



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS JURÍDICAS

POLLYANNA SOUZA OLIVEIRA

FAMÍLIAS MONOPARENTAIS E FEMINIZAÇÃO DA POBREZA NO BRASIL:
Estudo à luz da *Capabilities Approach* como Plataforma de Cidadania e Proteção Social

JOÃO PESSOA

2021

POLLYANNA SOUZA OLIVEIRA

**FAMÍLIAS MONOPARENTAIS E FEMINIZAÇÃO DA POBREZA NO BRASIL:
Estudo à luz da *Capabilities Approach* como Plataforma de Cidadania e Proteção Social**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba (PPGCJ/UFPB) como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Ciências Jurídicas, na Área de concentração: Direitos Humanos e Linha de pesquisa: Transjuridicidade, Epistemologia e Abordagens Pluri/Inter/Transdisciplinares dos Direitos Humanos.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Maria Creusa de Araújo Borges

JOÃO PESSOA

2021

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

O48f Oliveira, Pollyanna Souza.
Famílias monoparentais e feminização da pobreza no
Brasil : estudo à luz da Capabilities Approach como
plataforma de cidadania e proteção social / Pollyanna
Souza Oliveira. - João Pessoa, 2021.
145 f.

Orientação: Maria Creusa de Araújo Borges.
Dissertação (Mestrado) - UFPB/CCJ.

1. Proteção social. 2. Família monoparental
feminina. 3. Feminização da pobreza. 4. Capabilities
Approach. 5. Cidadania. I. Borges, Maria Creusa de
Araújo. II. Título.

UFPB/BC

CDU 364 (043)



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA

ATA Nº 82 / 2021 - PPGCJ (11.01.46.04)

Nº do Protocolo: 23074.110068/2021-20

João Pessoa-PB, 29 de Outubro de 2021

Ata da Banca Examinadora da Mestranda POLLYANNA SOUZA OLIVEIRA candidata ao grau de Mestre em Ciências Jurídicas.

Às 15h00 do dia 29 de outubro de 2021, por meio virtual (<https://meet.google.com/pyc-ahgi-yaw>), realizado pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas, Campus I da UFPB, nesta Capital, reuniu-se a Comissão Examinadora formada pelos seguintes Professores Doutores: **Maria Creusa de Araujo Borges** (Orientadora PPGCJ/UFPB), **José Ernesto Pimentel Filho** (Avaliador Interno PPGCJ/UFPB), **Anne Augusta Alencar Leite Reinaldo** (Avaliadora Externa/UFPB) e **Duina Mota de Figueiredo Porto** (Avaliadora Externa/UFPB), para avaliar a dissertação de mestrado da aluna **Pollyanna Souza Oliveira**, intitulada: "**FAMÍLIAS MONOPARENTAIS E FEMINIZAÇÃO DA POBREZA NO BRASIL: estudo à luz da capabilities approach como plataforma de cidadania e proteção social**", candidata ao grau de Mestre em Ciências Jurídicas, área de concentração em Direitos Humanos. Compareceram à cerimônia, além da candidata, professores, alunos e convidados. Dando início à solenidade, a professora: **Maria Creusa de Araujo Borges** (Orientadora PPGCJ/UFPB) apresentou a Comissão Examinadora, passando a palavra à mestranda, que discorreu sobre o tema dentro do prazo regimental. A candidata foi a seguir arguida pelos examinadores na forma regimental. Ato contínuo, passou então a Comissão, em caráter secreto, à avaliação e ao julgamento do referido trabalho, concluindo por atribuir-lhe o conceito **APROVADA**, o qual foi proclamado pela Presidência da Comissão, achando-se a candidata legalmente habilitada a receber o grau de Mestre em Ciências Jurídicas, cabendo à Universidade Federal da Paraíba providenciar, como de direito, o diploma de Mestre a que a mesma faz jus. Nada mais havendo a declarar, a presidência deu por encerrada a sessão, da qual eu, Talita de Castro Santos, Administradora do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas, lavrei a presente ata, que assino juntamente com o presidente da banca em nome dos demais componentes da Comissão Examinadora.

(Assinado digitalmente em 01/11/2021 14:45)
MARIA CREUSA DE ARAUJO BORGES
PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR
Matrícula: 1331096

(Assinado digitalmente em 29/10/2021 11:24)
TALITA DE CASTRO SANTOS
ADMINISTRADOR
Matrícula: 1020360

Para verificar a autenticidade deste documento entre em <https://sipac.ufpb.br/documentos/> informando seu número: **82**, ano: **2021**, documento(espécie): **ATA**, data de emissão: **29/10/2021** e o código de verificação: **65ea7f68b3**

Now it is clear that the best constitution is the system under which anybody whatsoever
would be best off and would live in felicity”
(Aristóteles)

RESUMO

O estudo traz questionamentos acerca da posição do Estado brasileiro diante das famílias monoparentais femininas. Parte-se da hipótese de que tais arranjos familiares – formados por uma mulher sem cônjuge e seus filhos menores – possuem características que os expõem à vulnerabilidade, pelo fato de incumbir exclusivamente às mulheres chefes de família o papel de provedora, restando prejudicadas as estratégias de sobrevivência típicas da família nuclear, que conta com o recurso do trabalho complementar do cônjuge. É nesse contexto que irrompe o conceito de *feminização da pobreza*, definido pelo *International Poverty Centre* (IPC), do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a partir do aumento da diferença de níveis de pobreza entre mulheres e homens ou do aumento da diferença de níveis de pobreza entre domicílios chefiados por mulheres e aqueles chefiados por casais ou por homens. Para compensar essa vulnerabilidade, compete ao Estado prover condições mínimas para que essas mulheres e suas famílias se desenvolvam, nomeadamente à luz da *Capabilities Approach*, abordagem pensada por Amartya Sen e posteriormente ampliada por Martha Nussbaum. No Brasil, não obstante a previsão constitucional da entidade familiar formada por qualquer dos cônjuges e seus filhos, inexistente, na seara infraconstitucional, suficiente regulação jurídica, à exceção da normativa temporária e excepcional do auxílio emergencial (Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, e sua regulamentação infralegal), referente à emergência de saúde pública imposta pela pandemia da COVID-19. Embora dados demográficos revelem que o número de famílias chefiadas por mulheres é superior às aquelas chefiadas por homens, inexistem políticas públicas especificamente voltadas para esses arranjos familiares, como em outros países. Nesse trabalho de dissertação, são abordados os eixos teóricos das expressões “família monoparental” e “feminização da pobreza” no contraponto com o enfoque teórico das capacidades (*capabilities*) e dos funcionamentos (*functionings*), na perspectiva de ampliação do escudo jurídico-político protetivo do Estado social para essas famílias, com políticas públicas e ações específicas.

Palavras-Chave: Família monoparental feminina. Feminização da pobreza. *Capabilities Approach*. Proteção Social. Cidadania.

ABSTRACT

In the present study, the position of the Brazilian State in relation to female one parent families is examined. One starts from the hypothesis that such family arrangements - formed by a woman without a spouse and her minor children - have characteristics that expose them to vulnerability, due to the fact that it is exclusively assigned to women heads of household the role of provider, maintaining the typical survival strategies of nuclear family impaired, which relies on the spouse's complementary financial resource. It is in this context that the concept of feminization of poverty, defined by the International Poverty Center (IPC), of the United Nations Development Program (UNDP), breaks out, from the increase of the difference in poverty levels between women and men or between households headed by women and those headed by couples or men. To compensate for this vulnerability, the State must provide minimum conditions for these women and their families to develop, namely in the light of the Capabilities Approach, which was thought by Amartya Sen and later expanded by Martha Nussbaum. In Brazil, notwithstanding the constitutional provision of the family entity formed by any of the spouses and their children, there is no sufficient legal regulation in the infraconstitutional area, with the exception of the temporary and exceptional regulation on emergency assistance [Law No. 13.982, of April 2, 2020, and its infralegal regulation], referring to the public health emergency imposed by the COVID-19 pandemic. Although demographic data reveal that the number of families headed by women is higher than those headed by men, there are no public policies specifically aimed at these family arrangements, as in other countries. In this master's work, the theoretical axes of the expressions "one parent family" and "feminization of poverty" are addressed in counterpoint with the theoretical focus on capabilities and functionings, in the perspective of expanding the protective legal-political shield of the social State for these families, through public policies and specific actions.

Keywords: Female one-parent family. Feminization of poverty. Capabilities approach. Social protection. Citizenship

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 A TEORIA DAS CAPACIDADES - <i>CAPABILITIES APPROACH</i> - COMO CAMPO TEÓRICO-METODOLÓGICO	16
2.1 RAÍZES TEÓRICAS DA <i>CAPABILITIES APPROACH</i>	19
2.1.2 A Teoria das Capacidades em cotejo com outras perspectivas desenvolvimentistas e da justiça social: o utilitarismo welfarista	27
2.1.2.1 O minimalismo libertário: a liberdade formalmente assegurada e sua insuficiência para promoção da dignidade humana	32
2.1.2.2 A teoria rawlsiana: breves apontamentos	36
3 CAPACIDADES EM SEN E NUSSBAUM E O DIÁLOGO COM AS CATEGORIAS DA FEMINIZAÇÃO DA POBREZA E DA MONOPARENTALIDADE FEMININA ..	44
3.1 O QUE SÃO CAPACIDADES PARA FUNCIONAR?	46
3.1.1 Capacidades e Direitos Humanos	51
3.1.2 Capacidades Humanas Centrais: a lista de Martha Nussbaum	60
3.2 AS CONTRIBUIÇÕES DE MARTHA NUSSBAUM PARA O DESENVOLVIMENTO FEMININO E PARA A IDEIA DE FEMINIZAÇÃO DA POBREZA	64
3.3 A FEMINIZAÇÃO DA POBREZA PELA MONOPARENTALIDADE	67
3.3.1 a família monoparental feminina enquanto categoria de análise sociojurídica	69
3.3.2 A monoparentalidade como causa de vulnerabilização das mulheres	72
3.3.3 a multidimensionalidade do conceito de pobreza: pobreza enquanto carência de capacidades	82
4 A PROTEÇÃO CONFERIDA PELO ESTADO PARA FAMÍLIAS MONOPARENTAIS LIDERADAS POR MULHERES EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE EM CONTEXTOS EMERGENCIAIS, COMO A PANDEMIA DE COVID-19.....	91
4.1 A SEGURIDADE SOCIAL PELO VIÉS DE AMARTYA SEN E A <i>SOCIAL PROTECTION</i> NO ENFRENTAMENTO DA POBREZA FEMININA.....	94

4.1.1. Fundamentos da ação pública para a proteção social pela capability approach	96
4.1.2. Medidas formais e informais de seguridade social como mecanismos de enfrentamento à feminização da pobreza	102
4.1.2.1 Transferências condicionais de renda na América Latina e o Programa Bolsa Família no Brasil	104
4.2 CIDADANIA FEMININA COMO CONDIÇÃO DE AGENTE DAS MULHERES ..	110
4.2.1 A condição de agente em Amartya Sen.....	110
4.2.2 A condição de agente das mulheres.....	113
4.3. A COMPENSAÇÃO DA VULNERABILIDADE DAS CHEFES DE FAMÍLIA NO DIREITO COMPARADO: A EXPERIÊNCIA ARGENTINA DO PROGRAMA <i>JEFES Y JEFAS DEL HOGAR</i>	115
4.4. A TUTELA CONSTITUCIONAL BRASILEIRA E A LACUNA INFRACONSTITUCIONAL PARA O DEVIDO ENFRENTAMENTO DO PROBLEMA	119
4.5. O CASO DA LEI Nº 13.982, DE 2 DE ABRIL DE 2020: O AUXÍLIO EMERGENCIAL NO INÍCIO DA PANDEMIA DO NOVO CORONAVÍRUS	120
REFERÊNCIAS.....	127

1 INTRODUÇÃO

A existência de famílias monoparentais chefiadas por mulheres é um fenômeno cada vez mais frequente na contemporaneidade e o aumento de sua incidência no Brasil pode ser atestado pela comparação evolutiva de censos demográficos e de Pesquisas Nacionais por Amostras de Domicílio (PNADs), realizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e apresentados no capítulo pertinente desse trabalho. As razões para esse recrudescimento envolvem modificações macroestruturais da sociedade [brasileira?], que albergam desde a instabilidade e a fluidez das relações sociais até a reconfiguração dos papéis exercidos pelas mulheres, com modificação do propósito do casamento – que passa a exigir a realização dos cônjuges, sem a qual a dissolução pode se tornar irremediável – passando pela além da recusa de paradigmas patriarcais de dominação masculina.

A monoparentalidade pode, assim, advir de fatores como o celibato (maternidade sem conjugalidade), o divórcio, ou a separação – temporária ou definitiva, como em situações de conflitos bélicos ou na viuvez, respectivamente. Embora presentes em todas as camadas sociais, os domicílios chefiados por mães sem cônjuge são mais frequentes nas camadas mais populares, e, neles, restam prejudicadas as estratégias de sobrevivência típicas da família nuclear biparental, que conta com o aporte de recursos financeiros proveniente do trabalho complementar do cônjuge. É nesse contexto em que exsurge o conceito de *feminização da pobreza*, visto a partir do aumento da diferença de níveis de pobreza entre mulheres e homens ou da ampliação da diferença de níveis de pobreza entre domicílios chefiados por mulheres e aqueles chefiados por casais ou somente por homens.

No Brasil, as famílias chefiadas por mulheres correspondem, de acordo com o que foi divulgado na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2015 (PNAD, (2015) [Verificar se o ano de referência é diferente do ano da publicação], a 28,9 milhões de famílias, tendo passado, segundo o que foi informado no Censo do IBGE (2010) [Verificar se o ano de referência é diferente do ano da publicação], de 11,5%, do total dos arranjos familiares brasileiros em 1980, para 15,3%, em 2010. Esse volume mostra a existência da família monoparental feminina como foco social de vulnerabilidade, definida a partir da insuficiência de meios para garantir atendimento digno às necessidades básicas relativas a variáveis como educação, saúde, habitação, lazer e renda – quadro que demanda estudos, análises, preocupações governamentais, políticas públicas protetivas e normas sociais de suporte. É preciso ainda considerar a subjetividade da mulher não apenas pelo viés socioeconômico como a fragilidade financeira imposta por um sistema econômico que remunera

diferentemente homens e mulheres em face do(ao) exercerem o mesmo trabalho —, mas também pelo padrão de escolaridade, assim como por sua compleição física, fatores que poderiam sobrepor níveis de vulneração, dificultando o seu desempenho no controle exclusivo da manutenção da família.

Surge, então, o problema deste estudo: considerando ser o Brasil um país de desenvolvimento incompleto e instável, sem níveis robustos de opulência econômica, como poderia o Estado [Essa deveria ser uma questão secundária], suprimindo a lacuna entre a previsão constitucional e o baixo escudo-jurídico-protetivo [mais adiante, apresentou sem o uso de hifens; padronizar com ou sem hifens] infraconstitucional, efetivar as *capabilities* das chefes de família monoparental, como mecanismo de combate à feminização da pobreza? [A questão primária seria: Quais as implicações relacionadas à efetivação das *capabilities* das chefes de família monoparental, como mecanismo de combate à feminização da pobreza, levando-se em consideração o papel do Estado e a lacuna existente entre previsão constitucional e baixo escudo-jurídico-protetivo infraconstitucional no Brasil?]

