iguais e sob um regime democrático: “1) Todas as pessoas têm igual direito a um projeto inteiramente satisfatório de direitos e liberdades básicas iguais para todos, projeto este compatível com todos os demais; e, nesse projeto, as liberdades políticas, e somente estas, deverão ter seu valor equitativo garantido; e 2) As desigualdades sociais e econômicas devem satisfazer dois requisitos: primeiro, devem estar vinculadas a posições e cargos abertos a todos, em condições de igualdade equitativa de oportunidades; e, segundo, devem representar o maior benefício possível aos membros menos privilegiados da sociedade” (RAWLS, 2000, p. 49).

Nessa seara, Rawls (2000) assevera que o primeiro princípio deve ser precedido de um princípio anterior, que prescreva a satisfação das necessidades básicas dos cidadãos, ao menos à medida que a satisfação dessas necessidades seja necessária para que os cidadãos entendam e tenham condições de exercer de forma fecunda esses direitos e liberdades. Por essa acepção, Weber (2013) lembra que abaixo de certo nível de bem-estar material e social, e de treinamento e educação, as pessoas simplesmente não podem participar da sociedade como cidadãos e, menos ainda, como cidadãos iguais.

Outrossim, Rawls (2000) aponta que os dois princípios expressam uma forma igualitária de liberalismo, senão vejamos: garantia do valor equitativo das liberdades políticas; igualdade equitativa de oportunidades; e o chamado Princípio da Diferença, segundo o qual as desigualdades sociais e econômicas associadas aos cargos e posições devem ser ajustadas de tal modo que, seja qual for o nível dessas desigualdades, grande ou pequeno, devem representar o maior benefício possível para os membros menos privilegiados da sociedade.[16]

Para Amartya Sen (2011), a segunda parte do segundo princípio rawlsiano está relacionada com a equidade distributiva, bem como com a eficiência global, determinando de que forma os membros da sociedade em pior situação serão beneficiados tanto quanto possível. Ainda sobre o Princípio da Diferença, Weber (2013) explica que, por maiores que sejam as desigualdades existentes na sociedade em questão e por maior que seja a disposição das pessoas que a constitui de trabalhar para aumentar suas riquezas, ainda assim as desigualdades existentes devem ser ajustadas de modo a contribuir da forma mais efetiva possível para o benefício dos menos privilegiados. Por tais motivos, o Estado deve criar mecanismos para dar a devida assistência aos vulneráveis.

Nesse sentido, a obrigação do Estado está relacionada à necessidade de se assegurar a liberdade real, isto é, abaixo de certo nível de bem-estar material e social, de formação e de educação, as pessoas simplesmente não podem participar da vida política e social como cidadãos, menos ainda como cidadãos iguais. Logo, o sucesso do procedimento de Rawls para atingir uma sociedade bem ordenada depende da garantia estatal de um mínimo social, o mínimo existencial rawlsiano (CORDEIRO, 2012). Ressalte-se, contudo, que a justiça rawlsiana amplia a noção do mínimo existencial com a ideia de bens primários, uma vez que é primordial na teoria a possibilidade do exercício da cidadania em sentido amplo, sendo insuficiente a mera satisfação das necessidades básicas dos cidadãos. Diante disso, ocorre uma ampliação do conceito de mínimo existencial para a ideia de bens primários, até porque estes incorporam o mínimo social (WEBER, 2013).

Com o intuito de esclarecer a inovação rawlsiana, importa compreender que o mínimo existencial, em sentido convencional, é o ser humano em suas condições de vida minimamente digna. Os bens primários, por sua vez, dizem respeito àquilo que

[16] Percebe-se uma clara aproximação com o pensamento de John Stuart Mill de uma sociedade num estado estacionário justo, onde a acumulação de capital é zero.

as pessoas precisam como cidadãos, e não apenas como seres humanos, para serem membros plenamente cooperativos da sociedade. Portanto, correspondem a bens que os cidadãos precisam como pessoas livres e iguais numa vida plena, sendo exigências decorrentes de uma concepção política de pessoa e de justiça (WEBER, 2013).

A atuação estatal, nesse sentido, repousa na garantia desse mínimo social por meio de benefícios familiares, transferências especiais em casos de doença ou por meio de dispositivos como a complementação progressiva de renda, denominada imposto de renda negativo (CORDEIRO, 2012).

Concluído o procedimento da posição original e do equilíbrio reflexivo, o qual resultou com os dois princípios permeadores da estrutura básica da sociedade e com um rol de bens primários relacionados com a consecução do projeto de vida dos cidadãos, resta a questão da manutenção da estabilidade social após a supressão do véu da ignorância e revelação das características individuais. Tendo em vista que a utopia advinda da ideia de sociedade bem-ordenada, Rawls introduz um modo de realizar a adequação às condições históricas e sociais das sociedades democráticas. Assim, duas fases são apontadas para a consignação de um acordo que estabeleça a estabilidade: o consenso constitucional e o consenso sobreposto.

No consenso constitucional acorda-se acerca de alguns direitos e liberdades políticas fundamentais, sendo pouco amplo e bastante superficial, uma vez que está relacionado com o direito de voto, a liberdade de expressão e de associação etc., inexistindo convergência quanto ao conteúdo e limite desses direitos. Percebe-se, assim, que os valores estabelecidos aqui dizem respeito a procedimentos políticos do governo democrático, e não à estrutura básica da sociedade. Contudo, a Constituição é um elemento essencial à Justiça como Equidade. Assentado esse primeiro consenso, surge o chamado consenso sobreposto, que seria a fase competente para suprir a insuficiência do primeiro. Com esse objetivo, o consenso sobreposto ultrapassa os fundamentos constitucionais, aplicando-se à estrutura básica da sociedade, sendo a Constituição uma dessas estruturas (WEBER, 2013).

Por fim, importa apresentar a ideia rawlsiana sobre razão pública, haja vista sua função legitimadora da escolha de políticas públicas. Com efeito, a ideia de razão pública explicita os valores morais e políticos determinantes na relação de um governo democrático constitucional com seus cidadãos, bem como a relação destes entre si.

A razão pública, no entanto, está limitada ao que Rawls chama de fórum político público, correspondendo a seguinte divisão tripartite: o discurso dos juízes nas suas decisões; o discurso dos funcionários de governo; e o discurso de candidatos a cargo público e de seus chefes de campanha (plataformas de campanha e declarações políticas). Com efeito, sempre que essas três categorias atuarem a partir da ideia de razão pública, seguindo-a e explicando-a a outros cidadãos suas razões para sustentar posições políticas fundamentais em função da concepção política de justiça que consideram como a mais razoável, concretizam o ideal de razão pública e satisfazem seu dever de civilidade mútua para com outros cidadãos (RAWLS, 2001).

A razão de uma sociedade política, antes de mais nada, aparece referindo-se à forma como são formulados planos, determinadas as prioridades e tomadas as decisões em uma sociedade. A razão pública, em contrapartida, aparece como a razão dos "cidadãos democráticos", sendo "pública" de três modos distintos: enquanto a razão dos cidadãos (razão do público); quanto ao objeto que tem como próprio, quais sejam, as questões que têm a ver com o bem público em assuntos fundamentais de justiça; e quanto a sua natureza e conteúdo, que se vincula a ideais e princípios expressos pela concepção política de justiça da sociedade. Em síntese, trata-se da promoção nos cidadãos de um "dever que não é legal, mas moral", que é o dever de recorrer a razões públicas toda vez que se discute o conteúdo essencial da constituição. Rawls chama esse dever de "dever de civilidade". De modo mais preciso, o dever de civilidade é definido como um dever próprio do "ideal de cidadania", que exige que sejamos capazes de explicar uns aos outros "de que modo os princípios e políticas, em tudo o que tange a questões fundamentais, podem ser apoiados pelos valores políticos da razão pública". Esse dever envolve também nossa disposição para escutar os outros e determinar quando temos que nos adaptar a seus pontos de vista. Na teoria da justiça, esse dever já estava presente na noção de dever natural de respeito mútuo, que incluía nossa disposição para ver a situação dos demais a partir de seu próprio ponto de vista, assim como nossa disposição para justificar nossas ações toda vez que afetarmos seus interesses materiais (GARGARELLA, 2008, p. 236-239).

O objetivo é motivar e instruir os indivíduos, de tal modo que, em sua ação pública, comecem a separar o pessoal do político. A confiança demonstrada por Rawls (2001), nesse aspecto, pode derivar apenas da pressuposição de certa psicologia moral, ainda de origem kantiana. Tal psicologia moral admitida por Rawls inclui o

desejo de agir de acordo com um ideal formado em relação a princípios razoáveis ou racionais (*conception-dependent desires*). Compreende-se que há uma disposição das pessoas em cumprir seus deveres de cidadania. Schmidtz (2009, p. 245) alega que a visão defendida por Rawls em torno da motivação moral tem a virtude de chamar a atenção sobre um aspecto de nosso raciocínio prático pouco considerado do ponto de vista de outras concepções. No entanto, talvez "peque por um excesso de confiança nas virtudes da cidadania, excesso de confiança capaz de transformar sua proposta em uma concepção inadequadamente idealista".

À vista disso, a abordagem da justiça rawlsiana demonstra a imprescindibilidade do procedimento da posição original e do equilíbrio reflexivo no estabelecimento de princípios de justiça que possam permear as estruturas básicas sociais a fim de possibilitar uma divisão equânime dos bens sociais advindos da cooperação social, ou seja, toda a construção filosófica na complexa tarefa de determinar o sentido da justiça social. Nessa esteira, verifica-se que a atuação estatal na proteção aos socialmente vulneráveis é umbilicalmente ligada ao ideal de razão pública. Sob essa óptica e dando continuidade ao estudo da justiça, o subcapítulo que se segue dedicar-se-á a apresentar outras perspectivas de justiça social, as quais dialogam e, por vezes, complementam a justiça como equidade.

2.3 A contribuição comunitarista na desmitificação do mérito: desigualdade social e atuação estatal

O propósito de analisar a justiça social origina-se das consequências socialmente relevantes de seu oposto: a desigualdade social[17]. De fato, a filosofia política tem atribuído ampla relevância ao tema desde a década de 1970 sem, contudo, ser capaz de sensibilizar debates políticos resultantes em ações mais contundentes por parte do Estado no enfrentamento do problema. A filosofia utilitarista já pregava que cobrar impostos dos ricos para ajudar aos pobres seria socialmente útil e aumentaria a felicidade dos menos abastados. A visão liberal igualitária rawlsiana também aposta na redistribuição de renda com base em um consenso

[17] A desigualdade social é um fenômeno monitorado mundialmente pelo coeficiente de GINI, que é usualmente utilizado para calcular a desigualdade de distribuição de renda. Ele consiste em um número entre 0 e 1, onde 0 corresponde à completa igualdade da renda (todos têm a mesma renda) e 1 corresponde à completa desigualdade, ou seja, uma pessoa tem toda a renda e as demais não têm nada (IPECE, 2010, p. 44).

hipotético. No entanto, autores comunitaristas alertam que, além da questão da redistribuição de bens materiais, há outro argumento mais contundente nos resultados negativos advindos da desigualdade social: um fosso muito grande entre ricos e pobres enfraquece a solidariedade que a cidadania democrática requer.

A moderna literatura ocidental registra diversas linhas de pensamento acerca das desigualdades sociais e da pobreza nas sociedades de mercado, como o viés marxista, ligado ao aspecto econômico, e a dimensão sociológica de Polanyi, onde a interpretação da pobreza é feita à luz tanto dos fatores econômicos quanto da cultura, dos valores e das instituições a eles associados (SCHMIDT, 2008). Por esse ângulo, surgem dois efeitos negativos imediatos decorrentes da desigualdade: um fiscal, uma vez que se deterioram os serviços públicos, e outro cívico, já que instituições públicas como escolas, parques e centros comunitários deixam de ser locais onde cidadãos de diferentes classes econômicas se encontram. Esses locais desempenhavam um papel importantíssimo como escolas informais de virtude cívica[18] e o esvaziamento desse domínio público obstaculiza o cultivo do hábito e do senso de comunidade dos quais depende a cidadania democrática. Com efeito, os conservadores partidários do mercado e os liberais preocupados com a redistribuição ignoram essa perda (SANDEL, 2012).

O Estado, na visão comunitarista, deveria atuar na reconstrução da infraestrutura da vida cívica, deixando a ideia de redistribuição de renda voltada para o consumo privado pela de reconstrução de instituições e serviços públicos para que ricos e pobres pudessem usufruir igualmente. A ideia comunitária é a de que tal objetivo justificaria cobrar mais impostos dos ricos do que dos pobres. Com isso, a relação entre a justiça distributiva e o bem comum seria elevada, tendo em vista que

[18] O significado de virtude cívica pode ser encontrado também na obra de Maquiavel. O sentido da expressão é que só a participação de todos na vida política da cidade, objetivando o bem comum e a preservação da liberdade de todos, é capaz de manter a cidade a salvo de sua apropriação por interesses privados. A corrupção, entendida como a falta de capacidade de se dedicar energia ao bem comum, priorizando interesses privados em detrimento de interesses da coletividade, tem sua origem na desigualdade existente na cidade. Maquiavel não se limita a constatar que a participação política é imprescindível para a guarda da liberdade e seu potencial conflituoso inerente. Afirma ainda que as boas leis, ou seja, as leis que garantem a liberdade, surgem exatamente desse conflito, dos tumultos, não podendo suprimi-los sem que seja suprimida a liberdade. Autores republicanos contemporâneos reconhecem, com base na referência de Maquiavel, a imperatividade do exercício da virtude cívica para a realização dos valores republicanos, notadamente para a garantia da liberdade. Virtude cívica, comunidade política e garantia da liberdade dos cidadãos na vida em sociedade, constituída pela sociedade política e suas instituições estão, ainda contemporaneamente, indissociáveis (RIZZI, 2015).

as consequências cívicas da desigualdade seriam revertidas com uma solução política que as discussões sobre a distribuição de renda não seriam capazes de fazer (SANDEL, 2012).

Outra dimensão importante quanto à distribuição dos bens sociais advindos de uma sociedade cooperativa relaciona-se com a desigual remuneração dos que possuem alguma aptidão natural. Mill (2000) apontava que uma parte da sociedade compreende que essa desigualdade é injusta sob o argumento de que os indivíduos que fazem o melhor possível têm igual merecimento e não devem ser colocados numa posição de inferioridade por faltas que não cometeram. Com efeito, as aptidões superiores já constituem vantagens mais do que suficientes, seja pela admiração que suscitam, seja na influência pessoal que leva a exercer ou, ainda, na fonte de satisfação íntima que reservam, sendo desnecessário acrescentar a isso uma maior participação nos bens sociais. Nesse sentido, uma sociedade justa deveria compensar os menos favorecidos por essa não merecida desigualdade de vantagens.

Por outro lado, parte da sociedade aponta que todos os integrantes do grupo social são mais beneficiados pelo trabalhador cujo aproveitamento seja superior. Dessa forma, seus serviços são mais úteis, cabendo o recebimento de uma remuneração melhor, tendo em vista que uma parte maior no produto do trabalho coletivo é efetivamente resultante do trabalho do trabalhador naturalmente mais apto. Assim, caso ele venha a receber tanto quanto os demais trabalhadores, só se poderia exigir dele, com justiça, uma produção igual a dos demais, contribuindo com uma quantidade menor de tempo e de esforço, proporcionalmente à superioridade de sua eficiência (MILL, 2000).

A reposta utilitarista à questão “do que é justo ao indivíduo receber e do que é justo à sociedade conceder”, determina que se trata de uma escolha absolutamente arbitrária, sendo a resposta justa aquela decidida a partir da perspectiva do princípio da utilidade social (MILL, 2000, p. 267).

O pensamento liberal igualitário de Rawls, por sua vez, apresenta um formato diverso, partindo da distinção entre fatos arbitrários de um ponto de vista moral, ou seja, fatos alheios à responsabilidade de cada um, e de fatos pelos quais alguém é plenamente responsável. Dessa maneira, uma sociedade justa deve, na medida do possível, tender a igualar as pessoas em suas circunstâncias, de tal modo que aquilo que ocorra com suas vidas fique sob sua própria responsabilidade. Nos casos, por exemplo, de uma pessoa nascer no âmbito de uma família rica ou pobre, em um

ambiente cultural estimulante ou pouco estimulante, representam uma circunstância moralmente arbitrária. Igualmente, é moralmente arbitrário que uma pessoa seja dotada de enormes talentos e outra de poucos. Tais situações são moralmente arbitrárias, haja vista que os indivíduos que são beneficiados ou prejudicados por elas não fizeram nada para merecer tal sorte ou desventura. Rawls compreende que são fatos que se devem exclusivamente à “loteria natural”, aos acasos da natureza (GARGARELLA, 2012, p. 27).

No entanto, prossegue Gargarella (2012), se o indivíduo, igualado aos demais em suas circunstâncias, decide liberadamente viver em um nível de vida menor que a média porque prefere o ócio ao trabalho, essa circunstância não é considerada de maneira negativa pela moral, uma vez que decorreu das próprias escolhas do agente. A ideia é que cada um deve aceitar pagar o preço das escolhas para as quais tende: no ideal da concepção liberal, os indivíduos devem ser considerados responsáveis por suas ações, e não meras vítimas de seu destino, às quais o Estado sempre deve apoiar.

Diante disso, essa perspectiva liberal igualitária determina que a uma sociedade justa é aquela cujas instituições observam dois princípios de distribuição: o princípio de contribuição e o princípio de responsabilidade individual. O primeiro aponta que as instituições sociais devem operar de tal modo que compensem os efeitos da boa e da má sorte individual. O segundo princípio, por sua vez, define que os arranjos sociais devem ser tais que as pessoas acabem com os resultados de seus atos voluntários. Nesse sentido, existem três fontes fundamentais de desigualdades, vinculadas a fatos alheios à vontade individual: as discriminações (de raça e sexo, principalmente), a classe e os talentos (GARGARELLA, 2012, p. 28).

No âmbito do pensamento comunitário, a situação das mulheres e das minorias raciais exemplificam o que Charles Taylor (1993) chama de identidades sociais. Especialmente nessas duas identidades foram introjetados papeis subordinados durante um longo período. Com efeito, a passagem do âmbito da identidade pessoal para a identidade social há uma estreita vinculação entre identidade e reconhecimento. As identidades sociais dependem de uma política ininterrupta de reconhecimento igualitário, que é uma exigência contra a opressão, na medida em que a sua recusa conforma identidades sociais que internalizam signos de inferioridade e humilhação. O reconhecimento igualitário, em contrapartida, assegura o espaço da diferença e obriga seu reconhecimento.

No caso das mulheres, ocorre uma tendência social que naturaliza as relações sociais, com base na fisiologia dos corpos, que pela percepção social têm identidades e papéis bem definidos, ou seja, o que culturalmente compete ao homem e a mulher (COSTA e PORTO, 2014). Por esse ângulo, a cada um é definido um papel de atuação na sociedade, pois, segundo Maturana (2004), as diferenças de gênero são somente formas culturais específicas de vida, redes específicas de conversações. Com isso, as diferenças de gênero atribuídas pela cultura patriarcal não têm fundamento biológico, verificando-se ainda presentes a subserviência, a hierarquização das relações e o patriarcalismo, mormente porque muitas situações pragmáticas se traduzem na submissão.

As distorções relacionadas à distribuição dos bens sociais por motivos raciais e étnicos, por sua vez, podem ser corrigidas por meio das ações afirmativas. Estas são justificadas sob dois argumentos principais: o argumento compensatório, que reconhece nas ações afirmativas uma solução para remediar as injustiças do passado, considerando-se um benefício para quem o recebe e procura distribuí-lo de forma a compensar as injustiças passadas e suas consequências que ainda persistem; e o argumento da diversidade, onde o beneficiado não recebe uma recompensa, mas um meio de atingir um objetivo socialmente mais importante, justificando-se em nome do bem comum (SANDEL, 2012).

Outrossim, a redução das desigualdades sociais, seja sua origem econômica, de gênero ou étnica, deve estar vinculada ao empoderamento do grupo social vulnerável. Tendo em vista os vários significados do termo empoderamento, é relevante esclarecer o sentido aqui utilizado. A notoriedade da expressão ocorreu no século XX, principalmente em decorrência dos movimentos sociais estadunidenses, como o Movimento Negro (*Black Moviment*) que objetivava o reconhecimento social dos direitos civis da população negra. O *empowerment* (empoderamento) começou a ser utilizado como sinônimo de emancipação social, onde a auto-estima dos membros dos grupos sociais era ampliada (HERMANY e COSTA, 2009).

Assim, empoderamento significa ação coletiva desenvolvida pelos indivíduos quando participam de espaços privilegiados de decisões, de consciência social dos direitos sociais. Essa consciência ultrapassa a tomada de iniciativa individual de conhecimento e superação de uma situação particular (realidade) em que se encontra, até atingir a compreensão de teias complexas de relações sociais que informam contextos econômicos e políticos mais abrangentes. O empoderamento possibilita

tanto a aquisição da emancipação individual[19], quanto a consciência coletiva necessária para a superação da dependência social e dominação política. Enfim, “a superação da condição de desempoderamento das populações pobres, as quais, não podem se desenvolver se não tiverem poder” (HERMANY e COSTA, 2009).

Destaque-se, contudo, o tratamento social dado às desigualdades moralmente arbitrárias depende de sua origem. Sob esse ângulo, há uma tendência social, por exemplo, em desaprovar aquelas leis que fazem distinções arbitrárias entre brancos e negros, homens e mulheres. Contudo, essas mesmas pessoas tendem a discordar quanto ao tratamento de indivíduos que nascem cercados de diferentes circunstâncias materiais. Os autores igualitários, de forma unânime consideram essa como uma dimensão na qual os indivíduos devem ser igualados, divergindo, contudo, sobre as soluções, como o tipo e o grau de desigualdades materiais moralmente aceitáveis. (GARGARELLA, p. 29)

Sandel (2012, p. 191) aponta que, na teoria da justiça de Rawls, ninguém merece ter maior capacidade natural ou ocupar um ponto de partida privilegiado na sociedade. Tampouco é mérito individual o fato de viver em uma sociedade que por acaso valorize as qualidades particulares, sendo isso consequência da sorte, e não da virtude individual. As distorções materiais entre as pessoas são as que impendem tratamentos mais complexos. Em verdade, aqueles que podem ser sustentados pela família e têm uma boa educação obtêm vantagens sobre os demais. Nessa linha, oferecer as mesmas oportunidades a todos, tal qual “permitir que todos participem da corrida” é uma iniciativa positiva, porém, limitada, uma vez que, se os corredores começarem de pontos de partida diferentes, dificilmente será uma corrida justa. Por isso, Rawls compreende que a distribuição de renda e fortuna que resulta do livre mercado com oportunidades formalmente iguais não pode ser considerada justa. A injustiça mais evidente desse sistema “é o fato de permitir que a divisão de bens seja indevidamente influenciada por esses fatores tão arbitrários do ponto de vista moral”.

O ideal rawlsiano é o de que as pessoas possam viver de forma autônoma, ou seja, que possam decidir e levar adiante livremente o plano de vida que consideram

[19] O sentido da expressão empoderamento, neste estudo, como meio de emancipação social, não significa que o cidadão não poderá ser assistido pelo Estado. A ideia é de que ele tenha liberdade e oportunidade de escolher e realizar um projeto de vida de forma igualitária com os demais cidadãos, independentemente da classe social, etnia, gênero ou qualquer outra condição que possa desequilibrar o *status* de igualdade. Assim, o Estado deve proporcionar as condições de liberdade e de igualdade entre todos os cidadãos, bem como atuar positivamente para que determinadas condições sociais adversas sejam eliminadas.

mais atraente. Trata-se, portanto, de um princípio que dispõe que, sendo valiosas a livre escolha individual de planos de vida e a adoção de ideais de excelência humana, o Estado (e os demais indivíduos) não deve interferir nessa escolha ou adoção, limitando-se a projetar instituições que facilitem a busca individual desses planos de vida e a satisfação dos ideais de virtude que cada um defende, e impedindo a interferência mútua no decorrer dessa busca (GARGARELLA, 2012, p. 30).

Percebe-se, assim, que o tratamento filosófico acerca do merecimento por razões de mérito e de esforço[20] foi especialmente abordado pela teoria da justiça de Rawls. Com efeito, sua doutrina apresentou a justiça distributiva por meio do chamado princípio da diferença. Assim, ainda que a concepção de meritocracia possa corrigir algumas vantagens moralmente arbitrárias, estará longe de ser justa. Isso porque, mesmo que se consiga que todos partam do mesmo ponto, é fácil prever quem serão os vencedores: os corredores mais velozes. No entanto, ressalte-se que ser um corredor veloz não é um mérito totalmente do indivíduo. Trata-se de algo contingente do ponto de vista moral, da mesma forma que vir de uma família rica é contingente. Assim, ainda que atinja a perfeição em eliminar a influência das contingências sociais, o sistema meritocrático continuará a permitir que a distribuição de riqueza e renda seja determinada pela distribuição natural de aptidões e talento (SANDEL, 2012).

A maior falha da visão meritocrática é que ela se fundamenta na distribuição de direitos em fatores moralmente arbitrários. Com isso, uma vez que somos influenciados tanto pelas contingências sociais quanto pelas oportunidades naturais na determinação da distribuição de direitos, poderemos ser prejudicados pela influência de uma ou de outra. Com isso, do ponto de vista moral, ambas parecem igualmente arbitrárias.

Contudo, a concepção comunitarista de Walzer[21] (2003, p. 24) diverge dos liberais igualitários quanto à possibilidade de elaboração de princípios de justiça universais. Diante disso, a justiça é pautada na denominada igualdade complexa, a qual significa que a situação de nenhum cidadão em uma esfera ou com relação a um

[20] Em sentido contrário, David Schmidtz (2009) argumenta sobre a diferença entre uma teoria baseada na ideia de merecimento como recompensa por comportamento prévio (modelo rawlsiano) e uma teoria de cunho promissório. Assim, julgamentos sobre o mérito são justificados com base nos fatos passados e presentes pertinentes aos indivíduos, sendo denominadas como justificativas epistemológicas. Contudo, sua proposta é que os fatores que tornarão verdadeira alguma pretensão de merecimento podem estar no futuro, trazendo uma perspectiva metafísica, e não epistemológica, à questão.

[21] Saliente-se que Michael Walzer não se declara como comunitarista, sempre manifestando seu desconforto com tal rótulo. Com efeito, ele afirma sua preferência em ser visto apenas como americano, judeu, intelectual ou socialista democrático (MOUFFE, 1992).

bem social pode definir sua situação em qualquer outra esfera, com relação a qualquer outro bem. Assim, pode-se preferir o cidadão X ao cidadão Y para cargos políticos e, então os dois serão desiguais na esfera política. Mas não serão desiguais em geral, contanto que o cargo de X não lhe conceda vantagens sobre Y em qualquer outra esfera – atendimento médico superior, acesso a escolas melhores para os filhos, oportunidades empresariais etc. Contanto que o cargo não seja um bem predominante, que em geral não seja conversível, os detentores de cargos políticos permanecerão, ou pelo menos podem permanecer, em relação de igualdade com as pessoas que são governadas por eles.

Alguns críticos da teoria igualitária acreditam que a única alternativa para uma sociedade de mercado meritocrática seria uma igualdade niveladora que impusesse limitações aos indivíduos com mais aptidões. A teoria da justiça de Rawls, no entanto, não se presta a essa objeção. Essa teoria demonstra que há outras alternativas à sociedade de mercado meritocrática além da igualdade pelo nivelamento. O princípio da diferença pretende corrigir a distribuição desigual de aptidões e dotes sem impor limitações aos mais talentosos. Assim, estimula-se os bem-dotados a desenvolver e exercitar suas aptidões, por meio dos incentivos, compreendendo, porém, que as recompensas que tais aptidões acumulam no mercado pertencem à comunidade como um todo. Dessa feita, não são criados obstáculos para os melhores corredores, deixando-os livres para que desenvolvam seu dom. “Apenas reconheçamos, de antemão, que os prêmios não pertencem somente a eles, mas devem ser compartilhados com aqueles que não têm os mesmos dotes” (SANDEL, 2012, p. 194).

No entanto, compreende-se que o princípio da diferença permite desigualdades de renda a título de incentivo, desde que esses incentivos sejam necessários para melhorar a vida dos menos favorecidos. Dessa forma, se os incentivos, por exemplo, gerarem um crescimento econômico que permita àqueles que se encontram na base da pirâmide uma vida melhor do que a que teriam com uma distribuição mais equilibrada, então eles são permitidos. A maior crítica à questão do incentivo na justiça como equidade foi de G. A. Cohen em seu livro *Rescuing justice and equality* (2008 *apud* SEN, 2011, p. 92), onde ele apresenta que a aceitação das desigualdades por razões de incentivos limita o alcance da teoria rawlsiana da justiça.

Os liberais mais conservadores sustentam, contudo, que os beneficiários dessa redistribuição de bens forçada escolheriam ficar eternamente sob essa assistência, uma vez que o grupo vulnerável mais beneficiado por essa lógica compõe-se de “mãe

solteira, negra e desempregada representando repulsa absoluta" para os que não acreditam em redistribuição sem uma fonte advinda do trabalho. Verifica-se que é mais uma questão discriminatória do que propriamente racional ou econômica (PIKETTY, 2014, p. 466).

Na esteira radicalmente liberal, economistas modernos, como Tennyson, advertem contra o "liberalismo de coração mole" com base na teoria de que a "vida real" é competição e luta, de "natureza vermelha em unhas e dentes. Dessa forma, o chamado darwinismo social sustenta que o progresso econômico é a história de competição e sobrevivência dos mais aptos. Alguns grupos dominam enquanto outros ficam para trás. No fim, a vida é uma luta e o mundo de hoje reflete o resultado dessa luta. Contudo, a história demonstrou que o afastamento do Estado não resultou em desenvolvimento econômico, mas sim em dominação de grupos fortalecidos sobre os vulneráveis. Dessa forma, a atuação estatal em conjunto com o setor privado é imprescindível para o desenvolvimento mais igualitário da sociedade (SACHS, 2005).

Assim, embora boa parte da teoria econômica do livre mercado tenha defendido essa concepção liberal extremada, a partir de Adam Smith economistas reconheceram que competição e luta são apenas um lado da vida econômica e que confiança, cooperação e ação coletiva na provisão de bens públicos são o outro lado da medalha. Nessa linha, tanto a tentativa comunista de banir a competição da cena econômica via propriedade estatal restou frustrada, quanto o esforço de gerir uma economia moderna com base apenas nas forças do mercado. Ocorre que todas as economias bem-sucedidas são mistas, utilizando tanto o setor público como o privado para conseguir o desenvolvimento econômico. As razões teóricas para isso perpassam pelo fato de que mercados e competição sozinhos não proporcionarão níveis eficientes de infraestrutura, conhecimento, gestão ambiental e bens. Assim como isso é verdade para cada país, o mesmo vale internacionalmente. Sem cooperação, muitas economias nacionais não oferecerão níveis eficientes de investimento em infraestrutura supranacional, conhecimento, gestão ambiental ou bens de mérito entre os pobres do mundo (SACHS, 2005).

Prosseguindo a abordagem sobre as causas que justificam, ou não, a desigualdade na distribuição dos bens sociais, aponta-se que a maior recompensa em conformidade com o maior esforço também é controversa na justiça como equidade. Até mesmo a vontade de se esforçar, de tentar e, portanto, de merecer no sentido geral depende de circunstâncias familiares e sociais mais confortáveis. Como outros

fatores que determinam o sucesso, o esforço é influenciado por contingências cujos créditos o indivíduo não pode reivindicar. Dessa forma, apesar das discussões sobre o esforço, na verdade é a contribuição, ou a conquista, que o partidário da meritocracia acredita que é digna de recompensa. Assim, seja a ética de trabalho produto de esforço ou não, a contribuição depende, pelo menos em parte, das aptidões naturais cujos méritos não se pode reivindicar (SANDEL, 2012).

Neste ponto cabe introduzir a provocação trazida pelo Dilema de Rastignac: “ao pôr a mão em um patrimônio herdado, é possível atingir um padrão de vida muito mais elevado do que por meio dos estudos e do trabalho?” Para responder ao dilema, Piketty (2014, p. 397) elaborou um estudo histórico e econômico sobre a desigualdade na França, calculando o valor do rendimento popular e dos empregos mais bem remunerados (juízes, procuradores e advogados). O resultado foi que, no século XIX, os herdeiros mais ricos tinham um nível de vida correspondente a 25 vezes o nível de vida popular, enquanto os empregados bem remunerados obtinham 10 vezes o nível de vida popular. Percebe-se que, economicamente, seria mais vantajoso herdar do que trabalhar no século XIX. No entanto, para as gerações nascidas nos anos de 1970, 1980 e seguintes, as escolhas de vida se tornaram muito mais complexas, uma vez que as heranças têm tanto peso quanto os empregos. As gerações atuais enfrentam a desigualdade e as estruturas sociais que lhes são próprias.

