

10º ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA

30 de agosto a 2 de setembro de 2016

Belo Horizonte

Área Temática: Estado e Políticas Públicas

**PROTEÇÃO SOCIAL COMO SEGURIDADE DE SEGUNDA GERAÇÃO: MODELOS
COMBATE À POBREZA NOS GRANDES PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO**

**Maria Denise Guedes Galvani
Universidade Federal de Pernambuco**

RESUMO:

Como resultado de experiências com políticas públicas em grandes países em desenvolvimento, o campo tradicional da Seguridade Social vem passando por transformações na literatura. Ganhou força o conceito mais amplo da Proteção Social, que considera, na cesta de pagamentos feitos pelo Estado aos cidadãos, os benefícios não-contributivos para pessoas de baixa renda, em idade produtiva ou não. Esses novos programas no escopo da Proteção Social são tratados como uma segunda geração de políticas públicas de seguridade.

O trabalho identifica como característica comum dos programas da nova geração de seguridade social o duplo objetivo de reduzir a pobreza e impulsionar o desenvolvimento, a um só tempo. Com base na teoria consultada sobre pobreza, é proposto um modelo detalhando os processos decorrentes da política pública que provocam impacto em quatro níveis: alívio da pobreza, desenvolvimento econômico, desenvolvimento humano e empoderamento.

A segunda parte do trabalho identifica e explora três diferentes modelos de programas de seguridade social de segunda geração: pensão social, transferência de renda condicionada e garantia de emprego. Uma análise comparada de sete dos maiores programas do tipo, bem avaliados pela literatura de revisão da área, evidencia os elementos que precisaram ser aprimorados ao longo de sua aplicação para que houvesse impacto positivo: escala da cobertura, eficiência da focalização e relevância do benefício.

Palavras-chave: pobreza; desenvolvimento; seguridade

1. Introdução

Em 2015, as Nações Unidas deram por encerrado o ciclo das Metas de Desenvolvimento do Milênio, que trazia como primeiro objetivo a erradicação da fome e da pobreza extrema. Já em 2010, havia sido atingida a meta de reduzir à metade a proporção de pessoas no mundo vivendo com menos de US\$ 1,25 por dia, em grande parte em função dos bons resultados em países populosos de renda média, como China, Índia e Brasil.

Ainda que o crescimento econômico desses países nos últimos 15 anos, considerado isoladamente, seja uma variável importante, políticas públicas de transferência de renda também foram essenciais para o sucesso dos grandes países em desenvolvimento em resgatar da pobreza parcela significativa de sua população (RAVALLION, 2009). A literatura revisando essas políticas aponta que elas respondem a uma nova racionalidade no desenho de redes de seguridade social, que alia combate à pobreza e criação de condições para o desenvolvimento econômico sustentado. A lógica desses programas se distancia do conceito típico de redes de Seguridade Social – a carteira de benefícios do Estado de Bem Estar (*Welfare State*) típico, construída por muitos países desenvolvidos ao longo do século XX – e se enquadra em um conceito mais amplo que a Organização Internacional do Trabalho (OIT) chama, atualmente, de Proteção Social.

As crises por que passaram as economias emergentes no final do século passado ensejaram uma revolução no conceito de Estado de Bem Estar, assim como ocorreu nas economias centrais nos anos 1930 (SEEKINGS, 2005). A Proteção Social, assim, constitui um novo paradigma no campo da segurança social, ou uma evolução do conceito de Seguridade Social desenvolvido em meados do século passado. Enquanto institutos como aposentadoria, seguro-desemprego e o seguro-saúde falham em cobrir justamente a parcela da população mais pobre e mais vulnerável a choques econômicos, as pensões sociais, transferências de renda condicionadas e garantias de emprego visam a direcionar recursos para essas pessoas. Esses programas constituem uma segunda geração de políticas de seguridade social, amparados no marco global da Proteção Social.

Este artigo está dividido em duas partes. A primeira busca examinar brevemente o arcabouço teórico que permitiu a identificação de uma transição para o paradigma da Proteção Social, diferente e mais amplo que o da tradicional Seguridade Social. A segunda parte de dados de alguns dos maiores programas de transferência de renda no Sul Global, para descrever a variedade de desenhos desse tipo de política de Proteção Social e como ela influencia a capacidade de desenvolvimento do país.

2. Enquadramento teórico: da Seguridade Social à Proteção Social

Segundo o último Relatório de Proteção Social da Organização Internacional do Trabalho (OIT), no ano de 2012, 73% da população mundial não contava com uma rede de segurança social adequada (ILO, 2014) – isso a despeito do fato de que existem marcos legais típicos do Estado de Bem Estar em todos os países do mundo. A OIT identificou, por exemplo, legislação nacional sobre aposentadoria por idade em 166 países (ou 93% dos Estados analisados), e sobre seguro-desemprego em outros 89 países (ibid., p. 77). Esses números incluem sobretudo os programas financiados por fundos específicos de poupança administrados pelo setor público e cotizados por trabalhadores e/ou empregadores – os benefícios contributivos, típicos do marco da Seguridade Social.

Embora diversas deficiências de implementação concorram para a baixa cobertura dos sistemas tradicionais de Seguridade Social, bastam duas características típicas das sociedades em desenvolvimento para torná-los, em larga medida, insuficientes: o trabalho informal e a incidência de pobreza crônica (ILO, 2010, p. 30). Trabalhadores informais, em geral, estão excluídos de programas como seguro-desemprego e auxílio-doença, e raramente podem dispôr de parcela de sua renda atual para investir em aposentadorias.

No século XX, persistiu a expectativa de que o desenvolvimento econômico integraria mais pessoas, progressivamente, à força de trabalho formal (e.g. DEVEREUX e PELHAM, 2005; GROSH et al., 2008). Essa tendência, no entanto, não se confirmou, e a cobertura das redes de proteção social continuou restrita. Uma tentativa fracassada de transplantar as redes de segurança típicas do Estado de Bem Estar europeu foi especialmente clara na América Latina, onde muitos Estados sustentam sistemas “truncados” de segurança social, custosos e excludentes de parte significativa da população (LINDERT et al., 2006).

Desse modo, a insuficiência do paradigma da Seguridade Social se fez sentir especialmente nos países em desenvolvimento, ou Sul Global. Muitos desses países viveram ciclos de crescimento expressivo sem redução correspondente da pobreza, o que levantou dúvidas a respeito da teoria do *trickle down* – a distribuição natural da riqueza que deveria se seguir ao crescimento do produto. Entre os obstáculos impedindo o *trickle down* está justamente a cobertura falha da política social (KAKWANI e PERNIA, 2000).

A partir dessa constatação, nos países do Sul Global, a Proteção Social passou a ser vista como parte do esforço de desenvolvimento. A literatura associando os problemas da pobreza e da desigualdade com dificuldades de crescimento econômico amparou a formulação de programas com o duplo objetivo de reduzir a pobreza e estimular o crescimento sustentável da economia. Essa tendência impulsionou desde programas de microcrédito, com o objetivo explícito de ativar economias locais, até as transferências de renda condicionadas, que exigem dos beneficiários um investimento mínimo em capital humano – que é um fator de produção, cujo incremento resulta em incentivo à economia no longo prazo. Enquanto as figuras legais do seguro-desemprego e aposentadorias são

frequentemente tratadas como ônus das economias desenvolvidas, os programas sociais do mundo em desenvolvimento podem ser vistos como investimentos no futuro do país.