[Após a questão de pesquisa, convém apresentar hipótese (possível resposta à questão), justificativa e objetivos de pesquisa, para, em seguida, apresentarem os aspectos metodológicos. A seguir, e até a apresentação dos objetivos, apresentaram-se aspectos mais teóricos que poderiam constar do primeiro capítulo teórico após esta introdução ou fazer parte do contexto de apresentação da situação problemática que culminaria na apresentação da questão de pesquisa. Apresentar “fundamentação teórica” após questão de pesquisa é mais comumente realizado quando da elaboração de projetos de pesquisa]

No Brasil, existe reconhecimento constitucional da entidade familiar formada por qualquer um dos cônjuges e seus filhos (art. 226, §4º§ 4º, CF/88);, todavia, não há, na seara infraconstitucional, suficiente regulação jurídica – à exceção da normativa temporária e excepcional do auxílio emergencial (Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020), e sua regulamentação infralegal —, referente à situação de emergência de saúde pública imposta pela pandemia da Doença por Coronavírus 2019 ou *Coronavirus Disease 2019* (COVID-19), causada pelo coronavírus da Síndrome Respiratória Aguda Grave 2 ou *Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus 2* (SARS-CoV-2). Esse panorama revela a invisibilização das famílias monoparentais femininas e dos direitos sociais que lhes deveriam ser assegurados no contexto normativo e, por conseguinte, no planejamento de políticas públicas de equalização social. No conjunto do(a) problema(a)ática, será feito um recorte epistemológico para os casos de famílias femininas em razão de sua predominância na paisagem social brasileira – de todos os arranjos monoparentais em 2010, o Censo do IBGE [ano da

publicação?] calculou que aqueles chefiados por homens representam apenas 2,2%. [Esse trecho cabe melhor na parte da metodologia; está entre justificativa e metodologia, então pode vir ao iniciar a apresentação dos aspectos metodológicos]

Diante da lacuna representada pela insuficiência de disciplinamento jurídico para a compensação dessa vulnerabilidade, as políticas públicas, no Brasil, acabam por ser escassas, e programas genéricos de transferência de renda, como o Bolsa Família, podem não abonar a integralidade dos casos e as especificidades dessas famílias. O Bolsa Família, cite-se, muito embora apresente titularidade feminina, não apresenta faixa de especificidade para destiná-lo a famílias monoparentais, não alcançado, pois, as circunstâncias de uma pessoa que se desdobra como mãe-chefe de família, provedora da dinâmica familiar e mulher em situação de vulnerabilidade social. Noteam-se, portanto, camadas de vulnerabilidades sobrepostas.

Há sistemas jurídicos estrangeiros nos quais a atuação estatal designadamente volta da atenção da monoparentalidade, vema qual se encontra assegurada mediante políticas públicas e leis específicas. É o caso da França, com os programas *Allocation de soutien familial* (ASF) e *Allocation de parent isolé* (API); da Irlanda, com o *One Parent Family Payment*; e da Argentina, com o *Plan Jefes y Jefas de Hogar* (que depois passou a ser chamado *Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados*). Para os objetivos deste trabalho, a abordagem comparada, por sua completude e grau de similaridade, nomeadamente quanto ao contexto socioeconômico e à situação da pobreza, será circunscrita ao caso da Argentina.

Embora muito relevantes e com impactos nos Produto Interno Bruto (PIBs) de cada um desses Estados, programas welfaristas podem não responder adequadamente à pobreza ampla, abaixo do *threshold* imposto pela linha padrão de pobreza – a chamada *plimsoll line* –, como acontece nos bolsos de regiões desiguais do mundo. Medida em termos *per capita* por organismos internos e internacionais, a pobreza extrema impõe *privação de capacidades*, e não simplesmente carência de recursos pecuniários. No Brasil, de acordo com dados do Ministério da Cidadania, que unificou as pastas de Esporte e Desenvolvimento Social, a medida de extrema pobreza é encontrada na renda domiciliar mensal *per capita* abaixo de R\$ 89,00 (oitenta e nove reais) por pessoa, em valores de 2019. [Fornecer referência consultada]

Assim, para fundamentar o amparo jurídico-protetivo do Estado brasileiro às mulheres chefes de família monoparental e à sua prole [penso que seja muito informal, que tal e ao(s) seu(s) filho(s)?], nesta pesquisa, se socorre-se da Abordagem das Capacidades (*Capabilities Approach*) proposta por Amartya Sen (Cf. SEN, ano?). Essa teoria embasou a criação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), instrumento que afere o progresso dos países com base na

promoção das capacidades humanas, representando alternativa promissora ao Produto Interno Bruto (PIB).

Esse enfoque teórico foi revisitado e revisado pela filósofa e professora da Universidade de Chicago, Martha Nussbaum (Cf. NUSSBAUM, ano?), com aplicação ao problema do desenvolvimento das mulheres. Pesquisadora da obra de Aristóteles, Nussbaum assimilou dele a noção da importância da aplicação de teorias abstratas às circunstâncias concretas; nesse sentido, trouxe da economia desenvolvimentista e social de Amartya Sen os princípios que faria [o sujeito desse verbo é a autora Nussbaum, certo?] dialogar com a filosofia feminista do desenvolvimento, produzindo relevante contribuição para a aplicação interdisciplinar da *capabilities approach*. Por estas razões, as contribuições da autora formam, ao lado da obra do autor que, em 1998, recebeu prêmio Nobel de Economia, os principais arcabouços teóricos do trabalho aqui desenvolvido.

Amartya Sen (ano?) propõe abordagem de desenvolvimento a um só tempo como *justiça* e como *liberdade*, que retira o foco dos *meios* do desenvolvimento para o realocará-lo em direção aos seus *fins*: se a opulência econômica é relevante como meio para uma vida sem privações, ela, por si só, não responderá a todas as necessidades de uma vida digna. Em Sen (ano?), os verdadeiros fins do desenvolvimento são *as pessoas*; dessa maneira, seu enfoque de análise e aferição social se distingue-se dos demais, porque, indo além da renda, da riqueza e de outros recursos (*income, wealth and resources*) – vertentes utilitaristas –, acrescenta a noção de liberdade como valor basilar (*freedom-based*), construindo, em decorrência desse acréscimo, a abordagem das capacidades humanas (*human capabilities*) como método geral de avaliação de estratégias de desenvolvimento (não só econômico, mas, sobretudo, social/humano).

Ademais, Sen (ano?) adapta sua ideia de justiça ao *Desenvolvimento como liberdade*, campo da teoria moral do argumento econômico, ao defender que o desenvolvimento pode ser visto como *processo de expansão das liberdades reais* das pessoas. Para ele, a adequada organização social inclui saúde pública, escolaridade de qualidade, assistência médica pública, redução das desigualdades de gênero, harmonia e coesão sociais, entre outras estimativas, destacando a valorização da liberdade substantiva de cada pessoa de *ser* e *fazer* aquilo que ela própria valoriza: o foco não deve ser na vida objetiva que cada um consegue levar, mas na *liberdade para escolher* modos de vidas distintos, coisas que as pessoas tenham motivos para valorizar, excluindo a via da fatalidade. Com foco nessa liberdade, Sen (ano?) critica a noção individualista de racionalidade defendida pela teoria da escolha racional

(*rational choice*), da Escola de Chicago, em voga à época, defendendo que a racionalidade vista como simples promoção do autointeresse dá pouca importância ao uso humano da razão.

Ao defender que a justiça de um ato deve ser medida em termos de sua capacidade de promover as liberdades, o resultado é a identificação entre os ideais de Justiça e de Desenvolvimento, deixando o campo meramente econômico. Amartya Sen (ano?) sustenta, assim, a tese iluminista de que a justiça deve ter caráter universal, mas [não seria melhor a conjunção “e”?] acata um argumento que caminha no sentido de considerar que os direitos humanos são elementos aptos a motivar em valores de justiça universalmente válidos. Note-se que os *insights* de Sen (ano?) transitam da economia para a filosofia e para o direito, assim como para a democracia, permitindo a combinação [de quê? Refere-se a que termo?] com diagnósticos e métodos de outras abordagens, pela multiplicidade de elementos que, na sua proposição, precisam ser levados em conta na tomada de decisão concreta.

Foi o aspecto [a que aspecto exato se refere?] do qual Martha Nussbaum (Ano?) se valeu para oferecer uma proposição teórica de liberdades sob a forma de um rol aberto e flexível de *capacidades humanas centrais*, que serviriam de norte à atuação pública, no rastro da ideia intuitiva de vida digna, a partir de um *consenso sobreposto* passível de ser alcançado mesmo entre pessoas que guardem noções muito distintas do bem [refere-se à vida?]. Neste ponto, cabe destacar que, embora a linguagem das capacidades guarde relação íntima com a de direitos humanos, com *essas* não se confunde, haja vista que vai além, solucionando controvérsias deixadas em aberto pela linguagem dos direitos [humanos?].

Martha Nussbaum é titular da cátedra *Ernst Freund Distinguished Service Professor of Law and Ethics* na Universidade de Chicago e, após um período de trabalho em conjunto com Amartya Sen no *World Institute for Development Economics Research*, na década de 1980, verificou que seus estudos sobre a doutrina aristotélica guardavam íntima relação com as ideias do professor indiano. Desse modo, promoveu uma releitura da *Abordagem das Capacidades*, trazendo importantes contribuições e algumas divergências que ampliaram as discussões sobre seu alcance e aplicabilidade. Pelo enfoque na questão do desenvolvimento feminino, sobretudo nos países em desenvolvimento, os apontamentos de Nussbaum subsidiaram as discussões desenvolvidas neste trabalho por fornecerem substrato teórico importante para se enfrentar o problema da feminização da pobreza.

[Aqui caberia apresentar a questão de pesquisa]

Identificada a situação problemática, assim como a fundamentação teórica dorsal do trabalho, objetiva-se estudar a *Abordagem das Capacidades* como teoria parcial de justiça, apta a respaldar uma atuação estatal sensível às demandas de grupos vulneráveis [Esta é a sua

hipótese!], no campo da ideia de feminização da pobreza, por meio da monoparentalidade feminina. O propósito é analisá-la [refere-se à feminização da pobreza?] enquanto privação de capacidades e explicar a vinculação existente entre pobreza e desigualdade de gênero para, finalmente, identificar o desempenho do Estado brasileiro frente à vulnerabilidade das famílias monoparentais lideradas por mulheres, apontando para estratégias político-normativas de ampliação do escudo jurídico protetivo [com ou sem hifens?].

No que toca à metodologia de procedimento, o caminho geral será o método dedutivo, mediante abordagens críticas e interdisciplinares, com técnicas de pesquisa sobretudo bibliográficas e documentais, ponderadas por valorações qualitativas. Será reanalisada a construção teórica da *Capabilities Approach* com foco nos dois autores mencionados e em outros por desdobramento, socorrendo-se de livros, artigos científicos e relatórios para, através por meio desse conduto, proceder à leitura crítica de dados demográficos do cenário social brasileiro, que subsidiarão a averiguação da conjuntura da família monoparental liderada por mulheres no Brasil. Nesse sentido, um ponto focal de estudos e exame serão os Relatórios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em especial, Sínteses [espaço “enter” a mais entre caracteres] dos Indicadores Sociais, coletados a partir de diferentes Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílio (PNADs).

Para melhor se alcançarem os objetivos propostos, além desta seção introdutória, a presente esta pesquisa será encontrada dividida em três capítulos centrais, excluídos os capítulos introdutório e seguidos pela seção voltada para a apresentação das conclusivo considerações finais. Assim, O primeiro no capítulo 2, a seguir, se desenvolve-se uma discussão em torno da Abordagem das Capacidades, que se afigura como o campo teórico-metodológico escolhido, teoria que desponta como perspectiva alternativa de desenvolvimento e justiça social, tendo adquirido aplicação em diversas áreas do conhecimento (da Economia à Filosofia, passando pelo Direito e pela Ética). Conforme sinalizado, O alvo de Sen foi estruturar uma abordagem que respondesse melhor aos problemas da justiça social, solucionando lacunas deixadas por perspectivas concorrentes, como o utilitarismo, o libertarismo e mesmo a filosofia de Rawls.

O No segundo capítulo 3, por sua vez, abordará-se a questão da monoparentalidade como causa da feminização da pobreza. Embora a matrifocalidade seja especialmente frequente na América Latina, sobretudo em virtude do legado da escravidão, da marginalização indígena e da exploração social, a família monoparental, como categoria de análise sociológica, remonta à década de 1980, a partir de sistematizações realizadas pela socióloga francesa Nadine Lefaucheur. Não obstante Ademais, ainda em 1978, Diane Pearce,

socióloga da Universidade de Wisconsin, tinha identificado que a pobreza, nos Estados Unidos, estava se tornando *feminizada*, abrindo espaço para a discussão sobre a “feminização da pobreza”, em virtude da maternidade solitária. Porém, indo além de discussões sobre pobreza encarada como escassez de recursos financeiros, neste trabalho, concebe-se a privação como carência de capacidades, abordando-se o fenômeno em seu aspecto multidimensional. desse modo, nesse capítulo segundo, entrarão constam as colaborações de Martha Nussbaum e de Amartya Sen permeando as demais análises. Fica ratificado aqui o eixo teórico principal da análise. [já foi dito, ao se apresentarem os aspectos metodológicos]

Finalmente, no terceiro capítulo 4, será levantado levanta-se o tratamento jurídico-protetivo atualmente dispensado à família monoparental no Brasil, da Constituição Federal ao desdobramento alcançado com a Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. O reconhecimento da vulnerabilidade destes agrupamentos familiares através a partir dessa normativa é inquestionável, todavia, a chefia familiar feminina parece demandar proteção permanente, [Sugestão de acréscimo: por meio de novas ações protetivas ou mesmo para tornar a aplicabilidade das normativas existentes mais efetiva] sem que com isso seja afastada a condição de *agente* das mulheres, capazes de determinarem seus próprios destinos, desde que as capacidades básicas lhes sejam promovidas. De fato, o apoio à monoparentalidade feminina para o combate à feminização da pobreza não se exaure na promoção de normas específicas ou de políticas públicas de bem-estar para as mães sozinhas e sua prole [manter?], precisando ir além e identificar as mulheres enquanto sujeitos responsáveis, com potencial para auferirem renda, exercerem direitos de propriedade e participarem da vida política, o que pode impactar positivamente nos próprios programas de bem-estar, assim como nos direitos de igualdade dessas mulheres. Nesse capítulo, mais uma vez mais, as fundamentações teóricas principais, centradas entreem Sen e Nussbaum, se põem-se em diálogo para melhor inspirarem um possível modelo brasileiro, e, a título exemplificativo, será brevemente apresentada a proteção estabelecida, entre 2002 e 2005 na Argentina, pelo Programa *Jefas y Jefes de Hogar (Desocupados)*.

Do exposto acima, percebe-se que a análise de uma teoria normativa apta a fundamentar a positivação e a implementação de capacidades substantivas para a família monoparental chefiada por mulher, através por meio de políticas públicas e/ou textos normativos, pelo Estado brasileiro, de capacidades substantivas para a família monoparental chefiada por mulher é urgente, sendo este o principal percurso estruturativo da pesquisa. O estreito arcabouço jurídico para regular as nuances de vulnerabilidade desses agrupamentos familiares incita à ampliação do debate, da pesquisa e do desenvolvimento de alternativas

para que colabore [qual o sujeito desse verbo: estreito arcabouço jurídico ou a ampliação de...?], enfim, para a ampliação de aportes de justiça que traga [qual o sujeito desse verbo: a ampliação de... ou aportes de...?] proteção social à monoparentalidade feminina brasileira.