A desigualdade significa de certa forma que o passado tende a se sobrepor ao presente. Assim, as riquezas vindas do passado progridem automaticamente mais rápido, sem que seja necessário trabalhar, do que as riquezas produzidas pelo trabalho. O resultado desse fenômeno é a perpetuação das desigualdades geradas no passado. Por essa razão, é ilusório pensar que existem, na estrutura do crescimento moderno, ou nas leis da economia de mercado, forças de convergência que conduzam naturalmente a uma redução da desigualdade da riqueza ou a uma estabilização harmoniosa (PIKETTY, 2014).

À vista disso, torna-se imprescindível a atuação estatal que objetive a correção das distorções resultantes da má distribuição de bens sociais. A ausência de um mecanismo que se proponha a executar tal tarefa implica na perpetuação e crescimento das desigualdades. Na aspiração por justiça social, Rawls propõe que lidemos com esses fatos aceitando “compartilhar nosso destino com o próximo e só tirando proveito das casualidades da natureza e das circunstâncias sociais quando isso proporcionar o bem de todos” (SANDEL, 2012, p. 204).

Na teoria da justiça rawlsiana, um lugar importante é dado à eliminação da pobreza medida quanto à privação de bens primários. Além disso, esse enfoque foi poderosamente influente na análise de políticas públicas para a tratamento da pobreza (SEN, 2011, p. 95).

Nesse aspecto, impõe-se retomar que o objetivo de proporcionar justiça social, nos moldes aqui apresentados, depende do comprometimento entre cidadãos e Estado. A razão pública, portanto, responsável por aclarar os valores morais e políticos determinantes na relação de um governo democrático constitucional com seus cidadãos, bem como a relação destes entre si, deve ser observada quando da escolha de ação estatal na correção das distorções distributivas. Com efeito, tem-se que a justiça como equidade representa a proposta mais convincente de uma sociedade equânime já produzida pela filosofia política. Por este argumento, a adoção dessa teoria da justiça pautará a análise empírica da atuação estatal. Diante desse arcabouço teórico, o próximo capítulo investigará o principal instrumento de atuação estatal, a política pública, a fim de apresentar os indicadores sociais do programa de transferência de renda brasileiro no diagnóstico acerca de sua aptidão no caminho do empoderamento da população mais pobre.

3 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: UMA ANÁLISE CRÍTICA ALTERNATIVA

O processo de elaboração de uma política pública inicia-se com a percepção e definição de problemas, para depois seguir a formulação, a implementação e a avaliação.

Para Bitencourt (2013, p. 48), a política pública é a "coordenação dos meios à disposição do Estado, harmonizando as atividades estatais e privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados". Schmidt (2008) compreende que a política pública remete para a esfera do público e de seus problemas, desvelando o plano das questões coletivas. Para o autor, o público distingue-se do privado, do particular, do indivíduo e de sua intimidade. Por outro lado, determina que o público se distingue do estatal, uma vez que o público é uma dimensão mais ampla que se desdobra em estatal e não-estatal. Outrossim, Freire Junior (2005) lembra que as políticas públicas não devem ser confundidas com concepções de direitos sociais, haja vista que elas são resumidas às condutas da Administração Pública dirigidas à consecução de programas enumerados em normas constitucionais ou legais, como as políticas de assistência social (artigos 203 e 204 da CR/1988).

Em conformidade com essas breves definições introdutórias, destaca-se a relevância política do problema do tratamento da pobreza e da extrema pobreza, elevado à condição de objetivo constitucional. Com o fim de erradicar a pobreza no Brasil, elaborou-se uma política pública baseada em uma complexidade de programas sociais definidos pelo Plano Brasil Sem Miséria. O protagonista dessa estratégia é, sem dúvidas, o Programa Bolsa Família (PBF), tratando-se do maior programa de transferência de renda do mundo, atendendo cerca de 13,8 milhões de famílias, quase 50 milhões de pessoas (BRASIL, 2013).

Com efeito, o primeiro decênio do PBF tornou imperiosa sua avaliação a fim de verificar os resultados diante das expectativas acerca da concretização dos direitos sociais.

3.1 As Políticas Públicas no âmbito do Constitucionalismo Social

A atuação positiva do Estado na efetivação dos direitos sociais fundamentais, advém do paulatino afastamento do ideal do Estado Liberal. Isso porque, observou-se a necessidade de intervenção pública para a garantia de direitos sociais básicos.

O modelo estatal intervencionista na sociedade e na economia nela praticada destacou-se por ser o mais apto para que os direitos sociais e econômicos fossem indistinta e genericamente assegurados.

Ferreira Filho (2007) dispõe que esse Estado se caracteriza por não ser passivo e indiferente em relação ao desenvolvimento e às relações econômico-sociais. Pelo contrário, trata-se de um exemplo ativo, pois não se contentava em prevenir e solucionar os conflitos de interesses interinidividuais, mas também objetiva escolarizar os jovens, conceder pensão aos mais velhos, proporcionar trabalho aos sãos, assegurar tratamento aos doentes, enfim, assegurar a cada um o bem-estar.

Outrossim, a preocupação com o bem-estar do indivíduo trouxe à sociedade a necessidade de materialização dos direitos pleiteados no âmbito do Estado Liberal. Diante das crises econômicas mundiais ocorridas nas três primeiras décadas do século XX, os direitos políticos e civis preconizados pelo Liberalismo passaram a ser insuficientes ao anseio coletivo por igualdade. Nesse contexto, o novo paradigma foi melhor abarcado pelo conceito de Estado Social. Em virtude do fracasso do Estado Liberal em concretizar materialmente as conquistas formais e abstratas da liberdade e, sobretudo, da igualdade, sucedeu-se um conjunto de transformações que culminou com a ascensão do Estado Social. É nesse contexto que, segundo Sarlet (2001), surgem os direitos de segunda dimensão, caracterizados por outorgarem ao indivíduo direitos a prestações sociais[22] estatais, como saúde, educação, trabalho, assistência social, entre outras, revelando uma transição das liberdades formais abstratas, conquistadas pelo liberalismo, para as liberdades materiais concretas.

Assim, salientando-se as diferenças entre a Constituição do Estado Liberal, caracterizada por ser antigoverno e anti-Estado, e a Constituição do Estado Social, permeada por valores refratários ao individualismo no Direito e ao absolutismo no Poder, Cunha Junior (2010) aponta que, no Brasil, o conceito de Constitucionalismo Social, na esteira da Constituição de Weimar (Alemanha, 1919), foi introduzido a partir da Constituição de 1934.

Analisando a Constituição da República de 1988 (CR/1988), a despeito da problemática relacionada ao fato de essa ser ou não a Carta Fundamental de um Estado Social, Bonavides (2000) dispõe que a CR/1988 é indubitavelmente uma

[22] Cunha Junior (2004, p. 281) compreende que direitos sociais e direitos prestacionais são distintos, tendo em vista que os primeiros podem ser satisfeitos por uma omissão, como no caso do direito de greve (artigos 9, 37, VII e 142, parágrafo 3°, IV).

Constituição do Estado Social. Isso porque, as questões constitucionais referentes a relações de poderes e exercício de direitos subjetivos têm que ser examinadas e resolvidas à luz dos conceitos derivados dessa modalidade de ordenamento. Contudo, o verdadeiro problema do Direito Constitucional de nossa época está em como "juridicizar o Estado Social, como estabelecer e inaugurar novas técnicas ou institutos processuais para garantir os direitos sociais básicos, a fim de fazê-los efetivos" (BONAVIDES, 2000, p. 338).

Nessa medida, a CR/1988 não frustrou as expectativas advindas de uma Carta símbolo da redemocratização nacional, incorporando o mais amplo rol de direitos e garantias fundamentais já previsto em constituições pátrias, trazendo-o já no início do seu texto[23]. Além disso, inseriu os direitos e garantias individuais no elenco dos "limites materiais explícitos ao poder de reforma, ao lado da forma federativa do Estado, do voto direto, secreto, universal e periódico e da separação dos Poderes (art. 60, § 4°)" (SARLET, 2001, p. 67).

Seguindo a história evolutiva do constitucionalismo, Bulos (2012, p. 77) compreende que o constitucionalismo moderno representou o estágio de reaproximação entre os fundamentos éticos da vida humana e o Direito, reintroduzindo as concepções de justiça e legitimidade, culminando com o chamado constitucionalismo principialista, proveniente do reconhecimento da face principiológica do Direito. A sequência desse reconhecimento se dá na etapa no constitucionalismo contemporâneo, momento caracterizado pelo estreito compromisso constitucional entre o liberalismo capitalista e o intervencionismo estatal. Isso fez com que ocorresse um "alargamento dos textos constitucionais, isentando os indivíduos das coações autoritárias em nome da democracia política, dos direitos econômicos, dos direitos dos trabalhadores." Percebe-se, assim, o conteúdo social das constituições de onde deriva a ideia de constituição dirigente[24], difundida por José Joaquim Gomes Canotilho.

---

[23] A tutela dos direitos fundamentais foi concebida em um título exclusivo para os direitos e garantias fundamentais, no qual se inserem os capítulos I (direitos e deveres individuais e coletivos), II (direitos sociais), III (direitos da nacionalidade), IV (direitos políticos), V (partidos políticos); pela atribuição de eficácia imediata às suas normas (art. 5°, §1°), vinculando os três poderes constituídos à sua observância; pela concessão do *status* de cláusulas pétreas aos direitos e garantias individuais (art. 60, § 4°, IV) e de hierarquia constitucional aos tratados sobre direitos humanos (art. 5°, § 3°, com a redação dada pela EC n° 45/2003); pela prevalência dos direitos humanos nas relações internacionais travadas pelo Brasil, (art. 4°, II) etc. (BRASIL, 2015)

[24] Para Souza Neto (2006, p. 201), tanto na Teoria da Constituição Dirigente, de Canotilho, como na teoria da constituição alicerçada no pensamento de Rawls, as constituições deveriam estabelecer princípios programáticos de justiça social, cuja concretização, pelo legislador, seria obrigatória. Assim,

Por esse viés, a Carta de 1988 determinou mudanças significativas na história constitucional brasileira, a exemplo da tentativa de buscar a eficácia social das constituições (efetividade), a prevalência do princípio da força normativa da Constituição e o aprimoramento da hermenêutica constitucional (BULOS, 2012).

Acrescentando a essa perspectiva a teoria constitucional rawlsiana, Souza Neto (2007) aponta que o princípio da igual liberdade, por se referir aos *constitucional essencials*, ou seja, às liberdades civis e políticas, deve ser resguardado pela Constituição, enquanto a contenção da desigualdade social, embora se consubstancie em dever do Estado, teria a sua tutela relegada à legislação ordinária, na medida em que propõe políticas sociais e econômicas, sendo voltado à maximização das expectativas de longo prazo dos menos favorecidos, sob condições de igualdade de oportunidade, submetendo à manutenção das liberdades iguais.[25] Rawls evolui para considerar o mínimo existencial pressuposto ao princípio da igual liberdade, partilhando, portanto, da sua prioridade léxica.

Por esse liame, infere-se do liberalismo político a forçosa atribuição do Estado em consumar os direitos sociais relativos às necessidades básicas dos indivíduos, resultando na fundamentalidade material das ideias de igualdade, de liberdade e de igual valor intrínseco entre os indivíduos, bem como da percepção de que a liberdade não consiste em mera ausência de constrangimento externo, mas em um verdadeiro poder de escolha. Essa dimensão igualitária se afigura de extrema relevância no domínio de sociedades como a brasileira, nas quais as drásticas desigualdades sociais trazem fortes pressões pela satisfação de direitos sociais fundamentais (BRANDÃO, 2013).

Dessa forma, interpreta-se o liberalismo político sob uma dimensão igualitária, o qual, segundo Brandão (2013), apresenta parâmetros fundamentais para a interpretação do art. 60, § 4°, IV, da Constituição de 1988, em consonância a uma leitura sistemática do texto constitucional. Assim sendo, objetiva-se chegar a um modelo em que o Judiciário preserva elementos constitucionais essenciais de

---

"pode-se até afirmar que, não fosse o dirigismo constitucional estranho à cultura jurídica norte-americana, o próprio autor (John Rawls) poderia coerentemente ter chegado a essa conclusão".

[25] Rawls concebe um processo gradual de adesão aos princípios de justiça, que se inicia como um mero *modus vivendi,* se aprimora como um consenso constitucional e se realiza finalmente como um consenso sobreposto. O seu modelo de igualdade social é concretizado somente neste terceiro momento e a jurisdição constitucional deve proteger apenas o segundo. Percebe-se nessa concepção a evolução do autor ao considerar o mínimo existencial pressuposto ao princípio da igual liberdade.

pretensões supressivas do constituinte derivado, tendo como embasamento a noção de que os indivíduos, independentemente de sua função social, são um fim em si mesmo, cujos direitos fundamentais gozam de uma prioridade *prima facie* em relação à satisfação de necessidades coletivas, impedindo, por exemplo, desvios autoritários a que estaria sujeita uma visão totalizante do Estado do Bem-Estar Social.

Além disso, suscitar a dimensão igualitária permite que se veja a premissa fundamental do tratamento dos indivíduos pelo Estado com igual consideração e respeito segundo uma perspectiva mais apropriada a sociedades em vias de desenvolvimento, lembrando que direitos fundamentais abarcam um conjunto maior do que os direitos de defesa. Por meio da interpretação sistêmica da CR/1988, observa-se que se trata de uma Carta preocupada em proteger o indivíduo do eventual exercício abusivo do poder estatal, sem, contudo, esquecer do papel de o Estado promover a satisfação de necessidades básicas dos cidadãos (BRANDÃO, 2013).

Por outro lado, para Costa e Hermany (2008, p. 78), a superação de uma visão de Estado como mero fomentador de condições mínimas ou básicas pode ser construída com a emancipação do sujeito por meio de um novo paradigma de gestão pública de modo a ter um cidadão crítico e com condições de enfrentar as mazelas do poder que desequilibra as relações do Estado com o mercado e, por sua vez, com o indivíduo. Importa dizer que “o cidadão deve participar de maneira crítica e argumentativa nos espaços públicos oportunizados para debater e estabelecer ações coordenadas”.

Destaque, assim, que os instrumentos estatais aptos à concretização da justiça social são as políticas públicas. Na linha da justiça como equidade, Lovett (2013) dispõe que, uma vez estabelecidos um sistema de governo e uma lei constitucional, inicia-se o processo de definição de políticas públicas e de regulamentações socioeconômicas. Nesta fase, que o segundo princípio, qual seja, igualdade justa de oportunidades e o Princípio da Diferença, seria implementado.

Dessa forma, compreende-se que, tanto quanto deliberar acerca da ideia de justiça social que se pretende adotar, também é necessária a discussão acerca dos modelos de políticas públicas a serem adotadas. Logo, a própria construção da ideia de interesse público necessita de uma ação coletiva entre os diversos setores e atores sociais, tornando o processo de formulação de uma política pública um verdadeiro espaço para a deliberação entre a ação estatal e sociedade civil, no qual as trocas entre ações, interesses e prioridades deverão atuar como interlocutores dessa ação.

Segundo Bitencourt (2013, p. 50), é desse debate aberto, com argumentos voltados ao interesse público, o qual leve em conta o maior número de possibilidades, que se deve pensar a formulação de uma “boa política pública”. No debate público, os argumentos individuais tendem a não ser expostos por seu caráter parcial, ou, se expostos, tendem a ser refutados pelo público. Observando a tipologia das políticas públicas, apontam-se quatro principais: as distributivas (ex. auxílio a deficientes físicos), redistributivas (ex. renda mínima), regulatórias (ex. plano diretor urbano), e constitutivas ou estruturadoras (ex. reformas políticas e administrativas).

Na última década, evidenciou-se um debate internacional pautado no fortalecimento do papel da proteção social no processo do desenvolvimento. Nos Estados capitalistas é de fácil percepção os problemas entre o Direito e a contracultura, uma vez que essas economias de mercado são responsáveis pelo auge da produção de bens, bem como são as que apresentam os grandes vícios na distribuição das riquezas. O paradoxo do mercado competitivo apresenta-se na perspectiva positiva da qualidade, do preço e da modernidade, umbilicalmente ligada ao aspecto negativo, onde a classe trabalhadora se sujeita a quedas repentinas em suas condições de trabalho e onde o capital se sobrepõe aos imperativos de justiça social. Percebe-se, assim, que a estratégia tradicionalmente adotada conta com a austeridade econômica do Estado e as condições favoráveis à produção, acentuando a competitividade na medida em que se amplia a globalização da economia.

Contudo, para que esse cenário caracterize um verdadeiro progresso social, torna-se imprescindível que a preservação das condições essenciais de vida para as famílias, assegurando-se que as necessidades de trabalho, saúde, educação e moradia sejam concomitantemente observadas. Nessa perspectiva, Nader (2013, p. 22) aduz que se configura uma crise social no Estado democrático sempre que “houver maior procura do que oferta de trabalho, quando a saúde pública for apenas um projeto, a pobreza afastar as crianças das escolas e houver a classe dos sem-teto e dos sem-terra”.

Frise-se, com isso, que a CR/1988 é incompatível com a teoria econômica neoliberal de Hayek e Nozick, porquanto não se consubstancia em Constituição-Garantia, típica do constitucionalismo liberal, que se limita a estruturar o Estado e a garantir os direitos de defesa, sinalizando pela adoção de uma postura absenteísta do Estado no domínio das relações econômicas. Diferentemente disso, a Carta de 1988, de acordo com Bercovici (2007), veicula um genuíno projeto de transformação social,

inserindo no seu núcleo de identidade a adoção de um Estado Social e Democrático de Direito, bem revelado nas suas cláusulas transformadoras, como, por exemplo, o art. 3°, III, que persegue a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades regionais e sociais.

À vista disso, destaque-se que cláusula transformadora, para Bercovici (2007), é aquela que explicita o contraste entre a realidade social injusta e a necessidade de eliminá-la. Deste modo, ela impede que a constituição considere como realizado o que ainda está por se realizar, implicando na obrigação de o Estado promover a transformação da estrutura econômico-social. Nessa dimensão, sua concretização não significa a imediata exigência de prestação estatal concreta, mas uma atitude positiva, constante e diligente do Estado.

Com efeito, as economias de mercado são majoritariamente vinculadas ao modelo econômico neoliberal[26], resultado da formulação elaborada pelo Consenso de Washington. Assim, para Santos (2011), as principais inovações institucionais dessa teoria relacionam-se a restrições drásticas à regulação estatal da economia, como a criação de novos direitos de propriedade internacional para investidores estrangeiros, inventores e criadores de inovações suscetíveis de serem objeto de propriedade intelectual, bem como a subordinação dos Estados nacionais às agências multilaterais tais como o Banco Mundial, o FMI e a OMC.

Os teóricos do neoliberalismo, segundo Santos (2011) visualizam uma nova divisão internacional do trabalho, baseada na globalização da produção no formato desenvolvido pelas empresas multinacionais: as economias nacionais devem tendencialmente adequar-se aos preços internacionais; prioridade à exportação; políticas monetárias e fiscais voltadas para a redução da inflação e da dívida pública, vigilância sobre a balança de pagamentos; direitos de propriedade privada invioláveis;

[26] A justiça rawlsiana aponta para o risco da implantação de teorias morais abrangentes como base principiológica da estrutura básica da sociedade, seja ela econômica, como o neoliberalismo, cultural, como a ocidentalização do mundo, ou religiosa. Notadamente na religião como exemplo de teoria moral abrangente, percebe-se esse problema quando analisamos algumas das propostas dos parlamentares representantes da chamada bancada evangélica no âmbito do Congresso Nacional: altera a redação do parágrafo único do art. 1º da CR/1988, para declarar que todo o poder emana de Deus, e não do povo (PEC n° 12/2015); isenta as igrejas evangélicas e católicas e os templos de qualquer culto da cobrança de impostos sobre as contas de água, luz, telefone e combustíveis (PL n° 468/2015); para sustar os efeitos da inclusão da ideologia de gênero no Documento Final do Conae- 2014, assinado e apresentado pelo Fórum Nacional de Educação (PDC n° 122/2015); institui o Dia Nacional de Adoração a Deus, anualmente, no dia quatorze de março (PL n° 907/2015). (BRASIL, 2015)

setor empresarial do Estado deve ser privatizado; padrões nacionais de especialização sobre decisões privadas; mobilidade dos recursos, dos investimentos e dos lucros; regulação estatal da economia deve ser mínima; e, especialmente relacionado à esta pesquisa, a redução do peso das políticas sociais no orçamento do Estado, reduzindo o montante das transferências sociais, eliminando a sua universalidade e transformando-as em meras medidas compensatórias em relação aos estratos sociais inequivocamente vulnerabilizados pela atuação do mercado.

Brandão (2013) aponta que a intensidade e os métodos de intervenção estatal na economia consistem em questões que não se inserem no plano dos consensos sobrepostos, mas no âmbito em que se verifica um desacordo moral razoável, razão pela qual devem ser decididas pelas maiorias políticas, ao invés de imunizar-se uma doutrina econômica altamente controvertida na constituição.

Em outras palavras, o modelo econômico disposto no Consenso de Washington, nas últimas duas décadas do século XX, conduziu a uma argumentação que coloca em primeiro lugar o crescimento, relegando ao segundo plano a distribuição de renda. Com isso, Schwarzer (2013, p. 438) assevera que o papel da rede de proteção social estaria concentrado na “amortização dos impactos negativos do ajuste macroeconômico” e as políticas de proteção social públicas de linha demonstraram ser ineficientes ou insustentáveis.

Contudo, ao final do século XX e início do atual século, essa tradição neoliberal foi cedendo lugar a uma visão de crescimento pró-pobre. Por conseguinte, o crescimento econômico deveria vir acompanhado de uma componente de políticas de proteção social focalizada na população pobre e vulnerável, sendo necessário manejar os diferentes riscos sociais por meio de pilares diferenciados de solidariedade e poupança, com um forte apoio para políticas de transferências condicionadas de renda, bem como políticas de educação e saúde, fortalecendo o capital humano do país (SCHWARZER, 2013).

Destarte, o artigo 194, parágrafo único da CR/1988, reconheceu definitivamente que a assistência social é um direito do cidadão e dever do Estado, tendo como objetivos a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice, a garantia de proteção e de integração ao mercado de trabalho, a proteção e o atendimento às pessoas com deficiência, bem como a garantia de benefícios àqueles que enfrentam as condições de pobreza com vistas à universalização dos direitos sociais básicos (CUSTÓDIO e SOUZA, 2013).

Destaque-se, ainda, que o princípio da Assistência Social, dentre os elencados na Lei Orgânica da Assistência Social, relativo ao 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 (BRASIL, 2015).

Essa estrutura constitucional e legislativa busca fortalecer a capacidade institucional do Estado para desenhar intervenções e políticas mais bem coordenadas, realizar efetivamente a supervisão e a regulação dos regimes existentes e aumentar o impacto redistributivo e de geração da proteção social das políticas públicas. Schwarzer (2013) considera que esse esforço também envolve a construção do respectivo espaço fiscal, o qual requer um consenso, para permitir o financiamento sustentável a partir de impostos e contribuições sociais não tradicionais, bem como a extensão de cobertura e inclusão em um piso de proteção social daqueles que, nos ciclos de desenvolvimento anteriores, não tiveram acesso ou foram excluídos do acesso à renda e à proteção social.

No Brasil, a partir da década de 1990, houve um aprimoramento na elaboração de políticas de combate à pobreza, com programas governamentais de transferência de renda para famílias economicamente vulneráveis. Para Draibe (1998), as origens de tais programas remontam a iniciativas locais, como as encontradas no Distrito Federal e em municípios como Vitória-ES, Campinas-SP e Ribeirão Preto-SP, objetivando combater a pobreza por meio da eliminação do trabalho infantil e do aumento do nível de escolaridade de crianças e adolescentes. Deve-se a essa diversidade de experiências no que se refere a critérios de seleção, valor do benefício e formas de operação, entre outros, a grande riqueza em termos de inovações institucionais.

Ressalte-se que as políticas públicas de tratamento da pobreza levavam em consideração que o indivíduo deveria ser beneficiado, não trazendo consigo outras condicionalidades. Tendo em vista a ineficácia desse foco individual, para Meyer, Klein e Fernandes (2012), o Estado passou a beneficiar a família nas políticas e programas de combate à pobreza. Assim, ela tem sido posicionada tanto como origem quanto como instância de resolução de problemas sociais e econômicos de países pobres e em desenvolvimento. Lembra-se, nesse contexto, que a organização da Política Nacional da Assistência Social está vinculada às diretrizes fundamentais da descentralização político-administrativa, da participação popular, da primazia da

responsabilidade do Estado na condução da política e, especialmente, na centralidade da família (CUSTÓDIO e SOUZA, 2013).

Para Degenszajn e Couto (2011), a matricialidade sócio-familiar ter como referência a família não representa necessariamente uma inovação no campo das políticas sociais brasileiras. O campo da política social, sob uma perspectiva conservadora, responsabiliza a família pelo cuidado de seus membros e a desproteção social é considerada uma falha do grupo familiar desagregado. As autoras advertem que romper com esse paradigma exige enfrentar o debate sobre as novas formas de organização e relação de grupos familiares, uma tentativa de afastar os padrões burgueses que tem organizado as metodologias de atendimento a essas famílias, potencializando o debate sobre a compreensão das singularidades desses grupos na perspectiva de seu pertencimento a uma classe social, o que garantiria uma intervenção na direção da autonomização dessas famílias.

Torna-se relevante destacar que, na teoria da justiça rawlsiana, a família é concebida como uma das estruturas sociais que deve atentar para os princípios resultantes do procedimento estabelecido na posição original. Tal perspectiva, eleva a família a um patamar de proteção social, saindo da esfera tradicionalmente privada. Contudo, ao interpretar o Princípio da Igualdade propagado pela teoria liberal, o autor aponta que uma das grandes dificuldades dessa concepção é que provavelmente será impossível aplainar completamente as barreiras de classe “enquanto a instituição da família existir”. Isso ocorre porque há maneiras muito menos tangíveis pelas quais os pais podem influenciar as perspectivas de seus filhos para melhor ou para pior, como, por exemplo, oferecendo um ambiente caseiro, em maior ou menor medida, favorável a eles (LOVETT, 2013, p. 52; RAWLS, 2005).

O breve histórico acerca da evolução dos direitos sociais no âmbito do movimento constitucionalista brasileiro, bem como a crise de efetividade desses direitos são preponderantes para principiar a análise crítica da política pública federal de tratamento da pobreza, protagonizada pelo programa de transferência de renda condicionada.

3.2 Estrutura do Programa Bolsa Família e principais indicadores sociais: desconstrução de mitos

A ideia trazida pelo conceito de Piso de Proteção Social foi inspirada por diversas experiências de desenvolvimento de políticas de proteção social na América Latina ao

longo das últimas décadas. Esse novo paradigma foi determinado pela demonstração empírica de que é possível elaborar programas sociais de abrangência nacional e impacto positivo sobre o tratamento da pobreza e da desigualdade, atingindo de forma direta e indireta os indicadores sociais das áreas da educação e da saúde, estendendo-se o alcance da proteção básica para além dos regimes contributivos clássicos.

Entre estes programas destacam-se os programas de transferência de renda condicionada a futuras mães, a crianças e a jovens, que coordenam transferências monetárias com acesso a serviços, funcionando como porta de acesso a outras políticas públicas. Essa intersetorialidade é encontrada no PBF, que serve como um dos eixos do Plano Brasil Sem Miséria, um sistema articulado e orgânico de assistência social, fundamentado em um conjunto normativo próprio (SCHWARZER, 2013).

Advirta-se, contudo, que a construção de um Sistema de Proteção Social, no Brasil, revelou-se um processo gradual e lento. Assim, o desenvolvimento de um Sistema de Proteção Social amplo e integrado, a partir da CR/1988, é composto por regimes contributivos e não contributivos, políticas universais e assistenciais, e coordenado setorialmente, como é o caso do Sistema Único de Saúde (SUS) e do SUAS. Verifica-se que esse sistema mais amplo interage com políticas públicas voltadas à segurança alimentar, à educação e à cultura, ao desenvolvimento rural, à habitação e ao desenvolvimento urbano, aos benefícios à servidores públicos e às políticas de mercado de trabalho, entre outros (CASTRO, 2012).

A crise de efetividade dos direitos sociais e o foco nas famílias são preponderantes na análise do programa federal de transferência de renda**.** O PBF surgiu em 2003, com a Lei n° 10.836/2004, a qual reuniu quatro programas federais criados entre 2001 e 2002, quais sejam, o programa nacional de renda mínima vinculada à Educação (Bolsa Escola), o Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAA), o programa nacional de renda mínima vinculada à saúde (Bolsa Alimentação) e o programa Auxílio-Gás (BRASIL, 2014).

O processo de operacionalização da gestão integrada dos serviços, benefícios e transferências de renda no âmbito do SUAS indica as competências e procedimentos do MDS, dos estados e dos municípios para a operacionalização do PBF e no que se refere ao monitoramento da gestão integrada, propõe indicadores para a avaliação da administração do PBF e do atendimento das famílias

beneficiárias, conforme disposição dos artigos 12-27 da Resolução CIT n. 7, de 10 de setembro de 2009 (BRASIL, 2009).

A lei nº 10.836/2004 dispõe sobre as regras de implantação, valores dos benefícios, famílias que serão contempladas e as condicionalidades que essas deverão observar. O PBF é uma política redistributiva, ou seja, consiste na redistribuição de renda, com deslocamento de recursos das camadas sociais mais abastadas para as camadas pobres. Schmidt (2008, p. 2314) lembra que essas espécies de políticas "Robin Hood", bem como as políticas sociais universais, como a seguridade social, costumam gerar resistência dos setores de maior renda, que se veem prejudicados com a redestinação de recursos supostamente de todos para setores com menores recursos, a exemplo do IPTU progressivo. Há formas mais brandas dessas políticas, com a realocação de recursos do orçamento público para setores mais pobres, que não tendem a provocar resistências significativas.

Apesar dessa objeção de setores da sociedade, é inegável a importância dessas políticas redistributivas como garantidoras do mínimo para a subsistência das famílias vulneráveis. Nesse contexto, o Relatório Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ONU, 2013, p. 11) apresenta que parte da redução das desigualdades[27] nos últimos dez anos é consequência direta dos programas sociais e de políticas públicas universais. Ainda nesse relatório, é possível visualizar que o programa Bolsa Família, maior programa de transferência de renda condicionada do mundo, permitiu “articular iniciativas setoriais e por vezes fragmentadas nas áreas de educação, saúde, combate à fome e desenvolvimento social, entre outras, em um único programa com foco nos grupos sociais mais pobres”. Percebe-se, assim, que a importância desse programa na redução da pobreza e das desigualdades sociais no país tem sido reconhecida nacional e internacionalmente.

Na esteira da criação de mitos acerca dos beneficiários do PBF, importa apresentar alguns argumentos voltados à desconstrução dessas preconcepções. Com efeito, interessante abordar, primeiro, sobre a possibilidade de acomodação dos

[27] Importante destacar que, tradicionalmente, a literatura científica é consensual sobre dois tipos básicos de variáveis: quantitativas e qualitativas. Contudo, nas ciências humanas, sociais e da saúde, existem processos multidimensionais complexos, de características predominantemente qualitativas, mas que também apresentam dimensões e facetas quantitativas, as chamadas variáveis multidimensionais complexas. Exemplo dessa vertente é o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), utilizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Humano (PNUD) (VASCONCELOS, 2011, p. 232).

beneficiários do programa, que seriam desestimulados a procurar por trabalho ou estimulados a abandonar seus empregos.

Essa perspectiva estaria ligada ao fato de que, para o senso comum, a causa da pobreza é frequentemente relacionada à falta de esforço do indivíduo. Nesse viés, os programas de transferência de renda estariam elencados na vertente assistencialista, não colaborando com o empoderamento do cidadão, mas tão somente com sua manutenção como dependente do Estado.

Contudo, percebe-se que as pesquisas relacionadas ao tema demonstram justamente o contrário. No relatório semestral da Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2014) e a Oficina para o Cone Sul da América Latina da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre a Coyuntura laboral en America Latina y el Caribe - Los programas de transferencias condicionadas y el mercado laboral foram analisados diversos indicadores sociais relativos aos programas de transferência de renda condicionada, incluindo o PBF.