Em 2012, a Recomendação 202 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) estabeleceu como Piso Nacional de Proteção Social a “segurança básica de renda” para crianças, idosos e pessoas em idade ativa (ILO, 2012). A garantia de renda é um benefício essencialmente não-contributivo, que reserva parte do orçamento público para complementação dos ganhos de parte da população que não obtém renda adequada de seu trabalho – e portanto não pode arcar com encaixes nos fundos tradicionais de seguridade social, que asseguram auxílio-doença e aposentadoria aos trabalhadores do setor formal.

Pensões e benefícios em dinheiro não são, em si, novidades no âmbito da segurança social; esse expediente já é parte das redes de seguridade social dos países desenvolvidos pelo menos desde o início do século passado (TABOR, 2002). O que permite classificar os programas de transferência de recursos em curso no Sul Global como uma nova geração de políticas de proteção social é um conjunto de três características, cumulativamente:

- a) são programas incorporados à legislação nacional que proveem algum tipo de transferência em dinheiro;
- b) são financiados pela receita do governo e não exigem qualquer tipo de contribuição prévia;
- c) adotam algum mecanismo de focalização dos benefícios para os mais pobres.

Essa definição abrange certa variedade de marcos legais que vêm sendo implementados de maneira consistente nos últimos 20 anos, incluindo pensões sociais, transferência de renda condicionada e programas de garantia de emprego.

2.1 Combate à pobreza como política de desenvolvimento

Desde meados dos anos 1990, observam-se mudanças nas redes de seguridade social nos países em desenvolvimento. A conclusão de cientistas que acompanham o fenômeno é de que passou-se de uma concepção mais restrita para outra mais ampla, contemplada na terminologia atual da OIT, “Proteção Social”.

Devereux e Sabates-Wheeler (2004) identificaram a transição de uma concepção “minimalista” para uma concepção “transformativa” da segurança social. Redes de seguridade minimalistas procuram amortecer eventuais choques econômicos na renda familiar (como doença ou desemprego) ou preservar padrões de consumo em situações em que o declínio da renda é esperado, como na idade avançada ou no caso de uma família com crianças em idade escolar. Os benefícios em dinheiro, no caso da segurança social minimalista, destinam-se a suprir a ausência de rendimentos do trabalho, seja ela temporária ou permanente. No entanto, não prevê a necessidade de suplementação da renda de pessoas que trabalham e, ainda assim, vivem em situação de pobreza.

Bonilla-García e Gruat (2003), na mesma linha, apontam a transição de um sistema de “controle de riscos sociais” para uma agenda de “proteção social desenvolvimentista”, equiparando as políticas sociais de nova geração a políticas de desenvolvimento econômico. Esse também é o entendimento atual do Banco Mundial, da OIT e do Programa de Desenvolvimento da Nações Unidas (PNUD): além das dimensões preventiva e protetiva típicas da administração de choques econômicos, as políticas de transferência de renda de segunda geração têm também uma função promotora do desenvolvimento.

Essa visão “desenvolvimentista” ou “transformativa” da Proteção Social lançou mão de teorias das Ciências Sociais que ganharam força na década de 1990 para superar um falso *trade-off* entre políticas sociais e políticas de desenvolvimento. Essas teorias redefiniram o conceito de pobreza e o escopo de políticas de desenvolvimento, reconciliando os objetivos de redução da pobreza e promoção do desenvolvimento econômico. Constatou-se que o problema da pobreza e os desafios do desenvolvimento são, necessariamente, multidimensionais, e portanto se tangenciam com frequência.

2.2 Teorias da pobreza: privações fundamentais

As atribuições da segurança social ampliaram-se à medida que ficou mais complexo o conceito de pobreza (SHAFFER, 2008, p. 7-8). Embora a renda seja ainda a principal medida empregada na elaboração de políticas sociais, na forma da “linha de pobreza”, outros indicadores multidimensionais são levados em conta na avaliação dos níveis de bem-estar. O mais conhecido deles, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), já é medido em nível subnacional em muitos países e serve ao desenho de políticas regionais.

Isso não significa que o fenômeno da baixa renda tenha perdido a centralidade na determinação da pobreza. Empiricamente, os resultados de índices multifatoriais de pobreza estão correlacionados com as linhas de pobreza (LADERCHI, 2008). No plano teórico, também se considera que a baixa renda é a principal causa da situação de pobreza (SEN, 1999, p. 87). A contribuição da perspectiva multidimensional é que ela permite evidenciar a cadeia de causalidades mais ampla concorrendo para a baixa renda; por isso, merece tratamento toda a cadeia causal da pobreza, não apenas a baixa renda (SHAFFER, 2010).

Teorias distintas lidam com a pobreza de forma multidimensional, de maneira diferente. Brevemente, procede-se a seguir a uma análise das teorias que ganharam maior proeminência nos últimos anos e hoje embasam a aplicação de políticas de Proteção Social no mundo em desenvolvimento.

2.2.1 A pobreza como privação de bens essenciais

A teoria da justiça de John Rawls propõe a existência de um núcleo de necessidades ou direitos básicos sem os quais um indivíduo não pode existir como pessoa política,

integrante perfeitamente funcional e cooperativo de uma sociedade (RAWLS, 2001, p. 57). A pobreza, segundo esse ponto de vista, é a privação de um “mínimo universal” relativo a padrões de vida que, remontando à tradição contratualista de Kant e Rousseau, deveria ser assegurado a todos (MUNRO, 2007).

Importante ressaltar que, para Rawls, as necessidades básicas transcendem as necessidades materiais; além de renda e riqueza, constam como bens essenciais várias formas de liberdade (de pensamento, de movimento), e a prerrogativa de participação política direta e indireta, entre outras garantias (RAWLS, 1999, p. 78-81).

Aplicadas ao campo da política social, as ideias de Rawls permitem enquadrar o combate à pobreza como uma questão de justiça redistributiva. A noção de que benefícios do Estado cumprem a função de promover certo grau justiça tem uma implicação importante para a evolução teórica da Proteção Social; o acesso a uma cesta mínima de direitos, que inclui uma renda mensal mínima, passa a ser visto como direito social, distanciando-se das abordagens paternalistas ou solidaristas que, no passado, orientavam muitas das iniciativas governamentais de alívio da pobreza. (HICKEY, 2011).

