

CAPÍTULO 3 - PARADIGMAS DE DESENVOLVIMENTO E VISÕES DE PROTEÇÃO SOCIAL

Os capítulos 3, 4 e 5 procuram caracterizar as *Visões de Proteção Social* (VPS) apresentadas na Introdução deste trabalho de acordo com as dimensões sumarizadas no Esquema 1. O foco deste capítulo são as VPS associadas aos *paradigmas de desenvolvimento econômico, humano e social*¹, tendo como referência o discurso da *comunidade internacional de desenvolvimento*, formada por um grande número de atores individuais e coletivos e, em particular, por diversos organismos internacionais. Essa comunidade desempenha papel importante na disseminação de modelos de desenvolvimento e de modelos de proteção social. Ela consiste em um conjunto heterogêneo de instituições e atores com posições distintas e até mesmo opostas sobre diversos temas². Além disso, as instituições que integram tal comunidade são complexas, têm clivagens internas importantes e posicionamentos que variam significativamente no tempo.

A intenção deste capítulo é relacionar VPS a paradigmas de desenvolvimento, e não a atores ou instituições específicas. Certamente há indivíduos e agências com posições “típicas” de determinada VPS, mas isso não os impede de recorrer a argumentos de outra vertente ou de “mudar de ideia” em diferentes contextos ou conjunturas. Por isso, neste trabalho, os argumentos serão as referências, a despeito de quem os defenda em determinado momento. Sprandel (2004)³ e Viana e Levcovitz (2005)⁴, por outro lado, preferem analisar as especificidades do discurso sobre proteção social de determinados organismos internacionais.

¹ Os principais paradigmas de desenvolvimento são o de *desenvolvimento econômico*, o de *desenvolvimento humano* e o de *desenvolvimento social*. O *paradigma de desenvolvimento econômico* predominou até os anos 1980. A partir dos anos 1990, com a entrada da temática social na agenda internacional, os paradigmas do desenvolvimento humano e do desenvolvimento social ganharam força.

² As agências do sistema ONU, por exemplo, têm posições específicas sobre proteção social que derivam de suas respectivas identidades organizacionais.

³ Sprandel (2004) analisa as representações do *Banco Mundial/Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento* (BM/BIRD), do *Fundo Monetário Internacional* (FMI) e do *Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento* (PNUD) sobre a pobreza. A autora oscila entre a ênfase nas especificidades de cada instituição (ao diferenciar o discurso sobre pobreza das instituições financeiras e das agências de fomento) e a ênfase em suas similaridades discursivas (ao apontar os vieses das representações desses organismos internacionais sobre a pobreza).

⁴ Os autores analisam as particularidades da visão de proteção social do BM/BIRD, do *Banco Interamericano de Desenvolvimento* (BID), da *Organização Internacional do Trabalho* (OIT), da *Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe* (CEPAL), da *Organização Mundial de Saúde* (OMS) e da *Organização Pan-Americana de Assistência à Saúde* (OPAS).

Esquema 1 - Dimensões das Visões de Proteção Social

1. Comunidade de pensamento
2. Variantes
3. Argumentos
 - 3.1 Objetivos (valores)
 - 3.1.1 Visão do trabalho
 - 3.1.2 Visão da sociedade e do Estado
 - 3.2 Problemas
 - 3.2.1 Tipo de problema (diagnóstico)
 - 3.2.2 Linguagens de definição de problemas
 - 3.2.2.1 Números
 - 3.2.2.2 Símbolos
 - 3.2.2.2.1 Estórias
 - 3.2.2.2.2 Figuras de linguagem
 - 3.2.2.2.2.1 Sinédoques
 - 3.2.2.2.2.2 Metáforas
 - 3.2.2.3 Causas
 - 3.2.2.4 Interesses
 - 3.2.2.5 Decisões
 - 3.3 Soluções
 - 3.3.1 Tipo de solução (item)
 - 3.3.2 Modalidades
 - 3.3.2.1 Induções
 - 3.3.2.2 Fatos
 - 3.3.2.3 Regras
 - 3.3.2.4 Direitos
 - 3.3.2.5 Poderes
 - 3.3.3 Princípios de seleção de beneficiários
 - 3.3.4 Critérios de seleção de beneficiários
 - 3.3.5 Processos sociais de distribuição
 - 4 Visão dos Programas de Transferência de Renda Condicionada

3.1 A Visão de Proteção Social vinculada ao Paradigma de Desenvolvimento Econômico

Há muitas maneiras de conceituar o *desenvolvimento econômico*, que variam de acordo com as *teorias de crescimento* que se toma como referência⁵. As observações feitas nesta seção se referem basicamente à *teoria clássica* e à *teoria neoclássica*, segundo as quais o crescimento econômico consiste no emprego eficiente dos fatores de produção, de modo a aumentar a renda ou o produto nacional *per capita* em um dado território. Há desenvolvimento econômico quando o nível e o ritmo de crescimento econômico se sustentam por longos períodos. O paradigma de desenvolvimento econômico se preocupa com o aumento da renda nacional e a formação de capital físico e humano.

A *Visão de Proteção Social relacionada ao paradigma de Desenvolvimento Econômico* (VPS DE) reflete esse viés economicista. Os principais valores que a orientam são: a eficiência na relação entre insumos, processos e produtos e a liberdade em sentido negativo; isto é, a ausência de impedimentos à autonomia individual. Assume-se que o Estado deve garantir segurança física e jurídica, não sendo seu papel prover segurança material aos cidadãos, que devem buscá-la por meio de atividades produtivas realizadas no âmbito do mercado. Em consequência, sustenta-se que a provisão de segurança material pelo Estado deve se manter em níveis mínimos e ter caráter temporário. Essa visão predominou nos documentos oficiais do PNUD até o início dos anos 1990, e nos documentos do BM/BIRD e do FMI, até 2000 (WORLD BANK, 1978; 1990).

A VPS DE naturaliza as assimetrias distributivas resultantes do funcionamento do mercado, pois as associa ao mérito e esforço individual. O crescimento econômico é representado como um “jogo de ganha-ganha”, no qual as questões distributivas são resolvidas por meio da competição entre atores autointeressados. O resultado da competição é considerado justo, desde que produzido em conformidade com as leis e os contratos. A concepção de justiça da VPS DE é processual: a garantia das liberdades formais e a definição e observância das regras do jogo seriam suficientes para legitimar os processos distributivos.

⁵ As principais teorias do crescimento econômico são: a *teoria clássica* de A.Smith, D.Ricardo e T.R.Malthus, a *teoria marxista*, a *teoria schumpeteriana* e as teorias do crescimento do pós-guerras (MAGALHÃES, 1987).