A avaliação do programa constatou que a proporção de pessoas que buscam trabalho é significativamente maior entre os beneficiários do PBF do que no restante da população. Além disso, verificou-se que as taxas de participação laboral nos três decis mais baixos da distribuição de renda são mais elevados entre os beneficiários do Bolsa Família que os não- beneficiários.

O resultado desse estudo desconstrói a ideia de que os beneficiários de um programa de transferência de renda condicionada ficariam acomodados, ou, utilizando a expressão da pesquisa, *con los brazos cruzados*. Isso ocorre por um fator fundamental: somente o pequeno valor transferido às famílias, por si só, tornaria impossível sua subsistência. Assim, é imprescindível que essas famílias continuem adquirindo uma renda própria, relegando a renda auferida por meio desses programas sociais somente o caráter complementar.

> Sin embargo, hay que dar cuenta de los argumentos según los cuales estos programas estarían creando dependencia en vez de fomentar el esfuerzo individual. De acuerdo con estos argumentos, los PTC constituirían un desincentivo a la oferta de trabajo de los adultos en edad de trabajar de las familias destinatarias y, por lo tanto, un freno para la inclusión laboral de las personas que viven en condición de pobreza. La razón es que las transferencias que reciben los hogares que se encuentran en situación de pobreza redundarían en que estas familias redujeran la premura con que buscan empleo, como resultado de tener garantizado un determinado nivel de ingresos. Más allá de la consideración de teoría económica según la cual las transferencias de ingreso disminuyen marginalmente la oferta laboral (OIT, 2010), con

> frecuencia estos argumentos están asociados a una visión de acuerdo con la cual las personas que viven en la pobreza se encuentran en esta condición por falta de esfuerzo, más que debido a los problemas estructurales que caracterizan a nuestras sociedades. Pero, con independencia de la visión que se tenga sobre las causas de la pobreza, hay que destacar que difícilmente las familias pobres que participan em los PTC pueden quedarse "con los brazos cruzados", pues los montos de las transferencias monetarias que reciben no son muy altos y por lo general poseen una limitada capacidad de cubrir su déficit de ingresos (véase el cuadro II.1). Por lo tanto, aun recibiendo transferencias a través de los PTC, las familias seguirán dependiendo de su propio esfuerzo para salir de la condición de pobreza y mantenerse fuera de ella (CEPAL, 2014, p. 19).

A expectativa pelo aumento da natalidade das mulheres beneficiárias do PBF constitui-se em mais uma questão não confirmada por investigações científicas. Talvez essa fosse a crença mais plausível de ser verificada na pesquisa empírica, uma vez que há uma corrente da opinião pública que considera que o Programa Bolsa Família tem um efeito pró-natalista, o que poderia reduzir, ou mesmo paralisar, a queda da fecundidade na população de baixa renda. Por esse ponto de vista, Galvão (2008) aponta que a transferência de renda aliviaria a situação de miséria, mas por falta de investimentos adequados na emancipação cidadã, não haveria a criação de portas de saída da pobreza, tornando a reprodução dos pobres um fenômeno com tendências à ampliação.

A fecundidade mais elevada na população pobre, menos escolarizada, com menor nível de consumo e piores condições habitacionais é uma realidade constatada em todas as pesquisas sobre o comportamento reprodutivo no Brasil. Segundo Alves (2011), a maior fecundidade se deve à falta de acesso aos serviços de saúde sexual e reprodutiva, bem como à falta de perspectivas profissionais e educacionais e de um projeto de vida que possibilite o progresso cultural e material das mulheres jovens pobres.

Destaque-se, entretanto, que a porcentagem de mulheres que engravidaram sem ter planejado, segundo a participação ou não no PBF, é muito alta. Para Alves (2011), esse dado ratifica a hipótese de que essas mulheres são beneficiárias do programa porque já tinham filhos, ou seja, não tiveram filhos porque estão no programa. O recebimento do benefício não foi o gatilho para o aumento da natalidade, mas foi a redução da renda per capita da família em decorrência do aumento do número de membros que a levou a enquadrar-se na linha de elegibilidade do

programa.[28] Outrossim, mesmo a população de baixa renda tem apresentado uma redução no número médio de filhos à proporção que o país vai se urbanizando, ampliando o número de pessoas com acesso às políticas públicas de educação e saúde. Tanto as mulheres que recebem quanto as que não recebem os benefícios do PBF desejam ter menos filhos, mas ainda possuem alto índice de gravidez não planejada.

Na primeira década do século XXI – período de criação e ampliação do Programa Bolsa Família – o número médio de filhos continuou diminuindo e o ritmo de queda foi maior nos estados menos desenvolvidos e com maior porcentagem de domicílios recebendo o Bolsa Família. Resta claro que, desde os anos 1980, está havendo um processo de convergência das taxas de fecundidade de todas as regiões do país, o que não foi interrompido pela implantação do Programa Bolsa Família (CAVENAGHI e ALVES, 2011).

Por fim, junto com as eleições majoritárias no âmbito do executivo federal, surge, invariavelmente, o temor dos beneficiários do programa de que o Bolsa Família poderia ser extinto por conta de um novo plano governamental, uma vez que não se trata de um programa de Estado, mas de um programa de governo. Assim, apresenta-se o paradoxo entre a discricionariedade que a equipe do novo governo tem para elencar suas próprias ações de enfrentamento da pobreza e a extrema vulnerabilidade que os beneficiários do programa estariam expostos diante de seu cancelamento.

O Princípio da Vedação ao Retrocesso impossibilitaria a extinção abrupta do programa, uma vez que se constitui em verdadeiro vetor informador de políticas públicas. Conquanto, analisa-se sua dicotômica aplicação: tanto para manutenção do PBF, quanto para justificar sua substituição por novas Políticas Públicas socialmente relevantes. Com efeito, na esteira do que tem sido reconhecido na seara do direito constitucional alienígena e, de modo particular, em face do que tem sido experimentado no âmbito da prática normativa, Sarlet (2013) aponta a existência de

[28] Verifica-se, ainda, o impacto positivo do programa no que diz respeito ao acesso aos métodos contraceptivos: mais da metade das famílias beneficiárias obtém os métodos contraceptivos por meio do Programa de Saúde da Família (PSF). As outras fontes de obtenção para as famílias beneficiadas do PBF são os centros de saúde (ou ambulatórios) e as farmácias particulares, com 17,0% e 26,0%, enquanto as famílias não beneficiadas do PBF conseguem 27,0% e 20,0% respectivamente nestes dois locais. O fato de as famílias beneficiadas recorrerem um pouco mais às farmácias particulares pode indicar que o efeito renda do PBF pode estar sendo usado inclusive para a compra de métodos contraceptivos via mercado. Assim, as falhas da política pública de saúde reprodutiva poderiam estar sendo compensadas, em parte, pela política de transferência condicionada de renda (ALVES, 2011).

medidas inequivocamente retrocessivas, mas que não chegam a ter caráter propriamente retroativo, pelo fato de não alcançarem posições jurídicas já consolidadas no patrimônio de seu titular, ou que, de modo geral, não atingem situações anteriores. Assim, por paradoxal que possa parecer à primeira vista, retrocesso também pode ocorrer mediante atos com efeitos prospectivos.

O autor lembra da hipótese da concretização pelo legislador infraconstitucional do conteúdo e da proteção dos direitos sociais, especialmente na sua dimensão positiva, remetendo-se diretamente à noção de que o conteúdo essencial dos direitos sociais deverá ser interpretado no sentido tanto dos elementos nucleares do nível das prestações legislativamente definidas (dimensão positiva) e/ou do nível de proteção assegurado aos direitos sociais pelo legislador (dimensão negativa), resultando, inevitavelmente, no já anunciado problema da proibição de um retrocesso social.

Em suma, a questão central que se coloca é a de saber se e até que ponto pode o legislador infraconstitucional e os demais órgãos estatais, quando for o caso, desfazer a implementação dos direitos fundamentais sociais[29], como, por exemplo, no artigo 3º, da CR/1988, no âmbito das normas de cunho programático, que abrangem, conforme Canotilho, as normas designadas de impositivas de fins, tarefas e programas aos órgãos estatais, ainda que não o faça com efeitos retroativos e que não esteja em causa uma alteração do texto constitucional.

A fim de quantificar o retrocesso social advindo do fim do PBF, sem substituição por uma política pública semelhante, convém apresentar a vinculação desse programa com o processo igualitário que se manifestou no período 2002-2012, depois de uma década de arrastado movimento no que diz respeito à evolução da desigualdade. Para tanto, lembra-se que, conforme o PNAD 2012 (IPEA, 2013, p. 9-13), enquanto o índice de Gini apresentou uma redução consistente nos últimos dez anos, no período anterior observou-se um pequeno aumento. Nos anos de 2011 e 2012 o índice de Gini foi de – 0,3 e o Theil L -1,1 [30]. Nesse mesmo período, o índice de Gini dos rendimentos de

[29] A denominação direitos fundamentais sociais encontra a sua razão de ser na circunstância – comum aos direitos sociais prestacionais e aos direitos sociais de defesa – de que todos consideram o ser humano na sua situação concreta na ordem comunitária (social), objetivando, em princípio, a criação e garantia de uma igualdade e liberdade material (real), seja por meio de determinadas prestações materiais e normativas, seja pela proteção e manutenção do equilíbrio de forças na esfera das relações trabalhistas. Neste sentido, considerando os aspectos referidos, poderíamos conceituar os direitos fundamentais sociais – na esteira da magistral formulação de J. Miranda – como direito à libertação da opressão social e da necessidade (SARLET, 1999, p. 149).

[30] O Theil-L é mais sensível a transferências entre pessoas relativamente pobres, enquanto o índice de Gini é mais sensível a transferências que ocorrem no ponto onde a densidade de probabilidade do logaritmo da renda é maior – em geral perto da mediana.

todas as fontes passou de 0,501 para 0,497, e o do rendimento domiciliar passou de 0,497 para 0,494. Seguindo essa tendência à redução da desigualdade, o PNAD 2014 (IBGE, 2015) apontou que o índice de Gini passou de 0,495, em 2013, para 0,490, em 2014, lembrando que quanto menor, menos desigual.

Acrescente-se a esses indicadores a Medida de bem-estar de Sen[31], onde a desigualdade é demonstrada como um fator redutor de bem-estar em relação ao nível da renda média. Por exemplo, a renda média de R$ 872,00 mensais por brasileiro seria o valor do bem-estar social se a equidade fosse plena. Tendo em vista a desigualdade social latente no país, o resultado corresponde a 47,4% desse valor, R$ 413,00.

Utilizando as linhas do plano Brasil sem Miséria (BSM), a extrema pobreza diminuiu de 13,7% para 3,6% entre 1992 e 2012, enquanto a pobreza foi de 31,5% para 8,5%, resultando em menos 12 milhões de pessoas vivendo na miséria e menos 28 milhões de pessoas vivendo na pobreza (IPEA, 2013, p. 17).

Assim sendo, apresentados e afastados os principais argumentos contrários ao modelo implementado pelo PBF, dedica-se ao eixo crítico-propositivo, demonstrando que algumas novas perspectivas relativas às limitações do programa podem ser rediscutidas.

3.3 A mulher negra como protagonista na gestão da renda intrafamiliar

A mulher negra brasileira compõe um grupo historicamente vulnerável e, paradoxalmente, responsável pelo gerenciamento da renda advinda do PBF na maior parte das famílias beneficiadas. A incoerência da simultaneidade dessas características decorre do fato de que se presume que o gestor da renda familiar seria também um cidadão empoderado, fato que o decorrer argumentativo demonstrará não ser verdadeiro. À vista dessa condição peculiar, torna-se imprescindível investigar o perfil dessa parcela da população, haja vista sua relação com o tratamento público da pobreza.

A fim de estabelecer a posição da mulher negra no contexto econômico-social, a pesquisa sobre gênero da ONU para as Mulheres (2011) constatou uma expressiva desigualdade entre a renda da mulher negra quando comparada à mulher branca, ao homem branco e ao homem negro. Apesar de, no Brasil, o rendimento médio ter

[31] Essa função multiplica a renda média pela medida de equidade, dada por 1 menos o índice de Gini, ou seja, Média * (1- Gini) (SEN, 2001).

aumentado de forma generalizada e a população negra alcançado aumento relativo da renda média per capita superior ao da população branca, a desigualdade permanece expressiva, uma vez que se parte de patamares historicamente muito díspares.

Segundo o IPEA (2011), os negros apresentam, em média, 55% da renda percebida pelos brancos em 2009. Em 1995, entretanto, a razão de renda era ainda menor, perfazendo 45%. A pirâmide social esculpida pelas variáveis renda, sexo e raça sofreu pequena alteração. Se em 1995 os homens negros tinham rendimentos superiores aos das mulheres brancas, no decorrer da década passam a receber ligeiramente menos, tendência que se pronuncia a partir de 1999. Em 2009, à mulher branca correspondia 55% da renda média dos homens brancos; para os homens negros, o percentual foi de 53%. No entanto, as mulheres negras, em que pesem o aumento da renda e a redução da desigualdade, permanecem bem isoladas na base da hierarquia social: sua renda média equivalia a 18% dos rendimentos percebidos pelos homens brancos, em 1995, e chega a 30,5%, em 2009.

A participação das mulheres na renda familiar, por sua vez, tem aumentado gradativamente, passando a representar, conforme o IPEA (2011), na média, metade da renda familiar (45%). Essa condição se deve tanto ao aumento da participação da mulher no mercado de trabalho, tendo em vista que a taxa de participação feminina cresceu 10% no período em análise, como à mudança no perfil dos arranjos familiares, já que em 2009, 35% das famílias eram chefiadas por mulheres, arranjo que se ampliou para 54%, desde 1995. Contudo, o PNAD de 2013 (IBGE, 2014, p. 75) verificou que em 76,3% dos arranjos de casal onde a mulher era a pessoa de referência, os cônjuges tinham rendimento igual ou superior a elas. Em 2004 essa proporção era de 70,6%, ou seja, houve um incremento na diferença entre os rendimentos.

Não se verificam diferenças raciais nem no percentual de participação feminina na renda familiar, nem no crescimento desta participação no período analisado. A exceção ocorre na região Sul, onde, “embora as mulheres brancas e negras apresentem níveis de participação similares, a participação das mulheres brancas, que era inferior à das mulheres negras em 1995, cresceu a taxas bem maiores até 2009.” Outro destaque é o incremento da participação dos negros nos decis superiores da distribuição de renda. Entre os 10% mais ricos, a participação da população negra, ainda que bastante inferior à branca, passou de cerca de 15%, em

1995, para aproximadamente 24% em 2009. Ainda assim, a distribuição racial da riqueza é incontestável, e “a população negra segue sub-representada entre os mais ricos e sobrerrepresentada entre os mais pobres: em 2009, no primeiro décimo da distribuição (10% mais pobres da população), os negros correspondiam a 72%” (IPEA, 2011, p. 35).

Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar (PNAD) de 2004 e 2006, a grande maioria dos domicílios que recebem benefícios assistenciais são chefiados por negros e negras. Em 2006, 70% dos domicílios que recebiam Bolsa Família eram chefiados por negros/as. Assim, tanto os dados da assistência social, quanto os da previdência contribuem para dar visibilidade a uma realidade de discriminações por sexo e raça que reforçam a necessidade de adoção de medidas que visem à valorização e promoção de igualdade de gênero e raça nas políticas públicas. (IPEA, 2011, p. 25)

De acordo com dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (BRASIL, 2013), mais de 13 milhões de famílias atendidas pelo programa Bolsa Família estão fora da extrema pobreza. Desse total, 93% dos titulares do cartão do programa são mulheres, sendo 68% mulheres negras.

As contingências sociais e históricas que resultaram nessa desigualdade racial na distribuição da riqueza nacional perpassam pelo longo período de escravidão. No Brasil, conforme Oliveira (2015), a abolição da escravização de africanos de 13 de maio de 1888 foi parte de um projeto político conservador determinado pelas elites aristocráticas, uma vez que a manutenção do sistema de mão de obra escrava demonstrou ser incompatível com o capitalismo do final do século XIX. Assim, as principais justificativas econômicas para essa decisão política resultam da percepção dos senhores de escravos de que o trabalhador escravizado era um objeto de consumo que demandava custos fixos, tendo em vista que o sistema não possibilitava a revolução das forças produtivas, como implementação de processos e tecnologias que ampliassem a produtividade, não havendo a possibilidade de demissão de trabalhadores escravizados. Além disso, a existência desse modelo laboral implicava na restrição do mercado consumidor, desagradando a Inglaterra, principal potência capitalista do período.

Outro ponto a ser destacado é o desvelamento da população escrava do período, salientando os levantes que demonstram a inexatidão da ideia de passividade negra com relação à escravidão. Nessa esteira, Eluf e Pinsky (1993)

apontam que, se é verdade que aqui não chegou a haver uma revolta geral como no Haiti, não é menos verdade que nos últimos anos de escravidão se vivia em território nacional um clima de revolta iminente e uma grande apreensão por parte da população branca.

Frequentemente são exarados suspiros de alívio pelo fato de “os nossos negros” serem mais tranquilos que os negros norte-americanos. Gilberto Freire achava que o caráter cordial do homem brasileiro conduzia a uma miscigenação, não a um confronto. Thomas Skidmore fala da “negrofobia ou ódio racial” que existe nos Estados Unidos, mas não no Brasil, por conta do puritarismo anglo-saxão (ELUF e PINSKY, 1993, p. 109).

Outrossim, o *racismo* é o elemento que define as fronteiras entre quem é e não é cidadão; quem tem e não tem a propriedade e quem é autor e vítima da violência institucional. O racismo atua como ideologia legitimadora da naturalização das diferenças por meio da racialização da sociedade operada pelo sistema. A disseminação e cristalização de imagens negativas da população negra, os comportamentos preconceituosos e discriminatórios e a própria negação de tais práticas como racistas, *naturalizando-as,* legitima este autoritarismo social constituído desde o século XIX: é a chamada abolição inacabada (OLIVEIRA, 2015).

As empregadas domésticas, por exemplo, têm uma relação de trabalho com marcas profundas do trabalho escravo, demonstrada pela reação contrária de boa parte da sociedade da extensão dos direitos trabalhistas para essas trabalhadoras. Outra evidência está no fato de jovens negros serem vítimas, impunemente, da violência letal. Em 2012, 56 mil pessoas foram assassinadas no país, das quais 30 mil eram jovens entre 15 a 29 anos e, desse total, 77% eram negros, sendo que menos de 8% dos casos foram julgados (ANISTIA INTERNACIONAL, 2015). A periferia das grandes cidades, mesmo após quase trinta anos da redemocratização do país, convive com execuções extrajudiciais, invasões de domicílios sem mandado de busca, torturas em delegacias e presídios, prisões ilegais e todo o tipo de violação de direitos, culminando com o afastamento da população pobre e negra da plenitude no exercício da cidadania.

Destarte, acredita-se que a negrofobia brasileira só não se manifestou com maior intensidade porque os negros são incluídos numa categoria muito mais ampla, pela qual se tem fobia neste país: os pobres. Isso não significa que não exista o problema racial e o preconceito no Brasil. Há, em verdade, um longo caminho para

superar os preconceitos raciais e transformar o país em um lugar mais justo para todos (ELUF e PINSKY, 1993).

Oliveira (2015) lembra que o racismo é estrutural, consolida privilégios e hierarquias e cristaliza práticas autoritárias mesmo na vigência de regimes democráticos. Realizar de forma conclusa a abolição é desenvolver políticas públicas de combate ao racismo, é combater o genocídio da juventude negra, implantar cotas raciais nas universidades, combater a redução da maioridade penal e defender os direitos dos trabalhadores.

O discurso preconceituoso procura enquadrar as diferentes minorias, a partir de um prejulgamento decorrente de uma generalização não demonstrada. Afirmações do tipo “os portugueses são burros”, “os italianos são grossos”, “os árabes, desonestos”, “os judeus, sovinas”, “os negros inferiores”, “os nordestinos, atrasados” e assim por diante, têm o papel de contrapor o autor da afirmativa como a negação, o oposto das características atribuídas ao membro da minoria. Assim o preconceituoso, “não sendo português é inteligente, não sendo italiano, é fino; não sendo árabe, é honesto; não sendo judeu, é generoso. Ele é superior por não ser negro e adiantado por não ser nordestino” (ELUF e PINSKY, 1993, p. 105).

Se por um lado a desigualdade racial brasileira é consequência direta do processo de abolição inacabada, a supressão dos elementos formadores da cidadania plena, por sua vez, tem o papel perpetuador dessa condição perversa. Por tal aspecto, Vieira (2011) argumenta que a formação do elemento central da cidadania é a comunidade política como expressão republicana de uma identidade cívica, o que pode ser verificado na ideia de participação política nos negócios públicos. Com isso, nas sociedades multiculturais a cidadania é uma dimensão política diferente da base étnico-cultural do Estado-nação. Assim, a pessoa humana deve ser compreendida para além de cidadão do Estado, mas também com suas identidades culturais, religiosas, de gênero.

Nesse diapasão, importa verificar a representatividade da população negra no Congresso Nacional eleito em 2014. Na Câmara são 106 negros e 407 brancos, respectivamente, 20,7% e 79,3% do total. Já no Senado são 5 negros e 22 brancos. A composição total do Congresso Nacional, portanto, é de 20,5% de negros e 79,5% de brancos. Considerando que a população negra no Brasil representa 52% do total, pode-se dizer que o Poder Legislativo Federal não reflete a composição étnico-racial da sociedade (INESC, 2014).

Acerca do papel do Direito na função distributiva com o objetivo de realização da justiça social, Bobbio (2007, p. 107) considera imprescindível que, do ponto de vista filosófico na abordagem da Teoria do Direito, “prestemos atenção à função que foi denominada distributiva, isto é, a série de operações por meio das quais o direito persegue o objetivo de distribuir os recursos”.

O caso brasileiro tem de ser analisado na medida em que, na esteira de Santos (1998), enquanto alguns fatores ocorreram de forma paulatina nos países do Norte, aqui aparecem e se implantam de uma só vez. A convergência de várias causas, ao mesmo tempo revolucionárias e dissolventes, teve um impacto fortemente negativo no processo de formação da ideia da cidadania e da realidade do cidadão. Assim, em nenhum outro país foram assim contemporâneos e concomitantes processos como a desruralização, as migrações desenraizadoras, a urbanização intensa e concentradora, a expansão do consumo de massa, o crescimento econômico, a concentração da mídia escrita, falada e televisionada, a degradação das escolas, a instalação de um regime repressivo com a supressão dos direitos elementares dos indivíduos, a substituição rápida e brutal, o triunfo, ainda que superficial, de uma filosofia de vida que privilegia os bens materiais e não se preocupa com os aspectos finalistas da existência, porque é o instrumento da buscada ascensão social. Em lugar do cidadão formou-se um consumidor que aceita ser chamado de usuário.

À vista disso, Nader (2013, p. 20) aduz que há uma tendência entre os povos civilizados e cultos de amoldarem as leis não apenas aos costumes e às tradições, mas ainda à racionalidade, à ordem natural das coisas. À medida em que se atribui o devido valor à pessoa humana, aperfeiçoam-se as instituições. O primeiro quartel do século XXI produz um importante avanço na eliminação de preconceitos contra a raça, sexo, religião e ideologia e isso se deve à força da razão. O acerto da lei passou, primeiramente, pelo acerto do pensamento filosófico. O Direito pressupõe a permanente revisão nas instâncias lógica, sociológica e filosófica, fundamentalmente, e o espírito crítico que toma o Direito por objeto não deve ser apenas o de cientistas, mas o de coletividade, que se acha por ele envolvida e que dele depende para a realização de seus projetos existenciais e de desenvolvimento.

Com efeito, a cidadania defeituosa da população negra é um cenário passível de modificação por meio de políticas públicas que enfatizem o negro como cidadão. Contudo, a sub-representação dessa parcela da sociedade no cenário político, exemplificada pela ausência de uma bancada dos direitos dos negros no Congresso,

indica que será difícil uma mudança social profunda sem o empoderamento desse grupo vulnerável.

O PBF é uma forma de aplainar as desigualdades, mas ainda não foi capaz de garantir às mulheres negras gestoras do benefício a porta da saída da pobreza. Essa parcela da população, lembra Abramo (2004), sofre uma dupla discriminação, a de gênero e a racial, sendo potencializada pela dimensão da pobreza e da exclusão social. Com efeito, outro elemento importante é a baixa escolaridade desse grupo, inabilitando-o à obtenção de um trabalho decente. Apesar do significativo aumento nos níveis de escolaridade do conjunto da população brasileira nas últimas décadas, ainda persiste uma grande diferença entre negros e brancos, mantendo-se igual ao longo de todo o século XX.

Some-se a isso o fato dessa população ser carente no que diz respeito a redes de informação e de contatos, o chamado capital social, uma característica de intrínseca relação com a pobreza e a dificuldade de eliminá-la. O capital social é o instrumento que os indivíduos possuem para acessar recursos socialmente valorizados em virtude de suas relações com outras pessoas. Para Schmidt (2006), tal mecanismo social, na forma de informações, apoios, conhecimentos, constitui “capital” por habilitar o seu proprietário (indivíduo, grupo ou comunidade) a acessar outras formas de capital, a posições sociais valorizadas, cargos, riquezas, emprego, entre outras; e é “social” porque é acessível apenas dentro de uma rede de relações.

Por esse ângulo, verifica-se que a riqueza está associada ao capital social no sentido de integração a redes sociais variadas e fartas em recursos (conhecimentos, informação, relações com pessoas influentes e de poder aquisitivo elevado). A pobreza está associada à participação em um número menor de redes e com menos recursos. Ademais, o capital social dos pobres é fator de coesão e um impulso para a ação coletiva, como acontece nos mutirões de limpeza e de construção de moradias, no auxílio mútuo em caso de doenças ou acidentes, na manutenção coletiva de igrejas e escolas, nas ações de reivindicação de melhorias junto a autoridades (SCHMIDT, 2008).

A ideia de capital social é preponderante nas pesquisas que determinam a metodologia a ser adotada no enfrentamento da pobreza. Assim, a abordagem sobre as bases das políticas públicas dessa área pressupõe o conhecimento das principais redes de relacionamento que conectam os indivíduos dentro da sociedade,

demonstrando que o fato de ser pobre tem significado que as principais relações dos indivíduos pobres ocorrem com indivíduos igualmente pobres (SCHMIDT, 2008).

Diante disso, infere-se que os desafios são fortalecer as capacidades institucionais dos gestores públicos, ampliar a participação nas decisões políticas fundamentais dessa minoria ideológica diretamente afetada e dos demais atores sociais para desenvolverem propostas de políticas e mecanismos de implementação, monitoramento e avaliação capazes de promover a igualdade racial como um aspecto fundamental das políticas públicas.

3.4 A linha de elegibilidade e a Teoria das Capacidades: a insuficiência do critério econômico na avaliação da pobreza

As políticas públicas que objetivam o tratamento da pobreza e a amenização de suas consequências devem ser concebidas com várias linhas de atuação. Isso porque, a complexidade da pobreza ultrapassa o critério econômico.

Costa (2008) aduz que a pobreza é um fenômeno muito mais profundo do que não ter dinheiro ou ter pouco dinheiro. A simples distribuição de renda e recursos em qualquer lugar do mundo não é capaz de erradicar a miséria. A dificuldade resta clara quando se compreende que o fenômeno engloba a economia, a política, a cultura e as relações sociais.

A vivência de “carências rudes e tacanhas” impede as pessoas de desenvolverem suas funções humanas, reduzindo suas capacidades de demandar e fruir direitos, bem como suas capacidades de humanização. A pobreza é privação de dinheiro e de recursos materiais, mas é, principalmente, a privação de capacidades e não desenvolvimento de “funções humanas importantes, o que torna os pobres ainda mais pobres” (REGO e PINZANI, 2013, 66).

Importa lembrar a aptidão da ideia do capital social na produção de um impacto significativo no modo de entender a pobreza e as estratégias apropriadas para combatê-la por parte de organismos internacionais. Schmidt (2006) dispõe que órgãos como o Banco Mundial, a ONU e afiliados fazem do capital social o núcleo da estratégia de combate à pobreza no mundo, revisando conceitos e reorientando suas ações. A real transformação da prática a partir desse novo discurso e a eficácia das ações patrocinadas a partir dele são discutíveis, mas não há dúvida de que é um fenômeno inovador e merecedor da atenção dos pesquisadores.

Para compreender a limitação do tratamento da pobreza por meio de um critério puramente matemático na linha de elegibilidade de um programa social, importa esclarecer algumas peculiaridades sobre os variados benefícios do PBF, conforme a diversidade familiar. O PBF é um benefício socioassistencial que abrange 50 milhões de pessoas, com uma transferência média de R$ 120,19 por mês, sob um orçamento anual de R$ 14 bilhões (Orçamento Federal, 2013). As famílias beneficiadas são aquelas em situação de extrema pobreza e pobreza, sendo os critérios adotados, respectivamente, correspondentes a renda *per capita* mensal igual ou inferior a R$ 77,00 e superior a R$ 77,00 e inferior a R$ 154, 00 *per capita* mensal (BRASIL, 2014).

As espécies de benefícios e valores específicos, conforme atualização do Decreto n° 8232/2014, são divididos em: benefício básico, famílias em situação de extrema pobreza, com o valor de R$ 77 mensais; benefício variável, famílias em situação de extrema pobreza e pobreza, pagos por gestante, nutriz, criança ou adolescente de até 15 anos, com o valor de R$ 35 mensais limitados a 5 benefícios por família; benefício variável, famílias em situação de extrema pobreza e pobreza, vinculado ao adolescente de até 17 anos, com o valor de R$ 42 mensais limitados a 2 benefícios por família; e o benefício para superação da extrema pobreza, famílias em situação de extrema pobreza, compostas por crianças e adolescentes de até 15 anos e com renda familiar mensal inferior a R$ 77,00 mensais (somados os demais benefícios do PBF), com o valor a ser calculado pelo resultado da diferença entre R$ 77,01 e a soma *per capita* dos demais benefícios do programa percebidos pela família, multiplicado pela quantidade de membros da família, arredondado ao múltiplo de R$ 2,00 imediatamente superior, limitando-se a 1 benefício por família.

O valor pago por gestante, nutriz, criança ou adolescente de até 15 anos de idade é de R$ 35, até o limite de R$ 175 mensais por família. Já o benefício para o adolescente de até 17 anos é de R$ 42 mensais, até o limite de R$ 84 mensais por família. O valor médio do benefício das famílias em situação de extrema pobreza é de R$ 242[32] (BRASIL, 2014).

Segundo a Nota Técnica nº 14 do IPEA, datada de dezembro de 2012, a linha da extrema pobreza continha os seguintes valores: entre outubro de 2003 e abril de 2006, abaixo de R$ 50,00 per capita/mês por indivíduo; de abril de 2006 a junho de

[32] O valor relativo à linha de elegibilidade do PBF era de R$ 70,00, extrema pobreza, e R$ 140,00, pobreza, desde 2009, sem reajuste conforme a inflação. Os benefícios também foram reajustados em 10% a partir de junho de 2014.

2008, abaixo de R$ 60,00 per capita/mês por indivíduo; e em abril de 2009, abaixo de R$ 70,00 per capita/mês por indivíduo. Com efeito, em junho de 2014, cinco anos após o último reajuste, o valor de elegibilidade foi reajustado para R$ 77, 00 *per capita*/mês, extrema pobreza, e R$ 154,00 *per capita*/mês, pobreza. Entretanto, há que se considerar a necessária revisão anual desse valor em conformidade com a inflação, uma vez que o valor defasado é incapaz de estabelecer o verdadeiro número de famílias que se encontram na extrema pobreza, tornando o atual parâmetro uma verdadeira ficção estatística.

Nesse contexto, a doutrina de Amartya Sen aponta para a insuficiência do critério econômico na avaliação da pobreza, apresentando uma proposta que adota outros fatores importantes, privilegiando a liberdade de escolha. A Teoria das Capacidades estabelece um diálogo crítico com a Teoria da Justiça rawlsiana, alegando que qualquer teoria substantiva da ética e da filosofia política, em particular qualquer teoria da justiça, tem de escolher um foco informacional, ou seja, tem de decidir em quais características do mundo deve se concentrar para julgar uma sociedade e avaliar a justiça e a injustiça. O utilitarismo, iniciado por Jeremy Bentham, concentra-se na felicidade individual ou prazer (ou alguma outra interpretação da utilidade individual) como a melhor forma de avaliar a vantagem de como uma pessoa é e como isso se compara com as vantagens dos outros. Outra abordagem, que pode ser encontrada em muitos exercícios práticos de economia, avalia a vantagem de uma pessoa quanto a sua renda, sua riqueza ou seus recursos. Essas alternativas ilustram o contraste entre as abordagens baseadas na utilidade e nos recursos, e a perspectiva investigativa pautada nas capacidades e na liberdade de escolha (SEN, 2011).