Essa abordagem da pobreza também lança luz sobre a dimensão política da Proteção Social, porque ajuda a explicar como os programas de transferência de renda encontraram sustentação política nas sociedades e governos de países em desenvolvimento. O “véu da ignorância” é a metáfora usada por Rawls para justificar preferências individuais altruístas quanto à alocação de recursos arrecadados pelo Estado: é incerta a posição social que um cidadão pode vir a ocupar no futuro; ele admite, portanto, redistribuir alguma renda aos mais pobres, já que no futuro pode se encontrar em situação parecida (RAWLS, 2001, p. 118-123). Atualmente, um consenso construído em organizações como o Banco Mundial e a OIT reconhecem a importância seminal de benefícios não-contributivos no marco da Proteção Social, mas antes disso uma série de países precisou encontrar internamente o apoio político necessário para implementá-los. O véu da ignorância de Rawls, em um contexto de crescente desregulamentação de fluxos de investimento e relações de trabalho, explica como os eleitores aceitam a intervenção estatal em favor de maior redistribuição de renda na sociedade (BEATTIE, 2000, p. 138).

2.2.2 A pobreza como privação de capacidades

A abordagem das capacidades é talvez a mais difundida nos círculos de política pública para tratar a questão da pobreza. Amartya Sen afirma que sua teoria nunca se pretendeu uma doutrina normativa a respeito da ação do Estado, mas essa interpretação ganhou força quando suas concepções passaram a ser ponderadas no desenho de políticas de combate à pobreza e de desenvolvimento (NUSSBAUM, 2006, p. 156).

O bem estar, na definição de Sen, está relacionado às capacidades e funcionamentos

dos indivíduos. Capacidades transitam em dois vetores: as habilidades (físicas, intelectuais, emocionais) de uma pessoa, conjugadas com as oportunidades que lhe são oferecidas de exercê-las. Funcionamentos referem-se às realizações valiosas que as capacidades permitem atingir – por exemplo, nutrição adequada, uma vida saudável, certo nível de escolaridade, autoestima e reconhecimento social (SEN, 1993, p. 31). O objetivo desse esforço de abstração para a definição de pobreza, justifica Sen, serve ao propósito de entendê-la não como a privação de meios (como a renda), mas como privação de fins. Em última instância, a pobreza é a privação da liberdade necessária para uma pessoa perseguir seus objetivos e satisfazer seus desejos (SEN, 1999, p. 90).

A ênfase na individualidade das pessoas e de suas experiências de privação inspirou mudanças na maneira como o Estado, tradicionalmente, lida com o tema. A diretriz hoje frequente de preferir transferências em dinheiro a doação de alimento, por exemplo, responde à percepção de que é importante preservar a liberdade do beneficiário de adquirir o que lhe falta no momento (e.g. STANDING, 2007). Ademais, a teoria das capacidades revolucionou as possibilidades de mensuração do impacto de políticas de proteção social – inspirou o Índice de Desenvolvimento Humano e outras medidas multidimensionais de bem estar, permitindo investigar outras dimensões da pobreza além da renda.

A teoria de Amartya Sen contribuiu ainda para aproximar os conceitos de política de desenvolvimento e política social. Passou a ser objetivo da Proteção Social a busca de condições mais igualitárias para a construção individual das capacidades humanas (ALEXANDER, 2008, p. 73-74). Os governos traduziram isso, no campo da economia do desenvolvimento, como formação de capital humano, uma das preocupações do moderno desenho de políticas de combate à pobreza (BONILLA-GARCIA e GRUAT, 2003, p. 29). Do ponto de vista do agregado macroeconômico, maiores estoques de capital humano elevam o produto potencial da economia. Do ponto de vista do desenvolvimento social, melhoram as possibilidades de romper ciclos intergeracionais de privações e solucionar o problema da pobreza crônica (BARRIENTOS e NIÑO-ZARAZÚA, 2011).

2.2.3 A pobreza como privação de participação em círculos sociais

Assim como ocorreu com o conceito de capital humano no início dos anos 1990, o capital social foi resgatado pela economia política como componente do conjunto de fatores de produção de um país (WOOLCOCK, 2001). Trabalhos como o de Robert Putnam foram fundamentais para introduzir o conceito na literatura sobre desenvolvimento. Segundo ele, o capital social não é apenas patrimônio de quem o possui, mas um bem público que gera externalidades para toda a sociedade (PUTNAM e GOSS, 2000, p. 7).

Enquanto as teorias dos bens essenciais e das capacidades são essencialmente centradas no indivíduo, o capital social traz o aspecto relacional das privações que a

pobreza implica (NARAYAN, 1999). Isso acrescenta um importante elemento de análise à cadeia de causalidades da pobreza, que, afinal, é um fenômeno social, com determinantes institucionais formais e informais. Especialmente nas sociedades muito desiguais, o capital social é uma variável importante a se considerar no diagnóstico das causas da pobreza e no desenho de políticas de segurança social. Teóricos recorrem ao capital social, por exemplo, para explicar a evidência empírica de que a desigualdade de renda tende a se manter estável ao longo do tempo, como consequência da distribuição desigual de oportunidades e da baixa integração entre pessoas de classes sociais diferentes. Grupos mais poderosos, em geral, tendem a se associar com mais eficiência e instrumentalizar instituições políticas e sociais para a manutenção do *status quo* (WOOLCOCK, 2001).

O capital social, dessa forma, pode ter impactos positivos ou negativos no combate à pobreza. Baixo pertencimento a redes de relações sociais é um indicador de pobreza e vulnerabilidade social – por exemplo, a exclusão dos espaços de trabalho formal foi determinante para impedir o acesso de muitos à segurança social tradicional. O Estado tem capacidade de incentivar a acumulação positiva de capital social, por exemplo, incentivando o associativismo, inaugurando espaços públicos e canais de contato com o governo e, principalmente, ampliando e diversificando a oferta de educação – há evidências de que oportunidades educacionais são uma das fontes mais importantes de relações sociais positivas. (PUTNAM e GOSS, 2002, p. 17).

3. Programas de Segurança Social: uma nova geração

Nos últimos 20 anos, a consolidação de novos benefícios em dinheiro nas legislações nacionais promoveram um aumento significativo da cobertura da segurança social nos países em desenvolvimento (HANLON et al., 2010). Como indicado anteriormente neste trabalho, as características distintivas desses programas são: a) eles proveem algum tipo de transferência em dinheiro; b) são programas não-contributivos, financiados pela receita do governo; e c) focalizam a distribuição de recursos na população mais pobre.

Um indício de que essa tendência ganha força está no crescimento dos marcos legais nacionais instituindo o direito a benefícios não-contributivos. Barrientos et al. (2010) registram uma expansão significativa: em 2005, eram 22 programas do tipo, em 17 países em desenvolvimento; em 2010, 110 programas em 52 países. O mesmo estudo aponta que os programas de transferência de renda de seis grandes países – China, Índia, Brasil, México, África do Sul e Indonésia – são responsáveis pela maior parte dos bons resultados em elevação da cobertura em segurança social no mundo. Esses também são países que lograram reduzir, na última década, sua parcela de população vivendo na extrema pobreza. A Tabela 1 concentra informações sobre os mais relevantes programas implementados por

quatro dos seis grandes países em desenvolvimento citados, que têm empregado benefícios de Proteção Social para a redução da pobreza e a promoção de um desenvolvimento mais inclusivo.