2 A TEORIA DAS CAPACIDADES - *CAPABILITIES APPROACH* - COMO CAMPO TEÓRICO-METODOLÓGICO

A epígrafe¹ de Aristóteles na obra *Política*, que inicia a presente dissertação, consubstancia a essência da *Teoria das Capacidades*². Há uma abertura multidisciplinar na ideia aristotélica de que “a melhor ordem política é aquela de acordo com a qual toda e qualquer pessoa pode encontrar a melhor forma de viver feliz”. Por ela, é preciso aferir (e permitir) o que as pessoas realmente são capazes de ser e de fazer, incumbindo ao Estado (antiga *polis*) fornecer as condições básicas necessárias para que essa *liberdade* de bem-viver seja assegurada. Essa orientação filosófica positiva compenetra evidência histórica e enunciados políticos e filosóficos, levando a um paradigma teórico evolutivo que põe em diálogo as noções de indivíduo, sociedade e política, permeadas pelas ideias de desenvolvimento histórico e progresso, sem descartar os padrões de felicidade do homem racional.

A aplicabilidade das concepções de justiça às políticas remonta a visões de justiça formuladas por filósofos e economistas, tais como Platão, Aristóteles, Hobbes, Rousseau, Kant, Kelsen, John Rawls, Hayek e outros, cada um na sua base metodológica e conceitual. A concepção de justiça preconizada pelo economista Amartya Sen, ao defender decisões políticas capazes de ampliar a justiça social para minimizar injustiças intoleráveis, promover o desenvolvimento, movimentar a economia e respeitar os Direitos Humanos, possui vínculo intuitivo com essa nossa proposição aristotélica, entre feitos liberais e sociais. Quando Sen envereda pelo estudo das *capabilities*, esse caminho se afunila ainda mais.

A concepção de justiça de Amartya Sen (2011), claramente inspirada em Rawls, extrapola essa base para interagir com Marx, Smith, Stuart Mill e outros, caminhando no

¹ “It is evident that the best political order is that arrangement in accordance with which anyone whatsoever might do very well and live a flourishing life” (ARISTÓTELES, 1932. p. 541).

² Não é uníssona a tradução, para o português, da palavra *capabilities*, no contexto da teoria de Sen e Nussbaum. Obras como *Desenvolvimento como Liberdade* (2010) e *A Ideia de Justiça* (2011), ambas de Amartya Sen, trazem, em sua tradução, a palavra *capacidades*; mas há autores que preferem utilizar-se de *capacitações* (MOSANER, 2016; FELIPE; VARGAS, 2018; GIACOMELLI; ZULIAN; FEISTEL, 2017). As principais obras de Nussbaum, por outro lado, não foram traduzidas para o português, não havendo parâmetros suficientes para optarmos por uma ou outra tradução. Em alguns poucos artigos traduzidos, foi apontada o uso da palavra *competências* (MOLINARO; MEDEIROS; SARLET; FENSTERSEIFER, 2008). Considerando as traduções oficiais das obras de Sen, esse trabalho adotará a expressão *capacidades* para referir-se à *capabilities approach*. Da mesma forma, emprega-se, aqui, a expressão *funcionamentos* - definidos como tudo que é possível ser e fazer (*doings and beings*) na vida humana -, como vocábulo correspondente em língua portuguesa para *functionings*, como é feito nas traduções das obras do professor. Ambas as expressões eram utilizadas por Aristóteles para designar os objetivos de uma boa organização política (NUSSBAUM, 1997, p. 275).

sentido da interação de justiça com liberdade, de desenvolvimento com liberdade (2010). Na condição de economista, ele se atrela ao lugar que a economia desempenha na dinâmica social; assim, por reconhecer a dificuldade de se encontrarem critérios uniformes e universais para o ideal de justiça, Sen propõe estabelecer parâmetros para interpretar a realidade, e sobretudo transformá-la, através da tomada de decisões políticas, aptas a ampliar os aportes de justiça social e minimizando as injustiças intoleráveis.

A vida feliz em sociedade, como proposta por Aristóteles, parece ser aquela em que às pessoas é dado o direito de desenvolver plenamente suas capacidades – entendidas essas, em apertada síntese, como um conjunto de precondições substanciais que a dignidade impõe para a vida humana. Para além de se questionar os desejos e preferências de cada pessoa – a considerar que, como delineado por John Stuart Mill (2008, p.49), diversas opressões se apropriam da subjetividade de suas vítimas, levando-as a *desejar* servir o opressor – a Abordagem das Capacidades se propõe a construir o arcabouço teórico necessário para pautar a atuação Estatal a partir de princípios básicos, de maneira que toda e qualquer pessoa se desenvolva plenamente, em todos os âmbitos da vida.

Com a adoção da *Capabilities Approach*, questiona-se: estão os cidadãos bem alimentados? Sua saúde está sendo devidamente resguardada? No que respeita ao ambiente em que se inserem, existem as condições materiais, sanitárias, sociais e políticas necessárias para que possam atuar nas áreas pública e privada? Os princípios constitucionais básicos do Estado – e sua interpretação e aplicação – efetivamente garantem que todos e todas possam obter os meios necessários para o pleno desenvolvimento?

Trazendo o problema para a pesquisa em testilha, é de se perguntar: no que respeita à feminização da pobreza, e considerando ser o Brasil um país em desenvolvimento – que, assolado pela pandemia da COVID-19, passou a apresentar índices cada vez menores de crescimento de PIB – como pode o sistema sexo/gênero³ do Estado atender aos imperativos de reconhecimento e redistribuição das famílias monoparentais femininas, regulando juridicamente suas especificidades e, assim, compensando suas vulnerabilidades?

³ A referência é feita a Gayle Rubin (2017, p.11), que intitula de *sistema de sexo/gênero* “uma série de arranjos por meio dos quais uma sociedade transforma a sexualidade biológica em produtos da atividade humana, nos quais essas necessidades sexuais transformadas são satisfeitas”. A esse sistema, é comum se referir como *patriarcado*; a autora, porém, esclarece que há formas de estratificação social de acordo com o sexo que não se baseiam em um papel exercido como pais ou patriarcas pelos homens. Assim sendo, o patriarcado é apenas uma forma específica de dominação masculina, de maneira que utilizar a expressão cunhada por Rubin pode ser mais adequado para expressar as opressões de tipos variados a que as mulheres, em razão do sexo, estão sujeitas.

Por sua vez, no artigo intitulado “*Constitutions and Capabilities: ‘perceptions’ against lofty formalism*”, Martha Nussbaum (2007, p.5) provoca: “*what are people able to do and to be? And are they really able to do or be these things, or are there impediments, evident or hidden, to their real and substantial freedom?*”⁴. Vinculando circunstâncias políticas e sociais que desencadeiam desigualdades de gênero, Nussbaum (2000, p.1) reporta a existência de capacidades desiguais das mulheres: considerando, a partir de Kant, que cada pessoa deve ser tratada como fim em si mesma, a teórica atesta a violação desse princípio ao apontar que as mulheres são, frequentemente, vistas como meios reprodutivos, de cuidado e sexuais, para a realização dos direitos dos outros.

O presente capítulo desdobrar-se-á sobre as bases da *Capabilities Approach* enquanto instrumental apto à fundamentação da atuação estatal diante da feminização da pobreza no Brasil por meio da monoparentalidade. A adoção de uma lista de capacidades centrais, tal como um *mínimo básico* (DORSEY, 2008, p. 425), nos ordenamentos jurídicos de todos os países do mundo, com especial enfoque aos países em desenvolvimento, onde a opressão e a desigualdade de gênero são mais acentuadas (PNUD, 2019), se faz urgente para permitir a necessária compatibilização entre desenvolvimento e direitos humanos.

Há muito que as ideias de crescimento econômico, encarado como aumento do Produto Interno Bruto (PIB), ou de progresso, encarado como acumulação constante, vêm sendo rechaçadas. A pobreza é muito mais falta de direitos e de oportunidades que insuficiência de renda (SEN, 2010), sendo assim, é imperioso que as mulheres, por sua especial condição de *coletividades bivalentes* (FRASER, 2006, p.233), estejam no cerne das estratégias estatais de combate à pobreza. Unindo, portanto, o imperativo do desenvolvimento com a promoção e a implementação de capacidades básicas para todos, em especial, para as mulheres, a Teoria das Capacidades, em consonância com um feminismo internacionalista, humanista, liberal e desvinculado de abordagens pautadas em preferências e desejos, pode ser apontada como cabedal normativo apto a legitimar a regulação jurídico-protetiva da família monoparental feminina, que, no caso brasileiro, carece de efetivação e reconhecimento infraconstitucional⁵.

⁴ “O que as pessoas podem fazer e ser? E são realmente capazes de fazer ou ser essas coisas, ou há impedimentos, evidentes ou ocultos, à sua liberdade real e substancial?” (tradução nossa).

⁵ O ordenamento infraconstitucional somente previu taxativamente as famílias monoparentais, concedendo especial proteção àquelas chefiadas por mulheres, com a normativa temporária do Auxílio Emergencial (Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, e sua regulamentação infralegal), para atender à situação excepcional de emergência em saúde pública internacional imposta pela pandemia da COVID-19. Todos os outros contornos

2.1 RAÍZES TEÓRICAS DA *CAPABILITIES APPROACH*

Amartya Sen, *University Professor* em Harvard, consultor para os Relatórios de Desenvolvimento Humano (RDH), publicados anualmente pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), idealizador do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e Prêmio Nobel da Economia em 1998, foi o primeiro a delinear os contornos de *Capabilities Approach*, a partir de seu célebre *Equality of What*, publicado em 1980 e republicado em 1982. A abordagem foi retomada e ampliada em diversas obras posteriores (1984, 1985, 1987, 1993, 1999, 2001), tornando-se uma teoria parcial de Justiça adotada em um universo multidisciplinar, que vai da Economia à Ética, passando pela Filosofia e pelo Direito.

Inicialmente criada para solucionar questões controversas das teorias então vigentes sobre bem-estar e qualidade de vida das pessoas, a exemplo do utilitarismo, do libertarismo e da teoria rawlsiana, a abordagem das capacidades transcendeu os delineamentos de uma simples teoria do bem-estar para, efetivamente, buscar princípios normativos aptos a reduzir injustas desigualdades (ALEXANDER, 2016, p. 1). Para tanto, Sen centralizou a análise da justiça nas liberdades substantivas que cada indivíduo possui para viver a vida que valoriza: as chamadas *capacidades*.

Com efeito, a teoria se fundamenta na liberdade *real* – vista, a um só tempo, como o fim e o meio do desenvolvimento (SEN, 2010, p. 9-10) – de qualquer pessoa, oriunda de todo e qualquer Estado-nação, para viver o estilo de vida que melhor promova os seus objetivos (SEN, 2010, p.105). Significa que, a cada indivíduo, devem ser assegurados os meios necessários para que possa se desenvolver livremente, com oportunidades reais de alcançar seu bem-estar e elevados padrões de qualidade de vida. Noutros termos, a ideia é verificar como as pessoas conseguem viver de fato, partindo-se das noções aristotélicas⁶ de bem (*goodness*) agregadas a elementos como *funcionamentos* humanos e *capacidades*.

Há quatro conceituações distintas acerca da *capabilities approach*, para seu adequado entendimento. Um exemplo prático pode melhor aclarar as categorias apontadas. Pense-se em um determinado alimento, como o pão – um *bem* que possui certas *características*, como fornecer calorias, nutrição e prazer. A característica é, pois, uma atribuição do bem que,

jurídicos da monoparentalidade são lacônicos no Direito brasileiro, de maneira que é urgente o debate teórico e ampliação legislativa.

⁶ Sen (2011, p. 265) esclarece que a ligação dessa abordagem com a doutrina aristotélica foi realizada a partir do trabalho conjunto com Nussbaum. A contribuição realizada pela filósofa permitiu a conformação de uma teoria que transcendeu os limites dos estudos econômicos.

embora importante, depende dos funcionamentos para dela usufruir, assim, a noção de *funcionamentos* diz respeito às diversas coisas que o ser humano pode ser e fazer – no exemplo dado, viver sem deficiências nutricionais é um funcionamento importante. Finalmente, as *capacidades*, isso é, as liberdades substantivas de se realizar combinações alternativas de funcionamentos (SEN, 2005, p. 154), como a *liberdade de poder viver sem fome* e sem privações relacionadas à má nutrição, seriam impostas pelo princípio da dignidade humana a todas as pessoas. Observe-se que enquanto os funcionamentos são atividades e estados do ser humano, as capacidades tratam a forma como cada pessoa pode usufruir das primeiras.

Essas distinções são relevantes porque uma teoria de justiça que estabelecesse seu foco sobre os bens. Sen mostra o caso da teoria de John Rawls, que focaliza em bens primários no contexto do *princípio da diferença* (SEN, 1984, p. 316), aspecto que limitaria a busca pela promoção, por parte do Estado, de uma distribuição equitativa de coisas. O simples fato de garantir tais coisas às pessoas não implementa, por si só, a dignidade. Aqui, Sen questiona a ideia de igualdade. Se todos os indivíduos de uma nação recebessem a mesma quantidade de pão, certamente nem todas alcançariam os mesmos níveis de funcionamentos: basta pensar em mulheres grávidas ou indivíduos doentes, que possuem necessidades nutricionais muito específicas. Assim, o fato de essas pessoas especiais possuírem pão, mesmo em quantidades idênticas, não compensaria a perda da capacidade de viver sem privações nutricionais (SEN, 1984, p. 317).

Importa ainda consignar que as capacidades são espécies de liberdades substantivas, que estariam no âmbito da autonomia da vontade. Viver sem deficiência calórica é um funcionamento importante, mas a valorização das capacidades leva à preservação da liberdade de jejuar, se assim for da vontade do indivíduo. A teoria, portanto, não estabelece seu enfoque nos funcionamentos, ou seja, naquilo que as pessoas *efetivamente fazem*, mas, antes, resguarda o que as pessoas *podem* fazer, de acordo com o que valorizem (NUSSBAUM, 2000, p. 87). Dito de outro modo, a vida que *se consegue* levar, em virtude de todas as vicissitudes que podem contingenciar a existência humana, não é o bastante; assim, a abordagem das capacidades preocupa-se em promover a *liberdade de escolher* entre diferentes meios e estilos de vida (SEN, 2011, p. 271).

A ideia de capacidades guarda relações íntimas com a noção de padrão de vida, porém vai além: enquanto o padrão diz respeito à opulência, as capacidades valorizam liberdades que não necessariamente relacionam-se à renda, como a de ser socialmente útil e influente (DRÈZE, SEN, 1989, p.12). Isso porque os funcionamentos, cujas combinações alternativas

perfazem as capacidades do indivíduo, variam desde questões elementares, como viver bem nutrido, até *seres e fazeres* mais complexos, como participar da vida política ou ter respeito próprio (NUSSBAUM; SEN, 1993, p. 3).

De fato, a ideia da instrumentalidade da renda tem inspirado transformações na economia do desenvolvimento. Não obstante ainda sejam tidos como critérios seguros para avaliação do progresso, o Produto Nacional Bruto (PNB) e o Produto Interno Bruto (PIB) acabam por restringir o foco da análise aos *meios*, não se demorando nos *fins*. São *as pessoas* e *as vidas* que elas podem levar, consoante sua dignidade, que devem estar no âmago das preocupações (PNUD, 1990, p.1), de maneira que a opulência deve ser avaliada somente em função do que ela pode produzir nas vidas humanas (SEN, 2011, p. 260).

Nesse sentido, desde 1990, os Relatórios de Desenvolvimento Humano do PNUD, idealizados por Mahbub ul Haq, economista paquistanês, com quem Amartya Sen trabalhou, movem-se da perspectiva do crescimento econômico em direção aos aspectos da vida humana para avaliar o progresso das nações (STRAPAZZON; RENCK, 2014, p. 160). Constatou-se que as informações obtidas a partir do PIB ou PNB não retratam o bem-estar e a qualidade de vida das pessoas, que devem ser consideradas *a verdadeira riqueza de uma nação*⁷ (PNUD, 1990, p. 9).

