

**UMA NOVA GERAÇÃO DE SEGURIDADE SOCIAL:  
A TEORIA POR TRÁS DO COMBATE À POBREZA NOS  
GRANDES PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO**  
*A NEW GENERATION OF SOCIAL SECURITY: THEORY BEHIND THE  
FIGHT AGAINST POVERTY IN LARGE DEVELOPING COUNTRIES*

Maria Denise Guedes Galvani\*

**RESUMO:** Como resultado de experiências nos países em desenvolvimento, o campo da Segurança Social desenvolveu-se e evoluiu para o conceito mais amplo de Proteção Social – que, além dos tradicionais sistemas de licenças e aposentadorias a trabalhadores da economia formal, inclui o direito a benefícios não-contributivos (transferências) para pessoas de baixa renda. Esses programas focalizados de transferência de renda são tratados aqui como seguridade social de “nova geração”, por seu propósito de conciliar os objetivos de combate à pobreza e desenvolvimento econômico. A primeira parte deste artigo recupera algumas das principais teorias acerca da pobreza e do desenvolvimento que ganharam força no final do século XX, identificando suas repercussões na estruturação da seguridade social de nova geração. A segunda parte do artigo apresenta o desenho institucional de sete programas de Proteção Social (em quatro países: África do Sul, Brasil, China e Índia) que se enquadram na concepção da “nova geração”, a fim de levantar hipóteses para futuros testes sobre a eficácia da Proteção Social em países em desenvolvimento.

**Palavras-chave:** Seguridade Social; Transferência de renda; Pobreza; Desenvolvimento; Proteção Social.

---

\* Doutoranda em Ciência Política no Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Mestre em Economia, Direito e Políticas Públicas pela Leuphana Universität Lüneburg, Alemanha; Assessora de Comunicação no Instituto Federal de Pernambuco (IPFE), Ipojuca, PE, Brasil; E-mail: denise.galvani@gmail.com

**ABSTRACT:** *As a result of policy experiences in developing countries, the field of Social Security developed into the broader concept of Social Protection. Besides the traditional pension systems aimed at formal sector workers, Social Protection encompasses the entitlement of non-contributive benefits (transfers) to low-income individuals. Focalized programs based on income transfers are considered here as a “new-generation” form of social security, for its purpose of conciliating poverty reduction and economic development as objectives. The first part of this article recovers some of the main theories on poverty and development emboldened in the late 20th century, pointing out their effects in conceiving the new generation of social security. The second part of the article presents the institutional design of seven Social Protection programs in four countries (Brazil, China, India and South Africa), in order to suggest hypotheses for further research on the effectiveness of the new generation of social security in developing countries.*

**Keywords:** *Social Security; Income transfers; Poverty; Development; Social Protection.*

## 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 que vivem 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 seguri-

dade 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). Esse movimento tornou-se ainda mais evidente com os desenvolvimentos recentes da atual crise econômica global, desencadeada com o *crash* imobiliário de 2007/2008 nos Estados Unidos. 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 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 apresenta alguns dos maiores programas de transferência de renda no Sul Global, a fim de examinar a variedade de desenhos de programas de seguridade social de segunda geração e levantar possíveis hipóteses para explicar os sucessos e limitações da Proteção Social quanto a suas contribuições para o desenvolvimento socioeconômico na África do Sul, Brasil, China e Índia.

## 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 que ganham a vida sem contratos de trabalho ou em regime de autoemprego estão excluídos de benefícios como seguro-desemprego e auxílio-doença; trabalhadores informais e que vivem na pobreza estão fora também de programas de pensão contributivos, porque não podem dispôr de parcela de sua renda atual para investir no futuro.

Até os anos 1990, persistia a expectativa de que o desenvolvimento econômico global 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 as redes de proteção social continuaram ineficazes no atendimento dos mais pobres e dos trabalhadores informais. A tentativa fracassada de transplantar as redes de segurança do Estado de Bem Estar europeu foi especialmente clara na América Latina, cujos Estados acabaram por sustentar sistemas “truncados” de segurança social, custosos e que não atingiam parte significativa da população (Lindert, Skoufias e Shapiro, 2006).