Tabela 1. Os maiores Programas de Transferência de Renda de “nova geração” da Proteção Social

Pais	Programa e Agências Responsáveis	Início	Crítérios de elegibilidade	Valor do benefício	Cobertura em número de benefícios (famílias)
África do Sul (1)	Child Support Grant Agência Nacional de Seguridade Social (SASSA)	1998	Cuidador principal de menores de 18 anos com renda per capita mensal inferior a 300 rands (ca. US\$ 25)	330 rands (ca. US\$ 26) mensais	11,79 milhões
	Old Age Grant Agência Nacional de Seguridade Social (SASSA)	1928 / 1996	60 anos ou mais e renda mensal per capita inferior a 5390 rands (US\$ 428) e não possuir bens no valor de 930.600 rands (ca. US\$ 73 mil)	Até 1430 rands (ca. US\$ 113) mensais	3,11 milhões
Brasil (2)	Bolsa Família Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) / Municípios	2003	Renda familiar per capita mensal inferior a R\$ 154 (ca. US\$ 46) e cumprimento de condicionalidades: frequência escolar superior a 75% (adolescentes) ou 85% (crianças) e acompanhamento da saúde infantil (vacinação) e da mulher	Benefício variável, de acordo com a quantidade de crianças, gestantes ou nutrizes e a linha de pobreza. Benefício médio de 167 reais (ca US\$ 50)	13,8 milhões
	Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC) Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) / Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS)	1988 / 1996	Idosos com mais de 65 anos ou pessoas com deficiência de qualquer idade sem fonte de renda	Um salário mínimo mensal – 788 reais (ca US\$ 235)	4,1 milhões
China (3)	Di Bao (Minimum Living Subsidy Scheme) Ministério de Assuntos Cívics / Províncias e Municípios	1997	Renda inferior a um valor mínimo definido em nível municipal (linha média de 182 yuans/ ca. US\$ 30 mensais em zonas urbanas). Critérios adicionais cumulativos variam de acordo com as Províncias	Complemento da renda mensal até o valor mínimo definido em nível municipal. Benefícios médios de 102 yuan (ca. US\$ 16) nas cidades e 37 yan (ca US\$ 5) na zona rural*	75,29 milhões (18,8 mi e áreas urbanas e 57,29 milhões em áreas rurais)
Índia (4)	Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act (MGNREGA) Ministério do Desenvolvimento Rural / Estados e Municípios	2005	Garantia de 100 dias de trabalho por ano para um membro de qualquer família. Aceitar o salário é o critério de elegibilidade (self-targeting)	Fixado pelo Estado/Província. Varia entre 162 rúpias (ca. US\$ 2,50) e 241 rúpias (ca. US\$ 3,75) por dia de trabalho	128 milhões
	National Social Assistance Program (NSAP) Diversos Ministérios / Estados	1995	Congrega cinco benefícios diferentes para cobrir famílias abaixo da linha nacional de pobreza (aprox. US\$ 0,50/dia na zona rural e US\$ 0,75/dia nas cidades). Três deles são benefícios mensais em dinheiro – destinados a idosos (60 anos+), viúvas (40 anos+) e pessoas com deficiência	A depender do benefício e da contribuição do Estado ao programa federal, variam de 200 rúpias (ca US\$ 3) a 1000 rúpias (ca. US\$ 15)	27 milhões

(1) Dados de Junho de 2015. Fontes: sítio da South African Social Security Assistance (SASSA) ([<http://www.sassa.gov.za>]). Acesso em 12 jul. 2015 / ÁFRICA DO SUL, 2015.

(2) Dados de Julho de 2015. Fonte: sítio do Ministério do Desenvolvimento Social (www.mds.gov.br) / Relatório de Informações Sociais do MDS (SAGI: [[http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/relatorio.php#Assistência Social](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/relatorio.php#Assistencia%20Social)]). Acesso em 12 jul. 2015)

(3) Dados de 2014 (cobertura) e 2007 (valores). Fontes: sítio do National Bureau of Statistics ([<http://www.stats.gov.cn>]). Acesso em 12 jul. 2015) / CHINA, 2015 / GUSTAFFSO

(4) Dados de Julho de 2015. Fontes: Sítio MGNREGA Public Data Portal (Acessível a partir de: [<http://nrega.nic.in/netnrega/home.aspx>]) / sítio National Social Assistance Programme (NSAP) ([<http://nsap.nic.in/>]). Acesso em jul. 2015

Essa amostra de programas colhida dos grandes países em desenvolvimento permite distinguir três categorias de projetos, discutidas a seguir. Os números relativos à quantidade de programas sociais semelhantes em curso no Sul Global são do documento “*Base de dados da Assistência Social em Países em Desenvolvimento*”, de Barrientos et al. (2010).

a) Pensões Sociais: são benefícios pagos a pessoas ou famílias vivendo abaixo de determinada linha de pobreza ou pertencentes a grupos sociais considerados vulneráveis. Essa categoria inclui benefícios não-contributivos para idosos e pessoas com deficiência – o tipo mais comum de programa de Proteção Social, presente em 23 países em desenvolvimento; benefícios para famílias com crianças (como o sul-africano *Child Support Grant*); e benefícios de renda mínima pagos para qualquer unidade familiar pobre (como o *Di Bao* chinês). Em geral, a base de beneficiários desses programas é extensa, e os programas são adequados a contextos em que pobreza afeta grande parte da população e está correlacionada à faixa etária ou a outros indicadores de vulnerabilidade (COADY et al, 2004). É o tipo de programa com maior representação nos países estudados – além dos já citados, inclui a pensão por idade sul-africana (*Old Age Grant*), o *Benefício de Prestação Continuada (BPC)* brasileiro e o conjunto de benefícios sociais indianos (*NSAP*).

A experiência bem avaliada da África do Sul com pensões sociais para idosos e crianças tem tornado o modelo popular entre governos da África (SAMSON et al., 2004). Outras experiências de sucesso fazem parte da estrutura de Proteção Social de Botswana, Lesotho, Namibia e Ilhas Maurício (DEVEREUX e PELHAM, 2005, p. 8-12). Na América Latina, pensões sociais integram a rede de proteção de Brasil e Chile desde os anos 1990 e, mais recentemente, da Bolívia. Na Ásia, Índia e Nepal contam com amplos esquemas de pensão social (STANDING, 2007).

Pensões sociais e benefícios familiares têm baixo custo administrativo e são percebidos como “socialmente justos” pela sociedade (e.g. SLATER e FARRINGTON, 2009). Este é o tipo de programa da nova geração de Proteção Social mais próximo do sistema de benefícios universais adotados em certos países europeus de tradição social-democrata – com a diferença de que, nos países em desenvolvimento, o corte por renda propositalmente exclui os mais ricos (SEEKINGS, 2008).

b) Transferência de Renda Condicionada: na comparação com as pensões sociais, focalizam com mais precisão os mais pobres e exigem algum tipo de contrapartida para a concessão dos benefícios. Na maior parte dos casos, as condições visam a promover investimentos em capital humano, incentivando a permanência de crianças e jovens na escola ou a participação em programas de saúde preventiva. Alguns programas, mais complexos em design, também exigem participação em reuniões de beneficiários, sistemas

de busca de emprego ou sessões de aconselhamento familiar. Programas de transferência de renda condicionada podem reforçar benefícios para grupos vulneráveis, como ocorre no caso dos estipêndios escolares para meninas em Bangladesh, Índia e Paquistão, onde a taxa de matrícula de meninas é tradicionalmente mais baixa. Dentre os casos apresentados na Tabela 1, o modelo de transferência condicionada está representado pelo Bolsa Família.