Duas são as razões básicas pelas quais os métodos tradicionais de avaliação de desenvolvimento calcados na análise da opulência não retratam as necessidades complexas das pessoas. Em primeiro lugar, os dados de renda nacionais são insuficientes para revelar de que maneira ocorre sua distribuição efetiva entre os indivíduos (STRAPAZZON; RENCK, 2014, p. 160) e, em segundo lugar, há funcionamentos que, embora sejam estabelecidos como prioridades pelas pessoas, não podem ser retratados imediatamente em valores de renda, ainda que elevados:

Second, people often value achievements that do not show up at all, or not immediately, in higher measured income or growth figures: better nutrition and health services, greater access to knowledge, more secure livelihoods, better working conditions, security against crime and physical violence, satisfying leisure hours, and a sense of participating in the economic, cultural and political activities of their communities. Of course, people also want higher incomes as one of their options. But income is not the sum total of human life.⁸ (PNUD, 1990, p.9).

⁷ “**People are the real wealth of a nation.** The basic objective of development is to create an enabling environment for people to enjoy long, healthy and creative lives. This may appear to be a simple truth. But it is often forgotten in the immediate concern with the accumulation of commodities and financial wealth.” (PNUD, 1990, p. 9, grifo nosso).

⁸ “Em segundo lugar, as pessoas costumam valorizar realizações que não aparecem de forma alguma, ou não imediatamente, em valores de renda ou crescimento mais altos: melhores nutrição e serviços de saúde, maior acesso ao conhecimento, meios de subsistência mais seguros, melhores condições de trabalho, segurança contra

Alerte-se, todavia, que a abordagem das capacidades não se restringe à avaliação do desenvolvimento dos países, embora possa ser visto como importante arcabouço conceitual para fundamentar a atuação do Estado. Esse percurso vai desde a atividade constituinte originária e derivada, passando pelo exercício da função legislativa infraconstitucional até a instituição e implementação de políticas públicas, sempre comprometido com valores democráticos, quaisquer que sejam as ideologias dominantes – se mais ou menos progressistas – no cenário político de determinado país (NUSSBAUM, 2000, p. 12), configurando-se, assim, como teoria parcial de justiça social.

Diz-se *parcial* porque a aspiração de realizar capacidades básicas para todos os cidadãos exige que ao Estado incumba o oferecimento das condições materiais e sociais a toda e qualquer pessoa para que elas, a partir de então, decidam livremente o que querem ser e fazer, segundo o ideal de boa vida que cada um aprecie. Não se trata, pois, de uma tentativa implacável de nivelar ou mesmo eliminar as diferenças das pessoas em talentos e potencialidades (ALEXANDER, 2016, p. 2), mas apenas de não permitir que as desigualdades que geram privações incompatíveis com a dignidade humana assolem a paisagem social de determinada nação.

Apesar de não pretender nivelar todos os cidadãos, a *equidade* desempenha papel fundamental na abordagem das capacidades. Na base de sua inteligência, repousa a ideia de que todos os indivíduos são iguais em dignidade, sendo que essa igualdade, por vezes, demanda certos *entitlements*⁹ concedidos a todos igualmente, como é o caso dos direitos civis e políticos, por exemplo (NUSSBAUM, 2007, p. 13). Atribuições diferenciadas dessas liberdades – como ocorre, por exemplo, em sociedades em que não há previsão às mulheres do direito ao voto – importariam na indevida hierarquização de indivíduos que são, em essência, iguais. Atente-se, porém, para o fato de que, em outras questões, é possível que os cidadãos tenham capacidades adequadas sem serem necessariamente idênticas (NUSSBAUM, 2007, p. 13), como ocorre com o direito à moradia. Entretanto, mesmo nesse último caso, não

crime e violência física, horas de lazer satisfatórias e a sensação de participação nas atividades econômicas, culturais e políticas de suas comunidades. Claro, as pessoas também desejam ter uma renda mais alta como uma de suas opções. Mas a renda não é a soma total da vida humana.” (PNUD, 1990, p.9).

⁹ O conceito de *intitamentos* será abordado na seção 2.2, mas, a título introdutório, essa é a tradução literal para o vocábulo inglês *entitlements*. Inexistindo uma palavra adequada na língua portuguesa, os *intitamentos* – assim como sua versão inglesa, oriunda do verbo latino *intitulare* (atribuir *titulus*) - guardam relação com a noção dos pacotes de bens que uma pessoa possui – sua *dotação* - e os que ela pode adquirir (SEN, 2010, p. 57). Os direitos a que uma pessoa faz jus são *intitamentos*; o contrário, todavia, nem sempre é verdade: *intitamentos* não guardam relação com os aspectos deontológicos do Direito. São, em suma, tudo que uma pessoa tem e tudo que ela pode vir a ter.

será, pela *capabilities approach*, permitido implementar esses direitos de maneira que um grupo de cidadãos seja subordinado a outro (NUSSBAUM, 2006a, p. 13).

Para bem atender ao que uma teoria parcial de justiça exige, Nussbaum (2000, p. 12) adiciona à noção de *capabilities* a ideia de um limiar (*a threshold level*) para cada capacidade, abaixo do qual a dignidade humana¹⁰ não pode ser efetivamente respeitada e promovida:

The notion of a threshold is more important in my account than the notion of full capability equality: as I argue, we may reasonably defer questions about what we shall do when all citizens are above the threshold, given that this already imposes a taxing and nowhere-realized standard. Thus, my proposal is intended to be compatible with several different accounts of distribution above the threshold; it is consequently a partial, rather than a complete, theory of just distribution” (NUSSBAUM, 2000, p. 12)¹¹

Dessa maneira, na *capabilities approach*, consoante Nussbaum (1997, p. 279), o objetivo político-jurídico é trazer todos os cidadãos e cidadãs a certo nível mínimo básico de capacidades centrais. A noção de um limiar mínimo de cada capacidade não aparece na obra de Sen (NUSSBAUM, 2000, p. 12), todavia, filiamo-nos à autora por compreender que em determinadas áreas fulcrais dos funcionamentos humanos, é condição necessária de justiça que um nível mínimo de liberdades substantivas seja assegurado (NUSSBAUM, 2000, p. 71), com previsão expressa desse limiar no arcabouço jurídico do Estado, de modo a favorecer a atuação pública. É sobretudo no que tange a capacidades (que podem ser divergentes, visto que, sem igualdade entre os cidadãos, como nos direitos civis e políticos), a ideia de um *mínimo básico* se torna fundante e essencial (NUSSBAUM, 2006a, p. 292).

No aspecto relativo aos objetivos do planejamento político, a professora da Universidade de Chicago, no artigo *Nature, Function and Capability: Aristotle on Political Distribution* (1987), procura guarida na doutrina aristotélica. Assim, a ação estatal deve delinear-se em torno da distribuição de condições a todas as pessoas, para que uma boa vida humana possa ser escolhida e vivida (NUSSBAUM, 1987, p. 1), de maneira que, o bem (*the goodness*) dos seres humanos, conforme preconizou Aristóteles, será analisado sob a forma das *atividades* valiosas para os indivíduos (DRÈZE; SEN, 1989, p. 12), permitidas pela

¹⁰ Nussbaum, ao referir-se à vida digna, reporta-se a Marx, quando, em seu escrito de 1844 – *Economic and Philosophical Manuscripts* –, alude à vida em que estão disponíveis funcionamentos verdadeiramente humanos (*truly human functioning*) (NUSSBAUM, 2003, p. 40).

¹¹ “A noção de um limiar é mais importante em minha teoria do que a noção de igualdade de capacidades total: como eu argumento, podemos razoavelmente adiar questões a respeito do que devemos fazer quando todos os cidadãos estão acima do limite, dado que isso já impõe uma tributação e padrão em nenhum lugar realizado. Assim, minha proposta pretende ser compatível com várias contas diferentes de distribuição acima do limite; é consequentemente uma teoria parcial, ao invés de completa, de distribuição justa” (NUSSBAUM, 2000, p. 12).

organização pública. No mesmo sentido, a teoria das capacidades orienta a ação pública para que as capacidades centrais sejam promovidas ao menos em patamar mínimo.

Nesse ponto, Nussbaum (2000, p. 75) apresenta uma *lista* de capacidades centrais – não defendida por Amartya Sen, mas com a qual concordamos – a fim de que um mínimo decente seja previsto e implementado pelas instituições sociais e políticas. Em *Frontiers of Justice* (2006, p. 76), a autora elenca, entre outros fatores: a) vida humana longa e sadia, com boa saúde corporal, alimentação e nutrição adequadas e boa moradia; b) integridade corporal, com mobilidade e segurança, satisfação sexual e escolha para fins de reprodução; c) sentimento, imaginação e pensamento (ser capaz de) para realizar as escolhas necessárias de maneira informada mediante educação adequada; d) usar a imaginação e o pensamento em conexão com a experiência (ser capaz de); e) utilizar a imaginação (ser capaz de), com garantias de liberdades individuais e sociais; f) sentir emoções (ser capaz de), como experimentar saudade, gratidão e raiva justificada, não tendo o emocional marcado por medo ou ansiedade; g) razão prática e reflexão crítica (ser capaz de); h) afiliação e engajamento em formas de interação social, sendo capaz de pôr-se no lugar do outro, ter compaixão e sentido de justiça; i) ser tratado como um ser digno igual aos demais; e j) diversão (ser capaz de rir, brincar etc.)¹².

A promoção de cada capacidade constante da lista dependerá do papel desempenhado pela esfera pública frente aos atores privados (NUSSBAUM, 2000, p. 75). Essa tarefa pública objetiva a produção de capacidades para funcionar de maneiras verdadeiramente humanas, não se tratando de atuação meramente distributiva de recursos materiais (NUSSBAUM, 1999a, p. 7); antes, é imperioso que o Poder Público, através de um arcabouço jurídico-protetivo, permita às pessoas a realização dos funcionamentos que lhes sejam valiosos.

Como o Estado pode garantir isso? Conforme mencionado, as capacidades mínimas são garantidas em vários níveis – em primeira instância, pela atividade legislativa, constituinte e/ou ordinária. Novamente, a autora busca Aristóteles (1959, p. 547), para quem “é tarefa do excelente legislador considerar, a respeito de uma cidade e de uma classe de seres humanos (*genos anthropon*) e todas as outras associações, como eles participarão da vida próspera (*eudaimonia*) que é possível para eles”¹³. Em Nussbaum (1999b, p. 227), tais condições mínimas são tributárias da dignidade da pessoa humana, que, por sua vez, é oriunda do

¹² O detalhamento completo será apresentado nesse capítulo, em item adiante.

¹³ “(...) And it is the business of the good lawgiver to study how a state, a race of men or any other community is to partake of the good life and the happiness possible for them” (ARISTÓTELES, 1959, p. 547).

reconhecimento do igual valor de todos, fato que exige respeito das leis e das instituições sociais.

A ideia de igualdade valorativa demanda, por seu turno, que o tratamento jurídico e político dispensado a todas as pessoas não tenha conteúdo discriminatório, de maneira que as capacidades humanas sejam possibilitadas sem distinções de sexo, gênero, orientação sexual, raça, cor ou procedência nacional para não macular as iguais oportunidades de viver boas vidas (NUSSBAUM, 1999a, p. 5). Incumbe ao Poder Público, além da previsão constitucional ou legislativa infraconstitucional, fomentar políticas públicas que permitam oportunidades sociais iguais a todos.

Eminentemente universalista, fato que atesta a existência de funcionamentos humanos invariáveis a demandar respostas estatais universais, e informada pela ideia intuitiva do bem, sem socorro ao metafísico, a Teoria das Capacidades reconhece os méritos da teoria da justiça rawlsiana, adotando os conceitos de consenso sobreposto (*overlapping consensus*)¹⁴ e de um viés social-democrático no contexto do liberalismo político¹⁵. Esse é um segundo respaldo teórico dessa corrente, importando deixar claro que as abordagens de Sen e de Nussbaum prelecionam objetivos políticos exigentes: é preciso assegurar que as pessoas *realmente* sejam capazes de ser e fazer aquilo que, com razão, valorizem, não satisfazendo a mera negligência benigna de um Estado que se abstém de intervir (NUSSBAUM, 2007, p. 13). Atente-se, pois, para a necessidade de atuação estatal.

As liberdades substantivas protegidas pela *capabilities approach* são importantes individualmente, mesmo no caso de Sen, que não adota uma lista de capacidades centrais (SEN, 2005, p. 157), deixando ao escrutínio público de cada país a valorização daquelas que julgar mais relevantes. No entanto, não serão satisfeitas as *reais* necessidades de um povo se forem garantidos, por exemplo, níveis excelentes de educação pública gratuita, sem que se promova, em paralelo, assistência em saúde pública de qualidade (NUSSBAUM, 2007, p. 14).

¹⁴ A ideia de *consenso sobreposto* é extraída de John Rawls, e pode ser definida, em síntese apertada, como a existência de um consenso social acerca de determinadas questões (RAWLS, 2000, p. 7). Na abordagem das capacidades, o consenso se dá em torno do que é o bem, ou uma boa vida humana. Ainda que haja diferentes óticas determinadas por questões religiosas, filosóficas ou metafísicas, em uma palavra, é possível chegar, mesmo intuitivamente, a valores comuns. E é esse ponto de intersecção que informa quais os funcionamentos mais relevantes e as capacidades correlatas.

¹⁵ É preciso ter em conta, como ensina Carlos Henrique Cardim na apresentação de *O Liberalismo Político*, de John Rawls (2000), que o termo “liberal”, nos Estados Unidos, não possui o mesmo sentido que sua tradução brasileira e sua acepção europeia. Com efeito, os conservadores estadunidenses costumam identificá-lo com o socialismo, sendo essa corrente fortemente representada pelo Partido Democrata. Assim, o liberalismo rawlsiano guarda muito mais relação com a noção de uma social-democracia, isto é, com a “adoção de mecanismos oficiais destinados a promover a elevação dos padrões de renda da minoria que não consegue fazê-lo através do mercado (*New Deal* de Roosevelt; *Big Society* de Lyndon Johnson, etc.)” (RAWLS, 2000, p. 5).

Uma terceira alusão basilar da *capabilities approach* pode ser identificada na noção kantiana de inviolabilidade da dignidade de cada ser humano (NUSSBAUM, 2000, p. 71), pelo princípio que enxerga *cada pessoa como um fim* – ou o *princípio da capacidade de cada pessoa* (NUSSBAUM, 2000, p. 74) que informa o arquétipo das capacidades. Com efeito, o objetivo da ação pública deve ser possibilitar as condições necessárias para que *cada pessoa* tenha condições múltiplas de escolher combinações alternativas de funcionamentos, não sendo suficiente a melhoria da condição geral de uma coletividade. Significa que, embora a família, as organizações sociais e o próprio Estado sejam fundantes na promoção das capacidades, eles devem ser entendidos como *meios* necessários para a promoção da dignidade de cada indivíduo.

Assim, embora as famílias monoparentais sejam apresentadas como categoria teórica dessa pesquisa, é a situação da *mulher chefe de família*, no que respeita à sua propensão à pobreza, que deve estar no centro da atuação pública tendente a compensar essa vulnerabilidade. Nessa esteira, por exemplo, o Auxílio Emergencial (Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, com alterações da Lei nº 13.998, de 14 de maio de 2020), programa de transferência condicional de renda empreendido pelo Governo Federal brasileiro em virtude da pandemia da COVID-19, prevê taxativamente, em seu art. 2º, §3º¹⁶, como beneficiária, a mulher chefe de família monoparental.