Desse modo, a insuficiência do paradigma da Seguridade Social se fez sentir especialmente nos países em desenvolvimento, ou no que hoje também se chama Sul Global. Em muitos desses países, a persistência da pobreza depois de ciclos de crescimento expressivo levantou dúvidas a respeito da teoria econômica do *trickle down*, a distribuição natural da riqueza que deveria se seguir ao crescimento do produto. Entre os obstáculos impedindo o *trickle down* estão justamente os falhos mecanismos de Seguridade Social, em larga medida replicados das economias desenvolvidas, que excluem sistematicamente parte expressiva da população – em especial, os trabalhadores da economia informal (e.g. Kakwani e Pernia, 2000; Farrington, Harvey e Slater, 2005).

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 são 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. 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, pp. 1-2). O que permite classificar os programas de transferência de recursos lançados recentemente 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 em países em desenvolvimento, 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, analisando o lançamento de recentes programas de transferência de renda no mundo em desenvolvimento, cientistas interessados em política social identificaram mudanças em curso na estrutura da rede de seguridade social desses países. Com terminologias diferentes, a conclusão é de que passou-se de uma concepção mais restrita para outra mais ampla de seguridade social.

Devereux e Sabates-Wheeler (2004) propõem 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

(Standing, 2007), 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 é também 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, concebidas no marco da Proteção Social, 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 modernos objetivos de desenvolvimento são, necessariamente, multidimensionais, e portanto se tangenciam com frequência.

## 2.2 Teorias da pobreza: privações fundamentais

As atribuições da segurança social ampliaram-se na medida em que ficou mais complexo o conceito de pobreza (Shaffer, 2008, pp. 7-8). Embora a renda seja ainda a principal medida empregada pelos governos para a elaboração de políticas sociais, na forma de uma linha monetária 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 a baixa renda tenha perdido a centralidade na definição do fenômeno da pobreza. Empiricamente, os resul-

tados de índices multifatoriais de pobreza estão correlacionados com as linhas de pobreza (Laderchi, 2008). No plano teórico, também se reconhece que a baixa renda é a principal causa da situação de pobreza (Sen, 1999, p. 87). A contribuição real 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. Em seguida, apresento brevemente três delas, que ganharam maior proeminência nos últimos anos e hoje embasam a aplicação de políticas de Proteção Social no mundo em desenvolvimento: a teoria da justiça e das necessidades básicas, desenvolvida por John Rawls; a teoria das capacidades, de Amartya Sen; e a abordagem do capital social, elaborada por Robert Putnam e aplicada por muitos teóricos do mundo em desenvolvimento. O objetivo não é entrar em detalhes sobre cada abordagem ou explorar as diferenças entre elas, mas identificar como cada uma contribuiu para a conformação do atual paradigma da Proteção Social nos países em desenvolvimento.

### **2.2.1 A pobreza como privação de bens essenciais**

A teoria da justiça de 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, pp. 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). O atendimento às necessidades básicas do ser humano é um direito, que decorre naturalmente de um conjunto de instituições sociais justas, conforme descreve Rawls em *“Justice as Fairness”*.

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, pp. 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, certamente contribuir para explicar 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 pobreza inspirou uma série de mudanças na maneira como o Estado, tradicionalmente, lidou com o tema. A diretriz hoje consensual de priorizar transferências em dinheiro, e não em alimento e outros bens de consumo, responde à percepção fundamental de que é necessário preservar a liberdade do beneficiário para eleger e adquirir o que lhe falta no momento (*e.g.* Standing, 2007). A teoria das capacidades também revolucionou as possibilidades de medição 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 (Bonilla-Garcia e Gruat, 2003, p. 29). Dentre a variedade de políticas de seguridade social de nova geração, as transferências de renda condicionadas se destacam pelo objetivo explícito de formação de capital humano. Esses programas condicionam o benefício ao cum-

primário de investimentos mínimos de tempo em educação e saúde, campos diretamente ligados às capacidades mais elementares do ser humano. 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, ainda mais recentemente 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, p. 6). Isso acrescenta um importante elemento de análise à cadeia de causalidades da pobreza, que, afinal, é um fenômeno social, com importantes 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 na trajetória pessoal e no desempenho do Estado em combater a pobreza. Baixo pertencimento a redes de relações sociais é um indicador de pobreza e vulnerabilidade social – a exclusão dos espaços de trabalho formal, conforme exposto anteriormente, 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).