De forma consistente com esses supostos, na VPS DE os *problemas* mais prementes são os entraves ao crescimento econômico, como: deficiências de infra-estrutura física, vieses na estrutura fiscal e tributária, baixas taxas de poupança e investimento, retração do mercado consumidor, rigidez do mercado de trabalho e escassez de capital humano, entre outros. A pobreza e a desigualdade são problemáticas, na medida em que a escassez ou ausência de renda monetária em grandes contingentes populacionais tem impacto negativo sobre o consumo, a produção e a tributação.

Na VPS DE, a *pobreza* é classificada em grau, podendo ser *moderada ou extrema*, e em duração, podendo ser *temporária ou crônica*. A pobreza extrema e a pobreza crônica são causadas pela insuficiência de bens geradores de bem-estar, como terra, capital e trabalho; a pobreza moderada e a pobreza temporária, assim como a vulnerabilidade (um estado de predisposição à pobreza), são causadas pela variabilidade no retorno de bens geradores de bem-estar. A desigualdade, entendida como privação relativa de renda e riqueza, relaciona-se às diferenças de atributos e esforços individuais, sendo considerada natural e até mesmo salutar para o funcionamento da sociedade. Isso leva a vertente a naturalizar a desigualdade vertical (entre indivíduos).

A linguagem de definição de problemas mais utilizada pela VPS DE é a dos *números*. Os textos são recheados de indicadores e índices construídos a partir de estatísticas econômicas, demográficas e sociais. A quantificação dos problemas é vista como requisito para sua resolução; na verdade, pode-se dizer que o problema só existe na medida em que pode ser descrito em termos “objetivos”, isto é, em termos numéricos. A linguagem dos *símbolos* é empregada de forma implícita pela vertente. O tipo de *estória de controle* mais comum é a *estória da culpabilidade da vítima*, na qual os pobres são responsabilizados pela situação em que se encontram. Além disso, a VPS DE realiza um *salto normativo* ao caracterizar a pobreza e a desigualdade apenas no espaço da renda, o que equivale a recomendar iniciativas unidimensionais para enfrentar o problema.

A VPS DE combina *estórias causais acidentais, mecânicas e inadvertidas*. De acordo com elas, a pobreza é caracterizada, respectivamente, como *ocorrência, consequência de causas complexas e efeito não-antecipado*. Não há responsáveis ou culpados por esse problema, o que explica porque a linguagem dos *interesses*, que identifica os lados nos conflitos distributivos, praticamente não é utilizada pela VPS DE. Por outro lado, a linguagem das

decisões é importante para essa vertente, na medida em que a pobreza costuma ser apresentada como resultado de decisões individuais subótimas. Os “pobres” teriam vieses comportamentais que prejudicariam suas chances de sucesso no mercado de trabalho, como a aversão ao risco e a baixa taxa de desconto presente/futuro. Juntos, esses vieses produziriam uma baixa propensão de investimento em bens geradores de bem-estar, o que teria impacto individual e social negativo. Por isso, seria preciso incentivar os pobres a se comportarem de acordo com o *modelo do agente maximizador*, ou seja, a buscar seu autointeresse usando os meios à sua disposição.

As *soluções* apresentadas pela VPS DE para a pobreza e desigualdade decorrem do tipo de diagnóstico do qual essa vertente parte. O crescimento econômico seria a melhor alternativa para resolver problemas de insuficiência de renda. No entanto, principalmente em períodos de retração ou crise econômica, pode ser preciso recorrer a esquemas seletivos e emergenciais de proteção social, evitando que grandes contingentes populacionais se tornem pobres ou fiquem mais pobres. Nesse caso, recomendam-se transferências de recursos fiscais mínimas e temporárias⁶, cujo objetivo é complementar o retorno dos bens geradores de bem-estar em situações nas quais eles fossem reduzidos de forma drástica e inesperada. Isso significa que, para a VPS DE, o público-alvo dos esquemas de proteção social são os pobres moderados e temporários e os segmentos vulneráveis à pobreza. Não haveria muito que fazer em relação aos pobres extremos e crônicos, dado que a promoção do acesso a bens geradores de bem-estar estaria fora da alçada dessas iniciativas.

A VPS DE impõe uma série de restrições à proteção social. Enfatiza-se, em primeiro lugar, que não existe uma “obrigação moral” de amparar os pobres, apesar da sociedade “escolher” fazer isso em determinadas conjunturas. Além disso, os bens e serviços destinados a esse fim devem ser mantidos em um nível mínimo, que permita a subsistência física e a manutenção da capacidade de trabalho dos indivíduos, sem criar relações de dependência ou ameaçar o equilíbrio fiscal do Estado. Os esquemas de proteção social seriam sempre um mal, apesar de às vezes serem necessários. Ao transferir recursos fiscais para os perdedores dos conflitos distributivos, esses sistemas interferem no resultado da competição no mercado, o que tende a produzir mais malefícios do que benefícios, sendo admissível apenas em situações extremas ou excepcionais.

⁶ Sobre as *Redes Mínimas de Proteção Social*, ver o Capítulo 1.

As modalidades de solução enfatizadas pela VPS DE se baseiam em *fatos*, ou, mais especificamente, em argumentos baseados na objetividade dos números, e em *induções*, devido à convicção de que o modelo do ator econômico se aplica sem maiores qualificações a todas as esferas da vida social. Soluções como *regras*, *direitos* ou *poderes* não são priorizadas pela vertente na resolução de problemas como a pobreza e a desigualdade. Por outro lado, a *seleção dos beneficiários* da proteção social se baseia no *princípio* do mérito e no *critério* da necessidade. O critério da necessidade, ou da necessidade relativa, é autoevidente, mas a questão do mérito merece comentários adicionais. A crença de que a pobreza é um estado associado a problemas comportamentais implica que apenas os pobres “merecedores”, isto é, aqueles que se esforçam para superar seus vieses comportamentais, estariam aptos a sair dele.

Além disso, para a VPS DE, os *processos sociais de distribuição* devem ser pautados por uma combinação entre *loteria e competição*. Dentro dos segmentos-alvo da proteção social, os indivíduos em situação de pobreza moderada e/ou temporária, qualquer um teria chances iguais de ser selecionado como beneficiário dos esquemas de proteção social. No entanto, recomenda-se priorizar os indivíduos com mais potencial de sair da pobreza por seu próprio esforço e de ingressar na parte produtiva da sociedade.