Nesse ponto, mais uma vez revisitando a teoria aristotélica, no caso, da natureza humana (ALEXANDER, 2016, p. 130), Nussbaum (2000, p. 84-86) classifica as capacidades em *internas* e *combinadas*. No primeiro caso, são inatas a todos os indivíduos, como potencialidades para exercer funcionamentos importantes – caso da capacidade de falar, amar, sentir prazer sexual, entre outras (NUSSBAUM, 1999a, p. 44). Aqui, a maioria das *capabilities* internas demandam estímulo e desenvolvimento promovido pelo meio exterior para se desenvolverem adequadamente – uma criança, por exemplo, precisa ouvir as pessoas para efetivamente desenvolver a linguagem – todavia, enquanto *potencialidades*, elas advêm da natureza (NUSSBAUM, 2000, p. 84). No segundo caso, quando ajustadas às condições externas necessárias para seu aperfeiçoamento, surgem as capacidades *combinadas*. Uma mulher que ainda não tenha sofrido mutilação genital – como ainda acontece em algumas culturas – mantém a potencialidade de expressão sexual; no entanto, se enviuvar, lhe é

¹⁶ Art. 2º Durante o período de 3 (três) meses, a contar da publicação desta Lei, será concedido auxílio emergencial no valor de R\$ 600,00 (seiscentos reais) mensais ao trabalhador que cumpra cumulativamente os seguintes requisitos: (...) §3º: § 3º A mulher provedora de família monoparental receberá 2 (duas) cotas do auxílio.” (BRASIL, 2020, p. *online*).

retirada a possibilidade de relacionar-se sexualmente, em virtude de normas sociais opressoras, assim, careceria de capacidade combinada para exercer sua liberdade sexual devidamente (NUSSBAUM, 1999a, p. 44).

Partindo-se dessa importante distinção, é de se depreender que, à luz da abordagem das capacidades, o objetivo da ação pública será o fornecimento das capacidades combinadas. A lista de liberdades substantivas centrais idealizada por Nussbaum (2000, p. 85), só pode ser vista como um rol de capacidades combinadas, que precisa constar da agenda política os Estados. No caso da ausência da disponibilização, pelos Estados Democráticos de Direito, dessas capacidades básicas, no limite mínimo que a dignidade exige, a justiça e o respeito pelo igual valor de todos os indivíduos não terão sido promovidos (NUSSBAUM, 2007, p. 24).

Quando comparada a abordagens de justiça concorrentes, a *Capabilities Approach* fornece justificação teórica melhor adequada ao problema da desigualdade. Especificamente no que respeita ao objeto dessa pesquisa, quais sejam as desigualdades de gênero, que ensejam maior propensão das famílias monoparentais à pobreza, a teoria atende bem, em face do detalhamento de sua base informacional, centrada nas liberdades substantivas individuais. Passa-se, nesse momento, a uma breve análise das teorias do utilitarismo, do libertarismo e da justiça rawlsiana para que a escolha da Abordagem das Capacidades, como substrato metodológico desse trabalho, seja suficientemente justificada.

2.1.2 A Teoria das Capacidades em cotejo com outras perspectivas desenvolvimentistas e da justiça social: o utilitarismo welfarista

Os arquétipos teóricos possuem base informacional, sendo assim com as teorias do desenvolvimento e com as teorias da justiça social. Por *base informacional*, compreende-se o conjunto de subsídios sobre o qual incidirá sua avaliação para decidir acerca da ocorrência de justiça ou de injustiça em determinada sociedade (SEN, 2011, p. 265). Qualquer aferição prática será feita com base em tais elementos, com a correlata exclusão do que não for considerado decisivo. Dessa forma, a base escolhida em cada princípio é de extrema relevância para a avaliação de políticas práticas (SEN, 2010, p. 83).

Enquanto a teoria das capacidades considera os conjuntos de capacidades individuais como parte central da base de avaliação (SEN, 1993, p. 30), a doutrina utilitarista tem por núcleo informacional exclusivamente as utilidades – entendidas, segundo Jeremy Bentham, “pai” da abordagem, como o *prazer*, a *felicidade* ou a *satisfação* (MILL; WARNOCK, 2003,

p. 17) – obtidas a partir de determinado objeto ou ação (NUSSBAUM, 2007, p. 16). Excluindo o que não interessa, o utilitarismo, em sua forma clássica, não se abebera de questões como o respeito ou o descumprimento de direitos fundamentais, as liberdades substantivas ou a qualidade de vida (SEN, 2010, p. 81), a menos que essas pudessem se refletir direta e imediatamente sobre o prazer ou a satisfação individual.

Além disso, o utilitarismo benthamista estreita a análise sobre o *somatório total* das utilidades dos estados de coisas (SEN, 2010, p. 84), de *todos os indivíduos* considerados conjuntamente, sem fazer perquirições sobre a distribuição efetiva entre os membros da comunidade. Assim, para essa vertente, a sociedade será tida como justa quando o prazer, a felicidade ou a satisfação de todos, de forma geral, apresentarem indicadores elevados, desconsiderando a variação entre as diferentes pessoas:

6. An action then may be said to be conformable to the principle of utility, or, for shortness' sake, to utility (meaning with respect to the community at large) when the tendency it has to augment the happiness of the community is greater than any it has to diminish it.

7. A measure of government (which is but a particular kind of action, performed by a particular person or persons) may be said to be conformable to or dictated by the principle of utility, when in like manner the tendency which it has to augment the happiness of the community is greater than any which it has to diminish it (MILL; WARNOCK, 2003, p. 19)¹⁷.

Em releitura empreendida por John Stuart Mill (2003), a doutrina utilitarista ressignifica a noção clássica de utilidade para aproximá-la de um sentido mais qualitativo. Para Mill, é objetivo social permitir que as pessoas sejam felizes – e pessoas felizes são aquelas que se desenvolvem, aprimorando seus gostos e valorizando padrões de excelência (MILL, BROMWICH; KATEB, 2003, p. 81). Atente-se que esse novo significado permitiu a aproximação do utilitarismo com a promoção de direitos e liberdades individuais e Mill chega a tratar a igualdade de direitos entre mulheres e homens, assim como a defesa do Estado democrático (MILL, BROMWICH; KATEB, 2003, p. 64); ainda assim, o autor parece demorar-se sobre uma perspectiva hedonista veementemente criticada por Sen: fica claro que mesmo as inclinações de Mill em torno de liberdades individuais eram motivadas pela busca, em última análise, da felicidade máxima, em uma perspectiva instrumental (ALEXANDER, 2016, p. 12).

¹⁷ “Uma ação, então, pode ser considerada conforme ao princípio de utilidade, ou, para abreviar, à utilidade (ou seja, com relação à comunidade em geral) quando a tendência de aumentar a felicidade da comunidade é maior do que qualquer tem que diminuí-lo. 7. Uma medida de governo (que é apenas um tipo particular de ação, realizada por uma pessoa ou pessoas em particular) pode ser considerada conforme ou ditada pelo princípio de utilidade, quando da mesma maneira a tendência que tem de aumentar a felicidade da comunidade é maior do que qualquer coisa que ela deva diminuir” (MILL; WARNOCK, 2003, p. 19, tradução nossa).

Utilitaristas modernos, distanciando-se de Mill e de Bentham, referem-se à utilidade como *satisfação de preferências* (SEN, 2010, p. 95), assim, a qualidade da vida das pessoas pode ser aferida em relação à extensão pela qual suas preferências são satisfeitas. Na tentativa de empreender alguma grandeza exata para a mensuração das realizações de desejos, o utilitarismo lança mão da representação numérica das escolhas das pessoas (SEN, 2010, p. 86). Por exemplo, se uma pessoa A escolhe X, e não Y, significa que essa pessoa obtém mais utilidade em X, sendo certo dizer que ela preferiria estar no estado X – e esse deverá, pois, ser promovido pelo Estado de Bem-Estar (SEN, 2010, p. 96).

Em Sen (1991, p. 16), a base informacional da teoria em comento pode ser corretamente desdobrada em três elementos. O primeiro deles, o *consequencialismo*, diz respeito ao fato de que as escolhas devem ser julgadas apenas por suas consequências, excluindo-se da base informacional o que não disser respeito aos resultados – a consideração exclusiva dos *princípios* de determinada disposição social poderia gerar opções controversas. Sen (2010, p.87) ilustra esse préstimo do utilitarismo com o direito de propriedade: se apenas o princípio da independência individual fosse tomado em consideração, sem preocupação com os resultados, nenhuma restrição à propriedade privada poderia ser admitida – incluindo-se tributação sobre a renda. Se, por outro lado, a ideia constitutiva de desigualdades que emerge daquele direito fosse a única a guiar as escolhas político-institucionais, daí resultaria a tentativa de abolição da propriedade privada. Assim, o utilitarismo, indo além desse desenho principiológico, ressalta a importância dos resultados para julgar a justiça das escolhas políticas e disposições sociais de determinada sociedade (SEN, 2010, p. 86).

O segundo elemento é o *welfarismo*, que perscruta o *nível de utilidade* obtido nos estados das coisas (COHEN, 1993, p.11). Assim, combinado ao componente do consequencialismo, as opções políticas e disposições sociais devem ser julgadas exclusivamente por suas consequências, e essas, por sua vez, serão analisadas na medida em que produzirem utilidades para as pessoas de determinada sociedade. O *welfarismo* corresponde à necessidade de se priorizar o bem-estar das pessoas quando políticas públicas forem pensadas, havendo pouca obediência aos ditames da justiça social se determinado instituto jurídico-político não for apto, segundo seus resultados, a melhorar o nível de vida. (SEN, 2010, p.85).

Finalmente, o terceiro componente da base informacional utilitarista guarda relação com o *ranking pela soma* (*sum-ranking*), ou seja, as escolhas devem ser medidas pela capacidade de elevar a utilidade de *todas as pessoas*, vistas conjuntamente, sem que se atenha a desigualdades na sua distribuição (SEN, 2010, p. 85). Dessa maneira, a injustiça incidirá

quando o bem-estar genérico (ou as utilidades somadas de todas as pessoas) for menor do que o que poderia ter sido obtido a partir de escolhas que conduzissem a resultados de bem-estar.

Dito isso, cabe pontuar que o utilitarismo, embora consiga o mérito de sensibilizar-se para resultados e voltar o olhar para o bem-estar que pode ser gerado, apresenta deméritos que não podem ser olvidados. O elemento do *ranking* pela soma pode ser insuficiente para aferir de que maneira a felicidade, o prazer, ou a possibilidade de realização de desejos está sendo efetivamente distribuída pela população. Aumentar o mérito agregado poderia levar à falsa ideia de que as escolhas políticas conduzem ao bem-estar geral, sem, todavia, atentar para a possibilidade de abissais desigualdades existentes entre pessoas distintas (ALEXANDER, 2016, p. 18). Um *ranking* utilitarista que demonstrasse que a sociedade *X* é caracterizada por 90% de utilidade não indicaria, com a precisão necessária, que 90% da população está feliz; antes, pode refletir que uma parcela muito pequena de pessoas goza de elevados níveis de realização. Assim, a maneira com que os níveis de vida são distribuídos são pouco importantes para a abordagem utilitarista. É o que argumenta Van Parijs:

Quem são os indivíduos cuja utilidade deve ser considerada quando comparamos a soma das utilidades correspondentes às diversas opções? A dimensão populacional deve ser tomada como variável? Qual é a natureza das 'utilidades' individuais voltadas para maximizar a soma? (PARIJS, 1997, p. 30).

Ainda, o utilitarismo tem como importante limitação a desconsideração da forma como cada pessoa recebe a utilidade. Para ilustrar essa situação, Sen (1980, p. 198) traz o exemplo do *problema de dividir um dado bolo homogêneo entre um grupo de pessoas*: cada pessoa auferir utilidade a partir da fatia que lhe é oferecida, e receberá tanto mais utilidade quanto maior for o tamanho de sua parte. O escopo utilitarista reside em aumentar a soma total da utilidade, independentemente da distribuição, desde que haja igualdade da *utilidade marginal* (ou seja, do acréscimo do bolo) entre todos. Assim, é questionável se, de fato, a utilidade marginal é suficiente para caracterizar a equidade, desconsiderando-se a utilidade *total* desfrutada pela pessoa (SEN, 1980, p. 200). Ao fim, pode conduzir a profundas desigualdades sociais.

Além disso, é imperioso tratar a questão da adaptação e do condicionamento mental (SEN, 2010, p. 89). A concepção utilitarista desse bem-estar individual, baseada nas preferências de cada indivíduo, não resiste à crítica de que os desejos e escolhas de cada pessoa adaptam-se às circunstâncias que lhes são apresentadas. Esse fenômeno foi

denominado por Jon Elster (2016, p. 22) de *sour grapes*¹⁸. Sen (1987, p. 23), revisando um estudo conduzido pelo Instituto *All India* de Higiene e Saúde Pública, de 1944, percebeu que somente 2,5% das viúvas da região de Calcutá se percebiam doentes, na comparação com 48.5% de viúvos da mesma área, mesmo quando era *objetivamente* verificável que suas condições de nutrição e saúde eram péssimas. Explica Nussbaum (1999a, p. 151) que, acostumadas, ao longo da vida, a serem malnutridas e pouco saudáveis, sem conhecer efetivamente como é sentir saudável e feliz, é perfeitamente possível que essas mulheres tivessem adaptado suas preferências àquilo que lhes era exequível. Dessa forma, as múltiplas privações pelas quais uma pessoa atravessa condicionam-lhe a subjetividade, a fim de que a vida possa se tornar suportável mesmo nas piores situações.

Mill (2008), em seu clássico *The Subjection of Women*, não deixa de reconhecer que a dominação masculina – em seus desdobramentos sobre toda a paisagem social e jurídico-política – incide sobre a subjetividade feminina: as mulheres não apenas servem aos propósitos masculinos, como também são instadas a *desejarem* servi-los (REGO; PINZANI, 2013, p. 50). É o que leciona Nussbaum:

I shall argue that the problem of preference-deformation makes a welfarist approach unacceptable as the basis for a normative theory of political principles; we need a substantive account of central political goods, of the sort the capabilities approach gives us. Recognizing the phenomenon of adaptive preference formation does not entail an unacceptable type of paternalism, if this recognition is combined with a version of political liberalism and a focus on capabilities (not actual functions) as political goals¹⁹. (NUSSBAUM, 2000, p.8).

Portanto, opções políticas assistencialistas, relacionadas à concepção utilitarista de bem-estar, podem não responder adequadamente às necessidades de justiça. A abordagem centrada nas capacidades se ajusta aos objetivos da presente pesquisa por não se revelar

¹⁸ Em referência à fábula da *Raposa e as uvas*, Jon Elster (2016, p. 33) trata do fenômeno das *sour grapes* como aquele relativo às preferências adaptativas: desesperadamente faminta, mas impossibilitada de alcançar as uvas, a raposa as declara azedas, como uma forma de se adaptar ao fato de que nunca poderá comê-las: “My goal in this chapter will ultimately be to throw light on a problem arising in the foundations of utilitarian theory. It is this: why should individual want satisfaction be the criterion of justice and social choice when individual wants themselves may be shaped by a process that preempts the choice? And in particular, why should the choice between feasible options only take account of individual preferences if people tend to adjust their aspirations to their possibilities? For the utilitarian, there would be no welfare loss if the fox were excluded from consumption of the grapes, since he thought them sour anyway. But of course, the cause of his holding them to be sour was his conviction that he would be excluded from consuming them, and then it is difficult to justify the allocation by invoking his preferences.” (ELSTER, 2016, p. 110-111)

¹⁹ Argumentarei que o problema da deformação das preferências torna inaceitável uma abordagem bem-estarista como base para uma teoria normativa dos princípios políticos; precisamos de um relato substancial dos bens políticos centrais, do tipo que a abordagem das capacidades nos dá. Reconhecer o fenômeno da formação de preferências adaptativas não acarreta um tipo inaceitável de paternalismo, se esse reconhecimento for combinado com uma versão de liberalismo político e um foco nas capacidades (não nas funções reais) como objetivos políticos” (NUSSBAUM, 2000, p. 8, tradução nossa).

insensível às limitações das preferências, assim, na tentativa de criar as condições necessárias para que as pessoas sejam, de fato, *livres* para escolher a vida que, com razão, valorizem, a *Capabilities Approach* respalda a atuação estatal que efetivamente garanta às pessoas, na condição de *agentes*, condições econômicas e sociais (como educação, saúde, saneamento básico, emprego seguro e participação política), de maneira que as escolhas sejam feitas com efetiva liberdade, não limitadas ou moldadas por privações e destituições.