Com o objetivo declarado de elevar o estoque de capital humano, os programas de transferência de renda condicionada foram os primeiros a associar explicitamente a Proteção Social ao potencial de desenvolvimento econômico do país (STANDING, 2008). Esses programas usam métodos de focalização mais sofisticados e têm ambições mais amplas; por isso, precisam de acompanhamento permanente. Isso ensejou a instituição de uma cultura de avaliações de impacto nos governos, outra característica marcante da Proteção Social nos países em desenvolvimento (TABOR, 2002).

A transferência de renda condicionada nasceu como resposta a críticas feitas aos primeiros programas não-contributivos experimentados pelo mundo em desenvolvimento e sua incapacidade de resolver a pobreza crônica ou “estrutural”. O conceito remonta a experiências em nível local em diversos países, no início dos anos 1990. Nos anos 2000 ganhou impulso a formulação de programas nacionais, tornando a transferência de renda condicionada o modelo prevalente entre as políticas de Proteção Social na América Latina (HANDA e DAVIS, 2006). Estudos de impacto avaliando positivamente os programas latinoamericanos abriram caminho para iniciativas semelhantes em outras partes do mundo, conferindo sustentabilidade política às transferências de renda condicionada (RAWLINGS e RUBIO, 2005). Em 2010, Barrientos et al (2010) contabilizaram 46 programas nacionais de transferência de renda com algum tipo de condicionalidade em curso no mundo.

O modelo de benefícios condicionais impõe desafios à administração pública, principalmente no que diz respeito ao monitoramento do cumprimento das condicionalidades e à integração efetiva com outros programas de atenção social, nas áreas de educação e colocação profissional ou de saúde física e mental. Países com uma carteira de programas sociais variada tendem a buscar integrar os beneficiários da transferência de renda a políticas de acesso à habitação, microcrédito ou democracia participativa e controle social. Por um lado, a implementação da política de Proteção Social é um incentivo para a eficiência e a reforma de programas sociais em curso. Por outro lado, argumentam alguns analistas, esse desenho de política é pouco adequado para Estados com pouca capacidade institucional e lacunas de presença efetiva em seu território (BASTAGLI, 2009).

c) Programas de Garantia de Emprego: são um tipo particular de transferência condicionada, que exige horas de trabalho em troca da concessão de benefícios. Qualquer pessoa pode participar da força de trabalho do programa, que seleciona naturalmente os

mais pobres por meio de pagamentos modestos, em geral ligeiramente abaixo dos salários de mercado (ou o programa contribuiria para o desestímulo da economia local). As experiências mais expressivas se deram na Índia, que implementou programas diferentes em diferentes ocasiões, obtendo resultados ora melhores, ora piores (RAVALLION, 2009b).

As primeiras versões dos programas de trabalhos públicos nos países em desenvolvimento ofereciam cestas de alimentos como remuneração e, muitas vezes, deixavam a desejar quanto ao planejamento dos trabalhos públicos (RAVI e ENGLER, 2009). Os programas de garantia de emprego enquadrados na conceitualização mais moderna de Proteção Social, no entanto, evoluíram para modelos de garantia de emprego, com remuneração pecuniária e projetos voltados a suprir carências materiais e infraestruturais de regiões pobres, como aumentar a oferta de habitação e construir sistemas de irrigação (COADY, 2003; HANLON et al. 2010, p. 116-117).

O mapeamento de Barrientos et al. (2010) identificou 14 programas nacionais do tipo no Sul Global. Na Índia, o *Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act* (MGNREGA) universalizou, a partir de 2005, o tradicional programa de garantia de emprego aplicado no Estado de Maharashtra, em funcionamento desde 1979. Em 2010, também havia programas nacionais semelhantes em Bangladesh, Etiópia e Argentina.

Os programas de garantia de emprego são especialmente bem avaliados em áreas rurais distantes de centros urbanos, onde a demanda por trabalho é sazonal, e em sociedades cuja cultura política resiste ao emprego de políticas sociais sem condicionalidades pesadas. A aplicação de salários baixos para trabalho pesado é chamada por Standing (2008) de “focalização perversa”, mas considerada por outros analistas como uma oportunidade de estabelecer certo nível de salários em mercados desregulados, evitando, por exemplo, situações de trabalho escravo (RAVI e ENGLER, 2009; HANLON et al. 2010, p. 116). Ademais, é um programa que atinge justamente a parcela da população ignorada pela Seguridade Social tradicional: adultos em idade ativa, mas sem trabalho ou com vínculo empregatício informal e degradante.

A maior ponderação relacionada ao modelo de garantia de emprego é que o custo de horas adicionais e de certos tipos de trabalho pode ser excessivo para grupos muito vulneráveis – mães e mulheres com atribuições domésticas, idosos ou pessoas com deficiência ou mal-nutridas, impedidas de exercer trabalho pesado (SLATER e FARRINGTON, 2009). Por outro lado, a associação com o trabalho facilita a integração com outras políticas de redução da pobreza, como treinamentos profissionais (COADY, 2003).

3.1 Os grandes programas

A Tabela 1, já apresentada, reuniu alguns dos maiores programas de benefícios não-contributivos do mundo em desenvolvimento. São casos selecionados em quatro grandes

países que vêm buscando um modelo desenvolvimento mais inclusivo: China, Índia, Brasil e África do Sul. Esses são os maiores programas de segurança social de nova geração atualmente em curso. Todos recorrem a uma linha de pobreza como critério de elegibilidade para o benefício – com exceção do programa de garantia de emprego indiano, que recorre à “autofocalização” (*self-targeting*).

Os sete programas analisados atendem, ao menos parcialmente, aos três requisitos identificados por Soares et al. (2007) para gerar impacto efetivo: são programas nacionais em larga escala, que cresceram nos últimos anos e que buscam atingir a totalidade dos beneficiários potenciais; todos adotam métodos de focalização dos mais pobres com sucesso considerável, recorrendo a linhas de pobreza, isolamento de grupos vulneráveis ou autofocalização; e todos oferecerem um valor de benefício relevante para o conjunto da renda familiar – embora, na maioria dos casos, grupos internos advoguem pela necessidade de ampliação da cobertura e do valor das transferências (ibid, p. 50).

Em geral, os valores dos benefícios da Proteção Social nos países em desenvolvimento são bem menos generosos que seus correspondentes nos países desenvolvidos (GROSH et al., 2008, p. 127-137). Ainda assim, se adequados à renda média dos beneficiários, são capazes de desencadear efeitos positivos para o desenvolvimento. Uma recomendação internacional para o estabelecimento de valores significativos nos programas de combate à pobreza seria fixá-los entre 20% e 40% da linha de pobreza *per capita*, considerando toda família. (e.g. RAVALLION, 2009). Barrientos et al (2010, p. 178-179) propõe como regra um valor capaz de elevar o consumo familiar em 10% a 20%.