A vantagem individual, nessa teoria, é julgada pela capacidade de uma pessoa para fazer coisas que ela tem razão para valorizar. Com relação às oportunidades, a vantagem de uma pessoa é considerada menor que a de outra se ela tem menos capacidade, isto é, menos oportunidade real para realizar as coisas que tem razão para valorizar. O foco é a liberdade que uma pessoa realmente tem para fazer isso ou ser aquilo, coisas que ela pode valorizar fazer ou ser. No entanto, a ideia de liberdade também diz respeito a “sermos livres para determinar o que queremos, o que valorizamos e, em última instância, o que decidimos escolher”. O conceito de capacidade está, portanto, ligado intimamente com “o aspecto de oportunidade da liberdade, visto com relação a oportunidades ‘abrangentes’, e não apenas se concentrando no que acontece na ‘culminação’” (SEN, 2011, p. 266).

Martinez (2011) encontra na análise econômica de Sen o componente diretivo a ser analisado propõe uma vertente proativa da liberdade (enquanto gênero), ao orientar a ação do Estado na geração de espaços positivos nos quais as liberdades individuais (enquanto espécies) sejam ampliadas. Com essa ampliação das liberdades pessoais por ação direta do Estado, Sen dispõe sobre o surgimento do espaço necessário para que as pessoas tenham a possibilidade de realizar em suas vidas aquilo que entendem de melhor para si.

Essa Teoria caracteriza-se por, em primeiro lugar, apresentar a abordagem das capacidades com um foco informacional voltado para o julgamento e comparação das vantagens individuais globais, e não propondo, por si mesma, qualquer fórmula específica sobre como essa informação pode ser usada. Com efeito, os diferentes usos podem surgir em função da natureza das questões que estão sendo abordadas (por exemplo, políticas que tratam respectivamente da pobreza, da incapacidade ou da liberdade cultural) e, de maneira mais prática, em função da disponibilidade de dados e material informativo que podem ser usados. “A abordagem das capacidades é uma abordagem geral, com foco nas informações sobre a vantagem individual, julgada com relação à oportunidade, e não um ‘design’ específico de como uma sociedade deve ser organizada” (SEN, 2011, p. 266).

Diante disso, a sociedade será considerada dentro do conceito de bem-estar sempre que permitir às pessoas a realização ética de suas missões de vida, da maneira que desejarem. Logo, liberdade é uma prerrogativa econômica existencial que requer uma ação dirigida do Estado a fim de garantir oportunidades geradoras de escolhas genuínas às pessoas, o que só pode ocorrer quando vencidas as privações sociais impeditivas dessas possibilidades. Para tanto, o Estado deve oferecer aos cidadãos os cinco tipos distintos de liberdades individuais: liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora. Esse Estado proativo permite não somente o progresso econômico, mas também que uma pessoa possa dar valor à promoção ética de determinadas causas e à ocorrência de certos eventos mesmo que a importância atribuída a esses fatos não se relacione com uma melhora em seu próprio bem-estar, seguindo a dimensão da denominada condição de agente. Em alguns países, onde a promoção qualificada das liberdades individuais já é algo ampliado, o exercício da condição de agente pode facilmente ser verificado no seio social, a notar-se especialmente pela atuação massiva da sociedade na defesa de interesses coletivos

e difusos envolvendo questões de consumo, cidadania, ambiente, democracia e qualidade de vida (MARTINEZ, 2011).

Em pesquisa empírica que constata a desigualdade de oportunidade, Santos (1998, p. 83) assevera para uma especificidade brasileira: a repartição espacial das classes sociais. Assim, a desigualdade de renda acompanha as diferenças do desenvolvimento entre as regiões. De acordo com o sociólogo, morar na periferia é, na maioria das cidades brasileiras, o destino dos pobres, que estão condenados a não dispor de serviços sociais ou a utilizá-los precariamente, ainda que pagando por eles preços extorsivos. Com isso, as pessoas que possuem uma soma de capital, formação cultural e capacidade física equivalente, ocupados num mesmo tipo de atividade possuem possibilidades efetivas sensivelmente desiguais conforme os diferentes pontos do espaço em que se localizem. Outrossim, o estudo da distribuição da pobreza no espaço importa em pesquisar a razão pela qual indivíduos dotados das mesmas virtualidades, das mesmas capacidades potenciais, têm “valor” diferente segundo o lugar em que se encontram.

A perspectiva da capacidade aponta para a relevância da desigualdade de capacidades na avaliação das disparidades sociais, mas não propõe uma fórmula específica para as decisões sobre políticas públicas. Contrariando uma interpretação articulada com frequência, a utilização da abordagem das capacidades na avaliação não exige a subscrição às políticas sociais que visam exclusivamente igualar as capacidades de todos, não importando as outras consequências que essas políticas possam ter. Da mesma forma, ao julgar o progresso agregado de uma sociedade, a abordagem das capacidades certamente chamaria a atenção para a enorme importância da expansão das capacidades humanas de todos os membros da sociedade, mas não estabelece plano algum para lidar com os conflitos entre, digamos, considerações agregativas e distributivas (embora a agregação e a distribuição sejam avaliadas com relação a capacidades). Ainda assim, “a escolha de um foco informacional – a concentração das capacidades – poder ser muito importante para chamar a atenção para as decisões que teriam de ser feitas e a análise de políticas que precisa levar em conta o tipo correto de informação” (SEN, 2011, p. 267).

Uma segunda questão a destacar é que “a perspectiva da capacidade é inevitavelmente interessada em uma pluralidade de características diferentes de nossas vidas e preocupações” (SEN, 2011, p. 267). As variadas realizações de funcionamentos humanos que podemos valorizar são muitos diversas, variando desde

estar “bem nutrido ou evitar a morte precoce até tomar parte na vida da comunidade e desenvolver a aptidão para seguir os planos e as ambições ligados ao trabalho”. A capacidade referida por Sen diz respeito ao potencial de realizar várias combinações de funcionamentos passíveis de comparação e julgamento entre si com relação àquilo que haja razão para valorizar.

Importante compreender que a abordagem das capacidades se concentra na vida humana e não apenas em alguns objetos separados de conveniência, como rendas ou mercadorias pertencentes a uma pessoa, deixando de lado a análise econômica, como o principal critério do sucesso humano. Na verdade, a abordagem propõe um sério deslocamento desde a concentração nos meios de vida até as oportunidades reais de vida. Isso também ajuda a provocar uma mudança desde as abordagens avaliativas orientadas para os meios, principalmente focando no que John Rawls chama de bens primários, que são meios úteis para muitos propósitos, como renda e riqueza, poderes e prerrogativas associadas a cargos, as bases sociais da autoestima, e assim por diante (SEN, 2011).

Destaque-se, ainda, a ideia de igualdade na perspectiva de Sen. Neste ponto encontram-se suas críticas aos conceitos de igualdade, especialmente aqueles formulados segundo variáveis isoladas, como a renda. Essas variáveis seriam simplificações temerárias a sinalizar um conceito de igualdade enviesado, no qual ao se dizer quem é igual e quem é diferente, apenas se faz uma comparação superficial e formal das situações humanas, em razão da adoção de uma base de valores passível de falhas por seu reducionismo. Para o autor, os seres humanos são profundamente diversos em suas características internas, tais como idade, sexo, habilidades gerais, talentos particulares, propensão à doença, bem como nas circunstâncias externas, como patrimônios disponíveis, ambientes sociais, problemas graves do meio ambiente. Por esse ângulo, é precisamente devido a essa diversidade que o igualitarismo é positivo em um campo, mas torna-se indesejável em outro (MARTINEZ, 2011).

Quando Sen analisa a aplicação da igualdade, de uma maneira geral, verifica que tudo dependerá da base informacional eleita. Martinez (2011) lembra que os juízos dominantes demonstram quais parâmetros e categorias são os acolhidos nas políticas públicas igualitárias e quais outras variáveis foram excluídas. Uma saída para se atender critérios de justiça social ocorreria ao se optar por uma base de valores substancialmente alargada. Isso implicaria não apenas no tradicional estabelecimento

de categorias isoladas, mas sim de adotar um grupo de variáveis aplicáveis em conjunto em cada situação observada. Quanto maior a especificidade, maior a justiça social ao se estabelecer políticas públicas que busquem gerar igualdade efetiva entre pessoas.

Por fim, além de o critério econômico ser insuficiente na análise da pobreza, some-se a isso o fato de que a renda considerada é da família. Dessa forma, resta evidente que cada indivíduo da família é favorecido por essa renda total de maneira diferente. Assim, se um for muito prejudicado nessa divisão, por razão de gênero, idade ou preferências pessoais, por exemplo, os indicadores sociais baseados na renda total da família serão incapazes de localizar essa disparidade. A renda da família aumenta graças a seus membros economicamente ativos, e não a todos os indivíduos que a compõem, independentemente de idade, sexo e aptidão laboral. Se a renda familiar é desproporcionalmente usada para promover os interesses de alguns familiares em detrimento de outros, por exemplo, se há uma preferência sistemática pelos meninos na alocação dos recursos dentro da família, então a extensão da privação dos membros negligenciados, as meninas, pode não estar adequadamente refletida pelo valor agregado da renda familiar. O preconceito de gênero parece ser um fator importante na atribuição dos recursos da família. A privação das meninas é mais facilmente e confiavelmente avaliada pela consideração da privação de capacidades que se traduz, por exemplo, em maior mortalidade, morbidade, desnutrição ou negligência médica do que pelos resultados encontrados com base na comparação entre as rendas das diferentes famílias (SEN, 2011).

Rego e Pinzani (2013, p. 38) partem da teoria de Sen para definir o significado de autonomia individual à vista da fenomenologia da pobreza, concluindo, em sua tese principal, que a presença de uma renda monetária regular permite o desencadeamento de processos de “autonomização individual em múltiplos níveis”. Lembram, ainda, que a introdução de uma renda básica mínima ou a aplicação de programas governamentais como o Bolsa Família deveriam ser vistas como tentativas de ajudar os indivíduos a desenvolver suas capacidades quando eles não dispõem da possibilidade de fazê-lo autonomamente. Trata-se, sob a ótica de Sen, de considerar essas medidas como resultantes da obrigação moral de eliminar situações injustas e humilhantes advindas da extrema pobreza e da pobreza.

Com isso, é possível visualizar toda a difícil estrutura social que deve ser considerada ao elaborar uma política pública que objetive a erradicação da pobreza.

3.5 As condicionalidades do Programa Bolsa Família

Os princípios básicos da Assistência Social foram determinantes para a instituição da Política Nacional de Assistência Social em 15 de outubro de 2004, consolidando o sistema de proteção social brasileiro como uma das dimensões da Seguridade Social, junto à saúde e à previdência social.

Custódio e Souza (2013) alertam para o desafio de implementar esse novo campo de políticas públicas, em especial, no que tange a transição de uma concepção de proteção social àqueles que dela necessitam para o reconhecimento da assistência social como um direito fundamental em consonância com os compromissos internacionais brasileiros sobre os direitos humanos. Pela lógica do caráter essencial não contributivo, acentua-se a responsabilidade do Estado em garantir a proteção social essencial à garantia universal de desenvolvimento humano.

Diante disso, ressalte-se a singularidade do benefício socioassistencial ora analisado. A renda transferida à família na situação de pobreza ou de extrema pobreza é condicionada a certos compromissos, especialmente nas áreas da saúde, da educação e da assistência social. Percebe-se aqui que, diferentemente do que acontece com um benefício assistencial tradicional, onde o direito ao benefício depende exclusivamente de estar dentro da linha de elegibilidade, o PBF amplia as exigências, impondo algumas contrapartidas.

As condicionalidades ligadas à área da educação são: matricular as crianças e adolescentes de 6 a 15 anos em estabelecimento regular de ensino; garantir a frequência escolar de no mínimo 85% da carga horária mensal do ano letivo; informar sempre que ocorrer mudança de escola e de série dos dependentes de 6 a 15 anos.

Relativamente à área da saúde, as condicionalidades das gestantes e nutrizes são: inscrever-se no pré-natal e comparecer às consultas na unidade de saúde; participar das atividades educativas ofertadas pelas equipes de saúde sobre aleitamento materno e promoção da alimentação saudável. Já as condicionalidades dos responsáveis pelas crianças menores de 7 anos são: manter atualizado o calendário de imunização; levar a criança às unidades de saúde para a realização do acompanhamento do estado nutricional e do desenvolvimento. (BRASIL, 2014)

Por conseguinte, Rego e Pinzani (2013, p. 70) atribuem às contrapartidas do PBF um “caráter republicano”, que contribui para o processo de formação de cidadãos

responsáveis diante da comunidade política. Do contrário, entendem os pesquisadores, a distribuição de renda monetária poderia ser classificada como assistencialista, uma vez que o objetivo do programa é a emancipação do indivíduo da miséria ou da pobreza, “mas também de um ambiente social que pode ser causa ulterior de sofrimento”.

Este trabalho refuta tal tese, filiando-se à perspectiva de cidadania ativa trazida por Medeiros, Brito e Soares (2007, p. 16), questionando o fato de não ser considerada a qualidade do ensino oferecido, bem como de não se discutir como os serviços de saúde podem reorganizar seus processos de trabalho de modo a garantir uma atenção integral para essas famílias e, assim, contribuir para sua efetiva inclusão no SUS. Além disso, não há comprovação de que a condicionalidade em educação seja responsável pelo aumento da frequência escolar, “pois há indicações de que, mesmo na ausência de contrapartidas, programas de transferência de renda têm efeitos positivos sobre a escolaridade das crianças”.

As políticas sociais devem favorecer a constituição de uma cidadania ativa, a partir de sua universalização e da qualificação do acesso aos direitos sociais estabelecidos. Na esteira de Montaña (2012, p. 276), a pobreza passa a ser percebida como um problema de distribuição em que “trata-se de garantir, mediante políticas e serviços sociais, o acesso a bens e serviços por parte da população. Assim, não se questionam os fundamentos da ordem”. Trata-se, com isso, de distribuir renda e direitos sem questionar as causas da pobreza e, consequentemente, sem vislumbrar seu fim.

Outrossim, resta problematizar dois aspectos no que diz respeito às condicionalidades como estratégias de controle e normalização dos pobres. Para tanto, propõe-se debater o limite da ingerência do Estado em questões intrafamiliares e a desigualdade de gênero no cumprimento das condicionalidades.

A discussão acerca dos limites da atuação estatal na busca por efetivação de direitos fundamentais sociais remete ao desenvolvimento de duas faces da liberdade individual: a primeira está ligada à liberdade do indivíduo empoderado, que conseguiu um ambiente favorável ao aperfeiçoamento de suas capacidades, sendo plenamente responsável pelo modo de vida que escolheu; e a segunda diz respeito ao indivíduo que, por contingências sociais às quais não deu causa, não logrou êxito em sobreviver de forma digna sem o auxílio do Estado. Essas características são importantes quando se observam as políticas públicas voltadas para cidadãos empoderados e não

empoderados. A lógica seria que, no segundo caso, o Estado desburocratizasse a obtenção do benefício, tendo em vista a extrema vulnerabilidade do cidadão. Contudo, dois exemplos são emblemáticos para simbolizar inobservância da equidade no tratamento dispensado: se por um lado o PBF condiciona a renda ao cumprimento de condicionalidades, o Programa Ciências Sem Fronteira[33] não faz grandes exigências dos participantes, apesar de o valor recebido ser muito maior e de a vulnerabilidade ser inexistente. Importa ressaltar que ambos são programas de reconhecido valor social, mas o que se discute são os motivos da desigualdade de tratamento e restrição da liberdade de escolha dos envolvidos.

À procura de uma concepção coerente de atuação estatal, recorre-se à Nader (2013, p. 26), que lembra que "a preocupação das sociedades em atingirem o aperfeiçoamento de seu mundo cultural, onde o conhecimento científico e as tecnologias modernas geram o progresso e o bem-estar do homem", consequentemente irá conduzi-las ao reconhecimento de que a pessoa humana não deve permanecer vulnerável.

Michelman (1999) contribui para o debate ao constatar uma forte interdependência entre constitucionalismo e democracia. Para ele, as democracias constitucionais, verdadeiros modelos institucionais de justiça política nas sociedades ocidentais contemporâneas, guardam um paradoxo entre os compromissos colidentes, a saber: o ideal de um governo limitado pelo direito para a proteção do indivíduo (constitucionalismo em sentido estrito) e o de um governo do povo (democracia).

Seguindo essa linha de raciocínio, embora ambos conceitos se vinculem à exigência de legitimidade no exercício do poder político, o ideário constitucionalista se atém à extensão deste poder (até que ponto podem os governos dispor sobre a vida dos cidadãos?), e o democrático à sua fonte (quem deve estabelecer tais normas?),

[33] O Programa Ciência sem Fronteiras busca promover a consolidação, expansão e internacionalização da ciência e tecnologia, da inovação e da competitividade brasileira por meio do intercâmbio e da mobilidade internacional, sendo ligado ao Ministérios da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e ao Ministério da Educação (MEC). O projeto prevê a utilização bolsas de estudo para promover intercâmbio, de forma que alunos de graduação e pós-graduação façam estágio no exterior com a finalidade de manter contato com sistemas educacionais competitivos em relação à tecnologia e inovação (BRASIL, 2015).

de maneira que, enquanto o primeiro se volta à limitação do poder político, o segundo tende ao seu fortalecimento (BRANDÃO, 2013).

O conflito entre grupos e classes pode ser estrutural e dizer respeito aos planos ideológicos até então consagrados pela sociedade. O problema que surge, segundo Nader (2013), geralmente é de natureza econômica e com implicações na má distribuição das riquezas, colocando em confronto as classes rica e pobre. Nos Estados onde a classe pobre não chega a perder a sua dignidade, embates sociais dessa ordem são excepcionais e não chegam a fomentar teses jurídicas como supedâneo da ordem social injusta. Contudo, onde esses problemas surgem, a resposta é dada por uma dupla fórmula de atendimento: uma de combate às causas da questão social e outra que visa a solução do conflito. Teoricamente, a primeira seria prioritária, pois evitaria o surgimento dos graves impasses, mas a experiência empírica demonstra que a prioridade seria apenas de natureza lógica, pois a miséria e a fome não comportam espera.

Ademais, a visão de que a liberdade não consiste em mera ausência de constrangimento externo, mas em um genuíno poder de escolha, determinando que o Estado atenda aos direitos sociais que correspondam às necessidades básicas dos indivíduos, que, nessa medida, serão dotados de “fundamentalidade material”. Essa dimensão igualitária do liberalismo político se afigura de extrema relevância no domínio de sociedades com drásticas desigualdades sociais, ansiosas pela satisfação de direitos sociais fundamentais (BRANDÃO, 2013, p. 54).

Com efeito, as condicionalidades dispostas no PBF são passíveis de críticas, uma vez que inexiste sentido em obrigar as famílias vulneráveis ao cumprimento de compromissos ligados à saúde e à educação, tendo em vista a evidente crise de efetividade desses direitos sociais. A intervenção estatal sobre questões pertinentes à vida privada da família, partindo da premissa de que toda família que se encontra em situação de vulnerabilidade social deixaria de observar os direitos à saúde e à educação de crianças e adolescentes se não forem obrigadas a tanto, aponta para a perpetuação de símbolos generalizadores do comportamento de uma classe social subalterna.

Comprometendo ainda mais o objetivo de efetivar os direitos sociais fundamentais, as famílias pobres e extremamente pobres que descumprirem as condicionalidades são sancionadas com o cancelamento do benefício, ou seja, amplia-se a vulnerabilidade já existente. Em 2015, o MDS (BRASIL, 2015) cancelou o

benefício de 40.383 famílias por conta da baixa frequência escolar e do descumprimento da agenda de saúde.

Considerando a infraestrutura necessária para a fiscalização do cumprimento das condicionalidades, sublinha-se a atividade do Centro de Referência da Assistência Social. Este órgão tem por atribuição realizar o mapeamento e a organização da rede socioassistencial de proteção básica e promover a inserção das famílias nos serviços de assistência social, de acordo com as orientações do gestor municipal da Assistência Social e em conformidade com as diretrizes estabelecidas pelos mecanismos de controle e monitoramento da política. O alcance de suas ações depende de fatores como a "intersetorialidade das ações, a sustentabilidade e a ruptura do ciclo intergeracional de exclusão social" (CUSTÓDIO e SOUZA, 2013, p. 205).

Chiachio (2011) alerta para a defasagem na constituição do quadro de profissionais desses centros, em face da demanda e do crescimento das atribuições burocráticas relacionadas ao acompanhamento das famílias inseridas no PBF. Assim, psicólogos e assistentes sociais, especialmente, dedicam a maior parte de seu horário de trabalho à simples administração de benefícios, como a visita domiciliar para verificação do cumprimento das condicionalidades.

No âmbito municipal, a pesquisa de Chiachio (2011) constatou o lento processo de planejamento e de intervenções intersetoriais. O objetivo principal da instalação do CRAS em territórios vulneráveis é a oportunização da integração e da interação com operadores de outras políticas públicas. Essa construção é impulsionada pela existência de importante demanda de acesso dos usuários às políticas públicas ligadas às áreas de habitação, saúde e educação – as duas últimas ligadas às condicionalidades do PBF.

Resta, ainda, verificar se a responsabilização das "mães" no cumprimento das condicionalidades significa um verdadeiro empoderamento da mulher. Para tanto, impõe-se principiar o estudo com a conveniente distinção entre gênero e sexo, apesar das dificuldades científicas de fazê-lo, convenciona-se aqui que cada ser humano, na maior parte das vezes, nasce com um sexo geneticamente definido. O gênero, contudo, não faz parte das características genéticas, mas do conjunto sociocultural, histórico e político. A definição do que é ser homem ou ser mulher e agir de acordo com o que a sociedade acredita ser uma conduta natural do homem e da mulher, não corresponde necessariamente à natureza biológica e à fisiologia de cada corpo. "Mas

é sobre esse corpo – com um sexo definido biologicamente – que são fixados os atributos do gênero" (CAMPOS e CORRÊA, 2012, p. 33).

Destarte, Preciado (2014) compreende que a diferença sexual é uma heterodivisão do corpo na qual a simetria não é possível. O processo de criação da diferença sexual é uma operação tecnológica de redução que consiste em extrair determinadas partes da totalidade do corpo e isolá-las para fazer delas significantes sexuais. Com isso, os homens e as mulheres são construções metonímicas do sistema heterossexual de produção e de reprodução que autoriza a sujeição das mulheres como força de trabalho sexual e como meio de reprodução.

Por tal perspectiva, a estrutura social confere aos pais a responsabilidade de educar a criança de maneira diversa para o homem e para a mulher. Assim, a exigência médica de determinação rápida do sexo do bebê, mesmo nos casos de ambiguidades morfológicas ou cromossômicas, decorre do fato de que "os pais precisam voltar para casa para desempenhar sua tarefa de pais e para educar seu filho sabendo claramente se estão diante de uma menina ou de um menino" (PRECIADO, 2014, p. 141). Nesse diapasão, repensa-se o que seria uma paternidade que não necessitasse do sexo para estabelecer laços de filiação e educação.

Foucault (1988) identifica que, a partir do século XVIII, quatro grandes conjuntos estratégicos que caracterizam relações de saber e poder a respeito do sexo: histerização do corpo da mulher, em que o corpo feminino passa a se comunicar organicamente com o corpo social, com o espaço familiar e com a vida das crianças; pedagogização do sexo da criança, que é entendida como ser sexual liminar; socialização das condutas de procriação, associando a questões econômicas, políticas e médicas; e psiquiatrização do prazer perverso, análise, normalização de condutas e técnicas corretivas no caso de anomalias sexuais.

Com efeito, existem estratégias que atuam diretamente sobre o corpo das mulheres ao tornarem-se mães: a histerização do corpo da mulher e a socialização das condutas de procriação. No entanto, esse dispositivo funciona de formas diversas e também se configura a partir de outras estratégias que vão conformando o corpo dessa mulher através do biopoder, de técnicas que buscam a sujeição dos corpos e o controle das populações. A biologia torna-se alvo da política. O poder centrado na vida tem como efeito uma sociedade normalizadora que constrói parâmetros de conduta e julgamento que investem o corpo. Analisando esses investimentos na mulher que a

posicionam de forma distinta no que os autores chamam de gesto da vida (MOREIRA E NARDI,1999).

Yalom (1997), por sua vez, atenta para a politização do seio feminino, relacionada com a urbanização, o fortalecimento do sistema capitalista de produção e a consolidação dos estados nacionais. Já Badinter (1998) lembra a transformação nas práticas de cuidado dispensadas à criança, associando a invenção do amor materno ao discurso econômico (importância da população e controle da mortalidade) e filosófico (expressão do amor através das ideias do Iluminismo), situando as mulheres como intermediárias e interlocutoras entre o Estado e a família e localizando-as como responsáveis pelo futuro das nações.

A politização da maternidade se produz através de redes de poder-saber que configuram práticas de intervenção (políticas e programas, instrumentos diagnósticos, linhas educativas). Essas redes estão atravessadas por diferentes discursos, tais como médico, moral, psicológico, religioso, pedagógico e jurídico, bem como por processos sociais, econômicos e políticos. Meyer (2006) identifica quatro grandes forças sociais no século XX imbricadas nesses processos: a racionalidade neoliberal, a globalização, o desenvolvimento tecnocientífico e a multiplicação de sujeitos de direito.

Com efeito, na lógica da racionalidade neoliberal as políticas e os programas que constituem esse movimento afirmam que gerar e criar filhos equilibrados e saudáveis passa a ser social e culturalmente definido, também, como um projeto de vida, responsabilidade individual de cada mulher que se torna mãe, independentemente das condições sociais em que essa mulher vive e dos problemas que ela enfrenta. Assim, normaliza-se a responsabilização da mãe e da família desestruturada como causa e efeito de transformações e problemas sociais (MEYER, 2006).

Essa perspectiva racional propagada pela globalização tem como um de seus efeitos a feminização da pobreza, que, no Brasil está marcada não somente pelo gênero, mas também pela cor. Como desdobramento dessa dimensão visualiza-se nas políticas e nos programas direcionados às populações que vivem abaixo da linha da pobreza, produzindo diferenças e efeitos de poder em suas classificações, como populações de risco, populações vulneráveis, sem explicitar a complexidade das dinâmicas de classe, raça/etnia, gênero ou inserção regional que estão imbricadas na produção dessas situações (MOREIRA e NARDI, 1999).

O desenvolvimento técnico-científico, por sua vez, torna possível o monitoramento da pessoa desde a condição fetal, permanecendo o controle no decorrer de sua existência. Para Fidalgo (2003), apesar da quantidade de informações e tecnologias disponíveis às mães, as quais fornecem a essas atividades domésticas um ar de profissionalismo, retira-se dessas mulheres a confiança e coloca-as na dependência de peritos. A autora denomina esse movimento de maternidade científica, impulsionada predominantemente pelo discurso médico, transformando a maternidade num campo quase técnico.

O último movimento dessa politização contemporânea da maternidade refere-se à multiplicação de sujeitos de direito. Por essa perspectiva, o direito passa a ser subdividido em: direitos sexuais e reprodutivos, direitos da mulher, direitos da criança e do adolescente, direitos do feto. Na esteira de Moreira e Nardi (1999), há uma luta de forças quando esses direitos se contrapõem, como, por exemplo, no caso do direito ao aborto, em que contrapõem-se o direito de a mulher escolher o momento reprodutivo adequado e o direito à vida do feto.

Ressalte-se que o papel social desempenhado pela mulher na contemporaneidade é resultado da associação entre as atribuições tradicionalmente exercidas, com algumas evoluções, e as tarefas advindas da vida moderna. Por essa perspectiva, Forna (1999, p. 264) concebe que:

> A lógica parece ser que, se a mulher é quem cuida das crianças, então é ela quem deve lavar, passar, arrumar e cozinhar. Portanto, longe de uma verdadeira igualdade, o que a mulher mediana ganhou foi uma forma de paternalismo esclarecido que ampliou seu leque de tarefas, incluindo a obrigação de ganhar dinheiro, sem alteração do seu antigo papel. O homem continua meramente a "ajudar" a mulher. A única modificação na ideia da capacidade geminada de "esposa e mãe" foi o afrouxamento da "esposa". Não se imagina mais a mulher esperando o marido chegar no fim do dia perfeitamente vestida e maquiada, com o uísque a postos e o gelo no balde. A "mãe", porém, continua sem direito a folga, tendo que dar conta sozinha dos mais rígidos padrões e das exaustivas solicitações de seu tempo e atenção.

A desigualdade de gênero pode ser verificada na análise dos seguintes dados relativos à mulher: a carga desproporcional de tarefas domésticas e de cuidado não remunerado, que pode ser até cinco vezes maior do que a dos homens; a informalidade de quase 60% do total dos empregos; e as lacunas nos salários entre homens e mulheres, os salários dessas são, em média, 24% inferiores aos dos homens, em todo o mundo, segundo o relatório da ONU para as mulheres (2015).

Percebe-se, assim, que o cuidado com a família é uma obrigação social historicamente atribuída às mulheres. Com isso, os programas sociais que incluem condicionalidades relativas ao cuidado com os membros mais vulneráveis das famílias, como ocorre com o PBF, são compromissos que devem ser cumpridos pelas mulheres. Dessa forma, verifica-se a quase inexistência de políticas de estímulo à responsabilização do homem nesse cuidado familiar.

Essa é a realidade das beneficiárias do PBF e, apesar de ser compreendida como uma política de promoção de igualdade de gênero, percebe-se a clara sobrecarga sobre o gênero feminino. A normalidade da atribuição dessas condicionalidades às "mães"[34] das famílias beneficiárias resta clara nas seguintes notas oficiais da Secretaria de Políticas Públicas para Mulheres.

> As mulheres têm um papel fundamental na diminuição da evasão escolar dos beneficiários do programa, já que têm o compromisso de garantir que os filhos entre seis e 15 anos estejam matriculados na escola, mantendo uma frequência mínima de 85% da carga horária. [...] O programa estimula as **mães** a levarem os filhos ao Sistema Único de Saúde (SUS), que acompanha o crescimento e o desenvolvimento das crianças menores de sete anos. A preocupação do governo inclui a garantia de atendimento médico às mulheres entre 14 e 44 anos, gestantes ou que estão amamentando. Todas precisam fazer o pré-natal nos hospitais da rede pública, que estão obrigados a garantir assistência à saúde do bebê (BRASIL, 2014).

Essa despreocupação com a desigualdade de gênero não é privilégio brasileiro. Amartya Sen (2011, p. 292) dispõe que o mesmo acontece na avaliação da desigualdade e da pobreza na Europa e na América do Norte. A Itália, por exemplo, tinha uma das maiores taxas de trabalho feminino "não reconhecido" (na maior parte, trabalho doméstico) entre todos os países do mundo incluídos no sistema padrão das contas nacionais em meados da década de 1990. O cálculo do esforço e do tempo despendidos, e suas implicações para a liberdade pessoal das mulheres, também tem algum significado para a Europa e América do Norte. "Em muitos casos existe um considerável preconceito de gênero nos países mais ricos com relação às oportunidades para a educação avançada ou às perspectivas de seleção para cargos de alto nível".

O empoderamento feminino, segundo Costa (2013), é possível por meio da formulação de políticas públicas baseadas no denominado triângulo do

[34] A referência às mães não significa necessariamente que é esse o parentesco real entre as crianças e os adolescentes membros da família e a mulher que tem o dever de cuidado com eles. Pode ser a madrasta, a avó, a tia ou qualquer outra pessoa que seja responsável por tal tarefa por conta de seu gênero. Mãe, aqui, é utilizado de forma geral, tendo em vista os diversos arranjos familiares possíveis.

empoderamento. Por esse modelo, objetiva-se articular três grupos de mulheres: mulheres dentro do poder executivo, mulheres políticas que tenham uma agenda no âmbito político partidário e mulheres que articulem e promovam o acesso de outras mulheres aos recursos e às oportunidades nos mais diversos setores da sociedade.