Nesse sentido, a estrutura utilitarista, que mede o bem-estar através do que as pessoas preferem e a partir de quão satisfeitas estão, mostra-se inadequada para enfrentar as questões mais urgentes de justiça social, em geral, e da justiça de gênero, em específico. Somente com uma perspectiva voltada para intituleamentos fundamentais, os quais são independentes das preferências das pessoas, a justiça pode ser, de fato, alcançada (NUSSBAUM, 2003, p. 34).

A Teoria das Capacidades ainda parece responder melhor do que a perspectiva das utilidades, por exemplo, no que respeita ao seu uso avaliatório (SEN, 2010, p. 106): comparar funcionamentos humanos individuais é muito mais objetivo do que confrontar utilidades, enquanto felicidade, realização de desejo ou prazer, vez que encontrar a medida exata de realizações mentais pode ser um desafio. Além disso, sustenta Sen (2010, p. 107), muitas funções valiosas não são imediatamente traduzidas em termos de prazer; para ele, liberdades substantivas, direitos formais e criatividade são exemplos de intituleamentos que possibilitam funcionamentos não capturados pela ideia de satisfação de desejos.

Esses intituleamentos formais imprescindíveis para as liberdades substantivas de cada indivíduo são o foco do minimalismo libertário. Passa-se, agora, à sua análise.

2.1.2.1 O minimalismo libertário: a liberdade formalmente assegurada e sua insuficiência para promoção da dignidade humana

Ao contrário da abordagem utilitarista, o libertarismo, termo usado por (SEN, 2010, p. 93) ou libertarianismo, usado por (MORRESI, 2002, p. 285), do inglês *libertarianism*, que tem por expoente Roberto Nozick (2013), não avalia a justiça de cenários sociais diferentes a partir da análise do prazer ou da satisfação de desejos. Essa corrente se centra nas liberdades *formais* que determinada sociedade garante aos indivíduos, liberdades essas que foram sua base informacional (SEN, 2010, p. 93). Influente no direito constitucional estadunidense, o minimalismo libertário propugna a proteção da liberdade individual de maneira ampla e, nesse sentido, não é oposto diametralmente à teoria das capacidades (NUSSBAUM, 2007, p. 21). No entanto, ao contrário da *capabilities approach* e do utilitarismo *welfarista*, o libertarismo

exige abstenção excessiva da atuação estatal, deixando aos atores privados a definição de seus próprios destinos:

Uma visão mais apropriada dos direitos individuais é a seguinte. Os direitos individuais são co-possíveis; cada pessoa pode exercer seus direitos como quiser. O exercício desses direitos corrige algumas características do mundo. Dentro das restrições dessas características fixas, uma escolha pode ser feita por um mecanismo de escolha social baseado em uma ordem social; se houver alguma escolha a fazer! Os direitos não determinam uma ordem social, mas, em vez disso, estabelecem as *restrições* dentro das quais uma escolha social deve ser feita, excluindo certas alternativas, fixando outras, e assim por diante. (...). Os direitos não determinam a posição de uma alternativa ou a posição relativa de duas alternativas em uma ordem social; eles operam em uma ordem social para restringir a escolha que ela pode produzir (grifo nosso). (NOZICK, 2013, *online*)

Não se trata, é claro, de ausência completa do Estado, sob pena de não se enquadrar na categoria das teorias da justiça, porém, o libertarismo veda qualquer atividade jurídico-política das instituições públicas e sociais que ultrapasse um papel mínimo de proteção quanto à violação de alguns direitos básicos. É o caso do direito à integridade física e do direito à propriedade (NUSSBAUM, 2007, p. 21); assim, propugna liberdades ditas *negativas*, rechaçando aquelas de cunho *positivo*, que exigem ação afirmativa estatal, à base da diferença entre a primeira e a segunda geração de direitos humanos

Entretanto, a centralidade dada à liberdade de escolha pelo libertarismo nozickiano é plenamente compatível com a abordagem das capacidades (NUSSBAUM, 2007, p. 21), desde que usasse a compreensão detalhada do *conteúdo* das liberdades salvaguardadas pela *capabilities approach*. Nussbaum aponta divergências incontornáveis na própria noção de liberdades negativas, que seria pouco clara. Para ela, todos os direitos – incluindo os mais valorizados pelo libertarismo, como os de propriedade – são positivos porque implicam em algo que o indivíduo pode *fazer*, mas também são *negativos*, a considerar que exigem a prevenção da interferência de outros indivíduos. Mesmo a propriedade seria um direito positivo, somente sendo possível bem exercê-lo quando existe *ação* do Estado de promulgar leis que a resguardem; assim, não haveria efetiva liberdade sem ação estatal (NUSSBAUM, 2007, p. 22).

Importa destacar que, mesmo no caso de direitos cujo aspecto mais proeminente é o negativo, como o direito de viver sem sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção (no direito pátrio, previsto no art. 5º, LXVIII, da Constituição Federal de 1988), eventuais restrições atingem aspectos positivos dessa liberdade, como o encarceramento arbitrário, que cerceia liberdades de movimento e expressão (NUSSBAUM, 2007, p. 22).

Dessa forma, o conceito de direitos negativos, nos termos propostos pelo minimalismo libertário, seria, em si, controverso.

Em vista disso, em vez de exortar direitos negativos, deveria o libertarismo propugnar que cabe ao Estado apenas atuar *positivamente* em relação a um rol muito restrito deles, deixando aos atores privados a regulação de aspectos diversos da vida social. O argumento principal dos libertários deve apontar, portanto, para os critérios a adotar para que alguns direitos, e não outros, figurem no núcleo duro e restrito da atuação do Estado (NUSSBAUM, 2007, p.22). Da mesma maneira, a teoria nozickiana precisa demonstrar que os direitos selecionados para fazer parte desse núcleo não dependem, para sua concretização, de outros excluídos desse rol e que, portanto, poderiam deixar de ser objeto de proteção direta do Estado.

Depois, a prioridade absoluta dada a liberdades formais, como base informativa da teoria libertária, pode ensejar máculas às liberdades *substantivas*. Tradicionalmente, no pensamento filosófico, o termo *formal* é usado em oposição a *substancial* ou *substantivo* (SEN, 2010, p. 82), designando, o primeiro, aquilo que é previsto no plano da abstração, que guarda relação com a noção negativa de direitos, ao contrário do segundo, que diz respeito ao que existe no mundo real. Desse modo, enquanto as liberdades formais são os direitos previstos no arcabouço jurídico de um dado ordenamento, cujo respeito os cidadãos podem exigir dos tribunais ou órgãos administrativos, as substantivas enfatizam as oportunidades reais, efetivamente fruíveis pelas pessoas.

As *substantive freedoms* traduzem, pois, a ideia de capacidades como potencialidades de realizar combinações de funcionamentos valiosos (STRAPAZZON; RENCK, 2014, p. 164). Nesse contexto, Sen enumera em rol aberto algumas das *substantive freedoms* que a ótica libertária pode abalroar:

As liberdades substantivas incluem capacidades²⁰ elementares como por exemplo ter condições de evitar privações como a fome, a subnutrição, a morbidez evitável e a morte prematura, bem como as liberdades associadas a saber ler e fazer cálculos aritméticos, ter participação política e liberdade de expressão, etc. (SEN, 2010, p. 83).

O provimento das condições necessárias para que tais capacidades possam, se assim cada um desejar, ser devidamente exercidas, deve ser visto como consectário lógico da dignidade humana. Porém, caso a prioridade absoluta seja dada às liberdades formais, no

²⁰ A tradução de *Desenvolvimento como Liberdade* (2010) optou pelo uso da expressão *capacidades*, e não *capacitações*.

plano fático, violações perversas podem acontecer, como, por exemplo, fomes coletivas podem acontecer mesmo quando direitos formais não são violados em absoluto; assim, na atualidade, a pandemia da COVID-19, que, para além de grave crise sanitária, configura-se como crise econômica de dimensão mundial, determinou o desemprego massivo de um sem-número de indivíduos. Essas pessoas desempregadas – em grande parte, mulheres chefes de família monoparental – não tiveram, a rigor, suas liberdades negativas violadas, nada obstante, foram acometidas com graves violações em suas liberdades reais.

A essas situações, o próprio Nozick (2013, p. *online*) chamou de *horrores morais catastróficos*: “a questão de saber se essas restrições colaterais são absolutas ou se podem ser violadas a fim de evitar o horror moral catastrófico e, se for o último caso, como a estrutura resultante se pareceria, é algo que espero evitar em grande parte.” Mas, se houver possibilidade de se afastar a prioridade absoluta das liberdades formais, o que resta da teoria libertária? (SEN, 2011, p.115). Indo além, seria possível afastá-las mesmo no caso em que circunstâncias desagradáveis e injustas – mas não propriamente horrores, como crises sanitárias pandêmicas, como a determinada pela COVID-19 – a exemplo do insulto à dignidade de mães *solteiras* perpetrado pelo abandono estatal. Essas respostas não parecem ser adequadamente respondidas pelo minimalismo libertário.

Repise-se que a insistência da teoria em análise em asseverar a existência de direitos formais de todos os cidadãos – ainda que em um rol muito restrito – e de estabelecer o foco nas liberdades, dentre as quais a de escolha, mostra que o libertarismo não é diametralmente oposto à *capabilities approach*. Também, distanciando-se da visão agregada de utilidade que pode escamotear a ausência de felicidade de indivíduos em prol da utilidade geral da coletividade, as duas abordagens são consoantes. O libertarianismo poderia ser entendido como fragmento da teoria das capacidades (NUSSBAUM, 2007, p. 22), mas não a completa, visto que essa exige atuação eficaz do Estado na *promoção* das condições necessárias para que todas as pessoas desenvolvam seus funcionamentos plenamente.

Há ainda outra diferença, dessa vez conceitual: a abordagem das capacidades assenta importante foco na mencionada divisão entre capacidades internas e combinadas (*combined capabilities*), como potencialidades inatas e/ou apreendidas em regime de interação do ambiente externo. Se o enfoque seguisse a toada libertária das liberdades formais, não chegar-se-ia ao entendimento necessário da atuação política estatal na promoção da educação pública de qualidade, ampla assistência em saúde, direito à moradia, nutrição e lazer, entre outros, com amparo legislativo e por intermédio de políticas públicas que garantam tutela e obrigações positivas e negativas, como a não-discriminação de mulheres e outras minorias,

assim como a garantia de oportunidades iguais de emprego e nível mínimo de bem-estar básico.

Há aqui evidente diálogo com as teorias do desenvolvimento como resultado da condição política do Estado, com a diferença de que as capacidades se encontram na sociedade, precisando ser estimuladas por aquele, como *conditio sine qua non* da participação individual na tomada de decisões políticas, para além dos lemas libertários, como o resguardo do sufrágio universal ou da liberdade de afiliação partidária. Há interlocução com os direitos humanos de segunda geração (ou dimensão), nomeadamente com os direitos sociais à educação e cultura, ao trabalho, à moradia, à alimentação adequada para que as pessoas sejam efetivamente livres para adquirir o conhecimento e ter clareza de sua participação na vida pública (NUSSBAUM, 2000. p. 167).

Essa distinção conceitual também denota a importância dada, pela *capabilities approach*, ao fornecimento de condições materiais e institucionais que afetam a presença de capacidades combinadas (NUSSBAUM, 2007, p. 23). Enquanto os libertários se satisfazem com a existência de uma legislação criminal que proteja a integridade física, os partidários da abordagem das capacidades perquirem se as mulheres que sofrem violência doméstica têm as condições que necessitam para saírem de um relacionamento abusivo e se as autoridades policiais efetivamente garantem sua proteção (NUSSBAUM, 2007, p. 77).

Relendo o construtivismo kantiano, Rawls postulou princípios de justiça que, em perfeita operação, poderiam levar as sociedades democráticas modernas a um status justo de justiça com equidade. Amigo de Rawls, Amartya Sen contrapôs-se tanto à esterilidade do utilitarismo positivista como se distanciou da abordagem rawlsiana, classificando-a como um tipo de institucionalismo transcendental, cuja utopia desconsiderava a existência de injustiças evidentes merecedoras de imediato reparo. No entanto, mesmo Rawls, em sua teoria de justiça como equidade, procurou corrigir os desvios conceituais do libertarismo ao distinguir os conceitos de “*liberty*” e “*Worth of liberty*”, entre a situação em que uma liberdade é assegurada apenas nominalmente e quando uma capacidade plena está sendo proporcionada. Passa-se, então, à análise, em síntese apertada, da teoria rawlsiana, a fim de identificar seus pontos de intersecção com a *capabilities approach*.

2.1.2.2 A teoria rawlsiana: breves apontamentos

Reconhecendo que conceitos básicos da teoria de John Rawls – que teve seus contornos iniciados em *Justice as Fairness: a restatement* (1958), posteriormente

desenvolvidos em *A Theory of Justice* (edição original de 1971), e complementada com *Political Liberalism* (primeiramente publicada em 1993) – inspiraram sua teoria das capacidades, Sen (2011, p. 83) apresenta respeitosa críticas à abordagem da justiça como equidade. Entre as décadas de 70 a 90, Rawls desenvolveu a argumentação que representaria a ênfase no construtivismo político e a releitura da justiça como equidade em face do liberalismo, especialmente em resposta às críticas recebidas nos anos 70 e durante a primeira metade da década de 80.

São desse período *Kantian Constructivism in Moral Theory* (1980), *Justice as Fairness: political, not metaphysical* (1981) e *The Idea of an Overlapping Consensus* (1987), cujos argumentos foram incorporados em *Political Liberalism*. No desígnio de tornar verdadeiramente equitativos os termos do pacto de justiça, Rawls parte de um estado imaginário que denomina de *posição original* em que restringe a informação das partes, mediante recurso a algo que denominou *véu da ignorância*, ao sustentar que ninguém conhece o seu lugar na sociedade, sua classe ou seu status social, tampouco conhece sua sorte na distribuição dos recursos e das habilidades naturais, sua inteligência, força e coisas correlatas. Para Rawls, os princípios de justiça são escolhidos, pois, por trás de um véu de ignorância. As pessoas, reunidas em grupo, realizam as primeiras e fundamentais opções unânimes para a vida na sociedade que está por ser desenvolvida, quais sejam as escolhas sobre quais instituições sociais básicas devem governá-la (SEN, 2011, p. 85).

Nesse contexto, a justiça, anterior à instituição de seus próprios princípios fundantes (SEN, 2011, p.83), será embasada na equidade, por ter sido edificada sem vieses determinados pelos interesses individuais. Nessa imaginada posição original, nenhuma escolha é feita fora da preliminar ideia da mais absoluta igualdade entre todos os membros (SEN, 2011, p.83), possibilitando, em virtude dessa imparcialidade, que os acordos fundamentais nela alcançados tenham sido *justos* (RAWLS, 1971, p. 17).

No mundo real – distinto, portanto, da dita posição original – os indivíduos que o compõe são plurais, carregando visões muito distintas do que pode ser considerada uma vida boa que se tenha razão para valorizar. Entretanto, desde que compartilhem uma concepção política razoável do que é justo, podem chegar a um *consenso sobreposto* acerca de um conjunto de princípios básicos de justiça que assegurem equidade para todo o grupo (SEN, 2011, p. 86), a partir dos quais as instituições que estruturam a sociedade podem ser edificadas.