Para famílias muito pobres, um pequeno aumento na renda já é capaz de produzir diferenças significativas, embora seja necessário rever esses valores conforme avançam o crescimento econômico do país e os níveis de renda das famílias (TABOR, 2002). Por isso também, a sustentabilidade política do programa é um fator fundamental: a estrutura do programa e os valores dos benefícios precisam ser permanentemente revisados, para que a estrutura de Proteção Social não se torne obsoleta.

Hanlon et al. (2010, p. 177-179) também inclui um valor adequado (“not just pennies”) entre os cinco princípios fundamentais para programas de transferência de renda. Os demais relacionam-se à sustentação política do programa, que garante sua permanência quando houver troca de grupos no poder; a regras percebidas como “justas”, ou critérios de elegibilidade reconhecidos como legítimos pela sociedade; e à implementação satisfatória do cadastramento de beneficiários e das transferências – os benefícios precisam ser “garantidos”, ou seja, precisam ocorrer com a regularidade prevista.

Os sete programas em destaque na Tabela 1 constituem bons estudos de caso para cada um desses princípios. Do ponto de vista da sustentabilidade, os programas conquistaram seu espaço nas agendas políticas nacionais ao longo das últimas décadas,

avançando aos poucos na escala da implementação. A primeira regulamentação de pensão para idosos de baixa renda na África do Sul, por exemplo, é de 1928, embora ela tenha sido ampliada à maioria da população negra apenas com a Constituição de 1996. No Brasil, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) passou a ser implementado em 1996 também com base em disposição da Constituição de 1988, que reconhece o direito a uma renda mínima a todos os cidadãos.

Um padrão comum aos grandes programas de combate à pobreza no marco da Proteção social é seu nascimento em nível local, como piloto, e aos poucos replicado em outras iniciativas, até que o conceito se prove de sucesso e ganhe sustentabilidade para constituir uma política nacional. (DEVEREUX e PELHAM, 2005, p. 50-51). Em nível nacional, há condições de ampliar a cobertura do programa e aperfeiçoar sua gestão.

Assim, uma série de tentativas de assegurar o direito à renda mínima nacional no Brasil foi consolidada em 2003, com a criação do Bolsa Família, um programa de transferência de renda condicionada – modelo que inspirou várias iniciativas na América Latina, depois da experiência de sucesso do mexicano “Oportunidades” (HANDA e DAVIS, 2006). Na Índia, a experiência da garantia de emprego rural, iniciada no estado de Maharashtra, aos poucos ganhou legitimidade necessária para a implementação em nível nacional, em 2005.

Além da capacidade administrativa e das experiências prévias com o modelo, outros fatores, inclusive de ordem cultural, contribuem para a aceitação social desses programas de seguridade social de segunda geração. Em parte, a opção pela garantia de emprego como transferência de renda no Sudeste Asiático se deve a características culturais. Pesquisas de opinião atestam que varia consideravelmente a perspectiva da sociedade sobre as causas e as soluções para a pobreza: um fenômeno típico de países da Ásia do Leste e no Sudeste Asiático, por exemplo, é a associação entre pobreza e o estigma da “preguiça” ou aversão ao trabalho. Entre 50% e 80% da população nessas regiões acredita ser possível “deixar a pobreza por conta própria”, enquanto nas outras regiões do mundo entre 60% e 75% da população veem poucas chances de isso acontecer (BARRIENTOS e NEFF, 2010, p. 105-106). A opção pela “autofocalização” – o programa de garantia de emprego – é interessante em sociedades que talvez dessem pouco respaldo político a um programa de transferência de renda condicionada ou de pensões sociais para pessoas em idade ativa.

Todos os programas apresentados também construíram, progressivamente, um sistema efetivo de cadastramento de beneficiários e de efetivação das transferências, como preconiza a literatura sobre políticas públicas na área. Para implementar esse tipo de política de Proteção Social focalizada com sucesso, o Estado precisa dispor de capacidade orçamentária e administrativa mínimas, o que leva alguns autores a questionar a validade

dos programas de Proteção Social em países de menor desenvolvimento relativo ou com muito baixa capacidade de financiamento (COADY et al., 2004: 58).

Com exceção das pensões sociais da África do Sul e do BPC Brasileiro, os demais países analisados recorreram a modelos de gestão compartilhada em dois ou três níveis de governo. O *Di Bao* chinês deixa a critério das Províncias e governos locais a fixação de limites de elegibilidade de acordo com a realidade local, o que leva a uma variação expressiva, de até sete vezes, nas linhas de pobreza e valores dos benefícios oferecidos pelo programa (GUSTAFSON e QUHENG, 2011, p. 7). As pensões do programa de Assistência Social Indiano (*National Social Assistance Program - NSAP*) obedecem a tetos nacionais, mas são cofinanciadas pelos Estados, o que se traduz em valores diferentes de benefícios. O Bolsa Família, como programa de transferência de renda condicionada, recorre a coordenadores locais nas Prefeituras também para monitorar o cumprimento das condicionalidades do programa. Tanto o Bolsa Família quanto o *MGNREGA* indiano desenvolvem mecanismos para elevar a coordenação entre o governo central e as prefeituras/governos locais que administram o programa – no primeiro caso, para o cadastramento das famílias e monitoramento das condicionalidades, e no segundo, para a aprovação de projetos e compra de materiais para o andamento dos trabalhos públicos.

A literatura também aponta para outras características desejáveis dos programas não-contributivos no conjunto da Proteção Social dos países em desenvolvimento. FARRINGTON et al. (2005, p. 21-22) lista entre as “boas práticas” desse tipo de política pública a exploração de complementaridades entre a transferência de renda e outros direitos sociais, como o acesso à saúde e à educação, além da participação dos beneficiários na condução e desenvolvimento dos programas. Samson et al. (2004, p. 52-53) ressalta a importância de um cadastro nacional unificado de potenciais beneficiários e de um sistema funcional de ouvidoria, controle de fraudes e solução de controvérsias.

Esses são objetivos em que os programas têm investido mais recentemente, depois de implementados e já próximos de atingir a cobertura completa da população elegível. Estudos sobre o *MGNREGA*, por exemplo, relatam a participação das comunidades na definição de obras a serem conduzidas pelo sistema de garantia de emprego (Hanlon et al. 2010, p. 116-117). O Bolsa Família também tem investido na melhora da gestão local, com vistas à atualização permanente do Cadastro Único para Programas Sociais e ao fortalecimento de instâncias de controle social (BRASIL, 2011).

4. Conclusão

Já no final do século XX, tornou-se claro que as típicas redes de seguridade social instituídas nos países desenvolvidos não teriam o mesmo sucesso em atingir toda a

população do mundo em desenvolvimento, onde situações de pobreza e vulnerabilidade mostravam-se mais disseminadas e persistentes, e onde parte expressiva das pessoas em idade ativa se ocupam no setor informal e em atividades mal remuneradas. A transição para um modelo de Segurança Social mais amplo, que abrigasse programas de transferência de renda específicos para as pessoas mais pobres, deu-se com o advento do marco internacional da Proteção Social, formalizado pela OIT.