Finalmente, para a VPS DE, os *Programas de Transferência de Renda Condicionada* (PTRC) têm a vantagem de ser prestações sociais focalizadas em um segmento restrito da população e de exigirem contrapartidas dos beneficiários, induzindo-os a investir em capital humano. As desvantagens desse tipo de programa seriam: o foco na extrema pobreza, que não é considerada o segmento populacional no qual os gastos assistenciais têm maior potencial de retorno, e o volume crescente de gastos com esse tipo de programa, como percentual do PIB, que representaria a diminuição dos investimentos em infraestrutura, por exemplo. Além disso, a VPS DE se preocupa com os custos administrativos desse tipo de programa, o que motiva a preferência de alguns autores por esquemas de renda mínima do tipo *Imposto de Renda Negativo*, nos moldes sugeridos por Hayek, Stigler e Friedman⁷.

⁷ Sobre IRN, ver Capítulo 4.

3.2 A Visão de Proteção Social vinculada ao Paradigma de Desenvolvimento Humano

O *paradigma do desenvolvimento humano* ganhou força a partir de 1990, com a publicação do primeiro *Relatório de Desenvolvimento Humano* (RDH) do *Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento* (PNUD). Essa perspectiva representou um deslocamento do foco na produção, típico do paradigma de desenvolvimento econômico, para o foco na distribuição. O conceito de desenvolvimento humano implica “colocar o ser humano no centro do processo de desenvolvimento, criando uma distribuição mais equitativa dos benefícios do crescimento econômico.” (PNUD/IPEA, 1996, p. iii)

O paradigma de desenvolvimento humano se baseia, em grande medida, nas ideias de Amartya Sen, sintetizadas no livro *Desenvolvimento como Liberdade* (2000). A partir de 1990, Sen participou diretamente da elaboração de vários RDH, o que explica a incorporação (parcial, segundo o autor) da *abordagem das capacidades* nesses documentos (op. cit., p. 100)⁸. De acordo com essa abordagem, o padrão de vida das pessoas resulta da combinação entre o tipo de coisa que elas podem realizar e os meios dos quais dispõem para fazer isso. Sen emprega o conceito de *funcionamentos* (*functionings*) para designar as realizações possíveis, e o conceito de *capacidades* (*capabilities*) para designar os meios para realizá-las, como a renda e a posse de mercadorias. Portanto, sob essa perspectiva, o conceito de *bem-estar* (*well-being*) deve ser entendido como o padrão de vida de uma dada população, medido por suas realizações e capacidades.

A conceituação de desenvolvimento da abordagem das capacidades difere significativamente da conceituação da *teoria econômica clássica*⁹. Segundo Sen, as visões mais restritas de desenvolvimento privilegiam aspectos, como crescimento do *Produto Nacional Bruto* (PNB), aumento da renda pessoal, industrialização, avanço tecnológico e modernização social (op. cit., p. 17). Para o autor, no entanto, o crescimento econômico é um meio e não um fim em si mesmo, pois o desenvolvimento deve se traduzir na melhoria de

⁸ Sen atribui a iniciativa de elaboração dos RDH ao economista Mahbub ul Haq, de quem teria partido a iniciativa de acompanhar sistematicamente as condições de vida das populações destituídas em todo o mundo (op. cit., p. 93).

⁹ Sen apresenta várias definições de desenvolvimento, sempre a partir da perspectiva das liberdades. O desenvolvimento é descrito como “processo de expansão das liberdades reais de que as pessoas desfrutam”, “remoção dos limites à condição de agente dos indivíduos”, “processo integrado de expansão de liberdades substantivas interligadas” e “expansão das capacidades das pessoas de levar o tipo de vida que valorizam”. (op. cit., p. 29)

vida e na ampliação das *liberdades*¹⁰ da população. O aumento da renda per capita não significa necessariamente aumento da liberdade individual (op. cit., p. 29).

A abordagem das capacidades de Sen é a principal referência para a caracterização da VPS DH. No entanto, variantes desse enfoque podem ser encontradas em documentos oficiais de organismos internacionais, em documentos e publicações de institutos de pesquisa vinculados a esses organismos e em textos de especialistas que adotam essa perspectiva (a maioria dos quais são economistas)¹¹. Na verdade, a relação da VPS DH com as ideias de Sen é semelhante à relação dos marxistas com as ideias de K. Marx (1818-1883). Apesar de haver, à primeira vista, total coincidência, verifica-se que, em alguns aspectos, as formulações da VPS DH se distanciam das de Sen (no que se refere ao conceito de capital humano, por exemplo, como se verá adiante).

Os *valores* que orientam a VPS DH são: a liberdade em sentido positivo, a segurança material e a justiça distributiva ou equidade. Em consequência, a visão da sociedade dessa VPS é um pouco menos conservadora do que a da VPS DE. Como a privação de renda pode levar à privação de capacidades, as assimetrias distributivas devem ser problematizadas. Contudo, a VPS DH defende uma forma de igualitarismo que não se refere à renda, mas às liberdades das pessoas. A principal via de acesso ao bem-estar social continua a ser a inserção e o desempenho no mercado de trabalho¹². A diferença entre a VPS DH e a VPS DE é a ênfase da primeira na igualdade das condições de competição.

A VPS DH emprega o conceito de *pobreza humana*, que tem caráter multidimensional e corresponde a um tipo de privação de bem-estar individual. A pobreza humana é uma situação de insatisfação das necessidades básicas individuais, que abrangem um conjunto de bens e serviços essenciais, como renda, saúde, educação, abrigo, vestuário, nutrição e água limpa. Esse tipo de privação de bem-estar tem sérias consequências, pois a impossibilidade de desenvolvimento das potencialidades individuais tem impacto negativo

¹⁰ A tipologia de liberdades de Sen inclui *liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora* (op. cit., p. 25).

¹¹ Respectivamente, o BM/BIRD, BID, PNUD e CEPAL, e o BID/INDES e o IPC/PNUD.

¹² A visão de trabalho de Sen fica clara quando ele fala do desemprego nos países desenvolvidos. Para o autor, o desemprego não pode ser compensado por transferências estatais, porque se trata de um problema que não se reduz à deficiência de renda. Para ele, o desemprego debilita a liberdade, a iniciativa e as habilidades dos indivíduos, contribuindo para a exclusão social de determinados grupos e para a perda de autonomia, autoconfiança e segurança física e psicológica dos indivíduos (op. cit., p. 35).

sobre o potencial de desenvolvimento da sociedade. Nos termos de Sen, a pobreza é uma situação de “privação de capacidades básicas devida ao comando inadequado de recursos”. As capacidades básicas são os meios para satisfação de necessidades essenciais¹³; a falta de acesso a elas representa um grave constrangimento à liberdade de exercer a condição de agente¹⁴ e fazer escolhas sociais, políticas e econômicas.