### **2.3 O impacto das teorias sobre pobreza nos sistemas de segurança social**

Respondendo à evolução das teorias multidimensionais sobre pobreza e bem-estar social, a literatura sobre desenvolvimento também passou por um processo de complexificação. A própria agenda das Metas de Desenvolvimento do Milênio da ONU contribuiu para o enfraquecimento das teorias do desenvolvimento centradas no crescimento econômico, partindo para uma agenda que incluiu temas sociais e ambientais. Nussbaum (2011, p. 185) sintetiza:

*“The real purpose of development is human development; other approaches and measures are at best a proxy for the development of human lives, and most don’t reflect human priorities in a rich, accurate or nuanced way”.*

O enquadramento de políticas especialmente dedicadas à redução da pobreza no marco da Proteção Social também é decorrência desse entendimento ampliado do desenvolvimento, objetivo estratégico dos países do Sul Global.

Os programas de segurança social de segunda geração ambicionam contribuir para o desenvolvimento, tomado de uma perspecti-

va mais holística. A Figura 1 ilustra as quatro dimensões do desenvolvimento em que a Proteção Social promete atuar, descritas a seguir:

- Alívio imediato da pobreza, complementando os rendimentos das famílias, garantindo o acesso a bens essenciais e oferecendo segurança em casos de choques econômicos (doença, quebra de safra, desemprego e baixa ocupação);
- Desenvolvimento econômico, já que a maior disponibilidade de renda das famílias pobres incentiva a demanda e os mercados locais e oferece a segurança necessária para poupança e investimentos produtivos – em terra e suplementos agrícolas, por exemplo, ou em condições mais decentes de autoemprego.
- Desenvolvimento Humano, desincentivando o trabalho infantil e possibilitando maior investimento de tempo em profissionalização, por exemplo. No caso das transferências de renda condicionada, o impacto no desenvolvimento humano é potencializado pelo monitoramento e pela capacidade de integração do programa de transferência de renda com outras frentes de política social.
- Empoderamento, o que inclui impactos de natureza cultural e política ensejados pelo programa de transferência de renda. Profundamente ligada ao capital social, essa dimensão reflete a capacidade das sociedades de romper ciclos intergeracionais de pobreza e oferecer possibilidades de mobilidade social e ação política.

Figura 1. Tratamento da Pobreza pelos sistemas de Segurança Social



Naturalmente, a capacidade de cada programa de efetivamente produzir os resultados pretendidos varia, de acordo com a adequação do desenho institucional, a qualidade e a escala da implementação do programa. De acordo com Soares *et al.* (2007), o impacto final do programa vai depender de três fatores fundamentais: a cobertura, o grau de sucesso em focalizar os mais pobres e do valor do benefício de transferência de renda oferecido. Programas bem desenhados, conduzidos em larga escala e de maneira continuada ao longo do tempo teriam capacidade de gerar impacto significativo nos resultados de desenvolvimento nacional.

### 3 BENEFÍCIOS NÃO-CONTRIBUTIVOS: A NOVA GERAÇÃO DA SEGURANÇA SOCIAL

A seção anterior reviu a evolução do enquadramento teórico da segurança social nos países em desenvolvimento, que concorreu para a emergência do atual entendimento de Proteção Social, com um forte componente transformativo/desenvolvimentista.

Nos últimos 20 anos, a consolidação de novos benefícios em dinheiro na legislação nacional promoveram um aumento significativo da cobertura da segurança social nos países em desenvolvimento (Barrientos, Hanlon e Hulme, 2010). Como indicado na primeira seção, 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.

Uma indicação de que essa tendência ganha força está no crescimento dos marcos legais nacionais instituindo o direito a benefícios não-contributivos. Barrientos, Niño-Zarazúa e Maitrot (2010) constataam 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 (seção 3.1) concentra informações sobre os mais relevantes programas implementados por quatro dos seis grandes países que têm empregado benefícios de Proteção Social para a redução da pobreza e a promoção de um desenvolvimento mais inclusivo.