No Brasil, há mecanismos constitucionais e infraconstitucionais que compõem um sistema de promoção de igualdade material da mulher. Contudo, grande parte das decisões políticas do país não são tomadas por mulheres. Apesar de corresponderem a mais da metade do eleitorado nacional, as mulheres eleitas no Poder Legislativo Federal não chegam a 10% do total de deputados e senadores[35]. As mulheres votam, mas não são votadas ou não se candidatam por falta de estímulo à criação de lideranças femininas no ambiente político-partidário (BRASIL, 2015).

O contexto brasileiro revela, ainda, que as políticas de gênero, como tantas outras políticas setoriais, passaram a ser alvo de discussões, debates e propostas especialmente nos anos 90, quando ocorria uma explosão de violência e o aumento da publicidade dessa realidade junto à opinião pública (COSTA, 2013).

Diante desse esforço argumentativo, visualiza-se a possibilidade de readequação de programas sociais de enfrentamento da pobreza, inserindo a ideia de transversalização, sob a perspectiva de gênero. Assim, importa em reconhecer que exista, desde o momento da identificação do problema, uma consciência de que esse problema pode afetar de maneira diferente homens e mulheres e que, para tanto, as soluções também possam ter um impacto diferenciado (COSTA, 2013).

À vista desse conjunto investigativo e propositivo, o próximo capítulo apresenta uma averiguação sobre as políticas públicas latino-americanas de enfrentamento da pobreza, pautadas no modelo de transferência de renda condicionada, aproximando-se, em especial, da realidade argentina, tendo em vista a integração econômica e proximidade geográfica com o Brasil.

[35] Nas eleições de 2014, pela primeira vez na história os partidos conseguiram cumprir a cota de equidade de gênero imposta pela Lei 9.504/97, qual seja, 30% dos candidatos. No entanto, os dados demonstram que estas candidatas não conseguiram chegar ao poder. Apesar de ser uma forma de estimular os partidos políticos a admitirem mais mulheres, a cota ainda é inferior ao quadro ideal, que seria a paridade entre homens e mulheres em todas as etapas do processo eleitoral (INESC, 2014).

4 DIÁLOGO DAS FONTES: OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA CONDICIONADA NO BRASIL E NA ARGENTINA

O objeto de investigação deste capítulo é examinar o panorama latino-americano de políticas públicas de tratamento da pobreza, notadamente, os programas de transferência de renda condicionada da Argentina, tanto o Asignación Universal por Hijo para Protección Social, que está em vigor, quanto o Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados.

A história das políticas focalizadas na América Latina é preponderante para a compreensão de que, mais do que uma escolha nacional e soberana da melhor estratégia para incrementar os indicadores sociais da região, instituições privadas internacionais, como o Fundo Monetário Internacional e o BIRD, foram os criadores e fomentadores dos programas de transferência condicionada de renda. Assim sendo, a utilização desse mecanismo de tratamento da pobreza foi um dos requisitos para a liberação de créditos aos países da região.

A árdua escolha de quais programas seriam aqui comentados foi feita de acordo com a aptidão que eles teriam para contribuir com o aprimoramento do programa brasileiro. O programa chileno, por exemplo, é um sistema mais complexo, com a interligação de diversas áreas do Estado. Já o programa mexicano tem um longo tempo de criação e bons resultados nas áreas sociais. Todavia, são programas semelhantes ao brasileiro, sendo apresentados somente a título exemplificativo.

O sistema de proteção argentino é especialmente original, uma vez que experimentou as ideias da Economia Social, além de o benefício advindo do programa social ser um direito protegido pela legislação daquele país. Acrescente, ainda, que a pesquisa na academia argentina notabiliza-se pelos incontáveis estudos interdisciplinares sobre a desigualdade de gênero institucionalizada nesses programas e a construção de um formato alternativo de integração dos trabalhadores inseridos no programa com o mercado de trabalho, transcendendo o enfoque pautado na tríade “modelo pró-natalista, desestimulador do trabalho e assistencialista?”

4.1 Panorama latino-americano: a preferência estatal por políticas públicas de transferência de renda condicionada

Na América Latina observou-se um fenômeno em meados dos anos 1990, para alguns países, e principalmente nos anos 2000, para diversos países da região,

quando fatores políticos, sociais e econômicos induziram à criação de uma nova geração de políticas sociais associadas ao tratamento da pobreza.

As políticas focalizadas de segunda geração apresentam-se, antes de tudo, como políticas massivas, as quais contemplam um grande número de pessoas, diferentemente das políticas voltadas somente ao atendimento de determinadas comunidades, que eram típicas das políticas focalizadas de primeira geração. Segundo Solano (2009), ao se referir a um trabalho do Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) e a outro do Banco Mundial, todos os programas que integram essa nova geração de políticas sociais focalizadas têm pelo menos três elementos em comum: o foco em famílias pobres ou extremamente pobres, com crianças e adolescentes; o princípio da contrapartida (ou condicionalidade); e a ideia de acumulação de capital humano no longo prazo.

Por conseguinte, essa segunda geração de políticas assistenciais introduzidas na região foi adotada depois que se verificou que as políticas macroeconômicas neoliberais aplicadas pelos governos latino-americanos tiveram como resultado a persistência da pobreza e o aumento significativo do número de pessoas em situação de vulnerabilidade social[36], na expressão utilizada pela CEPAL. Contabilizou-se, à época, mais de 220 milhões de pessoas em estado de pobreza, correspondendo a 45% da população total da região, além de ter ocorrido o aumento da quantidade de domicílios com condições de vida instável, cuja renda familiar estava constantemente cruzando a linha de pobreza, produzindo o aumento da chamada rotação da pobreza (CEPAL, 2000).

A CEPAL apontou que a vulnerabilidade social constituía o perfil padrão de desenvolvimento vigente nesses países, durante os anos 1990. A partir dessa caracterização, observou-se a necessidade do resgate das políticas públicas universais, especialmente na área da saúde e da educação, da elevação do nível das aposentadorias e pensões de valores mais baixos e da promoção de maior solidariedade. Essa solidariedade seria traduzida, imediatamente, em aumento da progressividade tributária, exigindo maior contribuição das rendas e patrimônios mais

[36]A expressão vulnerabilidade social remete à consideração das características dos indivíduos como responsáveis por sua situação. Com isso, deixa-se de levar em conta que, na sociedade capitalista, os diferentes segmentos sociais e econômicos estão submetidos à lógica da acumulação do capital. Os setores pobres ou muito pobres parecem estar excluídos, integrando o chamado exército industrial de reserva, viabilizando taxas de exploração elevadas (BORCHARDT e MARX, 1982).

elevados, seja de pessoas ou de empresas.[37] “A partir da elevação da tributação dos mais ricos, portanto, seria promovida a universalização de políticas públicas essenciais” (MARQUES, 2013, p. 2).

A análise econômica de Piketty (2014, p. 478) sobre a taxa de arrecadação nos países de desenvolvimento intermediário entre 1970 e 1980, incluindo os países da América Latina, observa que a variação é de 15% a 20% da renda nacional. No início dos anos de 1970, os países ricos tinham uma taxa de arrecadação média de 30% a 35%, aumentando para 35% a 40% nos anos de 1980 e 1990. O grande problema desse cenário é que todas as experiências históricas sugerem que com apenas 10 ou 15% da renda nacional em receitas fiscais é impossível “ir muito além das funções soberanas tradicionais: se desejamos que a polícia e a justiça funcionem corretamente, não sobra muita coisa para financiar a educação e a saúde”. O autor acrescenta a isso que, a partir dos anos de 1980-1990, a nova onda ultraliberal vinda dos países desenvolvidos impôs aos países pobres cortes nos setores públicos e a diminuição da prioridade ao desenvolvimento de um sistema fiscal que impulsionasse o crescimento econômico.

Atualmente, Piketty (2014) dispõe que é imprescindível a continuidade do papel desempenhado pelo Estado Social e pelo imposto progressivo sobre a renda. No entanto, propõe a criação de um novo instituto, pautado na ideia de retomada pela democracia do controle do capitalismo financeiro globalizado: o imposto mundial e progressivo sobre o capital[38], acompanhado de uma grande transparência financeira internacional. Assim, seria possível evitar a desigualdade e regular a dinâmica da concentração mundial de riqueza.

---

[37] No caso do Brasil, o dever de pagar tributos é um exemplo bem claro da necessidade da mediação legislativa, tendo em vista que a CR/1988 apenas menciona a competência de cada ente estatal para a instituição, sempre por meio de lei, dos tributos respectivos. Assim sendo, na ausência de norma jurídica correspondente, o dever simplesmente não existe. Exemplo disso é o Imposto sobre as Grandes Fortunas, previsto no art. 153 VII da Constituição de 1988, que ainda não foi regulamentado pela respectiva lei complementar (BUFFON, 2009). Apesar de todo o arcabouço normativo que legitima a instituição do Imposto sobre Grandes Fortunas, desde 1990 discute-se, infrutiferamente, sobre as propostas de reforma fiscal. No entanto, as reformas parciais dispostas nas Emendas Constitucionais 33/2001, 37/2001 e 42/2003 foram insuficientes em relação ao objetivo maior da justiça fiscal (TORRES, 2005, p. 358). Com efeito, há três projetos de lei complementar que se destacam na tentativa de instituição do IGF. São eles: PLP n° 202/89 (proposta do então senador Fernando Henrique Cardoso, do PSDB), PLP n° 277/08 (proposta da então deputada federal Luciana Genro, do PSOL) e o PLS n° 315/2015 (proposta do senador Paulo Paim, do PT).

[38] A proposta utópica de um imposto mundial sobre o capital poderia resolver, no plano teórico, parte do problema apresentado por David Schmidtz (2009, p. 332) acerca do Princípio da Diferença na Teoria da Justiça de Rawls, no que diz respeito à possibilidade de “emigração” das pessoas talentosas em sociedades abertas, quando a permanência no seu próprio país se torna desvantajosa por implementação de impostos ou outros mecanismos estatais com intuito redistributivo.

Contudo, esses diagnósticos não se coadunavam com o receituário da maioria dos organismos internacionais e daqueles que continuavam a defender a preponderância do desenvolvimento do mercado. O Banco Mundial, por sua vez, compreendia que não houve redução da pobreza na região por conta da deficiência do fator governança. Por essa acepção, seria necessário promover o melhor desempenho do setor público, mediante redução de gastos e aumento da eficiência, e garantir que os recursos fossem utilizados no combate à pobreza, o que seria obtido, de forma eficiente, pela ação das organizações não governamentais, dos sindicatos e das organizações profissionais (BANCO MUNDIAL, 2000).

Sarmento (2006, p. 51) aponta que esse modelo de atuação estatal aproxima-se da ideia de Estado pós-social, tratando-se de um Estado subsidiário, que restitui à iniciativa privada o exercício de atividades econômicas às quais vinha se dedicando, através de privatizações e reengenharias múltiplas. Essa acepção pode ser comprovada pelo grande número de países latino-americanos que reformaram suas constituições a fim de aproximá-las da vontade do mercado, afastando-se do dirigismo constitucional. Assim, esse Estado em construção busca parcerias com a iniciativa privada e com o terceiro setor para a prestação de serviços públicos e desempenho de atividades de interesse coletivo, sempre sob a sua supervisão e fiscalização. Além disso, verifica-se que é um Estado que não apenas se retrai, mas que também modifica a sua forma de atuação, passando a empregar técnicas de administração consensual. Ao invés de agir coercitivamente, ele tenta induzir os atores privados, através de “sanções premiais ou outros mecanismos, para que adotem os comportamentos que ele deseja”. As normas jurídicas produzidas neste contexto são muitas vezes negociadas, tornando o direito mais flexível, sobretudo para os que detêm poder social.

> [...] o mercado deixou de ser meio para converter-se em fim, e no seu altar são imolados os direitos sociais, vistos como causas do déficit público, de opressão e da ineficiência dos atores econômicos. O mercado, alforriado dos mecanismos estatais regulatórios e compensatórios que o cingiam, torna-se o ambiente propício para o mais violento darwinismo social, onde o mais fraco é eliminado e excluído de todas as benesses da civilização (SARMENTO, 2006, p. 44).

A persistência da miséria e da pobreza na América Latina foram resultados dos programas de estabilização e de ajuste estrutural adotados na região nas décadas de 1980 e 1990. Com efeito, o paradigma da supremacia do mercado desencadeou

medidas de desregulamentação e de flexibilização do mercado de trabalho, traduzindo-se em precarização e aumento da informalidade, bem como na elevada taxa de desemprego. No que diz respeito às políticas sociais, principalmente no campo das aposentadorias e dos cuidados da saúde, a privatização preponderou, concomitantemente realizou-se algum tipo de política focalizada, muitas vezes associada a programas de participação comunitária, na qual o enfoque é trabalhar com os ativos disponíveis da população alvo (FLEURY, 1998; ANDRENACCI e REPETTO, 2006).

Nesse cenário, o Fundo Monetário Internacional e o BIRD reordenaram suas funções e iniciaram uma nova postura junto aos países periféricos, atuando como instituições balizadoras da gestão e da coordenação das novas políticas econômicas mundiais. Consolidou-se e generalizou-se a nova estratégia econômica para a periferia capitalista e para todos os que deixaram de ser “países em desenvolvimento” para se transformarem em “mercados emergentes” (FIORI, 1998). O FMI e o BIRD tornaram-se, assim, “[...] as novas instituições missionárias, por meio das quais essas ideias eram impostas aos relutantes países pobres, que, via de regra, precisavam muito de seus empréstimos e concessões” (STIGLITZ, 2002, p. 39).

No entanto, houve um reduzido crescimento econômico na região, apesar de observadas as recomendações dos países centrais. Nascimento e Reis (2009, p. 186) apontam que esse pequeno crescimento foi reinvestido na própria atividade produtiva, sendo muito pouco transferido para a sociedade em termos de gasto público social, o que resultou no esvaziamento do discurso dos formuladores e apoiadores das reformas. Assim, o crescimento em nada contribuiu para diminuir o número de pessoas em condição de pobreza na região.

O apelo ao crescimento como meio para encaminhar soluções para os problemas advindos das desigualdades da região está longe de ser uma inovação dos formuladores e apoiadores das reformas. Trata-se de um discurso constante na historiografia latino-americana, permanecendo em governos de tradição conservadora ou de concepção progressista. Lembra-se, inclusive, que mesmo em períodos de alto crescimento do PIB, como no período desenvolvimentista no Brasil dos anos 70, a aplicação nos gastos públicos sociais foi programada e executada de forma residual (NASCIMENTO e REIS, 2009).

O ano de 2015 é notadamente importante para a avaliação do tratamento da pobreza na região, tendo em vista ser o derradeiro prazo para a consecução do plano

de quinze anos, chamado de Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Em setembro de 2000, oito objetivos foram fixados, abrangendo desde a erradicação da pobreza e preocupações como ensino, saúde e igualdade de gênero até aspectos relacionados ao meio ambiente e ao estabelecimento de uma aliança mundial para o desenvolvimento. Nesse compromisso ratificado por mais de 147 chefes de Estado e de governo, representando 191 países, destaca-se que a realização desses objetivos depende de uma "boa governação em cada país. Depende também de uma boa governação no plano internacional e da transparência dos sistemas financeiros, monetários e comerciais" (ONU, 2000, p. 7). Demonstra-se, aqui, mais uma vez a determinação dos países centrais em responsabilizar os países periféricos por sua situação de baixo desenvolvimento.

Nesse diapasão, a causa da desigualdade entre os países é tradicionalmente atribuída a fatores limitados, tais como cultura, genética, geografia etc. Entretanto, não é possível prescindir da abordagem histórica da construção das sociedades latino-americanas para compreender a verdadeira razão da existência e da manutenção da pobreza nessa região. Para Darcy Ribeiro (2007, p. 40), a explicação dos contrastes entre as sociedades contemporâneas, bem como da pobreza dos povos atrasados na história é sempre "o motor da dinâmica social que se encontra no surto de uma tecnologia de alta energia". Lembra o antropólogo que o modo pelo qual essas sociedades foram chamadas a integrar-se na Revolução Industrial também prepondera nesse atraso. Dessa forma, o autor denominou essa via de integração como atualização histórica[39], a qual foi imposta pelo efeito constritor da estrutura social gerida pelos agentes externos de dominação (especialmente os países ibéricos) e pelas camadas privilegiadas internas (como as oligarquias nacionais), "obstinadas a perpetuar-se, seja pela preservação de modos primitivos de ordenação social, seja pela transmudação condicionada à manutenção da ordem global".

Outrossim, o modelo de dominação imposto pelos países ibéricos aos povos latino-americanos foi preponderante para a perpetuação do atraso e da pobreza dessa população até a atualidade. Desenvolvendo-se dentro desse enquadramento, a

[39] A atualização histórica opera por meio da dominação e do avassalamento de povos estranhos, seguida da ordenação econômico-social dos núcleos em que se aglutinam os contingentes dominados para o efeito de instalar novas formas de produção ou explorar antigas atividades produtivas. Esta ordenação tem como objetivo fundamental "vincular os novos núcleos à sociedade em expansão, como parcela do seu sistema produtivo e como objetivo de difusão intencional de sua tradição cultural, por meio da atuação de agentes de dominação" (RIBEIRO, 2007, p. 33).

maioria das nações americanas evoluiu como estruturas "atualizadas". Primeiro, ao se integrarem no capitalismo mercantil como formações coloniais de vários tipos, para, em seguida, se incorporar ao imperialismo industrial como áreas neocoloniais. Em todos os estágios dessa progressão, eram mais pobres e atrasados do que as sociedades que as parasitavam e também mais pobres e atrasadas do que são hoje (RIBEIRO, 2007, p. 41).

O pensamento econômico tradicional considera a desigualdade como uma fase indispensável ao desenvolvimento. No entanto, atualmente, devido ao crescente consenso científico apontando para o discreto crescimento econômico e ao progressivo aumento dos déficits sociais em um continente com tantas possibilidades econômicas e humanas, justifica-se esse cenário pelo peso das desigualdades (KLIKSBERG, 2001).

Nesse sentido, os mesmos organismos internacionais que vêm levantando indicadores econômicos e sociais, sobre os quais diagnosticam vulnerabilidades, riscos, miséria, desigualdade, etc., são os que propuseram e controlam a execução do ajuste estrutural, que analisam a pobreza e propõem alternativas de sua “erradicação” (NASCIMENTO e REIS, 2009, p. 187).

As dificuldades econômicas e seus impactos no ambiente latino-americano impulsionaram ações focalizadas, a partir de programas sociais, especialmente os de transferência de renda. Esses programas passaram a ser amplamente desenvolvidos na região, dirigidos à população em situação de pobreza, a partir de uma cobertura maciça, ainda que da parcela mais vulnerável da população (NASCIMENTO e REIS, 2009, p. 187). Assim, a estratégia encontrada foi a implantação de programas focalizados, destinados aos mais pobres, buscando abranger indivíduos ou famílias que se encontravam em situação de pobreza ou miserabilidade, fossem elas estruturais, criadas ou agravadas pelas transformações econômicas e sociais do período, essas últimas sendo responsáveis por provocar uma maior concentração de renda atrelada a índices elevados de desigualdade social (STEIN, 2005).

Em 2010, o Banco Mundial confeccionou um relatório completo sobre as políticas públicas latino-americanas de enfrentamento da pobreza. Por meio desse estudo regional maior, chefiado por Lindert, Skoufias e Shapiro, ao longo do ano de 2006, começaram as primeiras investigações sobre os resultados redistributivos de 56 políticas públicas de transferência de renda adotadas em oito países na América Latina e no Caribe: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, República Dominicana,

Guatemala, México e Peru. A conclusão do estudo foi que esses tipos de programas de transferência de renda condicionada são os melhores instrumentos de proteção social e redistribuição de renda do que outros modelos assistenciais, especialmente em um ambiente econômico de aumento da competição por recursos públicos.

> Third, within social assistance, conditional cash transfers result in higher social welfare (DCIs) than other types of cash or food based transfers. On average, the net DCI (combined targeting and sizing components) for CCTs is 2.1, as compared with 1.4 for school feeding programs, 0.9 for both other feeding and other cash transfers, and 0.4 for scholarships. These results hold for various degrees of “concern for inequality” (WORLD BANK, 2010, p. 902).

Com efeito, o estudo do Banco Mundial ainda apontou que as políticas sociais em países da América Latina e Caribe evoluíram na última década. Essas políticas, em geral, possuem as seguintes características: mais fortes redes de segurança social que visam recursos para os pobres e programas de transferência condicionada com investimentos em capital humano. A provável causa dessa evolução das políticas públicas na região seria a experiência adquirida durante os anos anteriores, demonstrando que a abordagem às redes de segurança pode ser mais sustentável, pelo menos, fiscalmente, do que os subsídios generalizados a bens e serviços como um instrumento de política social para a proteção contra a pobreza. Outrossim, os principais instrumentos adicionais de política social para o alívio da pobreza e redistribuição de renda incluem os programas de transferência de renda condicionada, como o Oportunidades, no México, Familias en Acción, na Colômbia, o Bolsa Família no Brasil e outros programas relacionados no Equador, Nicarágua, Honduras, Peru e Chile, que combinam redistribuição de renda com incentivos para o investimento das famílias em educação, saúde e nutrição (WORLD BANK, 2010).

Outras experiências no tratamento à pobreza ocorreram no Uruguai, onde José Mujica criou o Plan Ingreso Ciudadano; na Bolívia, durante o governo de Evo Morales implementou-se o bônus escolar Juanito Pinto e o bônus Renta Dignidad para idosos; na Venezuela, Hugo Chávez criou as chamadas Misiones Sociales; e, ainda, Daniel Ortega, presidente da Nicarágua, iniciou o Hambre Cero, entre outros (CHOMA, 2010; PNUD, 2008).

As experiências chilena e mexicana merecem um pouco mais de atenção, uma vez que esses países conseguiram atingir bons resultados em importantes indicadores sociais. Dessa maneira, o Programa Chile Solidário, criado em 2002, busca abordar a pobreza a partir da combinação de dois elementos, considerando a

família como elemento central da estratégia: a instalação progressiva de um sistema de proteção social integral para famílias em situação de pobreza e a atenção personalizada, a fim de integrá-las às redes de serviços e programas dirigidos a elas (PROTEGE, 2009).

O Chile Solidário atende a 225 mil famílias (SOARES e BRITTO, 2008), destacando-se por ser um componente do Sistema de Proteção Social que se dedica à atenção a famílias, pessoas e territórios em situação de vulnerabilidade. Além disso, o programa é a porta de entrada para outros seis programas: Programa Puente; Programa Vínculos; Programa Calle; Programa Caminos; Programa de Habitabilidad; Programa de Producción Familiar para el Autoconsumo. O sistema de proteção social ainda é composto por outros dois tipos de subsídios e dois bônus: Subsidio a la Cédula de Identidad; Subsidio al Pago del Consumo de Agua Potable y Servicio de Alcantarrillado de Aguas Servidas; Bono de Protección para Familias del Chile Solidario; Bono de Egreso para Familias del Chile Solidário.

O programa destina-se a apoiar as famílias em 53 condições mínimas de qualidade de vida definidas, organizadas em sete categorias: identificação, saúde, educação, dinâmica familiar, habitação, trabalho e renda, sendo que a participação nestes (de acordo com a necessidade particular de cada família) também se configura como uma condicionalidade para a permanência. Após a seleção, as famílias ingressam no Chile Solidário através do Programa Puente, no qual permanecem nos dois primeiros anos, recebendo um benefício de US$ 330 mensal/família, dos quais US$ 275 correspondem ao bônus de proteção. Aquelas famílias que cumprem na totalidade o Programa Puente recebem um bônus de renda, com duração de até três anos, no valor equivalente a um subsídio mínimo familiar (PROTEGE, 2009).

As condicionalidades do programa relativas à saúde são participar de programas de nutrição e atentar para o acompanhamento da saúde das crianças e das mulheres, durante a gravidez e a lactância. No que diz respeito à educação, a frequência semanal escolar é observada. Além disso, a inserção nos outros seis programas compreende o cumprimento das condicionalidades estabelecidas em cada um, que, juntamente com o Chile Solidário, compõem sistema de proteção social, de acordo com a situação particular de cada família (NASCIMENTO e REIS, 2009, p. 190).

A particularidade do sistema chileno diz respeito a uma medida que evita desestimular a formalização do trabalho, o que não é comum entre os programas

sociais similares na América Latina. A CEPAL lembra que é fundamental que não sejam adotadas medidas que excluam dos programas de transferência de renda as famílias onde os membros consigam um trabalho formal, uma vez que não é sempre que a inserção no mercado formal de trabalho conduz à superação da pobreza. Nesse sentido, no sistema de proteção social chileno há a previsão de um benefício chamado Bono al Trabajo de la Mujer, onde se premia com um valor monetário a beneficiária que tem entre 25 e 60 anos de idade e que consegue um trabalho formal. A diferença aqui é que, no lugar de expulsar a trabalhadora do programa, ela é premiada.

No México, o Programa Oportunidades, criado em 1997, tendo como nome Progresa, é considerado uma importante fonte de inspiração para os programas na região, pois se constitui como o mais antigo dentre os pesquisados, além do fato de que prevê ações a médio e longo prazos (OPORTUNIDADES, 2009). Como diferencial em relação aos demais programas mencionados, o mexicano divide-se em oito modalidades, atendendo à boa parte da população pobre do País, aproximadamente cinco milhões de famílias, o que significa 25 milhões de mexicanos, correspondendo a um quarto da população nacional (SEDESOL, 2009).

Com relação ao repasse financeiro, uma família com crianças pequenas recebe aproximadamente o equivalente a US$ 15 por criança na escola/mês. Existe ainda um incentivo de 189 pesos para a compra de alimentos, que exige a contrapartida da mãe em palestras sobre nutrição e saúde. Para a população idosa em situação de vulnerabilidade, existe um benefício no valor de 250 pesos, o qual não exige contrapartida. Há também a bolsa de estudos, variando de 120 a 760 pesos, de acordo com a série cursada e o sexo do aluno, no limite de 1.855 pesos por família. A justificativa para isso é que o sucesso do programa depende da ruptura com a transmissão intergeracional da pobreza, entendendo-se que as crianças beneficiadas devem permanecer no programa até completar todos os ciclos educacionais (OPORTUNIDADES, 2009).

As condicionalidades do programa mexicano relativas à saúde determinam a regularidade em consultas médicas e o cumprimento do calendário de vacinação das crianças. No âmbito educacional, observa-se a frequência escolar regular das crianças, dos adolescentes e dos jovens, nos ensinos fundamental, médio e superior. A participação da beneficiária (mãe) em discussões periódicas sobre tópicos como saúde, alimentação, higiene, violência doméstica e planejamento familiar também é obrigatória (OPORTUNIDADES, 2009).

No entanto, é imprescindível considerar-se que essas transferências monetárias geram apenas uma leve redução na pobreza, sendo incapazes de produzir impactos na sua dimensão estrutural. Ademais, não realizam uma efetiva redistribuição de renda, mesmo em países onde existe uma ampla cobertura, como o Brasil e o México. Sob esse aspecto, algumas análises indicam que, ao focalizarem a população beneficiária, os programas de transferência de renda possuem maiores possibilidades de agir sobre as situações de extrema pobreza e vulnerabilidade social (NASCIMENTO e REIS, 2009).

Nesse sentido, as condicionalidades relacionam-se ao cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, como, por exemplo, a ligada à frequência escolar, em que os programas promovem a execução do ODM 2, que se refere a tornar o ensino fundamental completo universal a toda a população. Ao mesmo tempo, o programa mexicano promove o ODM 3, referente à igualdade de gênero e autonomia da mulher, ao exigir que a titular do benefício seja a mulher.

Diante desse contexto, a exigência do cumprimento das condicionalidades para a manutenção das famílias beneficiárias nos programas acaba por desvirtuar a noção de direito, perspectiva que marca a trajetória de luta no campo social, podendo tornar-se não mais do que uma forma de controle dos beneficiários. No entanto, “diante de gastos sociais insuficientes dos países, as exigências de contrapartidas por parte dos beneficiários tornam-se, de certo modo, vinculações necessárias para que as famílias possam, efetivamente, acessar as políticas sociais, o que, contraditoriamente, deveria ser-lhes garantido por direito” (NASCIMENTO e REIS, 2009, p. 191).

A exposição das principais caraterísticas dos programas de transferência de renda condicionada na América Latina, abordadas sob uma dimensão que envolve tanto a trajetória histórica comum dos países, quanto a econômica, vista pela hegemonia de um mercado estruturado pela ótica neoliberal, demonstrou que o tratamento da pobreza na região não é acompanhado de seu crescimento econômico. Contudo, dificilmente as recomendações dos principais órgãos de auxílio financeiro internacional serão abandonadas, tendo em vista a persistente dependência da região dos financiamentos para sua sustentabilidade econômica. À vista disso, a pesquisa seguirá pela abordagem específica do caminho adotado pela Argentina, que, apesar de conter características comuns aos demais países da região, possui alguns avanços às políticas de segunda geração, especialmente no que diz respeito à ampliação da

segurança social de uma parcela da população descoberta: os desempregados e trabalhadores informais.

4.2 O AUHPS como modelo de tratamento da pobreza na Argentina: a estrutura do programa, os principais indicadores sociais e a diferença do PBF quanto ao poder aquisitivo dos beneficiários, a natureza jurídica do benefício e a intermediação laboral

A escolha dos programas de combate à pobreza da Argentina se justifica porque são definidos como exemplares pelos organismos internacionais, por suas dimensões e por critérios de viabilidade na realização desse estudo, especialmente porque é um país geograficamente próximo ao Brasil e pertencente ao mesmo bloco econômico.

Na Argentina, implementou-se a Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUHPS) em novembro de 2009, mediante o Decreto n° 1602/2009. Essa medida deu prosseguimento ao processo de retomada pelo Estado da responsabilização da proteção social, cujo marco maior foi a (re)estatização das aposentadorias, pensões e demais benefícios, em dezembro de 2008 (GOLBERT, 2010). Com essa medida, a então presidente Cristina Fernandez de Kirchner, promoveu a ampliação da cobertura da alocação por filho, dado que o mesmo já existia para os trabalhadores do mercado formal de trabalho. Dessa maneira, passaram a coexistir dois subsistemas de AUH, um contributivo (dos trabalhadores formais) e outro não contributivo (DL n° 1.602/2009) (MARQUES, 2013, p. 9).

O subsistema contributivo, regido pela Lei n° 24.714 de outubro de 1996, concede, entre outros benefícios, um pagamento mensal por cada filho menor de 18 anos de idade a cargo do trabalhador registrado, isto é, do mercado formal de trabalho. Esse benefício é financiado por contribuições patronais de uso exclusivo, correspondentes a 7,5% sobre o total das remunerações dos trabalhadores, conforme o artigo 5º da Lei 24.714, e seu valor depende da faixa em que se enquadre a remuneração do trabalhador, começando pela faixa de remuneração entre 100 e 2400 pesos até a faixa entre 3600,01 e 4800 pesos (ANSES, 2010).

O subsistema não contributivo, Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUHPS), consiste de um benefício mensal de 270 pesos por filho, até o máximo de cinco filhos, e, em caso de filhos deficientes, o valor é de 1080 pesos por filho. Desse montante, 80% são pagos diretamente ao beneficiário e 20% são depositados em uma conta, podendo ser retirados uma vez ao ano, quando o

responsável pela criança e/ou adolescente precisa comprovar a frequência escolar e o cumprimento do calendário de vacinação e demais controles de saúde definidos pelo Ministério da Saúde. A comprovação do cumprimento das condicionalidades é feita com a apresentação da Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación, na qual os profissionais de saúde e educação registram os controles médicos, os esquemas de vacinação, a frequência escolar e, para as grávidas e crianças menores de 6 anos de idade, a inscrição no Plano Nascer, de acompanhamento de saúde (ANSES, 2015).

Além disso, as crianças e adolescentes devem pertencer a famílias cujos pais se encontrem desempregados, exerçam atividade doméstica ou exerçam atividade na economia informal. No caso dos desempregados, não podem estar recebendo o seguro desemprego e, no caso dos dois últimos, a remuneração não pode ser superior a um salário mínimo (ANSES, 2015).

O financiamento do AUHPS é feito com recursos da ANSES, também sendo previsto a utilização da rentabilidade do Fundo de Garantia de Sustentabilidade do Sistema Integrado Provisional Argentino (artigo 3º do DL 1.602/09). Segundo simulação realizada pela ANSES, o gasto previsto para 2010 (de 0,6% do PIB estimado para esse ano), teria um impacto na demanda agregada entre 1,5% e 1,8% do PIB (ANSES, 2010). Já em termos de redução da pobreza e da indigência, a estimativa de D'Elia, com base em dados da Encuesta Permanente de Hogares do terceiro trimestre de 2009, realizada pelo Instituto Nacional de Estadística y Censos, era de uma redução de 30% e 55%, respectivamente, de forma que a pobreza se reduziria de 13,9% para 9,7% e a indigência de 4% para 1,9% (D'ELIA e outros, 2012). Com efeito, o impacto da AUHPS sobre a pobreza e a indigência, na Grande Buenos Aires foi de 32,6% e 68,4%, respectivamente. Estimativa realizada por Roca (2011), considera que a implantação do AUHPS reduziu em 42,3% o número de famílias indigentes e em 21,9% o número das famílias pobres.