Teorias científicas sobre as causas e o tratamento da pobreza desenvolvidas no final do século XX influenciaram profundamente as práticas de política social e o contribuíram para a conformação do conceito de Proteção Social. A seção 2.2 retomou brevemente as mais relevantes, apontando sua contribuição para o campo da Segurança Social: a teoria da justiça como equidade, de John Rawls; a teoria das capacidades, de Amartya Sen; e a teoria do capital social, que Putnam e outros trouxeram para o debate acerca de desenvolvimento.

O duplo objetivo de combater a pobreza e promover o desenvolvimento passou a orientar políticas de segurança social que aqui chamamos de “segunda geração”, caracterizadas por transferências de renda consolidadas na legislação nacional, financiadas pelo governo e focalizadas nos mais pobres. Enquadram-se nessa definição pensões sociais, programas de transferência de renda condicionada e programas de garantia de emprego. Programas desses tipos, se bem implementados – em escala adequada, efetivamente focalizando os mais pobres e oferecendo benefícios relevantes – tem o potencial não só de aliviar a pobreza, mas de promover desenvolvimento em vários níveis. Enquanto o entendimento restrito de seguridade social limita-se a buscar o alívio da pobreza daqueles sem condições de trabalhar ou dos que atingidos por choques econômicos passageiros, a abordagem ampla da Proteção Social busca atingir a pobreza crônica, promovendo condições de desenvolvimento econômico, desenvolvimento humano e empoderamento das pessoas.

Por fim, realizou-se uma breve análise de sete grandes programas de Proteção Social que vêm obtendo sucesso, segundo a literatura sobre o tema, em reduzir a pobreza e influenciar positivamente o desenvolvimento de África do Sul, Brasil, China e Índia. Buscou-se evidenciar os elementos determinantes de seus bons resultados (escala, focalização e relevância), e também os elementos essenciais à sustentabilidade política e à boa implementação desses programas.

Este trabalho buscou abordar aspectos teóricos e empíricos da Proteção Social, conceito que se estabeleceu nas últimas décadas, como consequência de experiências nos países em desenvolvimento. Essa inovação no ramo da segurança social contribuiu para a consecução da primeira meta de desenvolvimento do milênio das Nações Unidas, de reduzir pela metade a pobreza extrema no mundo entre 2000 e 2015. A literatura acadêmica já produzida sobre os benefícios não-contributivos da Proteção Social oferece muitos pontos

de contato entre teoria e política pública, e pode-se esperar que experiências futuras nos países em desenvolvimento se beneficiem de mais estudos sobre o tema.

Referências

ÁFRICA DO SUL. Agência Sul-Africana de Seguridade Social (SASSA). **Statistical Report N. 6 of 2015**. 30 de junho de 2015. Disponível em: <<http://www.sassa.gov.za/index.php/knowledge-centre/statistical-reports?download=397:statistical-report-no-6-of-2015&start=6>> em 20 jun 2016.

ALEXANDER, J. *Capabilities and Social Justice: The Political Philosophy of Amartya Sen and Martha Nussbaum*. Berlington: Ashgate. 2008. 187p.

BARRIENTOS, A.; NEFF, D. Attitudes to Chronic Poverty in the “Global Village”. *Social Indicators Research*, v. 100, n. 1, p. 101-114, 2010. doi: 10.1007/s11205-010-9606-7

BARRIENTOS, A.; NIÑO-ZARAZÚA, M. Social Transfers and Poverty: Objectives, Design, Reach and Impact. *Chronic Poverty Report*. 2011. Disponível em: <http://www.chronicpoverty.org/uploads/publication_files/socialtransfersfullreport.pdf> em 30 abr. 2016.

BARRIENTOS, A.; NIÑO-ZARAZÚA, M.; MAITROT, M. Social Assistance in Developing Countries Database Version 5.0. Brooks World Poverty Institute: The University of Manchester. 2010. Disponível em <http://www.chronicpoverty.org/uploads/publication_files/social-assistance-database-version-5.pdf> em: 30 abr.2016

BASTAGLI, F. From Social Safety Net to Social Policy? The Role of Conditional Cash Transfers in Welfare State Development in Latin America. *IPC-IG Working Paper 60*. Dez. de 2009. Disponível em <<http://ipc-undp.org/pub/IPCWorkingPaper60.pdf>> em: 30 abr. 2016.

BEATTIE, R. Social Protection for All: But How? *International Labour Review*, v. 139, n. 2, p. 129-148. 2000. doi: 10.1111/j.1564-913x.2000.tb00407.x

BONILLA-GARCIA, A., e GRUAT, J.V. *Social Protection: a Life Cycle Continuum Investment for Social Justice, Poverty Reduction and Development*. Geneva: International Labour Office (ILO). 2003. Disponível em: <<http://www.ilo.org/public/english/protection/download/lifecycl/lifecycle.pdf>> em 30 abr. 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social do Brasil (MDS). **Caderno Informativo**

sobre o Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família. Brasília, 2011.

COADY, D.P. Cost-effective Safety Nets: What are the Costs of Reaching the Poor? *IFPRI Brief*. International Food Policy Research Institute (IFPRI). 2003. Disponível em http://www.wfp.org/sites/default/files/Cost-Effective%20Safety%20Nets_English.pdf em 30 abr. 2016.

COADY, D.P.; GROSH, M.; HODDINOT, J. *Targeting of Transfers in Developing Countries: Review of Lessons and Experience*. Washington: The World Bank. 2004. doi:10.1596/0-8213-5769-7.

CHINA. National Bureau of Statistics of China. **Statistical Communiqué on the 2014 National Economic and Social Development**. 2015. Disponível em: http://www.stats.gov.cn/english/PressRelease/201502/t20150228_687439.html em 30 abr. 2016.

DEVEREUX, S.; PELHAM, L. *Making Cash Count: Lessons From Cash Transfer Schemes in East and Southern Africa for Supporting the Most Vulnerable Children and Households*. Brighton: Institute of Development Studies (IDS). 2005. Disponível em <http://www.ids.ac.uk/files/MakingCashCountfinal.pdf> em: 30 abr. 2016.

DEVEREUX, S.; SABATES-WHEELER, R. Transformative Social Protection. *IDS Working Paper 232*. 2004. Disponível em: http://www2.unicef.org/socialpolicy/files/Transformative_Social_Protection.pdf em: 30 abr. 2016.

FARRINGTON, J.; HARVEY, P.; SLATER, R. Cash Transfers in the Context of Pro-poor Growth. *Background Paper for OECD/DAC Povnet Risk and Vulnerability Task Group*. London: Overseas Development Institute (ODI). 2005. Disponível em: http://www.researchgate.net/publication/241311932_Cash_transfers_in_the_context_of_pro-poor_growth em: 30 abr. 2016.

GROSH, M. et al. *For Protection and Promotion: the Design and Implementation of Effective Safety Nets*. Washington: The World Bank. 2008. doi: 10.1596/978-0-8213-7581-5

GUSTAFFSON, B.; QUHENG, D. Di Bao Receipt and its Importance for Combating Poverty in Urban China. *Poverty & Public Policy*, v. 3, n. 1, p. 1-32. 2011. doi:10.2202/1944-2858.1127

HANDA, S.; DAVIS, B. The Experience of Conditional Cash Transfers in Latin America and the Caribbean. *ESA Working Paper 06-07*. The Food and Agriculture Organization (FAO).