Essa amostra de programas colhida dos grandes países em desenvolvimento permite distinguir três categorias, apresentadas a seguir. Os números relativos à quantidade de programas sociais em curso são do documento “*Base de dados da Assistência Social em Países em Desenvolvimento*”, de Barrientos, Niño-Zarazúa e Maitrot (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, Grosh e Hoddinot, 2004). É o tipo de programa com maior representação nos países es-

tudados – 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*).

As experiências bem-avaliadas da África do Sul com a pensão por idade e o Child Support Grant tem tornado o modelo popular entre governos da África (e.g. Samson et al., 2004; Standing, 2007). Outras experiências de sucesso fazem parte da estrutura de Proteção Social de Botswana, Lesotho, Namíbia e Ilhas Maurício (Devereux e Pelham, 2005, pp. 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 (Slater e Farrington, 2009). Este é tipo de programa da nova geração de Proteção Social mais próximo de benefícios universais adotados em países europeus de tradição social-democrata, com a diferença de que nos países em desenvolvimento o corte por renda propositalmente exclui os mais ricos (e.g. Seekings, 2008; Kakwani e Pernia, 2005).

**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 estudados na seção 3.1, o modelo de transferência condicionada está representado pelo Bolsa Família.



Devido ao objetivo declarado de elevar o estoque de capital humano, 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, porque usam métodos de focalização mais sofisticados e têm ambições que extrapolam a concessão do benefício em si, precisam de permanente acompanhamento. 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, e nos anos 2000 ganhou impulso a formulação em 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, Niño-Zarazúa e Maitrot (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 (Kakwani e Pernia, 2005). 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 específico 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 do pagamento de salários 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 melhores e 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 à qualidade do trabalho proposto (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 para suprir carências materiais e infraestruturais de regiões pobres, como aumentar a oferta de habitação e construir sistemas de irrigação (Coady 2003; (Barrientos, Hanlon e Hulme, 2010, p. 116-117).

O mapeamento de Barrientos, Niño-Zaruzá e Maitrot (2010) identificou 14 programas nacionais do tipo, incluindo o *Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act* (MGNREGA), que universalizou no país, a partir de 2005, o tradicional programa de garantia de emprego aplicado no Estado de Maharashtra, em funcionamento desde 1979. Hoje, também há programas de garantia de emprego nacionais em países como 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; Barrientos, Hanlon e Hulme, 2010, p. 116). Ainda, assim, 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 crítica ao modelo de garantia de emprego é que, devido à imposição de uma condição muito custosa (horas de trabalho), ficariam de fora grupos vulneráveis – mães e mulheres que assumem tarefas domésticas, idosos, pessoas com deficiências ou mal-nutridas, impedidas de exercer trabalho pesado (Devereux, 2009, pp. 9-10; Slater e Farrington, 2009). Por outro lado, a associação com trabalho facilita a integração com outras políticas de redução da pobreza – programas de treinamento, por exemplo (Coady, 2003).

### 3.1 Os grandes programas

A **Tabela 1**, na próxima página, apresenta 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 nacionais de transferência de renda não-contributivos e focalizados na população mais pobre 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*).

Quanto à sua concepção, pode-se considerar que os sete programas examinados buscam atender aos três requisitos identificados por Soares, Ribas e Osorio (2007) para que a transferência de renda gere impacto efetivo: são programas nacionais implementados em larga escala, que cresceram nos últimos anos e que atingem ou planejam atingir a totalidade dos beneficiários potenciais; todos adotam métodos de focalização dos mais pobres, recorrendo a linhas

de pobreza, isolamento de grupos vulneráveis ou autofocalização; e, ao menos teoricamente, 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). No entanto, é seguro supor que haja variações significativas na fase de implementação efetiva desses três programas, quanto ao cumprimento desses requisitos fundamentais; alguns deles são apenas parcialmente atendidos.