Aproximando o AUHPS ao PBF, a CEPAL (2014) aponta que, do ponto de vista da importância relativa do gasto enquanto esforço da nação, o esforço para a implementação do Bolsa Família é menor do que para a AUHPS, 0.37% do PIB e 0.6% do PIB, respectivamente. Com relação aos gastos com os diferentes ramos da proteção social do Brasil e da Argentina, tanto uma como a outra são políticas relativamente baratas. Em 2010, por exemplo, o gasto com os benefícios previdenciários dos trabalhadores do setor privado da economia, largamente

determinados pelas aposentadorias, representou 6,93% do PIB, no Brasil. No mesmo ano, as três esferas de governo gastaram com o sistema público de saúde brasileiro o equivalente a 3.7% do PIB. Já o conjunto das ações e serviços de proteção social desenvolvidos na Argentina, em 2005, correspondia a 19,4% do PIB daquele país.

Em pesquisa comparativa acerca dos programas de transferência de renda brasileiro e argentino, Marques (2013) aduz que, entre o valor dos benefícios pagos pelo PBF e a AUHPS, o primeiro representava, em junho de 2011, 5.87%, 6.97% e 12.84% do salário mínimo para, respectivamente, filho até 15 anos de idade, de 16 a 17 anos ou para o benefício básico, para o qual não há condicionalidade. Já a AUHPS, na faixa de renda menor considerada, o benefício pago por filho representava, em maio de 2010, 12% do salário mínimo da época, lembrando que, em 2010, a Organização Internacional do Trabalho (2010) estimou que o salário mínimo argentino, expresso por sua capacidade de poder de compra, era 60% maior do que o brasileiro.

Enquanto o trabalhador brasileiro deve receber pelo menos R$ 724,00, o argentino ganha mais que o dobro, 4.400[40] pesos argentinos (aproximadamente R$ 1.597,00), que colocam o país na liderança entre os latino-americanos. Nos últimos 10 anos, a Argentina aumentou em 1700% o salário mínimo. É importante considerar que a lei argentina prevê uma jornada semanal máxima de 48 horas, enquanto a brasileira estipula 44 horas. Mesmo assim, o trabalhador argentino ganha quase o dobro por hora em relação a quem recebe um salário mínimo no Brasil (G1, 2014).

Ressalte-se, ainda, que o PBF não integra a Seguridade Social, constituindo-se em um programa de governo. Nesse sentido, Marques (2013) leciona que, embora o PBF não integre a Seguridade Social, uma vez que os artigos 203 e 204 da CR/1988, que tratam da Assistência Social, não dispõem sobre o programa, a Lei 10.836 faz menção a seus recursos. Assim, o artigo 6º diz que as despesas do programa correrão à conta das dotações alocadas nos programas federais de transferência de renda e no Cadastramento Único a que se refere o parágrafo único do art. 1º, bem como de outras dotações do Orçamento da Seguridade Social da União que vierem a ser consignadas ao Programa" (BRASIL, 2015).

Outra peculiaridade do programa brasileiro é que os recursos da Cofins têm sido alocados para financiá-lo. Com isso, Ugino e Marques (2011) entendem que a

[40] A partir de 1° de janeiro do ano de 2015, o salário mínimo argentino passará a 4.716 pesos argentinos, por conta da previsão de reajuste dividido em duas vezes.

utilização dessa fonte constitui mais uma entre tantas alterações sofridas pelo que foi desenhado para ser a Seguridade Social, em 1988. Nesse diapasão, em termos de volume, os recursos alocados no PBF, embora relativamente pequenos se comparados com os gastos dos diferentes ramos da Seguridade Social, aprofunda a disputa existente entre eles e facilita o discurso do déficit do Regime Geral de Previdência Social.

No Brasil, o direito é concedido aos segurados de baixa renda, em conformidade com a linha de elegibilidade, sendo os valores pagos pelo AUHPS inferiores aos do Bolsa Família. Contudo, no que diz respeito aos trabalhadores do mercado informal não há nenhum tipo de cobertura, caso não estejam dentro da linha da pobreza ou da extrema pobreza determinada pelo programa brasileiro. Já a AUHPS não é um programa e sim um direito social, pois é fruto da universalização da Asignación Universal por Hijo, que passou a conceder recursos monetários também para as crianças e adolescentes de famílias de baixa renda que atuam no mercado informal ou estão desempregados. A AUHPS como um subsistema não contributivo da AUH e integrante da proteção social pública argentina, independe de dotação orçamentária própria, sendo financiado pelos recursos da ANSES (MARQUES, 2013).

Contudo, embora a criação da AUHPS se configure uma universalização de um direito social pré-existente, o acesso e o número de filhos são diferenciados. No caso da AUHPS, o Decreto n° 1602/09 define o benefício, concedido a no máximo cinco filhos, como condicionado à frequência escolar e ao cumprimento dos controles de saúde definidos pelo Ministério da Saúde, o que não está presente na Lei n° 24714/96, voltada para os trabalhadores formais (ARGENTINA, 2015). Segundo Marques (2013), essa discrepância de tratamento leva à conclusão de que a AUHPS é um direito menor ou rebaixado, quando comparado à alocação dos trabalhadores formais. A diferenciação de tratamento é ainda sentida no pagamento efetuado em duas partes: uma mensal e outra anual, condicionada à comprovação da frequência escolar e do cumprimento das exigências no campo da saúde. Comparado ao Programa Bolsa Família, o uso do pagamento anual como forma de controle das condicionalidades parece ser mais oneroso.

Resta claro, ainda, que a simples transferência de renda eleva a qualidade de vida da família. Além disso, o principal argumento daqueles que defendem a manutenção das condicionalidades diz respeito à regularidade na frequência escolar, trazendo a ideia de que as crianças e adolescentes estariam mais preparados

profissionalmente para o ingresso no mercado de trabalho formal, conseguindo rendimentos maiores do que os da geração de seus pais. Essa é a principal hipótese da teoria do capital humano, onde os atributos do indivíduo definem sua inserção no mercado de trabalho. A porta de saída da pobreza seria construída pela geração dos filhos, e não pela dos pais. Contudo, tal perspectiva ainda não pode ser comprovada por conta do pouco tempo do AUHPS. Mazzola (2012, p. 57) afirma que a AUHPS estabelece um novo paradigma na Argentina porque nele o governo assume o papel de nivelador das desigualdades, proporcionando a transição de uma justiça distributiva focalizada para uma justiça redistributiva que se realiza através da inclusão de milhares de pessoas no Sistema de Seguridade Social. O destaque, segundo a autora, é a alteração do foco da questão social para o que chama de uma “proteção ampliada da infância”.

A elegibilidade da família no AUHPS é a condição transitória de informalidade do trabalho ou o desemprego, diferentemente do que ocorre com o PBF, onde é a renda o critério eletivo. Contudo, o PBF possui uma modalidade de benefício que não requer o cumprimento de condicionalidade, dirigido especialmente à população extremamente pobre. Percebe-se, assim, o início da ideia de um direito à renda mínima garantida, embora contemple somente as famílias de mais baixa renda. Marques (2013), identifica nesse componente o fundamento do reconhecimento do direito de as famílias disporem de um mínimo de renda e o entendimento que o Estado deve garantir o acesso a esse mínimo. A simples existência desse benefício, ainda que de pequeno valor, pode vir a ser um instrumento para que, no futuro, se possa garantir a todo cidadão uma renda adequada às suas necessidades, independentemente de seu papel no processo produtivo e social.

Em apertada síntese, do estudo dessa experiência argentina destacam-se as quatro maiores diferenças entre o AUHPS e o PBF: a primeira delas diz respeito ao fato de que o PBF não é um direito e não se integra à proteção social contemplada pela Seguridade Social, enquanto que a AUHPS é um direito e constitui um subsistema não contributivo da alocação familiar concedido pela ANSES; a segunda diferença diz respeito aos valores pagos, bem mais expressivos no caso Argentino, quando calculados em termos do salário mínimo dos países; a terceira é a existência no PBF de um benefício básico, dirigido às famílias extremamente pobres, sem que lhes seja exigido o cumprimento de qualquer condicionalidade; e a quarta é a diferença da concepção pobreza entre os programas, onde o PBF compreende que a superação

da pobreza ocorreria mediante as mudanças que a educação promoveria na renda dos filhos dos beneficiários, enquanto a AUHPS dispõe que o benefício é emergencial, considerando que seu fato gerador será superado pela interação de múltiplos fatores, mas dando ênfase ao crescimento econômico no que se refere à diminuição da informalidade e do desemprego.

Verifica-se que o objetivo do AUHPS é o tratamento da pobreza advinda da situação transitória de desemprego ou informalidade laboral. Tendo em vista a complicada situação econômica da Argentina, constata-se um alto número de beneficiários, cerca de 1.841.478 famílias, somando mais de 3.300.000 crianças e gestantes (ANSES, 2013), com o orçamento federal anual destinado ao programa em torno de $14.096.300,00 (ARGENTINA, 2013).

A principal estratégia adotada pelo governo para a diminuição da informalidade e do desemprego é o Plan Argentina Trabaja, criado em 14 de agosto de 2009. Na página de apresentação do Plano, no sítio eletrônico do Ministério do Desarrollo Social (ARGENTINA, 2012), é apresentado o conceito de trabalho que embasa o Plano: “o trabalho é uma atividade chave na vida do ser humano tanto para o desenvolvimento de suas capacidades pessoais, quanto para o de sua família e de sua comunidade. No trabalho, as pessoas socializam e crescem com dignidade”.

A concepção de trabalho que orienta o Argentina Trabaja visa o fortalecimento de empresas sociais e cooperativas no marco da Economia Social (ARGENTINA, 2012). Destaca-se que, na concepção de Coraggio (2011) um dos desafios da Economia Social é contribuir para a pluralidade da Economia, integrando solidariamente tanto as formas de economia comunitária quanto as formas modernas de associação livre de indivíduos (cooperativas e associações), hibridizando valores culturais com a lógica da reprodução da vida, superando assim o particularismo sem anular a diversidade. À vista disso, cabe ao Estado exercer um papel ativo na proteção da sociedade, não como uma força externa à economia, mas como parte da Economia, capaz de integrar-se à Economia Social através de seus recursos e relações. Adaptando essas concepções de trabalho e de economia, o Plan Argentina Trabaja foi articulado em cinco linhas de ação: Ingreso Social con Trabajo; Projetos Socioprodutivos 'Manos a la obra'; Marca Coletiva, Microcréditos; Monotributo Social. Dentre essas, o Ingreso Social con Trabajo se mostra como o Programa mais complexo, articulando geração de postos de trabalho, organização cooperativa dos

trabalhadores e melhorias de infraestrutura urbana, valorização e revitalização de áreas coletivas nas comunidades onde suas ações são executadas.

A estrutura desse programa segue uma lógica intersetorializada com outros programas de amparo ao trabalhador desempregado. Percebe-se, sobretudo, a preferência pela atuação de jovens entre dezoito e trinta anos de idade. Após a formalização das cooperativas e o início dos trabalhos nas Províncias conveniadas com o Ministério, os cooperativados passam a receber uma renda mensal de $1.200,00 como antecipação de excedente e ao término da obra é distribuído o restante do produzido pela cooperativa. Além do pagamento mensal, os cooperativados recebem mais $300,00 mensais por produtividade e $250,00 por frequência, podendo chegar a um montante de $1.750,00 mensais. Além disso, são cobertos pelo Sistema de Seguridade Social e aqueles com filhos menores de 18 anos ou deficientes têm direito à AUHPS. Os trabalhadores que não concluíram o ensino médio ou fundamental podem fazê-lo por meio de um convênio entre o Ministerio de Desarrollo Social de la Nación e o Ministerio de Educación de la Nación (ARGENTINA, 2011).

Tendo em vista a demonstração de que há uma profunda desigualdade na oferta de trabalho na Argentina, os postos de trabalho gerados com o Ingreso Social con Trabajo foram priorizados em zonas específicas. O critério utilizado para a distribuição foi baseado no conceito de Necessidades Básicas Insatisfeitas (NBI), ou seja, da identificação de pessoas que vivem em uma das seguintes condições: em casa onde habitam mais de 3 pessoas por quarto; em peças de aluguel, construção precária ou outro tipo; em edificação sem banheiro; que tenha alguma criança de 6 a 12 anos fora da escola; que tenha 4 ou mais pessoas por trabalhador empregado, cujo chefe de família não tenha completado o terceiro ano da escola primária (ARGENTINA, 2015).

Camara (2014, p. 46) dispõe que

> A articulação da Asignación Universal por Hijo com o Ingreso Social con Trabajo indica que o Governo da Argentina possui um projeto de combate à pobreza vinculado ao tema do trabalho. De um lado, oferece um benefício mensal que possui caráter emergencial e transitório, incluído como direito dos cidadãos no Regímen de Asignaciones Familiares do país. De outro, proporciona postos de trabalho localmente, em comunidades necessitadas, de modo que o trabalho garanta renda para os desempregados e gere melhorias na infraestrutura urbana e pública local.

Em virtude disso, visualiza-se que a integração de uma parcela da população historicamente descoberta de proteção social caracterizou a AUHPS. Por conta dessa originalidade, Hintze e Costa (2011) indicam que a AUHPS é um programa que avança em direção a uma simultânea reconfiguração do Sistema de Seguridade Social e de Assistência Social, capaz de perfilar uma nova relação entre ambos. Destacam que ainda há uma disputa acerca da legitimidade desse Programa, pois ele deriva de uma agenda acadêmica e política que defende a renda básica ou cidadã. Além disso, está situado como uma oposição às políticas sociais focalizadas do período neoliberal, articulando-se com o Argentina Trabaja de forma que conjuga renda, trabalho e segurança social, fortalecendo a AUHPS. Contudo, as autoras lembram que não há inclusão por renda ou inclusão por trabalho, mas sociedades que desenvolvem determinadas relações e condições de trabalho e de vida. A fertilidade dessa proposta passa por sua capacidade de contribuir para fazê-las mais igualitárias e, portanto, mais inclusivas.

Outra iniciativa que também se inscreve sob os pressupostos da questão social são os Centros Integradores Comunitários (CICs), que ficam localizados nas zonas mais vulneráveis do país e possuem uma mesa diretora que é formada por vizinhos. Os CICs centralizam políticas dos governos nacional, provincial, municipal e de organizações da sociedade civil. Os locais são construídos pelas cooperativas do Argentina Trabaja, oferecendo ações de coordenação de desenvolvimento local, atenção primária à saúde, prestação de serviços sociais, integração comunitária e promoção de atividades lúdicas, culturais e de educação, como oficinas de música, dança, pintura. A ideia é que sejam espaços públicos de integração comunitária, construídos em todo o país, para o encontro e a participação dos diferentes atores que trabalham de modo intersetorial para promover o desenvolvimento local e a melhoria da qualidade de vida das comunidades (ARGENTINA, 2013).

Voltando à realidade brasileira, a inclusão produtiva no PBF e no Plano Brasil Sem Miséria são concebidos como políticas transversais articuladas a outras políticas setoriais de trabalho e de microcrédito executadas tanto pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, quanto por outros Ministérios com que ele se convenia. Nesse sentido, em 2011 foi lançado o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), vinculado ao Ministério da Educação, dispondo de uma série de subprogramas, projetos e ações de assistência técnica e financeira com que objetivam expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos

de Educação Profissional e Técnica (EPT)" (BRASIL, 2015). No âmbito dos Estados e das Municipalidades, os Governos e Prefeituras têm firmado convênios com o Sistema S para oferecer cursos profissionalizantes para a população, privilegiando a inscrição de membros de famílias beneficiárias do PBF. Em 2015 foram inscritos mais de 4,8 milhões de jovens nos cursos oferecidos pelo PRONATEC. Em 2016 o investimento previsto é de R$ 14 bilhões nos cursos, para ampliar o número de inscritos para 8 milhões, abrangendo mais de 400 áreas de conhecimento (BRASIL, 2015).

Esse formato de tratamento da pobreza é identificado como um ponto fortalecedor do capital social. Por tal perspectiva, Helal e Neves (2006) reconhecem que o fato de um indivíduo pertencer a grupos e associações, bem como à rede de relacionamentos desenvolvida, torna esse indivíduo mais apto a sair da pobreza. Partindo dessa dimensão, é possível afirmar que a AUHPS e o Argentina Trabaja constituem políticas compensatórias focalizadas, afastados da ideia da universalidade que alguns autores querem lhe conferir. O foco na infância e a exclusão de algumas categorias de trabalhadores que, mesmo com renda superior à apontada pela linha de corte, têm suas necessidades básicas insatisfeitas, são apenas alguns indícios disso.

A proteção social formulada sob uma perspectiva de efetivação de direitos possibilita a criação de um círculo virtuoso responsável pela inserção de pessoas advindas de famílias pobres e vulneráveis no mercado laboral. Tal acepção se dá por meio do fortalecimento do capital social, em especial das crianças, que integrarão uma futura força produtiva de trabalho mais capacitada, rompendo o ciclo de pobreza intergeracional. Com efeito, aliando-se essa evolução social a fatores como o crescimento das capacidades econômicas locais de gerar emprego, o resultado será um significativo crescimento dos indicadores de desenvolvimento humano (CEPAL, 2014).

Contudo, a realização desse círculo virtuoso só será possível se houver uma articulação entre os programas de transferência de renda e outros programas estatais que objetivem oportunizar a jovens e adultos que vivem em condições de pobreza a melhoria de suas capacidades e possibilidades de inclusão no mercado laboral.

No Brasil há uma integração entre o PBF e o PRONATEC, responsável pela articulação e encaminhamento de pessoas em situação de pobreza e vulnerabilidade ao mercado de trabalho mediante ações de acesso a qualificação profissional e

intermediação com o setor produtivo. Assim, por meio de um convênio entre o Ministério do Trabalho e Emprego e do Ministério do Desenvolvimento Social é possível facilitar a colocação no mercado de trabalho dos beneficiários do PBF com idade laboral, por meio do cadastro no Sistema Nacional de Emprego (SINE) (CEPAL, 2014).

A Argentina, por sua vez, tem o *Seguro de Capacitación y Empleo* e o *Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo*. Por meio desses programas sociais os destinatários recebem um valor mensal e têm acesso a serviços de qualificação profissional, orientação para buscar empregos, bem como intermediação para acessar as vagas ofertadas pelo mercado (CEPAL, 2014).

Contudo, todos esses programas de intermediação laboral são deficitários, sendo incapazes de cumprir os fins para os quais foram destinados. No Brasil, destaca-se a baixa infraestrutura e efetividade do SINE, uma vez que não consegue incluir as pessoas que vivem em condições de pobreza no mercado de trabalho. O mesmo ocorre com a intermediação de trabalhadores de baixa renda na Argentina: ineficiência, inadequação estrutural e insuficiência de recursos humanos para melhorar o atendimento (CEPAL, 2014).

Assim sendo, os programas de transferência de renda constituem um dos mecanismos mais eficazes no tratamento da pobreza, sendo responsáveis pelo afastamento imediato de milhões de famílias das condições de extrema pobreza. Contudo, compreende-se que as condições materiais por si só são incapazes de proporcionar uma distribuição justa dos bens sociais. A cooperação entre setores estatais distintos é imprescindível para a emancipação dos beneficiários aptos ao trabalho.

Definidas as principais características da experiência argentina de tratamento da pobreza, analisa-se agora as peculiaridades relacionadas ao tratamento do fenômeno da feminização da pobreza naquele país.

4.3 A desigualdade de gênero nos programas de tratamento da pobreza: a saída do subemprego e a dedicação integral à família

A academia argentina elaborou diversos trabalhos sobre a perspectiva de gênero dentro do modelo de tratamento da pobreza baseado em políticas focalizadas, especialmente no que diz respeito à possibilidade de empoderamento feminino sob o viés da experiência da Economia Social e da Economia do Cuidado. Essa

peculiaridade torna a Argentina um ponto de partida para a observação da pobreza feminina no cenário brasileiro.

Korteweg (2006) tem demonstrado que as noções de direitos sociais das mulheres não são construídas unicamente nas legislações e nos programas sociais federais, sem que, em sua maior parte, sejam fruto das intervenções públicas nos níveis micro e cotidianos do agir do Estado. Importa dizer que, na visão de Marrow (2009), a ação estatal deve objetivar a interação com a população-alvo das políticas sociais, trazendo a ideia de pagamento pelo trabalho realizado por meio da elaboração do papel normativo conferido a mulheres e atribuindo o valor das tarefas associadas à reprodução social. Isso porque, todo regime discursivo tem consequências pragmáticas fundamentais sobre as questões de gênero, especialmente na população mais vulnerável, uma vez que sobre elas os programas oficiais exercem grande poder.

Com efeito, as manifestações acerca dos papeis assumidos por homens e mulheres, bem como os atribuídos culturalmente como femininos e masculinos são, comumente, contraditórios e estão em constante processo de ressignificação. Também são ambíguas e confusas as imagens da autonomia de mulheres em condições de vulnerabilidade e de suas potencialidades pessoais (RODRÍGUEZ GUSTÁ, 2013).

Antes do AUHPS, havia na Argentina um outro programa social de tratamento da pobreza, igualmente baseado em transferência de renda e condicionalidades. Alguns aspectos dessa experiência anterior foram reeditados no AUHPS, merecendo destaque a persistência do Estado em institucionalizar a obrigação de cuidado com os membros mais vulneráveis da família como tarefa tipicamente feminina. Assim, o Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados teve seu início em abril de 2002, atendendo regiões com baixa renda, em virtude da grave crise econômica e social que atingiu o país. O objetivo do programa era assegurar o mínimo de condições às pessoas desempregadas e em vulnerabilidade social que tivessem dependentes com menos de dezoito anos, mulheres grávidas e maiores de sessenta anos. Para tanto, a família recebia uma renda e, em contrapartida, comprometia-se em cuidar da saúde e do acompanhamento escolar das crianças e dos adolescentes. O valor do benefício era de 150 pesos por titular, o que, em 2002, equivalia a 47 dólares ou 50% do salário mínimo. Além disso, os beneficiários que tivessem um projeto de microempreendimento teriam acesso ao microcrédito oferecido com o fim de tornar essas pessoas autonomizadas em relação ao Estado (FAUR, 2008).

De fato, essa política social foi amplamente estudada, permanecendo a discussão sobre sua aptidão para garantir o direito familiar à inclusão social. Cortés e outros (2003) identificaram que o valor percebido permitiu assegurar a renda familiar

mínima. Além disso, a análise estatística de Del Tronco (2005) comprovou que o programa se concentrou nas famílias mais pobres, compostas por indivíduos sem proteção social e em vulnerabilidade. Para Bogani e outros (2005), o programa não desestimulou a busca por trabalho, criando o efeito contrário, uma vez que incorporou principalmente as mulheres que não tinham trabalho remunerado, aumentando o interesse desse grupo em obter um emprego formal. Nesse sentido, Pautassi (2004) afirma que essa política promoveu uma melhoria relativa da renda das beneficiárias, contudo, a vulnerabilidade histórica das mulheres frente à discriminação manifestou-se nas condicionalidades impostas.

Outrossim, o projeto e o conteúdo do programa continham um discurso formal que recebeu especial atenção da academia, haja vista a identificação das concepções de trabalho, de inclusão social e de gênero. Por tal dimensão, Tabbush (2008) aponta que programa se estruturou sobre noções de moralidade materna, do modelo de trabalhadora peronista e ativista comunitária, construindo um discurso que não promovia a inserção formal desse grupo no mercado de trabalho.

Outro ponto de debate é trazido por Esquivel (2012, p. 143) que, partindo da premissa de que entre os setores populares o cuidado é mais um dever do que um direito, questiona se a proteção social sob o paradigma da economia social poderia criar um regime pautado no discurso de gênero que produza a maior valoração cultural das beneficiárias e de suas condições de vida, promovendo transformações nas ideias tradicionais sobre gênero.

Em 2001, havia na Argentina algumas medidas pautadas na ideia de economia social, orientadas sob os seguintes fundamentos: apoio às pequenas empresas, aos microempreendimentos e empreendimentos familiares em toda a cadeia produtiva (produção, logística e comercialização); qualificação profissional; e melhoria dos bairros onde a atividade se desenvolve por meio do estímulo às iniciativas comunitárias. Assim, o papel do Estado é o de promover o bem-estar social das pessoas, devendo, para tanto, prover recursos para melhorar as condições de emprego, seja pela qualificação profissional, seja pelo apoio aos empreendimentos que resultem em autonomia financeira (RODRÍGUEZ GUSTÁ, 2013, p. 146).

Merlinsky e Rofman (2004) acrescentam que a economia social se compõe de formas coletivas e horizontais (cooperativas, associações, vizinhança, etc) com o fim de produzir e comercializar bens e serviços, concedendo benefícios materiais e simbólicos a seus membros. Além disso, ressalta-se os valores democráticos e

solidários dessa vertente econômica, bem como o aprendizado coletivo que facilita o reconhecimento de necessidades e da articulação de direitos. As organizações de economia social proporcionam processos de aprendizagem e desenvolvimento de maior grau de autonomia em razão de suas regras de autogoverno. Ademais, as formas mais recentes desse modelo são pré- figurativas[41], uma vez que introduzem práticas que transformam os termos em que o mercado define as atividades com valor econômico. Com isso, as iniciativas de economia social criaria "novas relações sociais e novos temas baseados em dignidade , igualdade e liberdade" (LARRABURE et al., 2011, p. 183).

Sobre esse aspecto, Amartya Sen (2000), ao abordar o tema da condição de agente da mulher, apresenta diversos estudos e pesquisas realizadas na Índia que trazem uma relação direta entre o empoderamento da mulher e a melhoria da qualidade de vida da família como um todo, compreendendo que o bem-estar feminino está relacionado com bem-estar do grupo social. A experiência adotada pelo Banco Grameen, em Bangladesh, por exemplo, demonstrou, no entendimento do economista indiano, que a concessão de microcrédito às mulheres foi um sucesso de aproveitamento da oportunidade oferecida ao público feminino, bem como de restituição dos valores emprestados.

Como contraponto, a literatura sobre gênero e desenvolvimento de microempreendimentos oferece ferramentas para a compreensão da economia social e do desenvolvimento social local, demonstrando as condições desiguais que os homens e as mulheres enfrentam no acesso e uso dos recursos. Especificamente, ações autônomas de indivíduos, o processo de recuperação e desenvolvimento de conhecimentos e práticas pré-figurativas poderiam deixar de trazer os resultados esperados para as mulheres. Mayoux (2001), por exemplo, observa que, embora não

[41] A expressão pré-figurativa na antropologia foi introduzida pela pesquisadora Margareth Mead no livro *Le Fossé des générations*, de 1979. Nessa obra, a autora analisa a relação entre cultura e educação, distinguindo três tipos de cultura: a pós-figurativa, a co-figurativa e a pré-figurativa. A primeira designa o tipo de sociedade e de cultura em que as crianças aprendem dos mais idosos, isto é, dos que pertencem a pelo menos duas gerações anteriores. Não há questionamento e o acervo cultural é tido como definitivo. Na segunda, prepondera como modo de aprendizado de crianças e jovens o comportamento dos seus próprios pares. É o caso de filhos de imigrantes, que se orientam menos pelos pais estrangeiros que pelos seus colegas do país ou região para onde emigraram. Na terceira, são os adultos que aprendem com os jovens. Nas sociedades contemporâneas desenvolvidas coexistem os três tipos, mas há uma forte tendência de crescente importância da cultura pré-figurativa. As mudanças constantes da tecnologia e da ciência permitem que gerações mais jovens passem a ter um repositório maior e mais atualizado que as gerações mais antigas. Essas tendem, então, a cuidar mais de ensinar como aprender e não o que aprender (PERALVA, 2007).

haja evidência de que os programas de microfinanças incrementariam a autonomia feminina, considerando as relações de poder e as regras que regem os projetos de empresas comuns. Enquanto ignoram a complexidade das relações de gênero, as redes sociais locais podem ter efeitos negativos, como a sobrecarga de trabalho das mulheres, transformando-as em principal e, por vezes único, responsável pelo resultado do bem-estar da família, bem como colaborar para a perpetuação da extrema subordinação.

Por esse ângulo, a investigação sobre programas de transferência de renda condicionada alerta sobre o abuso do trabalho voluntário das mulheres e da territorialização das empresas como uma forma de controle social. Molyneux (2007) observa que as políticas de combate à pobreza são intrinsecamente ligadas a concepções tradicionais de gênero, reproduzindo as desigualdades cujas consequências negativas são observadas, mesmo a longo prazo. Martínez Franzoni e Voorend (2012) descobriram que os programas de transferência condicionada de renda em países como Costa Rica, El Salvador e Chile são pautados em princípios de maternalismo patriarcal, que é uma desvantagem para as mulheres adultas e meninas. Assim, as dificuldades desses programas estão em sua estrutura: as atividades de mulheres vulneráveis permanecem invisíveis aos olhos de quem desenhou e implementou as políticas públicas. Valencia Lomeli (2008) leciona que, em vários programas transferência condicionada, o Estado impõe questões como tarefas exclusivas das mulheres, ou seja, ocorre uma reprodução institucional da realidade social de atividades tipicamente femininas, como assistência à maternidade e a atividades domésticas, sugerindo implementar políticas sociais para inverter papeis tradicionais de gênero. Na verdade, uma avaliação regional desses programas feitos por Cecchini e Madariaga mostra que um dos pontos críticos é a sua "fraca ou nenhuma consideração de estratégias de conciliação entre trabalho remunerado e doméstico, bem como a ausência de compensação contra o aumento da sobrecarga do trabalho doméstico que afeta as mulheres no processo de cumprimento das condicionalidades"(2011, p. 152).

Segundo Daeren (2004), as instituições de solidariedade social latino-americanas perceberam como mulheres pobres são desconhecedoras e desinformadas do que é adequado e útil para os seus filhos, a ponto de determinar requisitos e condicionalidades para que elas possam se tornar melhores mães. Os estudos críticos de organizações feministas demonstram que houve uma expropriação

do conhecimento das mulheres pertencentes a grupos vulneráveis e às minorias étnicas. Por essa perspectiva, Christopher Lasch (1980), compreende que o Estado ampliou seu controle em detrimento da autoridade feminina, o que teria sido ancorado no exercício dos conhecimentos adquiridos na prática em relação à limpeza e ao cuidado das crianças.

As medidas de apoio social dependem em grande parte de como o Estado visualiza as populações-alvo: como dependente e vulnerável ou, inversamente, como indivíduos com horizontes de melhoria. Ao analisar os conceitos de autonomia de um ângulo de gênero, Madhok (2007) argumenta que as decisões políticas empregam concepções excessivamente focados nos resultados tangíveis de ações imediatas. Para o autor, a ação das pessoas depende do contexto de um complexo conjunto de compromissos e valores sociais e morais, pelo que a sua ausência não deve ser equacionada como a falta de autonomia por parte dos sujeitos. O autor introduz a noção de autonomia relacional: as pessoas estão socialmente estabelecidas e suas identidades são atravessadas pelas relações sociais de gênero, etnia, raça e classe . Qualquer leitura sobre a ação finalmente feita que não considere os graus de liberdade trazidas pelas realidades circundantes e das motivações dos indivíduos levaria a falsas conclusões sobre a autonomia mencionados.

Com isso, compreender competências e habilidades próprias da condição feminina levaria ao consequente risco de produzir profundas divisões entre as tarefas de homens e de mulheres, mantendo uma cultura bipolar de gênero, que seria prejudicial a ambos. Ainda que não seja possível vincular a assimilação de certos saberes ao fato de ser mulher, a literatura sociológica sugere que quando as atividades são estereotipados como tipicamente femininas, o valor social e a remuneração percebida são reduzidos (RODRÍGUEZ GUSTÁ, 2013, p. 157).

Paradoxalmente, essa ideia abre e fecha simultaneamente as oportunidades de desenvolvimento disponíveis para as mulheres de baixa renda. Rodríguez Gustá (2013) assenta que, ao pesar positivamente o circuito da economia social e compreender que o desempenho do trabalho comunitário é uma forma de emprego , reconhecesse-se o trabalho das mulheres dedicadas a cuidar de suas famílias e de suas vizinhanças. Logo, poderia-se dizer que este trabalho seria classificado e reconhecido com uma renda. Assim, as organizações comunitárias e as ações estatais locais podem construir circuitos de criação de valor (e riqueza) que não passam necessariamente pelo mercado.