A desigualdade é considerada uma das principais causas da pobreza humana na VPS DH. No entanto, apenas a desigualdade de oportunidades, condições iniciais e circunstâncias devem ser combatidas. A desigualdade que resulta das diferenças de esforço e responsabilidade pessoal é esperada e desejável. Isso mostra que a VPS DH adota uma concepção processual de justiça distributiva e naturaliza a desigualdade vertical (entre indivíduos), como a VPS DE.

A linguagem dos *números* é tão importante para a VPS DH quanto para a VPS DE, na medida em que permite identificar, caracterizar, mensurar e monitorar os problemas. A diferença é que, para a VPS DH, a pobreza é um fenômeno multidimensional, o que implica o uso de indicadores e índices que captem suas diversas manifestações, como o próprio *Índice de Desenvolvimento Humano* (IDH)¹⁵. No entanto, apesar de continuar discutindo a pobreza no espaço da renda, a VPS DH procura revisar as metodologias tradicionais de mensuração da pobreza (IPC, 2006).

A VPS DH recorre à linguagem dos *símbolos*, ao contar *estórias de controle* em que a sociedade “escolhe” enfrentar a vulnerabilidade, pobreza e desigualdade por razões éticas e pragmáticas. No que se refere às figuras de linguagem, as *metáforas* merecem destaque. Expressões como “alívio da pobreza”, “erradicação da pobreza”, “combate à pobreza” são muito comuns. Respectivamente, a pobreza é comparada a uma situação dolorosa, a uma praga ou a um inimigo. A ideia dos “ciclos de privilégio e privação” também é muito

¹³ Para Sen (op.cit.), a taxa de conversão dos recursos em capacidades depende da natureza das necessidades individuais. Por isso, o montante de recursos necessário para gerar capacidades básicas varia individualmente.

¹⁴ Sen define o agente como “alguém que age e ocasiona mudanças e cujas realizações devem ser avaliadas à luz de seus próprios valores e objetivos, independentemente de as avaliarmos ou não também segundo algum critério externo” (op. cit., p. 33).

¹⁵ O IDH abrange três componentes: a renda, a longevidade e a educação. A renda é mensurada pelo PIB *per capita*, em dólar PPC (paridade do poder de compra). Para aferir a longevidade, o indicador utiliza números de expectativa de vida ao nascer. O item educação é avaliado pelo índice de analfabetismo e pela taxa de matrícula em todos os níveis de ensino. Essas três dimensões têm a mesma importância no índice, que varia de zero a um. Ver <http://www.pnud.org.br/idh/>.

mencionada, principalmente em sua forma negativa, os “círculos viciosos de pobreza” entre gerações. Esses ciclos seriam produzidos pelas “armadilhas da pobreza”, definidas como padrões de comportamento que tendem a perpetuar um patamar crítico de bens abaixo do qual a recuperação econômica é improvável.

A VPS DH também usa muito a expressão “rede de proteção social” ou “rede de segurança social” (*social safety nets*). Apesar de nem sempre ser empregada em seu sentido original, essa expressão designa uma modalidade de proteção social focalizada nos vulneráveis e pobres, anticíclica e temporária. A metáfora, nesse caso, é bastante clara: os esquemas de proteção social seriam como “redes” que amortecem quedas livres; apesar de não impedirem a queda, eles podem evitar danos maiores a quem cai. Porém, na VPS DH, o significado dessa expressão foi gradualmente modificado ao se atribuir às redes de proteção social o papel de “trampolins” para alçar quem caiu à sua posição original¹⁶.

Ainda no campo dos símbolos, a VPS DH realiza um *salto normativo* ao descrever a pobreza como um fenômeno multidimensional. A consequência lógica desse tipo de descrição do problema é a recomendação de intervenções multidimensionais, com foco em diversos aspectos do bem-estar (físico, material, social e político). Isso também explica a ênfase na “atenção integral” aos indivíduos e famílias pobres, apresentada como a única estratégia capaz de criar condições para que eles saiam da pobreza.

Os textos da VPS DH raramente apontam responsáveis pela vulnerabilidade, pobreza e desigualdade. A *estória causal* mais frequente é a *estória das causas mecânicas*, na qual os problemas são apresentados como consequências de causas complexas ou históricas. Por exemplo: as principais causas da pobreza seriam os “ciclos viciosos intergeracionais” gerados pela falta de investimento em capital humano ou pelo déficit de desenvolvimento de capacidades, geralmente atribuídos à privação sistêmica de oportunidades. O predomínio de estórias mecânicas explica porque a linguagem dos *interesses* é tão pouco utilizada pela VPS DH.

O mesmo não pode ser dito sobre a linguagem das *decisões*. A despeito das críticas de Sen ao *utilitarismo benthamita*, a VPS DH continua a utilizar o *agente racional maximizador* como

¹⁶ Ver Capítulo 1.

modelo de ação. A principal preocupação da vertente é ampliar as possibilidades de escolha das pessoas e criar condições para que elas tomem decisões racionais. Esse seria o caso, por exemplo, das medidas para evitar que os chefes de famílias pobres escolham inserir precocemente seus filhos no mercado de trabalho.

O receituário da VPS DH para superar os problemas identificados é bastante abrangente. A solução prioritária é o *Crescimento Pró-Pobres (Pro-Poor Growth)*, que segundo Kakwani et al. (2004), consiste em um padrão de crescimento econômico que beneficia mais os pobres do que os não-pobres¹⁷. No entanto, a VPS DH defende, ainda, o respeito aos direitos humanos e as *políticas pró-pobres*, voltadas para o aumento das capacidades humanas. Para Sen (op. cit.), o investimento em capital humano e em capacidades humanas tem objetivos diferentes: o primeiro visa aumentar a produtividade individual e o segundo a liberdade substantiva das pessoas de levar a vida que valorizam e de melhorar suas escolhas. A ampliação das capacidades humanas geraria benefícios diretos, ao promover incrementos no bem-estar e liberdade das pessoas, e benefícios indiretos, ao incentivar a mudança social e a produção econômica¹⁸.