Em geral, os valores dos benefícios da Proteção Social nos países em desenvolvimento são bem menos generosos que os da Seguridade Social nos países desenvolvidos (Grosh et al., 2008, p. 127-137). Ainda assim, se adequados à renda média dos beneficiários, são capazes de desencadear os efeitos positivos para o desenvolvimento apresentados na seção 2.1. 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 todos os beneficiários de uma família. (e.g. Ravallion, 2009). Barrientos, Hanlon e Hulme (2010, p. 178-179) propõe um valor capaz de elevar o consumo familiar em 10% a 20%.

ARTIGO: Uma nova geração de Seguridade Social: a teoria por trás do combate à pobreza nos gran  
 Autora: GALVANI, Maria Denise Guedes

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

Pais	Programa e Agências Responsáveis	Início	Crítérios de elegibilidade
África do Sul (1)	<b>Child Support Grant</b> 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)
	<b>Old Age Grant</b> 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)
Brasil (2)	<b>Bolsa Família</b> 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
	<b>Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC)</b> 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
China (3)	<b>Di Bao (Minimum Living Subsidy Scheme)</b> Ministério de Assuntos Cívicos / 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
Índia (4)	<b>Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act (MGNREGA)</b> 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)
	<b>National Social Assistance Program (NSAP)</b> 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

(1) Dados de Junho de 2015. Fontes: SASSA / SASSA Statistical Report No 6 of 2015. Disponível em: <http://www.reports?download=397:statistical-report-no-6-of-2015> (12/07/15).

(2) Dados de Julho de 2015. Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social ([www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br)) / Relatório de Infor

(3) Dados de 2014 (cobertura) e 2007 (valores). Fontes: National Bureau of Statistics (<http://www.stats.gov.cn/e>) Social Development. Disponível em: [http://www.stats.gov.cn/english/PressRelease/201502/t20150228\\_687439\\_2010b](http://www.stats.gov.cn/english/PressRelease/201502/t20150228_687439_2010b)

Barrientos, Hanlon e Hulme (2010, pp. 177-179) também incluem 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 – aqui incluem-se regras “justas”, ou critérios de elegibilidade reconhecidos como legítimos pela sociedade; e a popularidade do programa, o que garante sua permanência quando houver troca de grupos políticos no poder; e à im-

plementação satisfatória das transferências – os benefícios precisam ser “garantidos”, ou seja, precisam ocorrer com a regularidade prevista; e o sistema deve ser prático – o cadastramento de beneficiários e o recebimento do dinheiro deve estar ao alcance do público-alvo.

Para famílias muito pobres, um pequeno aumento na renda mensal 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 perenidade do programa, definida basicamente por sua sustentabilidade política, é um fator fundamental: a estrutura do sistema de Proteção Social e os valores dos benefícios precisam ser permanentemente revisados, para que não se tornem obsoletos.

A evolução da implementação dos sete programas em destaque constituem bons estudos de caso, por oferecerem variação significativa em cada um dos requisitos fundamentais: escala, focalização e valor dos benefícios. Todos têm fundamento em marcos regulatórios nacionais consolidados e estão em operação há tempo considerável no ciclo avaliativo de uma política pública.

Do ponto de vista da sustentabilidade política, é justo considerar que esses 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.

No caso dos programas mais recentes, um padrão comum é seu nascimento como programa-piloto, em nível local, 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 míni-

ma 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, Grosh e Hoddinot, 2004, p. 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, pp. 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 (2009, pp. 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 (Barrientos, Hanlon e Hulme, 2010, pp. 116-117). O Bolsa Família também tem investido na melhora da gestão local, com vistas à atua-



lização permanente do Cadastro Único para Programas Sociais e ao fortalecimento de instâncias de controle social (Brasil, 2010).

#### 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. Na seção 2.2, revimos brevemente as mais relevantes, com ênfase em 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, a seção 3.1 realizou uma breve análise de sete grandes programas de Proteção Social que vêm aplicando em mais larga escala, segundo a literatura sobre o tema, políticas públicas de seguridade social com o duplo objetivo de reduzir a pobreza e influenciar positivamente o desenvolvimento nacional. Foi possível identificar, quanto à concepção desses programas, preocupação com os elementos determinantes de seus bons resultados (cobertura, focalização e relevância), e também sucesso razoável para assegurar sua sustentabilidade política e sua real implementação. No campo da implementação, no entanto, é que ocorrem as maiores divergências quanto à cobertura, sucesso da focalização dos mais pobres e relevância do valor das transferências. Um estudo comparado mais detalhado desses programas, concentrando-se na efetividade desses três parâmetros, seria necessário para testar a hipótese de sucesso da Proteção Social no combate à pobreza e promoção do desenvolvimento.