Dessa forma, partindo-se da escolha uníssona de princípios de justiça, ocorrem, na teoria de Rawls, desdobramentos que se iniciam pela escolha das instituições estruturais,

estágio que denominou de *constitucional* (SEN, 2011, p. 87). Ocorre, então, uma sequência de desenvolvimentos em outros estágios, a exemplo do *legislativo*, no qual o arcabouço jurídico é delineado. Como é mantido o nexo causal entre os níveis e os princípios de justiça, toda a estrutura do sistema rawlsiano é baseada, em última análise, na proposição de *justiça como equidade* (SEN, 2011, p. 88).

Os princípios de justiça ocupam, assim, absoluta centralidade, como causa de toda a equidade do sistema jurídico-político. O filósofo resume os elementos prefaciais fundamentalmente em dois, dos quais todos os outros são conseqüências lógicas:

- a. Todas as pessoas têm igual direito a um projeto inteiramente satisfatório de direitos e liberdades básicas iguais para todos, projeto compatível com todos os demais; e, nesse projeto, as liberdades políticas, e somente estas, deverão ter seu valor equitativo garantido.
- b. As desigualdades sociais e econômicas devem satisfazer dois requisitos: primeiro, devem estar vinculadas a posições e cargos abertos a todos, em condições de igualdade equitativa de oportunidades; segundo, devem representar o maior benefício possível aos membros menos privilegiados da sociedade. (RAWLS, 2000, p.47).

O dito *primeiro princípio* versa sobre a proeminência da liberdade máxima, tanto para cada pessoa individualmente considerada, quanto para a coletividade como um todo, com a manutenção do valor equitativo das liberdades políticas (RAWLS, 2000, p. 48). É a consagração da *igualdade de liberdade pessoal*, que guarda precedência em relação às considerações do segundo princípio, e trata da igualdade de certas oportunidades e da equidade distributiva (SEN, 2011, p. 90). Assim, a liberdade de todos e de cada um não pode ceder espaço nem mesmo para exigências de distribuição de renda e riqueza.

Amartya Sen (2011, p. 90) assimila, para a construção de sua *capabilities approach*, a centralidade da liberdade rawlsiana – compatibilizando-as com a necessidade de se promover capacidades iguais para todos. Preleciona que sua expansão é fim em si mesma, e não apenas meio para o desenvolvimento (SEN, 2010, p. 55), não se tratando de instrumentalizar o valor da liberdade como meio para alcançar fins importantes e valorizáveis nas vidas das pessoas, mas de reconhecer seu papel constitutivo em toda a noção do desenvolvimento.

O segundo princípio trata questões relativas às escolhas institucionais justas, dividindo-se em duas partes. Na primeira, é proclamada a necessidade de promoção de oportunidades públicas iguais para todos, sem discriminações de quaisquer naturezas, como sexo, orientação sexual, identidade de gênero, raça, etnia, procedência nacional, classe social, entre outras. A segunda, a seu turno, consubstancia o *Princípio da Diferença*, a partir do qual as desigualdades socioeconômicas só devem ser permitidas se representarem o maior

benefício possível aos membros menos abastados da sociedade (RAWLS, 2000, p. 49). Aqui, são encetadas a equidade distributiva e a eficiência global (SEN, 2011, p. 90).

A consubstanciação desses dois princípios de justiça exige, para Rawls, que a todos os cidadãos seja concedida uma parte equitativa de *bens primários*, definidos como “as condições sociais básicas e os meios polivalente genéricos normalmente necessários para desenvolver e exercer (...) capacidades morais e para a busca eficaz de concepções do bem com teores muito diferentes” (RAWLS, 2000, P. 120). Nesse rol²¹, são incluídos desde direitos e liberdades básicas que atendam aos imperativos do primeiro princípio, a exemplo da liberdade de ir e vir, passando pela liberdade de escolha da ocupação e pela igualdade de oportunidades, consoante a primeira parte do segundo princípio, até a distribuição de renda e riqueza, assim como as bases sociais do autorrespeito (SEN, 2011, p. 90). Os bens primários configuram, assim, pré-requisitos para que todos os cidadãos, independentemente de seus planos de vida individuais, entendem como necessários para viver a vida da forma que escolham (NUSSBAUM, 2000, p. 66).

Entre os itens da lista, o mais proeminente, para Rawls, é o que chama de *bases sociais do autorrespeito*, compreendida como características das instituições sociais capazes de promover, nos cidadãos, um profundo sentimento de “seu próprio valor como pessoas”, como condição necessária para que desenvolvam sua autoestima e possam buscar seus objetivos com autoconfiança (RAWLS, 2000, p. 363). Em cada sociedade dita justa, é preciso que os cidadãos cheguem a um consenso político sobre a relevância desses bens primários e acerca de critérios para que sua distribuição por toda a sociedade seja equitativa (NUSSBAUM, 2000, p. 66).

Ao destacar tais bens primários em sua teoria, Rawls parte do princípio de que a vantagem individual deve ser comparada com base dos recursos que as pessoas detêm (ALEXANDER, 2016, p. 65). Assim, por exemplo, um programa de transferência condicional de renda consubstanciaria um importante avanço rumo à igualdade, a considerar que, aos despossuídos, uma vez que atendessem às condições estabelecidas, seria concedido o que é necessário para equiparar as vantagens individuais de pessoas distintas.

²¹ “A lista básica de bens primários (que pode aumentar, caso necessário) pode ser dividida nas cinco categorias seguintes: a. direitos e liberdades fundamentais, que também constituem lista; b. liberdade de movimento e livre escolha de ocupação num contexto de oportunidades diversificadas; c. poderes e prerrogativas de cargos e posições de responsabilidade nas instituições políticas e econômicas da estrutura básica; d. renda e riqueza; e. as bases sociais do autorrespeito” (RAWLS, 2000, p. 228).

Sen reconhece importância e grandeza na teoria rawlsiana que teria inspirado sua própria compreensão da justiça (SEN, 2011, p. 83). Nussbaum (2000, p. 67), por sua vez, encontra preocupações indispensáveis na justiça rawlsiana, como a valorização do pluralismo, um paternalismo que considera estritamente necessário e o enaltecimento da liberdade, da igualdade de oportunidades e da base material para que cada indivíduo possa traçar e executar o plano de vida que melhor lhe sirva. Todavia, ambos os autores chamam a atenção para o fato de que a variabilidade interpessoal na conversão de bens primários em "liberdade de realizar" (*freedom to achieve*) pode comprometer a justiça, causando desigualdades entre diferentes pessoas (SEN, 1990, p.112).

Sendo assim, ao distinguir as *liberdades dos meios* para alcançá-la, o economista ilustra seu pensamento com a diferenciação no que intitula de *conjunto orçamentário (budget set)*, isso é, a liberdade que um indivíduo possui para consumir, em contraposição aos recursos de que ele efetivamente dispõe para tanto. O conjunto orçamentário depende dos recursos disponíveis, mas a liberdade de consumir com eles não se confunde, a considerar que características pessoais e sociais de pessoas diferentes podem ser muito distintas (SEN, 2001, p.75).

Essas diferenças entre pessoas, em alguns casos, são simplesmente físicas (NUSSBAUM, 2000, p. 68). Por exemplo, uma criança precisa de mais alimentos do que um adulto para alcançar o mesmo nível de nutrição; a uma mulher grávida, da mesma forma, precisa ser destinada mais comida para que alcance o nível de funcionamento saudável de outra, não gestante. Entretanto, ressalte-se que as mais importantes distinções a repercutir sobre os funcionamentos são as sociais; nesse ponto, Nussbaum traz o exemplo das mulheres cidadãs de países com vertiginosa desigualdade sexual – em muitos casos, elas terminam por ser desencorajadas a buscar a educação formal, de maneira que serão necessários mais recursos para produzir alfabetização feminina que a masculina (NUSSBAUM, 2003, p. 35), em sentido inverso, nos países opulentos, essas diferenças podem repercutir menos. Por sua vez, nos países em desenvolvimento, se faz necessário um investimento muito robusto na educação de meninas e mulheres pobres, que precisam, por exemplo, arcar com normas sociais profundamente limitantes e hierarquizantes, para que se consiga elevar toda a população ao mesmo nível mínimo de realização educacional (NUSSBAUM, 1997, p. 284).

Nessa mesma esteira, Sen aponta, em rol exemplificativo, algumas razões pelas quais variabilidades interpessoais podem comprometer as liberdades substantivas, refletindo em capacidades de funcionamentos diferentes:

(1) physical or mental heterogeneities among persons (related, for example, to disability, or proneness to illness); (2) variations in non-personal resources (such as the nature of public health care, or societal cohesion and the helpfulness of the community); (3) environmental diversities (such as climatic conditions, or varying threats from epidemic diseases or from local crime); or (4) different relative positions vis-a-vis others (well-illustrated by Adam Smith's discussion, in the *Wealth of Nations*, of the fact that the clothing and other resources one needs "to appear in public without shame" depends on what other people standardly wear, which in turn could be more expensive in rich societies than in poorer ones)²². (SEN, 2005, p. 154).

Assim, uma teoria que busque fundamentar e promover a justiça social entre pessoas distintas – em razão de heterogeneidades físicas, mentais, relativas ao meio ambiente, às posições em relação aos outros membros da sociedade, ou em razão de variações não pessoais de recursos, como a assistência em saúde pública de dada sociedade – precisará se concentrar nas *liberdades reais* desfrutadas por indivíduos com objetivos de vida divergentes e inseridas em contextos que podem comprometer a conversão de *meios* em *fins* (SEN, 1990, p. 112).

Transportando o modelo para o objeto da presente pesquisa, duas mulheres chefes de família monoparental poderiam ter oportunidades substanciais muito distintas mesmo que os mesmos meios lhe fossem assegurados. A *Capabilities Approach* corrige teoricamente esse problema ao trazer à tona a heterogeneidade de fatores que influenciam a vantagem individual (SEN, 2010, p. 8).

Voltando a Rawls, levar em conta a renda, como bem primário, pode ser tentador por fornecer medida homogênea e de fácil comparação entre indivíduos, mas pode resultar falso. Não se nega que pensar o problema da feminização da pobreza por meio da monoparentalidade em termos de distribuição de renda é identificar um norte bastante simples para a atuação estatal, tanto assim que o auxílio emergencial (Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, com alterações da Lei nº 13.998, de 14 de maio de 2020) foi oferecido em dobro para as mães solteiras. Esse é um ponto de partida relevante para a discussão. Todavia, a correção do problema a longo prazo exige análise muito mais ampla sobre fatores que as abordagens restritas aos *meios* não serão capazes de abarcar.

Para melhor ilustrar que o foco da análise do padrão de vida e da justiça não devem ser os meios – e nem *apenas* os resultados, como parece ser a proposta utilitarista – Amartya Sen

²² "(1) heterogeneidades físicas ou mentais entre as pessoas (relacionadas, por exemplo, à deficiência ou propensão à doença); (2) variações nos recursos não pessoais (como a natureza dos cuidados de saúde pública ou coesão social e a utilidade da comunidade); (3) diversidades ambientais (como condições climáticas, ou ameaças variáveis de doenças epidêmicas ou do crime local); ou (4) diferentes posições s em relação a outros (bem ilustrado pela discussão de Adam Smith, na *Riqueza das Nações*, do fato de que as roupas e outros recursos de que precisamos "para aparecer em público sem vergonha" dependem do que as outras pessoas usam normalmente, o que por sua vez pode ser mais caro nas sociedades ricas do que nas mais pobres" (SEN, 2005, p. 154).

(1984, p. 334) traz o lúdico exemplo de uma bicicleta: esse bem é uma mercadoria, que possui determinadas características, dentre as quais a de promover o transporte. Possuir esse bem concede ao seu detentor a capacidade de se locomover de maneira valorizável, visto que, sem ela, o indivíduo não alçaria as mesmas distâncias em curto espaço de tempo e sente prazer ao utilizá-la. Esse sentimento positivo é a utilidade que a bicicleta proporciona.

Desse modo, compreende-se que o bem, em si, é valorizável e meio importante para os fins que seu detentor se propõe a alcançar; no entanto, de pouco adianta possuir uma bicicleta se seu detentor não pode usá-la. Por exemplo, uma criança que, em condições normais, tenha a capacidade inata de aprender a utilizá-la, pode nunca desenvolver a capacidade combinada requerida para se equilibrar em cima dela, por falta de adequado estímulo; de igual modo, um adulto com limitações físicas também poderia possuir o bem sem poder fruir da liberdade real de se locomover através dele. Tampouco as características da bicicleta podem compensar as limitações que seu detentor possua. A utilidade, o prazer e a felicidade produzida ao se utilizar do bem para locomoção também não são suficientes.

Uma pessoa muito rica pode levar uma vida emocionalmente lamentável, mesmo com padrões e recursos maiores do que o de uma pessoa de baixa renda. A felicidade, dessa forma, pode estar associada a poucas capacidades e o descontentamento pode acompanhar as mais importantes liberdades (CROCKER, 1992, p. 156). Dessa maneira, julgar a justiça de uma sociedade pela forma através da qual ela disponibiliza aos seus cidadãos bens primários não parece medida eficiente, posto que nem mesmo a concessão de bens de características muito relevantes compensa a falta de funcionamentos das pessoas – uma bicicleta de tecnologia avançada permanece um bem inútil quando concedida a uma pessoa deficiente (SEN, 1990, p. 7).

Iso posto, ressalte-se que o padrão de vida não se constitui pelos bens, suas características ou utilidades, mas pela capacidade de fazer várias combinações alternativas de funcionamentos a partir desse bem. Assim, o foco na capacidade para o funcionamento permite visão clara dos *fins* constantes e dos *meios* variáveis do desenvolvimento e da dignidade humana (CROCKER, 1992, p. 156).

Amartya Sen, frise-se, não exclui a importância do bem-estar, demonstrando que a *Capabilities Approach* pode amalgamar elementos de outras abordagens de justiça social. Sen (1985, p. 198) preleciona que “a característica primária do bem-estar de uma pessoa é o vetor de funcionamentos que ela alcança”, e levar em conta o tipo de vida que *ela vive* – ou seja, o vetor de funcionamentos que ela alcança – é importante como ponto de partida para avaliação da medida de êxito do Estado na promoção da justiça; porém, é preciso ir além, verificando o

tipo de vida que as pessoas *podem* levar. Considerando que a atuação estatal deve ter por escopo a viabilização dos elementos necessários para que as pessoas possam gozar de uma vida feliz, desde que cada cidadão ou cidadã deseje viver (2001, p.79), Sen demonstra que, ao levar em conta os funcionamentos humanos, que constituem, em última análise, o estado da pessoa (*the person's being*), o Estado pode atuar veementemente em direção à realização do bem-estar²³.

O objetivo da *capabilities approach* não é, como Rawls temeu, impor determinada concepção da boa vida aos indivíduos (SEN, 1990, p. 113). Antes, como na filosofia aristotélica, visa concedê-los o treinamento e os recursos necessários para desenvolverem funcionamentos, se assim o desejarem. A escolha do que fazer com esses recursos é deixada a cada um (NUSSBAUM, 1990, p. 214). Significa que a *Capabilities Approach* irrompe como a abordagem adequada ao enfrentamento da feminização da pobreza pela monoparentalidade, visto que resolve as lacunas deixadas por teorias concorrentes do desenvolvimento e da justiça social e aprofunda-se nas privações de capacidades para definir a pobreza em sua multidimensionalidade e em sua íntima relação com injustiças em razão de gênero.

Apresentada a base teórica preliminar da *capabilities approach* e do vínculo entre capacidades (*capabilities*) e funcionamentos (*functionings*), na interlocução primacial com as categorias da “família monoparental” e da “feminização da pobreza”, importa, nesse ponto do texto, detalhar a base teórica principal, representada pelos enfoques tratados por Sen e Nussbaum.