Para a VPS DH, as políticas pró-pobres devem combinar transferências de recursos fiscais com serviços sociais básicos. A VPS DH recomenda enfaticamente as *Transferências de Renda Condicionadas (TRC)* ou *Conditioned Cash Transfers (CCT)*¹⁹, que representariam a “nova geração de políticas antipobreza”. Os PTRC se diferenciam das transferências tradicionais pelo foco na demanda e por implicar em *custos de transação* menores. Por consistirem em benefícios em dinheiro e serem entregues diretamente aos titulares, eles fortaleceriam a capacidade de escolha das pessoas e teriam impacto positivo nas economias locais, além de serem mais eficientes e menos permeáveis à corrupção e desvios do que as transferências em espécie ou intermediadas por vários agentes governamentais e/ou privados.

¹⁷ Esse padrão de crescimento envolve aumento da remuneração do trabalho dos pobres; investimento público em mercados onde os pobres operam, e redistribuição direta de renda e capital. Ver Kakwani et al. (2004) e Ravallion (2004).

¹⁸ Sen cita o caso da educação, cujos benefícios se associariam não apenas ao incremento das habilidades produtivas das pessoas, mas também à adoção de “estilos de vida socialmente desejáveis” por elas. Logo, para o autor, é preciso ir além da perspectiva do capital humano (op. cit., p.332-336).

¹⁹ Ver Capítulo 1.

A VPS DH valoriza muito o fato dos PTRC combinarem objetivos de temporalidades diferentes. No curto prazo, as transferências monetárias dão “alívio imediato” à pobreza e criam uma rede de segurança para os segmentos mais desprotegidos da população. A médio e longo prazo, elas induzem à formação de capital humano (ou de capacidades humanas, como preferiria Sen), possibilitando a ruptura do círculo vicioso da pobreza entre gerações. Para alcançarem seus objetivos de longo prazo, contudo, as transferências devem ser *focalizadas* e *condicionadas*, isto é, devem ser dirigidas à população em extrema pobreza e associadas a contrapartidas comportamentais dos beneficiários.

Essas contrapartidas comportamentais, conhecidas como *condicionalidades*, geralmente consistem na indução da demanda por serviços de educação, saúde e segurança alimentar e nutricional. A VPS DH considera esse tipo de investimento fundamental para que os filhos das famílias pobres tenham possibilidade de se inserir futuramente no mercado de trabalho e, dessa forma, responder pela provisão de seu próprio bem-estar. Alguns textos enfatizam que as condicionalidades só produzem o efeito desejado quando há oferta de serviços públicos de boa qualidade, e outros chegam a questionar a necessidade desse tipo de exigência (STANDING, 2007).

Os PTRC são desenhados para evitar o desincentivo ao trabalho. Três aspectos desses programas são fundamentais nesse sentido: o valor do benefício, o prazo para revisão dos critérios de elegibilidade e os incentivos para saída (ou “graduação”) do programa após determinado período. Apesar de geralmente terem um “custo administrável” como percentual do PIB, os PTRC certamente oneram os cofres públicos, razão pela qual a VPS DH recomenda que o tamanho da população beneficiária e seu tempo de permanência no programa sejam mantidos sob estrito controle.

Outro ponto positivo dos PTRC para a VPS DH seria sua viabilidade política, isto é, sua capacidade de obter apoio interno e externo, atribuída à “objetividade” desses programas na identificação e seleção dos beneficiários, à transparência dos mecanismos de transferência de renda e à instituição de sistemas de monitoramento e avaliação. Alguns autores chegam a qualificar determinadas iniciativas como “apolíticas”, devido ao seu grau de objetividade²⁰

²⁰ A objetividade seria garantida pelo uso de dados demográficos e indicadores socioeconômicos, e pela instituição de sistemas de monitoramento do progresso e avaliação interna e externa de resultados e impacto. (BRITTO, op. cit.)

Seja como for, segundo Britto (2008), os PTRC são uma experiência latino-americana que caiu nas graças da comunidade internacional de desenvolvimento, que apoia financeira e tecnicamente iniciativas nacionais e difunde o modelo PTRC pelo mundo afora²¹.

Os tipos de soluções enfatizadas pela VPS DH são: *induçãoes, fatos e direitos. Regras e poderes* raramente são mencionados. Os sistemas de indução são considerados os principais instrumentos para a redução da pobreza, vista como uma combinação perversa de assimetria de oportunidades e miopia decisória. O investimento em capital humano resolveria o primeiro problema, e as induções à mudança de comportamento resolveriam o segundo. Nessa linha de raciocínio, o acesso à renda e a melhoria do nível de vida seriam externalidades positivas desse processo.

Os *fatos* são modalidades de solução importantes na VPS DH. A vertente procura reunir evidências objetivas (leia-se numéricas) de que o diagnóstico e as soluções que apresenta são cientificamente fundamentadas. Os *direitos* também são enfatizados graças à associação (inversa) entre pobreza e direitos humanos. De acordo com o RDH 2000, “a erradicação da pobreza constitui uma tarefa importante dos *Direitos Humanos* no século XXI. Um nível decente de vida, nutrição suficiente, assistência médica, educação, trabalho digno e proteção contra as calamidades não são simplesmente metas do desenvolvimento, são também direitos humanos” (citado por KLIKSBURG, 2003, p. 30). Definir a erradicação da pobreza como direito humano é uma estratégia para tornar esse objetivo universalmente aceito e socialmente exigível perante os Estados nacionais.

A VPS DH combina os *princípios* do mérito e dos grupos para justificar a *seleção dos beneficiários* da proteção social. Um segmento populacional específico, os pobres e, preferencialmente, os extremamente pobres, constituem o público-alvo prioritário das iniciativas de provisão de bem-estar extramercado. Porém, a vertente defende que se priorizem, neste segmento, os indivíduos ou famílias que se dispõem a alterar seus padrões de comportamento para sair da pobreza com suas próprias forças. A VPS DH define a família como um agrupamento de indivíduos ligados por relações de dependência econômica.

²¹ A autora (op.cit.) atribui esse fato a dois motivos: a escolha dos PTRC para canalizar a ajuda internacional para os países de renda baixa e média; e o “ajuste do modelo PTRC ao discurso desenvolvimentista hegemônico”, por meio da incorporação de temas, como gênero, capital humano, participação, empoderamento e focalização. No entanto, a autora não caracteriza o discurso desenvolvimentista hegemônico, nem suas variantes.

Apesar de situar a erradicação da pobreza no campo dos direitos humanos, a VPS DH privilegia a *necessidade*, e não a *cidadania*, como *critério de seleção do público-alvo* da proteção social. Se fosse de outra forma, não haveria justificativa para a focalização na extrema pobreza. No que se refere aos *processos sociais de distribuição*, a VPS DH dá preferência a uma combinação de *loteria* (probabilidades iguais de seleção, dados os critérios de elegibilidade) e *competição* (manutenção do benefício apenas para os “melhores” ou mais propensos a “fazer a sua parte” para sair da pobreza).