2006. doi:10.1111/j.1467-7679.2006.00345.x

HANLON, J; HULME, D.; BARRIENTOS, A. *Just Give Money to the Poor: the Development Revolution from the Global South*. Sterling: Kumarian Press, 2010. 288 p.

HICKEY, S. The Politics of Social Protection in Africa: What do We Get From a 'Social Contract' Approach? *Canadian Journal of Development Studies*, v. 32, n. 4. 2011. doi: 10.1080/02255189.2011.647447

INTERNATIONAL LABOUR OFFICE (ILO).. Social Protection Floor Recommendations No. 212. **Recommendations**. 2012. Disponível em <<http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowRessource.do?ressource.ressourceId=31088&lang=EN>> em 30 abr. 2016.

INTERNATIONAL LABOUR OFFICE (ILO). *World Social Security Report 2010/11: Providing Coverage in Times of Crisis and Beyond*. Geneva: ILO. 2010. Disponível em: <http://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_146566/lang—en/index.htm> em 30 abr. 2016.

INTERNATIONAL LABOUR OFFICE (ILO). *World Social Protection Report 2014/15: Building Economic Recovery, Inclusive Development and Social Justice*. Geneva: ILO. 2014. Disponível em: <http://www.ilo.org/global/research/global-reports/world-social-security-report/2014/WCMS_245201/lang—en/index.htm> em: 29 abr. 2016.

KAKWANI, N.; PERNIA, E.M. What is Pro-poor Growth? *Asian Development Review*, v. 18, n. 1, p. 1-16. 2000. Disponível em <http://www.policyinnovations.org/ideas/policy_library/data/01158> em: 30 abr. 2016.

LADERCHI, C.R. Do Concepts Matter? An Empirical Investigation of the Differences Between a Capability and a Monetary Assessment of Poverty. In: COMIN, F. et al. (orgs), *The Capability Approach*, pp. 203-241, New York: Cambridge University Press. 2008.

LINDERT, K.; SKOUFIAS, E.; SHAPIRO, J. Redistributing Income to the Poor and the Rich: Public Transfers in Latin America and the Caribbean. *Social Protection Discussion Paper 0605*. Washington: The World Bank. 2006. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Safety-Nets-DP/0605.pdf>> em: 30 abr. 2016.

MUNRO, L.T. Risks, Rights and Needs: Compatible or Contradictory Bases for Social Protection? *Brooks World Poverty Institute Working Paper, N. 7*. 2007. doi:10.2139/ssrn.1204842

NARAYAN, D. Bonds and Bridges: Social Capital and Poverty Policy Research. *Poverty Reduction and Economic Management Network Working Paper 2167*. Washington: The World Bank. 1999. Disponível em: <<https://info.worldbank.org/etools/docs/library/9747/narayan.pdf>> em 30 abr. 2016.

NUSSBAUM, M.C. *Frontiers of Justice: Disability, Nationality, Species Membership*. Cambridge: London: Harvard University Press. 2006. 487 p.

PUTNAM, R.D. e GOSS, K.A. Introduction. In: Putnam, R.D. (org.) *Democracies in Flux: The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*, p. 3-20. New York: Oxford University Press. 2002.

RAVALLION, M. Bailing Out the World's Poorest. *Challenge*, v. 52, n. 2. 2009. doi: 10.2753/0577-5132520203

_____. A Comparative Perspective on Poverty Reduction in Brazil, China and India. *World Bank Policy Research Working Paper 5080*. Washington: The World Bank. 2009b. doi: 10.1596/1813-9450-5080

RAVI, S. e ENGLER, M. Workfare in Low Income Countries: An Effective Way to Fight Poverty? The Case of India's NREGS. *SSRN Electronic Journal*. 2009. doi: 10.2139/ssrn.1336837

RAWLINGS, L.B.; RUBIO, G.M. Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfer Programs. *The World Bank Research Observer*, v. 20, n. 1, p. 29-55. 2005. doi: 10.1093/wbro/lki001

RAWLS, J. (1971) *A Theory of Justice*. Revised edition. Cambridge: London: Harvard University Press. 1999. 560 p.

_____. *Justice as Fairness: a Restatement*. Editado por KELLY, Erin. Cambridge: London: Harvard University Press. 2001. 214 p.

SAMSON, M. et al. The Social and Economic Impact of South Africa's Social Security System. *EPRI Research Paper 37*. Cape Town: Economic Policy Research Institute (EPRI).

2004. Disponível em <http://www.sarpn.org/documents/d0001041/Full_Report.pdf> em: 30 abr. 2016.

SEN, A. Capability and Well-being. In: NUSSBAUM, Martha e SEN, Amartya. *The quality of life*, p. 30-53, New York: Oxford University Press. 1993.

_____. *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press. 1999. 366p.

SEEKINGS, J. Prospects for Basic Income in Developing Countries: a Comparative Analysis of Welfare Regimes in the South. *CSSR Working Paper 104*. Centre for Social Science Research, University of Cape Town. 2005. Disponível em: <<http://www.cssr.uct.ac.za/publications/working-paper/2005/prospects-basic-income-developing-countries>> em: 30 abr. 2016.

SHAFFER, P. New Thinking on Poverty: Implications for Globalisation and Poverty Reduction Strategies. *DESA Working Paper* n. 65. United Nations, Fevereiro de 2008. Disponível em: <http://www.un.org/esa/desa/papers/2008/wp65_2008.pdf> em: 30 abr. 2016.

SLATER, R.; FARRINGTON, J. Cash Transfers: Targeting. *ODI Project Briefing 27*. Londres: Overseas Development Institute (ODI). 2009. Disponível em: <<http://www.odi.org/publications/3505-social-cash-transfers-targeting-project-briefing>> em: 30 abr. 2016.

SOARES, F.V.; RIBAS, R.P.; OSORIO, R.G. Evaluating the Impact of Brazil's Bolsa Família: Cash Transfer Programmes in Comparative Perspective. *IPC Evaluation Note*, n. 1. Brasília: International Poverty Centre (IPC-UNDP). 2007. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/pub/IPCEvaluationNote1.pdf>> em: 30 abr. 2016.

STANDING, G. How Cash Transfers Boost Work and Economic Security. *DESA Working Paper* n. 58. United Nations. 2007. Disponível em: <http://www.un.org/esa/desa/papers/2007/wp58_2007.pdf> em: 30 abr. 2016.

TABOR, S.R. Assisting the Poor with Cash: Design and Implementation of Social Transfer Programs. *Social Safety Nets Primer Series*. Washington: The World Bank Institute. 2002. Disponível em <<http://info.worldbank.org/etools/docs/library/80703/Dc%202002/courses/dc2002/readings/taborcash.pdf>> em: 30 abr. 2016.

WOOLCOCK, M. The Place of Social Capital in Understanding Social and Economic Outcomes. *Canadian Journal of Policy Research*, v.2, n.1, p. 11-17. 2001.