Prossegue a autora asseverando que, de um modo geral, as pesquisas realizadas na Argentina, junto às famílias que integravam o Plan Jefes e Jefas de Hogar Desocupados e que tiveram acesso ao microcrédito disponibilizado, demonstraram que as microempreendedoras foram capazes de gerar sua própria renda[42], ainda que como uma estratégia precária de sobrevivência, são mulheres com autonomia econômica e social, cujos conhecimentos domésticos poderiam mudar suas circunstâncias de vida. A exibição de atitudes pessoais, como o desejo de auto-aperfeiçoamento, dá sentido às ações e esforços dos municípios e dos profissionais envolvidos na economia social. Na verdade, os atores estatais tinham como objetivo proporcionar às pessoas condições sócio-organizacionais adequadas para desenvolverem suas atividades. Para tanto, o programa previa que elas contassem com um corpo de tutores que tinham acesso prioritário aos créditos do Banco Social, sendo concedido, também, o apoio derivado de outros planos sociais e de incentivo à produção. Assim, estes beneficiários são vistos como sujeitos passivos que estão apenas sob os cuidados do Estado. Em verdade, eles são dinâmicos e são dignos do apoio municipal. Mas, dentro da estrutura do programa, o grupo de mulheres com esse perfil era uma minoria numérica.

Com efeito, a maioria das beneficiárias, ou seja, as que não constituíram micro-empreendimentos e que geralmente participavam dos projetos comunitários, teria, na perspectiva dos executores do programa, um escasso horizonte de superação por conta de sua “condição” de gênero. A justificativa seria dada preponderantemente por dois fatores: a responsabilidade dessas mulheres com o cuidado dos filhos, situação considerada imutável pelos agentes públicos; e pelo baixo nível educacional dessas mulheres. No melhor dos cenários, um programa social poderia capacitá-las, mas esse capital humano só teria como porta de saída da pobreza a expectativa em melhorar o bem-estar da família, essencialmente pela criação dos filhos que seriam adultos com mais capacidade de ingresso no mercado formal de trabalho, mas jamais com sua própria inserção nesse mercado. Logo, maternidade, cuidado dos filhos e baixo nível educacional integram os três símbolos culturais básicos desse segmento de beneficiárias do Plan Jefes e Jefas de Hogar Desocupados, sobre os quais os

[42] O termo utilizado pela autora em espanhol era *auto-empleo*, significando uma forma de auferir renda por si própria, com seu próprio empreendimento, sem ser empregado de uma pessoa jurídica ou física, tampouco ser servidor do Estado ou beneficiário de algum programa assistencial.

agentes públicos entenderam que pouco poderiam ajudar (RODRÍGUEZ GUSTÁ, 2013, p. 161).

Percebe-se, assim, que o discurso construído em torno dessas mulheres não vislumbra a possibilidade de transformação do contexto social adverso, o que necessitaria de um contínuo apoio do Estado. A contradição percebida diz respeito ao fato de que a mensagem oficial era a de que elas mesmas deveriam se comprometer em buscar um maior empoderamento e transformar o ambiente em que viviam. Desse modo, sem a oportunidade de obterem recursos materiais e sociais, uma mudança dessa dimensão não é factível.

> En suma, se considera que estas destinatarias, con escasas competencias culturales para insertarse en el mercado formal, deberían, casi por ellas mismas, transformar sus condiciones inmediatas de vida o, eventualmente, resignarse a continuar dependiendo de un plan social. Los actores municipales ni siquiera mencionaron los *saberes* vinculados con la reproducción social que sí fueron considerados un capital humano significativo entre las emprendedoras (RODRÍGUEZ GUSTÁ, 2013, p.162).

O programa de transferência de renda condicionada argentino mais recente é o AUHPS. Com já mencionado, esse programa garante mais poder aquisitivo ao cidadão do que o PBF. Tanto no PBF, quanto no AUHPS há a necessidade de cumprimento de determinadas condições para o recebimento da renda, sendo esta uma estratégia de melhoria dos indicadores sociais ligados à saúde e à educação. No entanto, discute-se se esse fator é positivo ou negativo no que tange ao empoderamento do cidadão, especialmente da mulher. Isso porque, no Brasil e na Argentina, culturalmente é a mulher a responsável pelo cuidado com a família e, por consequência, é quem se responsabilizará pelo cumprimento das condicionalidades.

Com efeito, o relatório da CEPAL (2014) demonstrou que houve uma saída significativa do mercado de trabalho das mulheres, em idade economicamente ativa, de famílias que ingressaram na AUHPS. No Brasil, contudo, as mulheres não saíram do mercado de trabalho, mas reduziram o número de horas externas trabalhadas e remuneradas. Já os homens das zonas rurais, também beneficiários do PBF, aumentaram as horas externas trabalhadas. “[...] en zonas rurales los hombres participantes en el mismo programa tienden a aumentar sus horas semanales trabajadas, mientras que la proporción de mujeres que trabajan disminuye 13 puntos porcentuales” (CEPAL, 2014, p. 20).

Percebeu-se que as argentinas que abandonaram o mercado de trabalho eram subempregadas, especialmente no trabalho doméstico informal. Assim, é importante verificar duas dimensões desse fenômeno: a primeira, o empoderamento da mulher por meio do AUHPS a levou a não admitir formas aviltantes de trabalho; e a segunda, a mulher está retornando ao trabalho em casa porque o cumprimento das condicionalidades do AUHPS demanda muito tempo, reduzindo sua carga horária dedicada ao trabalho externo.

> Estos impactos negativos podrían ser causados por el tiempo requerido para dar cumplimiento a las condicionalidades de los programas y por la carga de responsabilidad de su cumplimiento, asignada primordialmente a las mujeres. De ser así, ese efecto podría ser corregido fomentando una cultura de corresponsabilidad dentro del hogar en el cumplimiento de las condicionalidades y fortaleciendo la economía del cuidado, sobre todo en sectores pobres, donde las familias no acceden a soluciones de mercado para resolver problemas de cuidado de niños, ancianos y enfermos (CEPAL, 2014, p. 20).

Nesse ponto, convém mencionar que o abandono do mercado de trabalho pela mulher é geralmente uma consequência de sua sobrecarga entre o trabalho externo à casa e o trabalho de cuidado com a casa e com os demais membros da família. À vista disso, Costa (2008) lembra que abandonar o mercado de trabalho é uma das estratégias para fazer frente às responsabilidades familiares no caso das mulheres, mas não no caso dos homens, advertindo que o abandono voluntário do mercado laboral é uma estratégia não compartilhada por mulheres de diferentes qualificações. Aquelas que têm uma qualificação mais alta delegam o trabalho da casa, os filhos ou pessoas dependentes, às pessoas que contratam ou os serviços privados (creches, no caso de crianças, residências ou centros durante o dia para pessoas que necessitem de cuidado). Isso é possível porque, ao receber um salário alto pelo seu trabalho, compensa o gasto para deixar seus familiares sob cuidados de outros. A mulher com baixa qualificação e baixo salário, contudo, não dispõe de tantos recursos. O avanço na igualdade entre homens e mulheres somente pode conseguir-se na medida em que se compartilhem tarefas, em um nível de corresponsabilidade. A distribuição do tempo dedicado ao cuidado entre homens e mulheres está condicionada pela disponibilidade dos serviços de cuidado, de qualidade e a preços acessíveis, da possibilidade de desfrutar de intervalos remunerados para o cuidado de familiares (crianças e pessoas idosas) e das fontes de financiamento.

Nessa acepção teórica, Cerruti (2003) lembra que,

> La tensión que se produce entre el inequitativo reparto de las responsabilidades de cuidado y la participación de las mujeres en el mercado de empleo es evidente, y cobra mayor importancia en momentos en que la tasa de participación femenina ha alcanzado niveles históricos en la región. Claro que tal tensión presenta rasgos diferenciados según los niveles socioeconómicos. En los hogares de estratos medios y altos, las mujeres tienen trayectorias laborales más estables y formales, potenciado este hecho, entre otros aspectos, por la posibilidad de contar en la organización de las actividades de cuidado con servicio doméstico contratado, apoyo de familiares (madres y suegras) y colaboración de los cónyuges varones. En los hogares de estratos más bajos, por el contrario, las mujeres experimentan trayectorias laborales intermitentes.

Seguindo a concepção do ciclo das políticas públicas, essa desigualdade de gênero percebida configura um problema na avaliação do programa social implementado. Dessa maneira, um caminho propositivo é a ideia de pensar o tratamento da pobreza sob o viés da economia do cuidado. Rodríguez Enríquez (2007) entende que a divisão sexual do trabalho, ou seja, a designação das tarefas como especificamente masculinas ou femininas, é a fonte das desigualdades de gênero manifestadas no ambiente de trabalho, produtivo e reprodutivo, remunerado e não remunerado. Nesse sentido, o trabalho persiste como elemento essencial do funcionamento da economia, sendo afetado e determinado pelas características da nova ordem econômica internacional. Isso posto, a economia do cuidado inter-relaciona-se com os processos econômicos presentes nesse novo contexto econômico, devendo ser um modelo de desenvolvimento alternativo, especialmente na América Latina.

A atenção dessa teoria diz respeito, principalmente, àqueles indivíduos que cuidam de outras pessoas, fornecendo-lhes os elementos físicos e simbólicos imprescindíveis para sua sobrevivência em sociedade. O cuidado se refere a bens e atividades que permitem às pessoas a alimentação, a educação, a saúde e a viverem em um ambiente adequado. A associação do termo cuidado com o conceito de economia implica em concentrar-se nos aspectos deste segmento que gerem ou contribuam para a geração de um valor econômico. Assim, o que particularmente interessa à economia do cuidado é a relação que existe entre a maneira que as sociedades organizam o cuidado de seus membros e o funcionamento do sistema econômico (UNIFEM, 2000).

Ressalte-se, aqui, que o senso comum sustenta que as mulheres estão naturalmente mais aptas para cuidar das crianças, dos idosos e dos doentes do que os demais adultos da família. Contudo, Rodríguez Enríquez (2007) lembra que não há

evidências científicas que sustentem essa aptidão biológica e que a especialização das mulheres no exercício dessas atividades é uma construção social, baseada em práticas patriarcais hegemônicas.

Acrescentando mais um argumento ao debate, Williams (2000) aborda que o fortalecimento da ideia de domesticidade da mulher possui duas características primordiais. A primeira é a organização do mercado de trabalho pautada na noção de um trabalhador ideal, o qual ocupa todo o seu tempo, trabalha muitas horas extras e destina pouco tempo às tarefas de manutenção e limpeza da casa e das pessoas dependentes da família. A segunda característica diz respeito ao sistema de prestação dos serviços de cuidado, que marginaliza os que desenvolvem essa tarefa. Tal situação reflete na discriminação de gênero no mercado de trabalho, tendo em vista que as mulheres têm menor possibilidade do que os homens de converterem-se em trabalhadoras ideais, pois detêm grande parte de seu tempo ocupado com as responsabilidades domésticas. Por essa razão, grande parte das mulheres não chegam a ser trabalhadoras ideias, sendo segregadas aos trabalhos disponíveis em tempo parcial, de menor responsabilidade e com uma limitação às possibilidades de desenvolvimento de suas carreiras.

O evidente progresso na inserção das mulheres no mercado de trabalho nas últimas décadas não é acompanhado da inserção dos homens nas tarefas de cuidado. Diante disso, Fraser (1997) lembra que a desigualdade de gênero associada à domesticidade atualmente é um mecanismo estrutural e impessoal, que são percebidos em formas culturais mais fluídas. Consequência disso é a reprodução da subordinação, ainda que as mulheres atuem crescentemente como indivíduos que não estão subordinados ao comando direto de um homem. O reforço dessa ideia de domesticidade está no consenso social de que as crianças devem ser criadas por suas genitoras. A expectativa da sociedade é de que as mães dispensem todo tempo, amor e dedicação a seus filhos, o que não se estende aos pais.

Justamente nesse ponto que a ausência de uma política pública de cuidado se torna relevante. A paulatina entrada das mulheres no mercado de trabalho, o lento processo de desconstrução da ideia tradicional de família patriarcal, unidos ao profundo processo de retração das instituições do Estado do Bem-Estar, impuseram um cenário crítico para a organização do cuidado. Rodríguez Enríquez (2007) salienta que esse conjunto de fatores é mais grave na população mais pobre e fora do mercado formal de trabalho. Apesar disso, não existe nos países latino-americanos um

consenso sobre a necessidade de uma política pública de cuidado, a qual integre e coordene a participação das famílias, do Estado e do mercado na resolução coletiva de problemas sociais. De modo diverso, os processos de reformas e reduções orçamentárias evidenciam o aprofundamento da retração do Estado de suas responsabilidades na economia do cuidado e aumentam a segmentação do acesso à oferta privada desse tipo de serviço.

Diante disso, uma alternativa sugerida pela CEPAL (2014) é a implantação de uma cultura de corresponsabilidade, dividindo o dever de cuidado da mulher com os demais membros da família e evitando que ela se retire do mercado de trabalho.

O estudo sobre macroeconomia e gênero de Elson e Catagay (2000) encontrou três aspectos presentes nas políticas macroeconômicas que afetam de maneira particularmente negativa a equidade de gênero. O primeiro é o chamado viés recessivo, referindo-se à perda de capacidade governamental para enfrentar efetivamente processos econômicos recessivos, devido ao tipo de política que são obrigados a adotar com o fim de atrair e reter capital internacional. Nesse sentido, os governos são compelidos a aplicar políticas econômicas ortodoxas que garantem a estabilidade macro requerida pelos fluxos de capital internacional. Dessa maneira, qualquer ação anticíclica que implique em aumento do gasto, regulação do mercado ou controle da livre iniciativa dos capitais não é bem aceita. O impacto dessa restrição da atuação estatal é maior sobre as mulheres porque são mais vulneráveis à perda dos empregos formais, estão sobrerrepresentadas no emprego informal e assumem a maior responsabilidade na tarefa de amortizar os efeitos negativos da recessão familiar.

A segunda dimensão diz respeito aos provedores masculinos, onde as políticas adotadas pelos governos são baseadas na suposição de que os salários auferidos por eles satisfazem as necessidades dos membros dependentes da família, incluindo o direito aos benefícios sociais.

Por fim, a terceira dimensão é ligada à mercantilização, assinalando que os antigos benefícios sociais distribuídos pelo Estado do Bem-Estar estão sendo substituídos por prestações sociais individualizadas e de mercado destinadas às pessoas que podem adquiri-las. Isso significa um retorno ao âmbito doméstico de algumas responsabilidades que tinham sido assumidas coletivamente. Para quem não pode acessar com seus próprios recursos essas prestações sociais, resta a alternativa da pobreza e da sobrecarga de trabalho.

Para institucionalizar práticas que promovam a justiça de gênero, é necessário construir imagens e signos culturais que salientem as necessidades específicas das mulheres, bem como as dificuldades enfrentadas por suas trajetórias de vida e as relações familiares em que estão inseridas. As políticas públicas estudadas consideram noções de gênero estereotipadas, especialmente entre os mais vulneráveis e, dentro desse grupo, as mais afetadas são as mulheres, que necessitam da abordagem da assistência pública emoldurada na ideia de economia do cuidado.

Consequentemente, na ausência de uma perspectiva de gênero nas políticas de promoção do emprego não seria tão diferente das de assistência compensatória. A agenda de gênero é potencialmente complementar para o desenvolvimento econômico e social, mas requer que o Estado seja capaz de reconhecer, interpretar e avaliar plenamente a contribuição das tarefas de assistência à produção e bem-estar . Além disso, seria possível conceituar cuidado como um bem público e , como tal, deve ser fornecido pelas instituições para garantir o acesso universal. Tanto no caso das mulheres que se consolidaram com os microempreendimentos na esfera da Economia Social, quanto para aquelas com maiores dificuldades de inserção no mercado formal de trabalho, as medidas de reconhecimento social da atividade são essenciais para uma justiça de gênero perene.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa elaborada culminou com a construção de conclusões temporárias e parciais, típicas do conhecimento científico, as quais são passíveis de ressignificações e novas interpretações conforme surjam teorias originais, parâmetros investigatórios mais precisos, aumento na diversidade de índices sociais e/ou alteração de valores dos indicadores sociais atuais.

O momento da conclusão importa na retomada do percurso investigativo: iniciou-se com a abordagem sobre a moralidade do tratamento da nova pobreza urbana na Europa industrializada, passando à averiguação da mudança do paradigma moral e político que garantiu a proteção do indivíduo em relação à sociedade e culminando com a busca pela desmitificação de ideias do liberalismo radical justificantes da concentração de bens sociais; a seguir, realizou-se o estudo sobre o Programa Bolsa Família como mecanismo de atenuação da pobreza, delimitando a pesquisa de acordo com o desenvolvimento do constitucionalismo brasileiro e definindo os grupos sociais mais afetados por essa política pública; por fim, definiu-se o panorama latino-americano de tratamento da pobreza para, a seguir, realizar-se o estudo do caso das políticas focalizadas de segunda geração da Argentina, especialmente, o Asignación Universal por Hijo para Previdencia Social e o Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados.

Saliente-se, ainda, que se atingiu o objetivo geral da investigação proposta, qual seja, apresentou-se as concepções contemporâneas de justiça social, analisou-se os indicadores sociais referentes ao programa Bolsa Família, elaborou-se o estudo do caso do programa de transferência de renda condicionada argentino e verificou-se que esse modelo de política pública é capaz de empoderar o cidadão em situação de extrema pobreza a ponto de promover a justiça social, desde que sejam repensadas as condicionalidades sob o viés da transversalidade de gênero.

O problema foi apresentado pela indagação: a atual forma de atuação estatal de eliminação da extrema pobreza, baseada em programas de transferência de renda, é apta a promover a justiça social, especialmente por meio do empoderamento dos grupos sociais mais vulneráveis?

A hipótese confirmada foi a segunda falseada, a qual aduz que, especialmente no caso do Bolsa Família, existem problemas relativos à obrigatoriedade de cumprimento dos compromissos que acompanham a transferência de renda,

principalmente pela maior responsabilização da mulher no cumprimento das condicionalidades, em clara desigualdade de gênero. Assim, resta ao Estado a readequação das condicionalidades, uma vez que a justiça social, tal como preconizada nas modernas teorias da justiça, engloba mais do que o fator econômico, mas também a oportunidade de desenvolvimento das capacidades de todos os membros da família. Com isso, visualiza-se que essa forma de política pública empodera somente parte dos cidadãos no processo de justiça social.

À vista disso, entende-se que o problema da pesquisa foi respondido, alcançando-se os objetivos específicos e concluindo-se pela confirmação da hipótese que indica a aptidão parcial da forma de tratamento da pobreza para a consecução da justiça social.

Assim sendo, resta expor algumas considerações imprescindíveis à conclusão deste trabalho investigativo.

1-Na esteira da moral utilitarista, o pobre tem suprimidas as liberdades individuais em benefício da sociedade, que deve adequá-lo ao exercício de uma atividade econômica apta à observância concomitante de duas características: preenchimento de uma lacuna na cadeia produtiva, considerando, sempre que possível, as aptidões individuais para o exercício do trabalho, tendo em vista que assim o resultado tende a ser mais vantajoso para a sociedade; e buscar o controle social por meio da retribuição pelo trabalho exercido do suficiente apenas para a subsistência, impossibilitando qualquer acúmulo de riqueza que possa resultar em ascensão social e mudança do *status quo*.

Por essa lógica perversa, a disponibilidade em larga escala de mão-de-obra seria a grande vantagem da concentração de muitos indivíduos em situação de pobreza. O cenário descrito pode ser ainda mais lucrativo com o acréscimo da estratégica criminalização do ócio e da mendicância, possibilitando a legalidade (e moralidade) da utilização de trabalhadores sem quaisquer direitos ou garantias individuais, tal como Bentham propõe no ideal de prisão-fábrica, orfanatos-fábrica e demais criações panópticas. O resgate do discurso utilitarista do século XVIII, em um momento histórico marcado pela propagação da fome e de doenças, fundamenta-se no fato de que, em momentos de crise, os membros mais vulneráveis do corpo social são considerados culpados por sua própria situação. Desse modo, no lugar de receberem o tratamento estatal mais protetivo e acolhedor, são penalizados pela situação social em que se encontram.

2-A redescoberta da filosofia moral na Justiça como Equidade ou Justiça como Imparcialidade, desvelou uma nova perspectiva sobre a forma de participação do indivíduo no sistema de cooperação social. A novidade aqui é que o trabalho produtivo e incansável, como única forma de integração dos mais pobres, foi substituído pelas ideias de garantia a todos os indivíduos a possibilidade de desenvolverem as capacidades necessárias para serem uma pessoa no sentido político. Nesse sentido, torna-se insuficiente a garantia do mínimo para sobrevivência, sendo necessário a construção de estruturas sociais estimuladoras do agir razoável e com racionalidade. A originalidade desse mínimo social, compreendido como a distribuição equitativa dos bens primários, passou a ser o parâmetro de uma sociedade justa. A felicidade matemática dos utilitaristas, que desconsiderava o problema da desigualdade distributiva dos bens sociais, cedeu lugar à criação de mecanismos que objetivam reduzir as desigualdades sociais, como o Princípio da Diferença. Contudo, ressalve-se que se trata de uma teoria da justiça de caráter liberal, que não propõe a igualdade absoluta, admitindo haver uma sociedade justa e igualitária, mesmo com grandes diferenças na distribuição dos bens primários. Sua relevância está em ser a mais completa e debatida teoria da justiça entre as já construídas, mas estando longe de ser perfeita. Isso porque, sendo uma teoria totalizante, sua lógica só funciona em sociedades fechadas, o que é inimaginável no atual cenário de globalização.

3- A atuação pública no tratamento de um problema social representa uma escolha realizada pelo administrador público sobre um determinado setor da sociedade que necessitava de alguma espécie de política pública. No entanto, a eleição da forma e do setor social alvo deve ser pautada por algum critério razoável. Assim, investir em uma determinada área necessariamente implica deixar de investir em outra, ou seja, a escolha do administrador público, apesar de geralmente ser discricionária, deve ser pautada em um interesse público legítimo. Diante disso, interessa compreender que, pela perspectiva da razão pública na Justiça como Equidade, os indivíduos que detêm o poder de decidir as prioridades de atuação do Estado, ou seja, os que fazem parte do fórum político público, devem ser instruídos e motivados a atuarem publicamente em função de valores públicos, e nunca de valores pessoais. Somente essa forma de agir legitima o dever de civilidade mútua. Apesar de alguns autores, como David Schmidtz, apontarem uma certa ingenuidade desse aspecto da teoria de Rawls, uma vez que estabelece um dever moral de agir, acredita-se na viabilidade dessa ideia para a construção de uma consciência coletiva.

4-A abordagem comunitarista, por sua vez, contribuiu significativamente com a análise da desigualdade social ao revelar seus dois principais efeitos negativos: o fiscal e o cívico. Particularmente sobre o segundo, atribui-se ao Estado a tarefa de reconstruir a infraestrutura cívica, o que possibilitaria a redução das barreiras de classes presentes no acesso aos direitos fundamentais, como educação, saúde e lazer, uma vez que se todos, independentemente da classe social, frequentassem as mesmas escolas, os mesmos hospitais e as mesmas praças, haveria uma tendência de melhoria da prestação desses serviços essenciais.

5-A proteção social dos indivíduos mais vulneráveis tornou-se uma constante no âmbito das Cartas elaboradas no contexto do constitucionalismo contemporâneo. Contudo, a efetividade desse novo paradigma depende da elaboração e da implementação de uma adequada política pública, a qual requer, invariavelmente, a aplicação de recursos públicos. Do contrário, relegariam-se os dispositivos constitucionais à instância de meras cartas de boas intenções, no lugar de verdadeiras cláusulas de transformação social. Descreve-se, assim, o grande desafio do Estado contemporâneo: estimular o crescimento econômico em conjunto com o desenvolvimento humano. A pesquisa realizada destacou que essa dupla expansão não ocorre no Brasil, uma vez que o capital financeiro emigra para outro país sempre que as condições do mercado desfavorecem sua permanência. Com isso, o objetivo estatal de arrecadar mais para implementar melhores políticas públicas não é viabilizado, dentre outros motivos, pelo deslocamento constante e incontrolável do capital financeiro internacional.

6-O Programa Bolsa Família corresponde a um modelo complexo, intersetorial, abrangendo todo o país com o fim de alcançar o objetivo constitucional de erradicar a pobreza. Por conta dessas características peculiares, é possível compreender que ele transcende a esfera de mero programa de governo, aproximando-se do conceito de política pública. Apesar disso, a natureza jurídica desse benefício não é a de direito social, relegando sua permanência à vontade política do Executivo Federal. Por essa acepção, entende-se a necessidade de revisão da hierarquia normativa dessa verdadeira política pública para enquadrá-la no corpo constitucional, tendo em vista que, na atual formatação, sua continuidade depende de mecanismos interpretativos capazes de gerar um ambiente de insegurança jurídica incompatível com a ideia de proteção social e garantia de renda mínima.

7-Destaque-se, ainda, uma reflexão acerca da posição do PBF na justiça como equidade. A análise de trabalhos científicos indicou uma tendência diferenciada entre os filósofos, que o enquadram como política apta a proporcionar as condições materiais mínimas pré-existentes, e os constitucionalistas, para quem essa política pública seria a forma de realização do Princípio da Diferença no momento do consenso sobreposto. Considerando-se que o contexto socioeconômico brasileiro do início dos anos 2000 é muito diferente do atual, entende-se que, superado o momento emergencial de combate à fome, é tempo de pensar em desenvolvimento social. Considerando todas as cinco categorias de bens primários propostas por Rawls, entende-se que as dimensões continentais do país impedem uma única resposta para todas as regiões. Entretanto, depreende-se que não seria o caso de realização do Princípio da Diferença, tendo em vista que o valor percebido por cada família é pequeno e que o esforço nacional empreendido, correspondente a quanto do PIB se gasta com esse programa, também é baixo. O Princípio da Diferença prevê que o valor redistribuído do empreendedor ou talentoso aos trabalhadores ou vulneráveis deve ser o bastante para melhorar sua qualidade de vida e não tão alto que deixe de incentivar a atividade produtiva. Assim, um mecanismo apto a alcançar essa dupla perspectiva é o Imposto sobre Grandes Fortunas, no caso brasileiro, ou o Imposto Mundial e Progressivo sobre o Capital, como proposto por Piketty. O PBF consiste, no formato atual, em uma política de garantia de condições materiais mínimas, conforme apontam autores da filosofia política.

8- Convenciona-se que o PBF é o caminho correto para alcançar a justiça social, mas ainda não é a política pública definitiva para tanto. O Brasil partiu de um patamar muito baixo de desenvolvimento humano e só agora, depois de mais de dez anos dessa política aplanadora é possível iniciar uma trajetória de empoderamento do cidadão, haja vista o número de famílias que conseguiram romper o círculo intergeracional da miséria e da pobreza. Ressalte-se que abandonar esse caminho é retornar cidadãos a uma esfera de extrema pobreza e sem quaisquer perspectivas de empoderamento.

9- O cidadão ativo é aquele que se encontra sob a égide de um verdadeiro Estado Democrático de Direito, uma vez que ele se submete às decisões políticas, mas também é incentivado e preparado para participar das escolhas públicas. Outrossim, determinar a cidadania plena envolve mais do que garantir formalmente sua forma de ação, atribuindo o poder da maioria na definição do resultado. Passa pelo desenvolvimento de mecanismos que consigam trazer as reflexões próprias de cada

cidadão sobre as questões políticas mais importantes para sua vida cotidiana, sem, contudo, deixar de considerar as minorias nas justas reivindicações representadas por grupos multiculturais. Com efeito, a abolição inacabada é um dos fatores preponderantes na cidadania defeituosa da população negra. Esse cenário poderia ser modificado por meio de políticas públicas que enfatizassem o negro como cidadão. Contudo, a sub-representação dessa parcela da sociedade no cenário político, exemplificada pela ausência de uma bancada dos direitos dos negros no Congresso, indica que será difícil uma mudança social profunda sem o empoderamento desse grupo vulnerável. Entende-se que o cidadão ativo brasileiro é homem, branco, não é pobre, vive nas áreas urbanas mais desenvolvidas, longe das periferias e próximo à infraestrutura de qualidade. Para essa parcela, a cidadania é plenamente efetiva, demonstrando que a participação nas escolhas públicas mais importantes, por meio da deliberação político-partidária, é um dos caminhos para que as minorias consigam modificar esse cenário.

10- O estudo dos programas de transferência de renda brasileiro e argentino foi guiado, nesta pesquisa, por uma linha que passou ao largo da tradicional análise da tríplice indagação: pró-natalista, fator de desestímulo ao trabalho externo remunerado e programa assistencialista. Percebe-se que o constante acompanhamento desses fatores permanece importante, mas não deve contingenciar as pesquisas que partem da ideia de que o estado da arte é que as três respostas são negativas, sendo necessário investigar sobre outros aspectos sociais que precisam ser desvelados por novos vieses investigativos.

11- O objetivo de incluir na seara das políticas públicas de tratamento da pobreza a transversalização na perspectiva de gênero pode ser inspirada por alguns exemplos encontrados nas experiências chilena e argentina. No Chile, O *Bono al Trabajo de la Mujer*, é uma forma de incentivar a trabalhadora entre 25 e 60 anos que obteve êxito em conseguir um trabalho formal. Já na Argentina, a iniciativa da Economia Social no Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, ao conceder microcréditos à mulher empreendedora, também é válida, desde que elabore uma estratégia que possibilite a conciliação entre trabalho doméstico e trabalho externo, evitando a sobrecarga da mulher. Por fim, na esteira da Economia do Cuidado, interessa propor que o cuidado seja considerado um bem público, criando-se políticas públicas nesse sentido, desconstruindo os estereótipos de gênero nas instituições sociais e fomentando a

criação de uma genuína cultura de corresponsabilidade entre homens e mulheres, ressignificando seus papeis sociais.

6 REFERÊNCIAS

ANDRENACCI, L.; F. REPETTO. **Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latino-americana**. 2006. Disponível em: < http://www.rau.edu.uy/fcs/dts/Politicassociales/Andrenacci_Repetto.pdf >. Acesso em: 15 de julho de 2015.

ANISTIA INTERNACIONAL. **Jovem negro vivo**. Disponível em: < https://anistia.org.br/campanhas/jovemnegrovivo/ > Acesso em: 05 de julho de 2015.

ANSES. Administracion Nacional de Seguridad Social General. **Asignación Universal por Hijo para Protección Social**. Buenos Aires, 2012. Disponível em: < http://ansesresponde.anses.gob.ar/asignacion-universal-por-hijo/que-es-la-asignacion-universal-por-hijo-para-proteccion-social-auh-105 >. Acesso em: 24 de novembro de 2015.

ANSES. Administracion Nacional de Seguridad Social. **Asignaciones Familiares de Trabajadores.** Montos Vigentes. 1 de novembro de 2013. Disponível em: <http://www.anses.gob.ar/trabajadores/asignaciones-familiares-Trabajadores/montos-vigentes-334>. Acesso em: 13 de julho de 2014.

ARGENTINA. **Decreto n° 1602/09**. Disponível em: < http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:pOJTaIB2R00J:www.trabajo.gba.gov.ar/informacion/genero/legislacion/Decreto_1602.doc+&cd=2&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br >. Acesso em: 25 de novembro de 2015.

ARGENTINA. Ministerio de Desarrollo Social. **Argentina Trabaja. Ingreso Social con Trabajo.** Buenos Aires, 2011. Disponível em: <http://www.desarrollosocial.gob.ar/ingresosocialcontrabajo/114>. Acesso em: 12 de abril de 2015.

ARGENTINA. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. **Presupuesto 2013: resumen.** Buenos Aires, 2013. Disponível em:<http://www.mecon.gov.ar/onp/html/presupresumen/resum13.pdf>. Acesso em 15 de julho de 2014.

BADINTER, Elizabeth. **Um amor conquistado: o mito do amor materno**. São Paulo: Círculo do Livro, 1998.

BALBACHEVISKY, Elizabeth. **Stuart Mill: liberdade e representação**. *In*: WEFFORT, Francisco C. (Org.). **Os clássicos da política.** 10. ed. São Paulo: Ática, 2. Volume, 2004.

BANCO MUNDIAL. **World Development Report 2000/2001: attacking poverty**. Washington, D. C, Oxford University Press. 2000.