3.3 A Visão de Proteção Social vinculada ao Paradigma de Desenvolvimento Social

De acordo com o *World Development Report 2001*, do *Banco Mundial* (BM), *desenvolvimento social* é “um desenvolvimento que seja equitativo, inclusivo, sustentável, sensível às demandas e passível de *responsabilização*, proporcionando a *participação* efetiva das populações em situação de pobreza e marginalizadas.” (op. cit., p. 20). Esse paradigma de desenvolvimento desloca a ênfase da esfera econômica para a esfera social, ou melhor, propõe diversos requisitos para que o desenvolvimento econômico também signifique desenvolvimento social.

O principal valor da *Visão de Proteção Social associada ao paradigma de desenvolvimento social* (VPS DS) é a equidade/justiça distributiva, no sentido de igualdade de oportunidades. As formas participativas de democracia seriam as que melhor traduzem tais valores, porque supõem a *cidadania ativa* e a responsabilização dos agentes públicos. Para a VPS DS, a sociedade deve ser socialmente inclusiva, equitativa do ponto de vista da distribuição dos recursos, igualitária quanto aos direitos formais e substantivos e não discriminatória. A vertente não propõe a eliminação das assimetrias distributivas, nem abandona a tese de que a provisão do bem-estar deve ser buscada preferencialmente no âmbito do mercado, por meio de “padrões de crescimento econômico que favoreçam os mais pobres”²². Assim como, na VPS DE e na VPS DH, na VPS DS, o trabalho é um valor associado à autonomia individual.

²² O crescimento pró-pobres corresponde a um ritmo e padrão de crescimento econômico que promova redução rápida e sustentada da pobreza, por meio do aumento da habilidade de homens e mulheres pobres de participar, contribuir e se beneficiar do crescimento (BARRIENTOS et al., 2006).

A VPS DS atribui caráter sistêmico aos *problemas* sociais, que seriam produzidos por forças transnacionais associadas à globalização da produção e dos mercados e por “relações de poder desequilibradas”. Esses processos estruturais colocam todos os “cidadãos do planeta” em uma situação de risco permanente: a *vulnerabilidade* econômica e social, além de gerar exclusão social, desigualdade e pobreza. O termo “vulnerabilidade” às vezes serve como designação geral dos grupos-alvo das ações de desenvolvimento social (“pré-pobres”, pobres crônicos e excluídos), e às vezes se refere ao grau de exposição a riscos sociais ou tipos de ameaça aos meios de vida das pessoas. Essa inconsistência dificulta a distinção entre grupos vulneráveis, pobres e socialmente marginalizados, que, de acordo com a própria VPS DS, devem ser atendidos por modalidades de proteção social específicas, como se verá adiante.

Para a VPS DS, a exclusão social se manifesta sob forma de barreiras à concretização de direitos, criadas por relações de poder que geram discriminação, marginalização e desigualdade de gênero, raça e etnia, entre outras. A pobreza é classificada em termos de *grau, duração e abrangência*, sendo considerada um fenômeno multidimensional que envolve muito mais que privação de renda. A identificação correta das dimensões da pobreza, no entanto, só seria possível por meio de uma abordagem participativa. Parte-se do princípio de que apenas os pobres podem dizer o que a pobreza realmente significa, razão pela qual devem tomar parte no esforço de conceituação e mensuração dessa condição.

Apesar de recorrer a estatísticas demográficas e socioeconômicas para apresentar seus argumentos, a VPS DS utiliza menos a linguagem dos *números* do que a VPS DE e a VPS DH. A caracterização e a mensuração da pobreza se baseiam em indicadores multidimensionais, alguns dos quais calculados por meio de fórmulas matemáticas complexas. Contudo, a preocupação em “dar voz” aos pobres leva a VPS DS a utilizar dados obtidos em pesquisas qualitativas, por meio dos quais se relatam as percepções das pessoas sobre as privações, as estratégias de superação dos problemas e as ações de proteção social²³.

A VPS DS emprega bastante a linguagem dos *símbolos* e, em particular, as *estórias de conspiração*, segundo as quais determinados grupos excluem sistematicamente outros grupos do poder político, econômico e social. As *sinédoques* presentes nos textos da

²³ Ver a Pesquisa “*Voices of the Poor*”, do Banco Mundial.

vertente reforçam essas histórias ao relatar experiências de vida que mostram como as assimetrias de poder se refletem no dia-a-dia das pessoas. Esses textos também contêm *metáforas* que comparam a desigualdade ao colesterol: haveria o “tipo ruim”, a desigualdade de oportunidades, e o “tipo bom”, a desigualdade que resulta do mérito e do esforço pessoal. Finalmente, a VPS DS realiza um *salto normativo* ao caracterizar os problemas sociais como estruturais e multidimensionais, o que implica prescrever soluções com os mesmos atributos.

Contudo, as linguagens das *causas* e dos *interesses* certamente são as mais importantes para a VPS DS. A responsabilização é central para essa perspectiva, que usa essa estratégia para identificar os interesses em jogo e demarcar os lados da disputa sobre políticas. Para a VPS DS, a vulnerabilidade, a exclusão, a desigualdade e a pobreza não são fatalidades ou ocorrências acidentais, e sim consequências de ações e decisões de atores pouco preocupados com a justiça distributiva e a coesão social. Os textos contam *estórias intencionais*, nas quais interesses “bons e fracos” se opõem a interesses “ruins e fortes”. O trecho abaixo mostra que as *soluções* que a VPS DS propõe são bastante diversificadas, podendo consistir nas seguintes medidas:

dar visibilidade à exclusão e às suas causas, garantir os direitos do cidadão, atender às necessidades das pessoas em cada ciclo de vida, garantir igualdade de oportunidades de trabalho, criar esquemas de seguridade social, reformar as estruturas econômicas, jurídicas e políticas, implementar políticas redistributivas, promover uma cultura de mensuração e combate à desigualdade, coletar dados desagregados sobre os grupos excluídos, dar voz aos segmentos desfavorecidos, desenvolver *capital social*, investir em processos de *responsabilização* e *empoderamento* e afirmar os direitos culturais dos grupos minoritários. (DFID, 2004).