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. 2015. *Statistical Report n.º 6 of 2015*. Documento publicado pela Agência Sul-Africana de Seguridade Social (SASSA).

Disponível em: [[www.sassa.gov.za/index.php/knowledge-centre/statistical-reports?download=397:statistical-report-no-6-of-2015](http://www.sassa.gov.za/index.php/knowledge-centre/statistical-reports?download=397:statistical-report-no-6-of-2015)]. Acesso em 30 abr. 2016.

- ALEXANDER, J. M. *Capabilities and Social Justice: The Political Philosophy of Amartya Sen and Martha Nussbaum*. Berlington: Ashgate, 2008.
- BARRIENTOS, A.; HANLON, J.; HULME, D. *Just Give Money to the Poor: the Development Revolution from the Global South*. Sterling: Kumarian Press, 2010.
- BARRIENTOS, A.; NEFF, D. Attitudes to Chronic Poverty in the “Global Village”. *Social Indicators Research*, Vol. 100, n.º 1, pp. 101-114, 2010.
- BARRIENTOS, A.; NIÑO-ZARAZÚA, M. Social Transfers and Poverty: Objectives, Design, Reach and Impact. *Chronic Poverty Report*. Chronic Poverty Research Centre (CRPC), 2011. Disponível em: [[http://www.chronicpoverty.org/uploads/publication\\_files/socialtransfersfullreport.pdf](http://www.chronicpoverty.org/uploads/publication_files/socialtransfersfullreport.pdf)]. Acesso 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](http://www.chronicpoverty.org/uploads/publication_files/social-assistance-database-version-5.pdf)]. Acesso 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*, Dezembro de 2009. Disponível em: [<http://ipc-undp.org/pub/IPCWorkingPaper60.pdf>]. Acesso em 30 abr. 2016.
- BEATTIE, R. Social Protection for All: But How?. *International Labour Review*, Vol. 139, n.º 2, pp. 129-148, 2000.
- BONILLA-GARCIA, A.; 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>]. Acesso em 30 abr. 2016.
- BRASIL. 2010. Caderno Informativo sobre o Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família. Documento do

Ministério do Desenvolvimento Social do Brasil (MDS). Brasília.

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

COADY, D.; GROSH, M.; HODDINOT, J. *Targeting of Transfers in Developing Countries: Review of Lessons and Experience*. Washington: The World Bank, 2004.

CHINA. 2015. *Statistical Communiqué on the 2014 National Economic and Social Development*. Documento publicado pelo National Bureau of Statistics of China. Disponível em: [[http://www.stats.gov.cn/english/PressRelease/201502/t20150228\\_687439.html](http://www.stats.gov.cn/english/PressRelease/201502/t20150228_687439.html)]. Acesso 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>]. Acesso 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](http://www2.unicef.org/socialpolicy/files/Transformative_Social_Protection.pdf)]. Acesso 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](http://www.researchgate.net/publication/241311932_Cash_transfers_in_the_context_of_pro-poor_growth)]. Acesso em 30 abr. 2015.

GROSH, M.; NINNO, C. Del; TESLIUC, E.; OUERGI, A. *For Protection and Promotion: the Design and Implementation of Effective Safety Nets*. Washington: The World Bank, 2008.

GUSTAFFSON, B. & QUHENG, D. Di Bao Receipt and its Importance for Combating Poverty in Urban China. *Poverty & Public Policy*, Vol. 3, nº 1, p. 1-32, 2011.

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.