BBC. **Brasil é o número 146 no ranking de mulheres no parlamento**. Disponível em: <

http://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2008/03/080305_mulheresparlamentorw.shtml > Acesso em: 30 de junho de 2015.

BEAUCHAMP, Tom L.; CHILDRESS, James. **Princípios de ética biomédica**. Trad. Luciana Pudenzi. São Paulo: Loyola, 2002, p. 39. *In:* ZAMBAM, Neuro José. **A teoria da justiça em John Rawls: uma leitura**. Passo Fundo: UPF, 2004.

BENTHAM, Jeremy. **O panóptico ou A casa de inspeção.** *In*: SILVA, Tomaz Tadeu da (Org.). **O panóptico.** Belo Horizonte: Autêntica, 2000.

BENTHAM, Jeremy. **Uma introdução aos princípios da moral e da legislação**. Tradução: Luiz João Baraúna. 3. Ed. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

BENTHAM, Jeremy. **Writings on the Poor Laws: the collected Works of Jeremy Bentham**. Michael Quinn (Org.) Vol. 1. Oxford, New York: Oxford University Press, 2001.

BERCOVICI, Gilberto. **A Constituição Dirigente e a Constitucionalização de Tudo (ou do nada).** *In:* SOUZA NETO, Cláudio Pereira; SARMENTO, Daniel. (Coord.). A constitucionalização do direito – fundamentos teóricos e aplicações específicas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 168 e ss.

BERLIN, Isaiah. **Estudos sobre a humanidade:** uma antologia de ensaios. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

BITENCOURT, Caroline Muller. **Controle jurisdicional de políticas públicas.** Porto Alegre: Núria Fabris, 2013.

BOBBIO, Norberto. **Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito**. Barueri, SP: Manole, 2007.

BOGANI, Esteban; GROSSO, Marco; PHILIPP, Ernesto; SALVIA, Agustín y ZELARAYÁN, Julio. **El comportamiento de las mujeres, hombres y hogares participantes en el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados**. Revista Argentina de Sociología, Ano 3, N. 5, 2005, p. 183-201.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 9. Ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

BORCHARDT, Julian; MARX, Karl. **O capital.** 7. ed. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1982.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PLP n° 202/1989.** Disponível em: < http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=21594 > Acesso em 27 de junho de 2015.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PLP n° 277/2008.** Disponível em: < http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=388149 > Acesso em: 27 de junho de 2015.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Decreto Legislativo de Sustação de Atos Normativos do Poder Executivo n° 122/2015 do Sr. Flavinho e outros.** Disponível em: < http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1430832 > Acesso em: 28 de ago de 2015.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n° 468/2015 do Sr. Professor Victório Galli e outros.** Disponível em: < http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1303508&filename=PL+468/2015 > Acesso em: 28 de ago de 2015.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n° 907/2015 do Sr. Missionário José Olímpio.** Disponível em: < http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1313929&filename=PL+907/2015 > Acesso em: 28 de ago de 2015.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição n° 12/2015 do Sr. Cabo Daciolo e outros.** Disponível em: < http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=C0AE60CDB07E7B5A294F2F99BA29E1E0.proposicoesWeb2?codteor=1313782&filename=PEC+12/2015 > Acesso em: 28 de ago de 2015.

BRASIL. **Câmara Federa**l. Disponível em: < http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/fiquePorDentro/temas/temas-anteriores-desativados-sem-texto-da-consultoria/mulheresnoparlamento/bancada-feminina > Acesso em: 30 de junho de 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm > Acesso em: 20 de out de 2015.

BRASIL. **Decreto n° 8232 de abril de 2004.** Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8232.htm >. Acesso em: 16 de novembro de 2014.

BRASIL. **Lei n° 8742, de 7 de dezembro de 1993.** Lei Orgânica da Assistência Social. Brasília: Senado Federal, 1993, art. 4°

BRASIL. Ministério da Educação. **Pronatec.** Disponível em: < http://pronatec.mec.gov.br/institucional-90037/o-que-e-o-pronatec > Acesso em: 25 de novembro de 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Condicionalidades do Programa Bolsa Família: perguntas frequentes.** Disponível em: <http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/bolsa-familia/condicionalidades/beneficiario/codicionalidades>. Acesso em: 01 de abril de 2014.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Bolsa Família: uma década de resultados para a cidadania**. Publicado em 07/08/2013.

Disponível em: <http://bolsafamilia10anos.mds.gov.br/node/124> Acesso em: 18 de novembro de 2013.

_____. Portal Brasil. **Reajuste do Bolsa Família.** Publicado em 20/05/2014. Disponível em: < http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2014/05/reajuste-do-bolsa-familia-comeca-a-ser-pago-em-junho>. Acesso em: 11 de outubro de 2014.

BRASIL. **Orçamento Federal de 2013**. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/educacao-orcamentaria/arquivo-ofat-2013/Orcamento_Federal_2013_WEB.pdf>. Acesso em: 01 de abr de 2014.

BRASIL. Portal Brasil. **Mulheres representam 93% da titularidade do Bolsa Família.** Publicada em 24/09/2013. Disponível em:< http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2013/09/mulheres-representarm-93-da-titularidade-do-bolsa-familia> Acesso em: 07 de out de 2014.

BRASIL. **Senado Federal: PLS 315/2015**. Disponível em: < http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=121420> Acesso em: 27 de jun de 2015.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Recurso Extraordinário n° 120.305-6. Min. Marco Aurélio, Diário da Justiça, Seção I, 9 de junho de 1995, p. 17.236.

BUENO, Pimenta. **Direito público brasileiro e análise da constituição do império**. Rio de Janeiro: Nova Edição, 1958. *In:*

BUFFON, Marciano. **Tributação e dignidade humana: entre os direitos e deveres fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional.** 7. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

CAMARA, Guilherme Dornelas. **Os programas sociais de combate à pobreza na Argentina e no Brasil: uma abordagem da Filosofia da Libertação.** Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Escola de Administração, Porto Alegre, Rio Grande do Sul, 2014. Disponível em:< http://hdl.handle.net/10183/96901 >. Acesso em: 25 de abril de 2015.

CAMPOS, Amini Haddad; CORRÊA, Lindinalva Rodrigues. **Direitos humanos das mulheres**. Curitiba: Juruá, 2012.

CARDIM, Carlos Henrique. Apresentação. Brasília, 1999. *In:* RAWLS, John. **O liberalismo político.** 2. Ed. São Paulo: Ática, 2000.

CECCHINI, Simone; MADARIAGA, Aldo. **Programas de transferencia condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe.** Santiago: CEPAL/ASDI, 2011.

CEPAL. **Panorama social da América Latina — 1999-2000.** Santiago do Chile, 2000.

CEPAL/OIT. **Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe: los programas de transferencias condicionadas y el mercado laboral**. Santiago do Chile: Publicación de las Naciones Unidas, 2014. Disponível em: < http://www.cepal.org/es/publicaciones/36896-coyuntura-laboral-en-america-latina-y-el-caribe-los-programas-de-transferencias >. Acesso em: 12 de outubro de 2014.

CEPAL; Nações Unidas. **Objetivos del desarrollo del Milenio: una mirada desde America Latina y el Caribe.** 2005. Disponível em: < http://www.cepal.org/es/publicaciones/2797-objetivos-desarrollo-milenio-mirada-america-latina-caribe >. Acesso em: 12 de outubro de 2014.

CERRUTTI, Marcela.**Trabajo, organización familiar y relaciones de género en Buenos Aires.** *In:* WAINERMAN, Catalina (org.). Familia, trabajo y género. Un mundo de nuevas relaciones. Buenos Aires: UNICEF/Fondo de Cultura Económica, 2003.

CHIACHIO. Neiri B. **O Sistema Único de Assistência Social: perspectivas e desafios de uma realidade em movimento.** *In:* Berenice Rojas Couto (org.), Maria Carmelita Yazbek (org.), Maria Ozanira Silva(org.) e Raquel Raichelis(org.).O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento. Editora Cortez, São Paulo, 2010.

CHOMA, Jeferson. **As políticas sociais compensatórias e os governos de esquerda na América Latina.** Liga Internacional dos Trabalhadores Quarta Internacional. 30 março de 2010. Disponível em: <http://www.litci.org/pt/index.php?option=com_content&view=article&id=1755>. Acesso 12 de janeiro de 2015.

CITTADINO, Gisele. **Pluralismo, direito e justiça distributiva:** elementos da filosofia constitucional contemporânea. 3. Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

CORAGGIO, José Luis. **Princípios, Instituciones y Práticas de la Economía Social y Solidaria**. Buenos Aires: 2011. Disponível em: <http://www.coraggioeconomia.org/jlc_publicaciones_ep.htm>. Acesso em: 19 de abril de 2015.

CORDEIRO, Karine da Silva. **Direitos fundamentais sociais: dignidade da pessoa humana e mínimo existencial.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

CORTÉS, Rosalía; GROISMAN, Fernando; HOSOWSKI, Alejandro. **Transiciones ocupacionales: El caso del Plan Jefes y Jefas de Hogar.** Buenos Aires: Asociación Argentina de Estudios de Trabajo (ASET), 2003. Disponível em: < http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=1349425&pid=S1850-275X201300010000800009&lng=es >. Acesso em: 25 de novembro de 2015.

COSTA, Marli M. Moraes; HERMANY, Ricardo. **Constituição, espaço local e consolidação do capital social.** *In:* LEAL, Mônia Clarissa Henning (org.). Constitucionalismo Social: o papel dos sindicatos e da jurisdição na realização dos direitos sociais em tempos de globalização. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2008.

COSTA, Marli Marlene Moraes da; BELLOSO MARTÍN, Nuria. **Diálogos jurídicos entre Brasil e Espanha:** da exclusão social aos direitos sociais. 1. Ed. Porto Alegre: Imprensa Livre, 2008.

CUNHA JUNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 4. Ed. Salvador: Juspodivm, 2010.

CUSTÓDIO, André Viana. SOUZA, Ismael Francisco. **O Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos no contexto do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).** *In:* COSTA, Marli M. Moraes (org.). Direito e Políticas Públicas VIII. Curitiba: Multideia, 2013.

D'ELIA, Vanessa; CALABRIA, Alejandro; CALERO, Analia; Gaiada, Julio e Rottenschweiler, Sergio. **Asignación Universal por Hijo para Protección Social: Una política de inclusión para los más vulnerables.** Cidade do México, Revista Seguridad Social, n. 260. Disponível em: < http://www.ciss.org.mx/index_es.php?mod=revista >. Acesso em: 09 de abril de 2014.

DAEREN, Lieve. **Mujeres pobres: ¿prestadoras de servicios o sujetos de derechos? Los programas de superación de la pobreza en América Latina desde una mirada de género.** Ponencia presentada en el Seminario Internacional de políticas y programas de superación de la pobreza desde la gobernabilidad democrática y el género. Quito: CEPAL, 2004. Disponível em: < http://www.cepal.org/mujer/reuniones/quito/ldaeren.pdf >. Acesso em: 09 de abril de 2014.

DEGENSZAJN, Raquel Raichelis; COUTO, Berenice Rojas. **O Sistema Único de Assistência Social: uma realidade em movimento.** *In:* Berenice Rojas Couto (org.), Maria Carmelita Yazbek (org.), Maria Ozanira Silva(org.) e Raquel Raichelis(org.).O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento. Editora Cortez, São Paulo, 2010.

DEL TRONCO, José. **Entre la equidad distributiva y la legitimación política. El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados en Argentina**. Revista Perfiles Latinoamericanos. N. 6, p. 165-197, 2005. Disponível em: < http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=1314836&pid=S1850-275X201300010000800011&lng=es > Acesso em: 25 de nov de 2015.

DEL VECCHIO, Giorgio. **Sobre os Princípios Gerais do Direito: Direito, Estado e Filosofia.** Rio de Janeiro: Ed. Politécnica, 1952.

ELSON, Diane; CATAGAY, Nilufer. **The social content of macroeconomic policy in World Development**. Vol. 28, N. 7, 2000. Disponível em: < https://csde.washington.edu/~scurran/files/readings/May19/Elson.%20Social%20Content%20of%20Macroeconomic%20Policies.pdf >. Acesso em: 10 de novembro de 2014.

ESQUIVEL, Valeria. **Cuidado, economía y agendas políticas: una mirada conceptual sobre la 'organización social del cuidado' en América Latina**. *In:* Esquivel, Valeria (org.). La economía feminista desde América Latina. Una hoja de ruta sobre los debates actuales en la región. Santo Domingo: ONU Mujeres. 2012, p. 141-189. Disponível em: < http://www.unwomen.org/~/media/Headquarters/Media/Publications/es/Economiafeminist adesdeamericalatina.pdf > Acesso em: 25 de novembro de 2015.

FAUR, Eleonor. **Alimentando estereotipos. La re-familiarización y feminización del cuidado infantil en las políticas sociales de la Argentina**. Anais da V Jornadas de Investigación en Antropología Social. Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, 2008.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**. 4. Ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

FIDALGO, Lurdes. **(Re)construir a maternidade numa perspectiva discursiva.** Lisboa: Instituto Piaget, 2003.

FIORI, José Luís. **Globalização, hegemonia e império.** *In:* TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís (Orgs.). Poder e Dinheiro: uma economia política da globalização. 6 ed., Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1998, p. 87-150.

FLEURY, Sônia. **Política social, exclusión y equidad en América Latina en los 90**. Nueva Sociedad, n.156, 1998. Disponível em: < http://www.nuso.org/upload/articulos/2698_1.pdf > Acesso em: 15 de julho de 2015.

FORNA, Aminatta. **Mãe de todos os mitos: como a sociedade moela e reprime as mães.** Tradução: Angela Lobo de Andrade. Rio de Janeiro: Ediouro, 1999.

FOUCAULT, Michel. **A história da sexualidade I: a vontade de saber.** Rio de Janeiro: Edições Graal, 1988.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder.** 24. ed. Rio de Janeiro: Graal, 2007.

FRASER, Nancy. **Justice interruptus: critical reflections on the"postsocialist" condition.** Londres: Routledge, 1997.

G1. São Paulo. Diário. Disponível em: < http://g1.globo.com/economia/noticia/2014/09/apos-greve-geral-argentina-eleva-valor-do-salario-minimo-em-31.html >. Acesso em: 14 de novembro de 2014.

GARGARELLA, Roberto. **As teorias da justiça depois de Rawls: um breve manual de filosofia política.** São Paulo: Martins Fontes, 2012.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GOLBERT, Laura Susana. **De la Sociedad de Beneficiencia a los derechos sociales. Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.**

Disponível em: <http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/descargas/bess/LIBRO_De-la-Sociedad-de-la-Beneficencia2.pdf>. Acesso em: 14 de setembro de 2014.

GUERRA, Sidney. **Direitos humanos e cidadania**. São Paulo: Atlas, 2012.

HERMANY, Ricardo; COSTA, Dartagnan Limberger. **A necessária superação do modelo representativo hegemônico na construção do empoderamento social local.** Revista do Direito. Santa Cruz do Sul: Editora da UNISC, n° 32, julho/dezembro, 2009. Disponível em: < http://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/1189/888 > Acesso em: 02 de junho de 2015.

HINTZE, Susana; COSTA, María Ignacia. **La Reforma de las Asignaciones Familiares: aproximación al proceso político de la transformación de la protección**. *In:* DANANI, Claudia; HINTZE, Susana (coords.). Protecciones y Desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2011, p.154-179.

INESC, 2014. **Eleições 2014: o Congresso Nacional permanecerá desigual por mais quatro anos**. Disponível em: < http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-do-inesc/2014/outubro/eleicoes-2014-congresso-nacional-permanecera-desigual-nos-proximos-4-anos > Acesso em: 30 de junho de 2015.

IPEA. **Retrato das desigualdades de gênero e raça**. 4. Ed. Brasília: Ipea, 2011.

_____. **Nota Técnica n° 14.** Disponível em: <http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2013/marco/NotaTecnicaIPEA.pdf >. Acesso em: 01 de abril de 2014.

KLIKSBERG, B. **Desigualdade na América Latina: O debate adiado**. Trad. Sandra Valenzuela. 2. ed. São Paulo: Cortez. Brasília: UNESCO, 2001.

KORTEWEG, Anna C. **The Construction of Gendered Citizenship at the Welfare Office. An Ethnographic Comparison of Welfare-to-Work Workshops in the United States and the Netherlands**. Social Politics, Vol. 13, N. 3, p. 313-340, 2006. *In:* RODRÍGUEZ GUSTÁ, Ana Laura. ¿Destinatarias emprendedoras o beneficiarias dependientes?: Segmentaciones discursivas en la implementación municipal de una política social en la Argentina. Cuadernos de Antropología Social, Ed. N. 37, 2013, p.139-169.

LARMORE, Charles. **The Morals of Modernity**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996, p. 155. *In:* CITTADINO, Gisele. **Pluralismo, direito e justiça distributiva:** elementos da filosofia constitucional contemporânea. 3. Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

LARRABURE, Manuel; VIETA, Marcelo; SCHUGURENSKY, Daniel. **The "New Cooperativism" in Latin America: Worker-Recuperated Enterprise and Socialist Production Units**. Studies in the Education of Adults, Vol. 43, N. 2, 2011, p.181-196.

LASCH, Christopher. **Life in the Therapeutic State**. New York Review of Books, Vol. 27, 1980, p. 24-31.

LOVETT, Frank. **Uma teoria da justiça, de John Rawls: guia de leitura**. Tradução: Vinícius Figueira. Porto Alegre: Penso, 2013.

MADHOK, Sumi. **Autonomy, Gendered Subordination and Transcultural Dialogue**. Journal of Global Ethics, Vol. 3, N. 3, 2007, p. 335-357.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa.** 7. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MARQUES, Rosa Maria. **A importância do Bolsa Família nos municípios brasileiros**. Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, n.1, Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2005.

MARROW, Helen. **Immigrant Bureaucratic Incorporation. The Dual Role of Professional Missions and Government Policies**. American Sociological Review, Vol. 74, N. 5, 2009, p. 756-776.

MARTÍNEZ FRANZONI, Juliana; VOOREND, Koen. **Blacks, Whites, or Grays? Conditional Transfers and Gender Equality in Latin America**. Social Politics, Vol. 19, N. 3, 2012, p. 383-497.

MATURANA, Humberto R.; VERDEN-ZÖLLER, Gerda. **Amar e brincar: fundamentos esquecidos do humano.** Tradução de Humberto Mariotti e Lia Diskin. São Paulo: Palas Athena, 2004.

MAYOUX, Linda. **Tackling the Down Side: Social Capital, Women's Empowerment and Micro-Finance in Cameroon**. Development and Change. Vol. 32, N. 3, 2001, p. 435-464.

MAZZOLA, Roxana. **Nuevo Paradigma: la Asignación Universal por Hijo en la Argentina.** Buenos Aires: Prometeo Libros, 2012.

MERLINSKY, Gabriela; ROFMAN, Adriana**. Los programas de promoción de la economía social: ¿una nueva agenda para las políticas sociales?** *In*: F. H. Forni (org). Caminos solidarios de la economía argentina. Redes innovadoras para la integración. Buenos Aires: Ciccus, 2004, p. 161-190.

MEYER, Dagmar Elisabeth Estermann. **A politização contemporânea da maternidade: construindo um argumento.** Revista Gênero, Niterói: NUTEG-EDUFF, v. 6, n. 1, 2006.

MEZZAROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia S. **Manual de metodologia da pesquisa no Direito**. São Paulo: Saraiva, 2008.

MICHELMAN, Frank. **Brennan and democracy.** Princeton: Princeton University Press, 1999.

MILL, John Stuart. **A liberdade; Utilitarismo.** Tradução: Eunice Ostrensky. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

MILL, John Stuart. **Sistema de lógica dedutiva e indutiva e outros textos** / John Stuart Mill. Tradução: João Marcos Coelho e Pablo Rubén Mariconda. 3. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

MILLER, Jacques-Alain. **A máquina panóptica de Jeremy Bentham.** *In*:

SILVA, Tomaz Tadeu da (Org.). **O panóptico.** Belo Horizonte: Autêntica, 2000.

MOLYNEUX, Maxine. **Change and Continuity in Social Protection in Latin America Mothers at the Service of the State?** Geneva: UNSRID, 2007.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MOREIRA, Lisandra Espíndula; NARDI, Henrique Caetano. **Mãe é tudo igual? Enunciados produzindo maternidade(s) contemporânea(s)**. *In:* Estudos feministas / Universidade Federal de Santa Catarina. Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Centro de Comunicação e Expressão. V. 7, n. 1-2. Florianópolis: UFSC, 1999.

MOUFFE, Chantal. **Conversacion com Michael Walzer**. Tradução: Santos Toledo. *In* Leviatán, Revista de Hechos e Ideas, n° 48, 1992.

NADER, Paulo. **O ordenamento jurídico e as transformações sociais.** *In:* NEVES, Thiago Ferreira Cardoso (org.). Direito e Justiça Social: por uma sociedade mais justa, livre e solidária: estudos em homenagem ao Professor Sylvio Capanema de Souza. São Paulo: Atlas, 2013.

NASCIMENTO, Aline Fátima; REIS, Carlos Nelson. **Os programas de transferência de renda condicionada na América Latina: especificidades de uma realidade que se mantém.** Revista Políticas Públicas, São Luis, vol. 13, n. 2, p. 183-193, julho/dezembro 2009. Disponível em: < http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:-wjdvZtXyGkJ:www.revistapoliticaspublicas.ufma.br/site/download.php%3Fid_publicacao%3D205+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br > Acesso em: 21 de nov de 2015.

NERI, Marcelo Côrtes (org.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania.** Brasília: IPEA, 2013.

OLIVEIRA, Dennis de. **Abolição inacabada: o projeto das classes dominantes brasileiras.** Portal Forum, Porto Alegre, 13 de maio de 2015. Disponível na internet: < http://www.revistaforum.com.br/quilombo/2015/05/13/abolicao-inacabada-o-projeto-das-classes-dominantes-brasileiras/ > Acesso em: 30 de junho de 2015.

ONU PARA AS MULHERES. **Relatório Progresso das Mulheres no Mundo 2015-2016: Transformar as economias para realizar os direitos.** Disponível em: < http://www.onumulheres.org.br/ >. Acesso em: 30 de junho de 2015.

ONU. **Declaração do Milênio**. Disponível em: < file:///C:/Users/Tatiani/Documents/backup%20pen%20drive/teses%20sobre%20o%20AUH/declaracao_do_milenio.pdf >. Acesso em: 23 de novembro de 2015.

ONU. **PNUD 2013**.Disponível em: <http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=2425>. Acesso em: 01 de abril de 2014.

OPORTUNIDADES, Programa. Governo do México. Disponível em: <http://www.oportunidades.gob.mx>. Acesso em: 17 de junho de 2014.

PAUTASSI, Laura. **Beneficios y beneficiarias: análisis del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados de Argentina**. Buenos Aires: CELS, 2004.
PERALVA, Angelina. **O jovem como modelo cultural**. *In:* Juventude e Contemporaneidade. Coleção Educação para Todos. Brasília: UNESCO, MEC, ANPEd, 2007, p. 13-28.

PERROT, Michelle. **O inspetor Bentham.** *In*: SILVA, Tomaz Tadeu da (Org.). **O panóptico.** Belo Horizonte: Autêntica, 2000.

PESSANHA, José Américo Motta. **Apresentação do livro.** *In:* BENTHAM, Jeremy. Uma introdução aos princípios da moral e da legislação. Tradução: Luiz João Baraúna. 3. Ed. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI.** Tradução: Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PINSKY, Jaime; ELUF, Luiza Nagib**. Brasileiro(a) é assim mesmo: cidadania e preconceito.** São Paulo: Contexto, 1993.

POLANYI, Karl. **A grande transformação: as origens da nossa época.** 5. Ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

PORTO, Rosane Teresinha Carvalho; COSTA, Marli M. Moraes da. **Justiça Restaurativa & Gênero: por uma humanização que desarticule a violência.** Curitiba: Multideia, 2014.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento no Brasil (PNUD). **Programas de Transferência de Renda na América Latina e no Caribe**. 2008. Disponível em: <http://www.ipc-undp.org/PagePortb.do?id=164&active=3>. Acesso em: 12 de jan de 2015.

PROTEGE. **Red de protección social do Chile**. Disponível em: <http://www.redprotege.gov.cl>. Acesso em: 20 de jun 2015.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça.** São Paulo: Martins Fontes, 1997.
_____. **O liberalismo político.** 2. Ed. São Paulo: Ática, 2000.

_____. **Justiça e democracia.** Tradução: Irene A. Paternot. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

_____. **O direito dos povos.** São Paulo: Martins Fontes, 2001.

_____. **História da filosofia moral.** Barbara Herman (org.). Tradução: Ana Aguiar Cotrim. Revisão da tradução: Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

RIBEIRO, Darcy. **As Américas e a civilização: processo de formação e causas do desenvolvimento desigual dos povos americanos.** São Paulo: Companhia das letras, 2007.

RIZZI, Ester Gammardella. **Maquiavel, a virtù e a garantia da liberdade.** Revista Filosofia. Editora Escala. Disponível em: < http://filosofia.uol.com.br/filosofia/ideologia-sabedoria/33/artigo243075-3.asp > Acesso em: 29 de maio de 2015.

ROCA, Emilia. **Asignación Universal por Hijo (AUH): extensión de las asignaciones familiares**. Buenos Aires, Revista de Debate Público — Reflexión de Trabajo Social. Disponível em: < http://www.trabajosocial.fsoc.uba.ar/web_revista/PDF/6_roca.pdf >. Acesso em 09 de abril de 2014.

RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, Corina. **Economía del cuidado, equidad de género y nuevo orden económico internacional.** *In*: Del Sur hacia el Norte: Economía política del orden económico internacional emergente. Giron, Alicia; Correa, Eugenia (orgs.). CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 2007. Disponível em: < http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/sursur/giron_correa/22RodriguezE.pdf > . Acesso em: 25 de abril de 2015.

RODRÍGUEZ GUSTÁ, Ana Laura. **¿Destinatarias emprendedoras o beneficiarias dependientes?: Segmentaciones discursivas en la implementación municipal de una política social en la Argentina.** Cuadernos de Antropología Social, Ed. N. 37.

SACHS, Jeffrey. **O fim da pobreza: como acabar com a miséria mundial nos próximos vinte anos**. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

SANDEL, Michael J. **Justiça: o que é fazer a coisa certa**. 8. Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A globalização e as ciências sociais**. São Paulo: Cortez, 2011.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. 4. ed. São Paulo: Nobel, 1998.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 2. Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

_____. **Proibição de retrocesso, dignidade da pessoa humana e direitos sociais: manifestação de um constitucionalismo dirigente possível.** Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE). Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 15, setembro/outubro/novembro, 2008. Disponível na Internet: <http://www.direitodoestado.com.br/rere.asp>. Acesso em: 18 de novembro de 2013.

_____. **Dignidade (da pessoa) Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988.** 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015.

SARMENTO, Daniel. **Direitos fundamentais e relações privadas.** 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

SCHMIDT, João Pedro. **Exclusão, inclusão e capital social: o capital social nas ações de inclusão.** *In*: REIS, Jorge Renato (org.); LEAL, Rogério Gesta (org.). **Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**. 1. ed. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008.

SCHMIDTZ, David. **Os elementos da justiça.** Tradução: William Lagos; Revisão da tradução: Aníbal Mari. São Paulo: Ed. WMF Martins Fontes, 2009.

SCHWARZER, Helmut. **O Programa Bolsa Família e sua relevância para o conceito de Piso de Proteção Social da OIT**. *In:* CAMPELLO, Tereza (org.);

SEDESOL - Secretaría de Desarollo Social – México. Disponível em: <http://www.presidencia.gob.mx/programas>. Acesso em: 16 de jun de 2015.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

_____. **A ideia de justiça.** São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SILVA, Tomaz Tadeu da. Apresentação do livro O Panóptico. *In:* SILVA, Tomaz Tadeu da (Org.). **O panóptico.** Belo Horizonte: Autêntica, 2000.

SILVEIRA, Amélia (Coord.). **Roteiro básico para apresentação e editoração de teses, dissertações e monografias.** 3. ed., rev., atual. e ampl. Blumenau: Ed. da FURB, 2009.

SOARES, F. V.; BRITTO, T. **Dores do crescimento: os principais desafios dos programas de transferência de renda.** *In:* Centro Internacional de Pobreza – Revista One pager, n. 44, Agosto de 2008. Disponível em: <www.undp-povertycentre.org>. Acesso em: 20 de junho de 2015.

SOLANO, Carlos Barba (coordenador). **Projeto: La reforma social en América Latina en la encrucijada.Transferencias condicionadas de ingresos o universalización de la proteción social.** Fundación Carolina “Grupo de Trabajo

Pobreza y Politicas Sociales CLACSO. Disponível em: < http://pt.scribd.com/doc/56286801/Comparacion-Programa-Jefes-y-Jefas-de-Hogar-Desocupados- Plan-Familia-por-la-Inclusion-Social-y-Asignacion-Universal-por-Hijo-Argentina-Salta-Alva. > Acesso em: 15 de dezembro de 2015.

SORLEY, William Ritchie. Historia de la Filosofia Inglesa. Buenos Aires: Losada, 1951.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira. Consenso constitucional, neutralidade política e razão pública: elementos de teoria da constituição em Rawls. *In:* SARMENTO, Daniel; GALDINO, Flávio (orgs.). Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 181-204.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira; SARMENTO, Daniel. (Coord.). **A constitucionalização do direito – fundamentos teóricos e aplicações específicas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

STEIN, R.H. **As políticas de transferência de renda na Europa e na América Latina: recentes ou tardias estratégias de proteção social?** Tese de Doutorado. Universidade de Brasília. Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas – CEPPAC. Brasília-DF, 2005, p. 187.

STIGLITZ, Joseph E. **A Globalização e seus Malefícios**. São Paulo: Futura, 2002.

STREY, Marlene Neves. Mulher e trabalho. In.: ROSO, A.; MATTOS, F.B.; STREY, M. N. Gênero por escrito: saúde, identidade e trabalho. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1999.

TABBUSH, Constanza. **Contesting Gender Narratives in Development Policies: Women and Conditional Cash Transfers in Argentina.** Women in International Development (WID). Working Paper N. 292. Center for Gender in Global Context. Michigan State University, 2008.

TAYLOR, Charles. El multiculturalismo y la Política del Reconocimiento. Tradução: Mónica Utrilla de Neira. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.
TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário: valores e princípios constitucionais tributários.** Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

UGINO, Camila Kimie; MARQUES, Rosa Maria. **As reformas previdenciárias brasileiras: o cerco à proteção social.** *In*: Anais do XVI Encontro Nacional de Economia Política, Uberlândia, 2011.

VALENCIA LOMELÍ, Enrique. **Conditional Cash Transfers as Social Policy in Latin America: An Assessment of their Contributions and Limitations**. Annual Review of Sociology, Vol. 34, 2008, p. 475-499.

VASCONCELOS, Eduardo Mourão. **Complexidade e pesquisa interdisciplinar: epistemologia e metodologia operativa.** 5. Ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

VIEIRA, Listz. **Os argonautas da cidadania: a sociedade civil na globalização**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

WALZER, Michael. **Esferas da justiça: uma defesa do pluralismo e da igualdade**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

WEBER, Thadeu. **Ética e filosofia do Direito: autonomia e dignidade da pessoa humana.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

WEFFORT, Francisco C. **O populismo na Política brasileira.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

WERRET, Simon. **Potemkim e o panóptico: Samuel Bentham e a arquitetura do absolutismo na Rússia do século XVII.** In: SILVA, Tomaz Tadeu da (Org.). O panóptico**.** Belo Horizonte: Autêntica, 2000.

WILLIAMS, Joan. **Unbending gender. Why family and work conflict and what to do about it**. New York: Oxford University Press, 2000.

WOLKMER, Antônio Carlos. **História do Direito no Brasil.** Rio de Janeiro: Forense, 2002.

WORLD BANK. **Globalization and the role of public transfers in redistributing income in Latin America and the Caribbean**. World Development, vol. 38, n° 6, 2010. Disponível em: < www.elsevier.com/locate/worlddev > Acesso em: 05 de setembro de 2014.

WORLD BANK. **Poverty headcount ratio at national poverty line**. Disponível em:<http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.NAHC/countries/BR?display=graph> Acesso em: 01 de abril de 2014.

YALOM, Marilyn. **A história do seio.** Lisboa: Teorema, 1997.

ZAMBAM, Neuro José. **A teoria da justiça em John Rawls: uma leitura**. Passo Fundo: UPF, 2004