As soluções enfatizadas pela vertente têm a ver com *regras, direitos e poderes*. Os *atos*, que consistem em estratégias de persuasão e/ou doutrinação baseadas em evidências selecionadas, também são importantes, mas não tanto quanto essas outras modalidades de solução. Por outro lado, a VPS DS quase não faz menção às *indução*s, provavelmente devido ao fato de seu modelo de ação se referir a grupos, em vez de indivíduos. Assim como a VPS DH, a VPS DS apresenta a erradicação da pobreza como uma questão de direitos humanos, mas atribui muito mais ênfase a esse ponto, propondo inclusive o uso de indicadores especificamente direcionados para o tema²⁴. A VPS DS defende que os direitos humanos, que têm caráter universal, devem ser ampliados por outros conjuntos de direitos

²⁴ Esses indicadores seriam mais desagregados do que os indicadores de desenvolvimento humano, além de enfatizar responsabilidades de instituições e atores e focar contextos específicos (DFID, op. cit.).

que contemplem necessidades específicas de indivíduos e grupos. Os textos da VPS DS se baseiam em uma concepção normativa dos direitos, vistos como reivindicações legítimas que geram obrigações e deveres de provisão por atores individuais e coletivos, ou seja, implicam processos de responsabilização.

Para a VPS DS, a participação nas estruturas de autoridade é o fator decisivo para a materialização dos direitos humanos e sociais. A falta de acesso às instâncias decisórias explicaria porque os segmentos mais vulneráveis da população não recebem a devida atenção do Estado. Por isso, a vertente defende que essas estruturas se tornem mais abertas à participação popular. Além disso, nos textos da VPS DS sempre há argumentos em prol da descentralização das instâncias de decisão, dado o suposto de que quem está mais próximo dos problemas tem melhores condições de tomar “boas decisões”. A VPS DS sugere, ainda, outras formas de “empoderamento” dos grupos vulneráveis, como o desenvolvimento do *capital social*²⁵ e a valorização da cidadania ativa.

A VPS DS também tem posições marcantes quanto ao conceito e às modalidades de proteção social. Tanto as abordagens amplas quanto as abordagens restritas de proteção social são criticadas: as primeiras, por incluírem temas tão diversos como “educação, microcrédito, geração de emprego e redes de segurança para segmentos não-pobres”; as segundas, por se assemelharem à “velha assistência social” para grupos vulneráveis. A vertente procura se afastar do enfoque tradicional da proteção social²⁶, ao propor uma “visão política ou transformadora da proteção social”, que não se restringe às transferências focalizadas de renda e a incentivos ao consumo das famílias de baixa renda, mas tem o objetivo de reduzir a vulnerabilidade e os riscos que atingem determinados segmentos sociais, por meio de estratégias promotoras de equidade, do empoderamento e dos direitos sociais (DFID, op. cit., p. 69).

²⁵ O conceito de *capital social* se refere aos recursos sociais desenvolvidos por meio de relações de confiança e reciprocidade em redes, contatos, grupos formais e grupos informais, os quais auxiliam as pessoas a alcançar seus objetivos e a obter ou ampliar seus meios de vida (BOURDIEU, 1989; COLEMAN, 1991; PUTNAN, 1993; FIELD, 2004). Indivíduos, grupos e comunidades pobres não teriam acesso a *formas verticais* de capital social, que consistem em redes sociais que dão acesso ao capital social que estabelece *pontes e ligações*. (WOOLCOCK, 2000, p. 13-14).

²⁶ As características desse enfoque seriam: ênfase no atendimento das necessidades básicas da população; caráter assistencialista da entrega de bens e serviços; padrão tecnocrático de formulação de políticas; visão dos beneficiários como receptores passivos de transferências e serviços; estratégia baseada nos setores de atuação do Estado nacional, e o objetivo único de elevar o bem-estar das famílias (DFID, op. cit.)

A VPS DS associa a proteção social a intervenções compreensivas, coerentes e sustentadas de múltiplos agentes públicos e privados (governos, organizações voluntárias e redes sociais) com o objetivo de remover os obstáculos à participação dos pobres no processo de crescimento econômico. As ações de proteção social visam aumentar a segurança econômica dos pobres e diminuir a desigualdade de bens e oportunidades, por meio de estratégias de prevenção, redução e amenização dos riscos inerentes à participação no mercado. Em outras palavras, a proteção social deve desenvolver a capacidade de indivíduos, famílias e comunidades pobres de prevenir, gerenciar e superar *eventos adversos* (*hazards*), *riscos* (*risks*) e *estresses* (*pressures*) que ameaçam seu bem-estar presente e futuro (BARRIENTOS et al., op. cit.).

Portanto, para a VPS DS, a política social deve se basear em direitos e não em necessidades, ser participativa, ter caráter intersetorial e envolver atores governamentais e não governamentais. Define-se *política social* como “iniciativas públicas e privadas, preventivas e reativas, que favorecem transferências de renda ou consumo para os pobres, protegem os vulneráveis contra riscos a seus meios de vida e melhoram a condição social e os direitos dos marginalizados, com o objetivo geral de reduzir a vulnerabilidade econômica e social dos grupos em situação de pobreza, vulneráveis e marginalizados” (DFID, op. cit., p. 71)²⁷.

Para cada categoria de vulnerabilidade haveria uma modalidade de proteção social correspondente. Para a pobreza crônica, a VPS DS propõe assistência social e transferências focalizadas de recursos monetários ou em espécie; para a vulnerabilidade econômica, propõe esquemas de seguro social e redes de segurança social; para vulnerabilidades associadas ao ciclo de vida ou a situações-limite (como pobreza extrema, orfandade, asilo político), propõe serviços sociais “clássicos”, e para a marginalização social, propõe políticas promotoras de direitos e de equidade social, mudanças nos marcos regulatórios e campanhas de sensibilização (DFID, op. cit.)²⁸

²⁷ Segundo o DFID, essa definição de política social contrasta com a de outros organismos internacionais, como o BM, o BID e a *Organização Internacional do Trabalho* (OIT), que veem a política social como um tipo de resposta a problemas econômicos ou choques aos meios de vida das pessoas, por meio de órgãos públicos ou formas de prestação coletiva de serviços. Para o DFID, a definição acima é insatisfatória porque não leva em conta riscos sociais (trabalho infantil, violência doméstica, conflitos armados, discriminação etc), nem incorpora atores extraestatais.