- HICKEY, S. The Politics of Social Protection in Africa: What do We Get From a 'Social Contract' Approach?. *Canadian Journal of Development Studies*, Vol. 32, nº. 4, 2011.
- INTERNATIONAL LABOUR OFFICE (ILO). 2012. Social Protection Floor Recommendations, nº. 212. Disponível em: [<http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowResource.do?resource.ressourceId=31088&lang=EN>]. Acesso em 30 abr. 2016.
- INTERNATIONAL LABOUR OFFICE (ILO). 2010. *World Social Security Report 2010/11: Providing Coverage in Times of Crisis and Beyond*. Geneva: ILO. Disponível em: [[http://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS\\_146566/lang—en/index.htm](http://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_146566/lang—en/index.htm)]. Acesso em 30 abr. 2016.
- INTERNATIONAL LABOUR OFFICE (ILO). 2014. *World Social Protection Report 2014/15: Building Economic Recovery, Inclusive Development and Social Justice*. Geneva: ILO. Disponível em: [[http://www.ilo.org/global/research/global-reports/world-social-security-report/2014/WCMS\\_245201/lang—en/index.htm](http://www.ilo.org/global/research/global-reports/world-social-security-report/2014/WCMS_245201/lang—en/index.htm)]. Acesso em 29 abr. 2016.
- KAKWANI, N.; PERNIA, E. M. What is Pro-poor Growth?. *Asian Development Review*, Vol. 18, nº. 1, pp. 1-16, 2000. Disponível em: [[http://www.policyinnovations.org/ideas/policy\\_library/data/01158](http://www.policyinnovations.org/ideas/policy_library/data/01158)]. Acesso 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*. New York: Cambridge University Press, 2008, pp. 203-241
- 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>]. Acesso em 30 abr. 2016.
- MUNRO, L. T. Risks, Rights and Needs: Compatible or Contradictory Bases for Social Protection?. *Brooks World Poverty Institute Working Paper nº. 7*, 2007.
- 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>]. Acesso em 30 abr. 2016.
- NUSSBAUM, M. C. *Frontiers of Justice: Disability, Nationality, Species Membership*. Cambridge: London: Harvard University Press, 2006.
- PUTNAM, R. D.; GOSS, K. A. Introduction. In: PUTNAM, R. D. (Org.). *Democracies in Flux: The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*. New York: Oxford University Press, 2002, pp. 3-20
- RAVALLION, M. Bailing Out the World's Poorest. *Challenge*, Vol. 52, nº 2, 2009.
- \_\_\_\_\_. A Comparative Perspective on Poverty Reduction in Brazil, China and India. *World Bank Policy Research Working Paper 5080*. Washington: The World Bank, 2009b.
- RAVI, S.; ENGLER, M. Workfare in Low Income Countries: An Effective Way to Fight Poverty? The Case of India's NREGS. *SSRN Electronic Journal*. 2009.
- RAWLINGS, L. B.; RUBIO, G. M. Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfer Programs. *The World Bank Research Observer*, Vol. 20, nº 1, pp. 29-55, 2005.
- RAWLS, J. *A Theory of Justice*. Revised edition. Cambridge: London: Harvard University Press, 1999. Primeira publicação em 1971.
- \_\_\_\_\_. *Justice as Fairness: a Restatement*. Editado por Kelly, Erin. Cambridge: London: Harvard University Press, 2001.
- SAMSON, M.; LEE, U.; NDIEBE, A.; QUENE, K. M.; NIEKERK, I. van.; GANDHI, V.; HARUHAYA, T.; ABRAHAMS, C. 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.sarprn.org/documents/d0001041/Full\\_Report.pdf](http://www.sarprn.org/documents/d0001041/Full_Report.pdf)]. Acesso 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.

- 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](http://www.un.org/esa/desa/papers/2008/wp65_2008.pdf)]. Acesso em 30 abr. 2016.
- 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>]. Acesso 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>]. Acesso 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, 2007. Brasília: International Poverty Centre (IPC-UNDP). Disponível em: [<http://www.ipc-undp.org/pub/IPCEvaluationNote1.pdf>]. Acesso 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](http://www.un.org/esa/desa/papers/2007/wp58_2007.pdf)]. Acesso 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>]. Acesso em 30 abr. 2016.
- WOOLCOCK, M. The Place of Social Capital in Understanding Social and Economic Outcomes. *Canadian Journal of Policy Research*, Vol.2, nº.1, pp. 11-17, 2001.

**Recebido em:** 08/01/2017.

**Aprovação final em:** 28/01/2018.