²⁸ As categorias dessa matriz de vulnerabilidades e prestações sociais não são mutuamente excludentes. Não fica claro como distinguir pobreza crônica, pobreza extrema e marginalização social, por exemplo. Além disso, não se explica a diferença entre transferências focalizadas de recursos monetários e redes de segurança social. No

O *princípio de seleção dos beneficiários* da VPS DS se refere aos *grupos*, ou, mais especificamente, aos segmentos vulneráveis e excluídos social e economicamente. No entanto, a *cidadania* precede a *necessidade* como *critério de seleção do público-alvo* da proteção social, uma vez que, no discurso da VPS DS, a política social se orienta por direitos: a política social “tradicional” é que seria orientada por necessidades. Quanto aos *processos sociais de distribuição*, o *voto* é o preferido pela VPS DS, dada a crença de que a participação nas instâncias decisórias é o principal meio de acesso à proteção social. Por outro lado, a vertente defende que a sociedade civil organizada e o setor privado têm papel importante a desempenhar nessa área.

A VPS DS não atribui tanto destaque aos PTRC quanto a VPS DH. Na verdade, essa expressão nem sempre é utilizada por essa vertente, que costuma falar mais em “transferências focalizadas de recursos monetários ou em espécie”, expressão que não coincide exatamente com o conceito. Para a vertente, as transferências focalizadas de renda e os incentivos ao consumo das famílias de baixa renda seriam apenas um componente dos sistemas de proteção social que não traduz a “visão política ou transformadora” que ela defende.

Para a VPS DS, os PTRC têm pontos positivos e negativos. Os pontos positivos seriam: a focalização na pobreza, a provisão de bens e serviços de forma não assistencialista, o modelo de gestão intersetorial e descentralizado, a promoção do acesso a direitos, como educação e saúde, e a superação da imagem dos beneficiários como receptores passivos de bens e serviços. Contudo, os PTRC teriam vários aspectos negativos, como a focalização na pobreza extrema em vez da pobreza crônica²⁹, além de se assemelharem à política social tradicional: trata-se de iniciativas predominantemente estatais, que buscam atender às necessidades básicas da população de forma reativa, e que geralmente são formuladas e implementadas de forma pouco participativa.

entanto, a despeito de tais ambiguidades, essa matriz serve para comunicar a ideia de que, para a VPS DS, cada tipo de vulnerabilidade requer uma abordagem diferenciada.

²⁹ Em alguns textos da vertente, os dois tipos de pobreza correspondem a tipos diferentes de vulnerabilidade, devendo ser enfrentados por meio de estratégias distintas. Em outros, a pobreza extrema e crônica são situações que envolvem tipos distintos de vulnerabilidades. Os segmentos extremamente e cronicamente pobres estariam expostos a mais riscos e menos salvaguardas (*buffets*) do que os demais, como bens, seguros, redes sociais e benefícios públicos (BARRIENTOS et al., op.cit).

Os Quadros 9 e 10 comparam os argumentos das três VPS associadas a paradigmas de desenvolvimento. As diferenças entre eles são sutis, mas importantes. As VPS DE, DH e DS diferem quanto à hierarquia de valores, aos tipos de problemas e linguagens priorizadas e aos tipos e modalidades de soluções recomendadas. Esse último ponto fica claro quando se analisa a maneira como cada VPS define os *itens*, os *beneficiários* e os *processos sociais de distribuição*. No que se refere aos itens, verifica que a VPS DE defende esquemas mínimos de proteção social, a VPS DH, redes do tipo “trampolim” (isto é, esquemas de proteção que funcionem como instrumentos de *promoção* social), e a VPS DS, sistemas abrangentes de proteção social que viabilizem o empoderamento dos segmentos excluídos. É fundamental atentar para essas prescrições, pois isso facilita a identificação do peso relativo da VPS DE, DH e DS em contextos e conjunturas específicas. O objetivo dos Capítulos 4 e 5 é analisar como isso ocorre no caso do Brasil e do México.

Quadro 9 - Argumentos da VPS associadas a paradigmas de Desenvolvimento

Argumentos		VPS DE	VPS DH	VPS DS
Objetivos (valores)	Hierarquia	Eficiência Liberdade negativa	Liberdade positiva Justiça distributiva Segurança material	Cidadania Ativa Justiça distributiva
	<i>Trade-offs</i>	Justiça distributiva e eficiência	Insegurança econômica e liberdade individual	Falta de participação e liberdade individual Falta de participação e segurança econômica
	Associações	Eficiência + liberdade	Liberdade + justiça distributiva	Justiça distributiva e liberdade Segurança material e liberdade
	Tipo de problema	Pobreza de renda (unidimensional)	Pobreza humana (multidimensional) Desigualdade ruim (oportunidades)	Desigualdade ruim (oportunidades) Pobreza (multidimensional)
Problemas (tipo e linguagens)	Símbolos (metáforas)	-	X	X
	Números	X	X	X
Problemas (tipo e	Causas	Estória da culpabilidade da vítima Estória acidental/ocorrência Estória inadvertida/efeitos não-antecipados Estória mecânica/consequência de causas complexas	Estórias de controle: justiça distributiva como escolha política e social Estórias intencionais/consequências Estórias mecânicas/consequências de causas complexas	Estórias intencionais/consequências Estórias mecânicas/consequências de causas complexas

Argumentos		VPS DE	VPS DH	VPS DS
linguagens)	Interesses	-	-	X
	Decisões	X	X	-
Soluções	Modalidade de desenvolvimento econômico	Crescimento econômico (PIB per capita)	Crescimento econômico pró-pobres	Crescimento econômico pró-pobres
	Induções	X	X	-
	Regras	-	-	X
	Fatos	X	X	X
	Direitos	-	X	X
	Poderes	-	-	X

Fonte: elaborado pelo autor.

Legenda:

X – linguagem ou modalidade de solução presente ou enfatizada

- linguagem ou modalidade de solução ausente ou não enfatizada

Quadro 10 - Dimensões da Distribuição segundo a VPS DE, DH e DS

Dimensões da distribuição		Desenvolvimento Econômico (DE)	Desenvolvimento Humano (DH)	Desenvolvimento Social (DS)
Item	Fronteiras Tipo/natureza Desenho Nível Periodicidade	<i>Rede Mínima de Proteção Social</i> (RMPS) Transferências fiscais mínimas e temporárias	Rede de proteção social (PTRCs + serviços sociais básicos).	Sistema de proteção social (rede de proteção social + promoção de condições de vida)
Beneficiários	Princípios	Hierarquia Mérito	Mérito Grupos	Grupos
	Critérios	Necessidade	Necessidade Cidadania	Cidadania Necessidade
Processo social de distribuição	Competição Loteria Voto	Competição Loteria	Competição Loteria	Voto

Fonte: elaborado pelo autor.

Legenda:

X – linguagem ou modalidade de solução presente ou enfatizada

- linguagem ou modalidade de solução ausente ou não enfatizada