²³ De fato, se o bem-estar (*well-being*) pode ser concebido enquanto a qualidade (*wellness*) do estado de um indivíduo, e sabendo-se que os *functionings* são elementos constitutivos desse estado, então a Abordagem das Capacidades pode autorizar, em última análise, a consecução do bem-estar de forma muito mais eficaz e contundente (SEN, 2001, p. 79).

3 CAPACIDADES EM SEN E NUSSBAUM E O DIÁLOGO COM AS CATEGORIAS DA FEMINIZAÇÃO DA POBREZA E DA MONOPARENTALIDADE FEMININA

As diferentes abordagens acerca de desenvolvimento e de justiça social analisam os padrões de qualidade de vida utilizando-se de metas sociais que variam de acordo com a perspectiva utilizada. A *Capabilities Approach*, a seu turno, se afigura como um método de comparações de qualidade de vida entre diferentes países mais eficaz que as abordagens tradicionais, a considerar que a noção de capacidades é mais reveladora dos níveis de vida do que as proposições que focam na renda ou na utilidade (NUSSBAUM, 2007, p. 27).

É certo que a teoria das capacidades extrapola a aplicação comparativa do desenvolvimento e se afigura como teoria parcial de justiça, apta a fundamentar a adoção de princípios constitucionais básicos e sua implementação por todo o arcabouço jurídico-político do Estado, através de legislações infraconstitucionais e da adoção de políticas públicas. Para a *capabilities approach*, pois, deve ser propósito estatal promover um conjunto de condições necessárias para que todas as vidas sejam razoavelmente prósperas, sob pena de um padrão mínimo de justiça não ser alcançado (NUSSBAUM, 2007, p. 24).

Nesse sentido, a teoria questiona como as pessoas de fato estão no cotidiano de determinado país e analisa o que elas seriam *realmente* capazes de ser e fazer, em perspectiva de bem-estar condizente com a humanidade. Nussbaum (1995b, p. 113), com base exordial em Aristóteles, como dito, trata a projeção dos funcionamentos sob a ótica de ações que caracterizam o ser humano, ao admitir que a racionalidade prática é a característica que distingue o homem dos outros animais e concluir que nenhuma atuação estatal que se cinja a conceder bens primários conseguirá efetivamente garantir dignidade: é preciso que o Estado promova o uso *verdadeiramente humano* desses objetos, a partir da escolha pessoal guiada pela noção individual do bem. Isso difere das demais teorias, nomeadamente quanto ao aspecto de justiça formal que enaltecem.

Oferecer alimento a uma pessoa faminta não é o mesmo que promover um funcionamento realmente humano, pois qualquer que seja a comida disponibilizada (boa ou má, dotada ou não de padrões nutricionais mínimos) o instinto de sobrevivência guiaria o indivíduo faminto em direção ao seu consumo (MARX, 1988, p. 107). Nessa situação, haveria pouca distinção entre a atividade alimentar do homem e a de um simples animal irracional²⁴.

²⁴ É também o que sustenta Sen (1994, p. 38): *the importance of political rights for the understanding of economic needs turns ultimately on seeing human beings as people with rights to exercise, not as parts of a stock*

Pelo enfoque das capacidades, cabe, portanto, a todo e qualquer Estado alçar a dignidade humana ao patamar de princípio fundamental, permitindo que cada pessoa sob seu governo e território exerça funcionamentos verdadeiramente humanos, que ultrapassem a noção de mera sobrevivência para permitir o gozo individual de níveis mínimos de uma vida saudável e próspera. O uso que cada indivíduo fará dessas condições básicas escapa da alçada estatal e entra na esfera da liberdade de escolha, que é, também, *per se*, uma capacidade relevante (SEN, 2011, p. 49).

Essa compreensão é importante para alcançar a afirmativa de que programas de transferência de renda ou adoção de leis sem eficácia social não parecem resolver os profundos problemas de desigualdade. Na mesma linha de raciocínio, é certo que não há efetiva liberdade de ser e agir, de forma digna e relevante, no caso em que uma legislação criminal protetora de mulheres contra violência doméstica não vem acompanhada de um aparato policial que intervenha adequadamente nessas situações (NUSSBAUM, 2007, p. 23), de igual maneira, se não existem meios efetivos de tutela com a oferta de uma casa-abrigo.

A concessão de bens primários, ainda que de maneira equitativa, como propôs Rawls (SEN, 2001, p. 38), é especialmente preocupante quando se considera a qualidade de vida das mulheres porque elas partem de posições de privação tradicionais, calcadas em normas sociais estruturalmente discriminatórias (SEN, 2011, p. 102), sobretudo nos países em desenvolvimento. Para que suas liberdades sejam efetivamente garantidas, faz-se necessária atenção especial a fim de que alcancem níveis de capacidades que homens, de forma geral, podem atingir mais facilmente (NUSSBAUM, 2000, p. 68).

Da mesma forma, mesmo com ante um arcabouço jurídico garantista, é possível que mulheres e homens, por exemplo, apresentem desigualdades oriundas de óbices ao *real aproveitamento* dos direitos e intulamentos de que dispõem. Garantir, em âmbito constitucional, a igualdade de mulheres e homens perante a lei, embora de irrefutável relevância, por si só, não impedirá que discriminações incidam sobre o bem-estar, o acesso a condições equânimes de trabalho, a igual representatividade política ou sobre normas sociais

or a population that passively exists and must be looked after.” A *capabilities Approach* propugna a ideia de que privações severas demais impedem que haja o reconhecimento efetivo da vida verdadeiramente humana. É preciso que sejam fornecidas, a cada pessoa tomada individualmente, condições para que exerça os poderes da socialibilidade e da razão prática em níveis minimamente compatíveis com a dignidade. O homem deve ser visto como ser livre, sociável, racional, e que pode formular projetos próprios de vida, em compatibilidade com sua visão específica de bem (NUSSBAUM, 2000, p. 72).

que impõem análises culpabilizantes a *mães solteiras*²⁵. É imperioso assegurar condições institucionais e materiais que transformem liberdades meramente nominais²⁶ em liberdades reais e realidades dignas, com o fomento do *potencial* de desenvolver outras capacidades ao longo da vida (NUSSBAUM, 1995a, p. 111).

Para melhor fundamentar a teoria ora descrita, importa estabelecer a basilar diferença entre *funcionamentos* e *capacidades* e suas conexões com a ideia seniana de liberdade.

3.1 O QUE SÃO CAPACIDADES PARA FUNCIONAR?

Pensar a justiça de uma determinada sociedade não é avaliar apenas o que cada indivíduo faz ou é, importando, como será explicitado ao longo deste capítulo, saber o que cada um(a) tem capacidade de fazer. Aplicando a proposição ao objeto desta pesquisa, cabe indagar: Como podem viver as mulheres dentro dos ditames da dignidade inviolável da pessoa humana? Como podem levar a vida as mulheres chefes de família monoparental num país de desenvolvimento incompleto e desigual como o Brasil? O que lhes falta para que a diferença entre o que *efetivamente são* e aquilo que *podem vir a ser* venha a ser minimizada?

Para Sen, uma sociedade desenvolvida é aquela que fornece as condições necessárias para que os homens e mulheres sejam e façam, vivam e ajam das maneiras que julgarem valiosas (CROCKER, 1995, p.153). Em sua teoria, ele adota as expressões *funcionamentos valiosos* e *realizações* para referir-se a esses modos verdadeiramente livres de ser e viver. O exemplo de andar de bicicleta, anteriormente mencionado, é utilizado por Amartya Sen (1984, p.334; 1999, p.10) para elucidar o sentido dessas expressões – andar de bicicleta, argumenta, é incrementar um *funcionamento humano*, que pode ser definido como qualquer estado de existência de determinada pessoa. São os inúmeros *seres* e *fazer*es associados ao complexo comportamento humano (SEN, 1995, p. 266).

O funcionamento é, portanto, aquilo que a pessoa faz com os bens – no exemplo dado, com a bicicleta – que lhes são afetos, por utilidade ou importância. Em resumo: funcionamento é a *conquista* ou *realização* da pessoa (CROCKER, 1995, p. 153); no exemplo dado, o próprio ato de "*andar de bicicleta*", que, assim, não se confunde com bens, produtos

²⁵ A expressão *mães solteiras*, referindo-se ao caso da maternidade sem conjugalidade, se justifica por trazer à tona o grau de julgamento moral ao qual essas mulheres ainda são submetidas.

²⁶ Nesse sentido, Rawls (2005, p. 204) realiza uma importante distinção entre liberdade (*liberty*) e valor da liberdade (*worth of liberty*). Enquanto a primeira refere-se ao conjunto de direitos que são garantidos a todos no arcabouço jurídico de determinado Estado, a segunda trata da efetiva capacidade (*capacity*) de perseguir seus fins dentro do conjunto nominal de garantias que o sistema define.

ou recursos de que o indivíduo dispõe, *meios* necessários, porém não suficientes para as realizações humanas. Deduz-se que uma pessoa com deficiência pode não ser capaz de realizar os mesmos funcionamentos que alguém sem deficiências, apesar de ambas poderem possuir idêntico modelo de bicicleta (SEN, 1999, p.7).

Se, para Sen (1999, p.1), estão incluídos no conceito de funcionamentos os diversos estados de existência, faz-se necessário salientar que não somente atividades *intencionais*, mas também *estados mentais*, são capturados por essa definição. O ato de usar a bicicleta contém inúmeros funcionamentos, como: a escolha de pedalar (atividade intencional de sentar-se na bicicleta e movimentar os pedais); o estado de satisfação – ou a falta dele – advindos do passeio; os processos bioquímicos relativos à produção de neurotransmissores; o estado de estar saudável por causa do ciclismo e as atividades subsequentes que podem ser permitidas em razão do estado de saúde causado pelo pedalar²⁷ (CROCKER, 1995, p.154).

Martha Nussbaum, por outro lado, adota conceituação mais restrita. Enquanto em Sen o ato de escolher é um funcionamento distinto e valioso, para a professora, trata-se apenas da dimensão voluntária de uma função humana intencional. Escolhas que não resultem em ações são mais transcendentais que humanas; da mesma forma, ao argumentar que a razão é condição necessária da vida humana, Nussbaum (1995b, p. 116) aponta que atividades não guiadas pelo raciocínio não distinguem os homens dos animais, e, assim, não devem ser valorizadas *per se*, mas apenas como faces de funções relevantes (NUSSBAUM, 1990, p. 112). Dessa maneira, exclui do conceito de funcionamentos processos sem escolhas, como os de cunho biológico, a exemplo, *inter alia* da digestão e do sono. Essa diferença entre as abordagens dos autores que compõem o marco teórico principal desse trabalho pode não parecer muito significativa; todavia, implica em perspectivas distintas sobre o bem-estar humano e sua relação com a condição de agente das pessoas (DES GASPER, 2007, p. 337).

Outra distinção que precisa ser sublinhada por seus impactos na abordagem das capacidades refere-se ao estado mental, como o prazer e a felicidade, ou o desprazer e a infelicidade. Com efeito, enquanto Sen o considera um funcionamento humano valioso independentemente de estar vinculada a certa ação, Nussbaum refuta esse argumento por percebê-lo muito próximo da visão utilitarista de bem-estar, que deveria ser apartada da

²⁷ Ver, ainda em Crocker (1995, p. 154): “or to switch examples, the following are all distinguishable functionings related to food: (i) the choosing to eat (ibid.: 69-70; 19876: 37, 1988c: 282, 294), (ii) the intentional activity of actually eating, (iii) the enjoyment (or its lack) in eating, (iv) the process of digesting the food, (v) the state of being nourished or free from malnourishment, and (vi) the subsequent intentional activities, such as working or playing, causally made possible by being nourished.”

Capabilites Approach. Importa ressaltar, todavia, que a capacidade de ter experiências prazerosas é apontada como um tipo de liberdade, que deve ser promovida pelos governos, ainda na menção recorrente que a autora faz à visão aristotélica do que poderia vir a se configurar na social-democracia.

À combinação de tudo que uma pessoa pode ser e fazer (*doings and beings*), Sen denomina de "vida alcançada" (*achieved living*), ou o conjunto de funcionamentos que uma pessoa de fato realiza:

A person's achieved living can be seen as a combination of "functionings," or "doings and beings." Given n different types of functionings, an " n -tuple" of functionings represents the focal features of a person's living, with each of its n components reflecting the extent of the achievement of a particular functioning.²⁸ (SEN, 1990, p. 114).

A relevância do conceito de funcionamentos se situa no fato de que é importante analisar a *vida alcançada* por uma pessoa para mensurar seu grau de privação ou de bem-estar, a considerar que é precisamente o vetor de funcionamentos que o indivíduo arranja que caracteriza primariamente seu bem-estar (SEN, 1985, p. 198). Representa ponto de partida importante para a verificação da maneira através da qual o Estado tem se aproximado do desenvolvimento; nesse sentido, fornece comparação internacional melhor que a análise do PIB *per capita*.

Além do mais, são as capacidades – e não os funcionamentos – que devem figurar como objetivos políticos de qualquer sociedade que se pretenda justa. O que está em jogo é a disponibilização, pelo Estado, das condições necessárias para que as liberdades substantivas sejam desfrutadas; assim, o funcionamento efetivo é mais um nível de liberdade que a abordagem favorece. Por exemplo, existe diferença substancial entre ter a capacidade de ser bem nutrido e escolher jejuar: uma pessoa pode decidir não comer, por questões religiosas ou filosóficas, mas sua *capacidade* terá sido garantida quando estiverem à sua disposição as condições materiais de se obter alimentação digna.

Nussbaum enfatiza os funcionamentos reais – o que Sen chamaria de *vida alcançada* – enquanto plataforma mínima a partir da qual as pessoas podem fazer escolhas valiosas sobre seus modos de vida. O foco da ação pública deve ser as capacidades, mas é preciso partir de certos funcionamentos mínimos para que a escolha se torne possível (CROCKER, 1995 p.

²⁸ "O viver alcançado de uma pessoa pode ser visto como uma combinação de "funções" ou "modos de agir e de ser". Dados n diferentes tipos de funcionamentos, uma " n -tuple" de funcionamentos representa as características focais da vida de uma pessoa, com cada um de seus n componentes refletindo a extensão da realização de um determinado funcionamento." (tradução nossa).

15). A ampliação – ou, ao contrário, a escolha por situar-se abaixo da plataforma mínima de funcionamentos relevantes – pertence ao âmbito da liberdade de agir, sobre a qual não deve recair qualquer limitação ou controle estatal.

De acordo com essa construção, a educação pública e gratuita de qualidade deve ser fornecida para meninas e mulheres com muita ênfase, porque somente o nível mínimo de letramento possibilitará a elas liberdade para escolher entre viver uma vida restrita ao domínio privado, como mãe e esposa, ou compatibilizar esse modo de viver com o trabalho remunerado e a participação política. Em Nussbaum, conhecimento é ponto de partida para a liberdade (2000, p. 54) e níveis mínimos de funcionamentos precisam ser garantidos pelo Poder Público nesse campo. Da mesma maneira, uma pessoa excessivamente doente não tem condição de decidir se esforçar para alcançar um ou outro nível de funcionamento saudável, estando imperioso haver um mínimo de saúde para que qualquer decisão possa ser tomada. Como bem sintetizou Gasper (2004, p. 160), *beggars can't be choosers*²⁹. Atente-se também para a circunstância de que somente se for dada à mãe a disponibilização real de uma política de cuidado com as crianças, ela poderá trabalhar fora de casa e efetivamente escolher como melhor alocar os recursos que, do trabalho, auferir.

Dessa forma, Nussbaum valoriza a centralidade da *capacidade de escolher* como liberdade crucial, a ser promovida pelo Estado, de realizar todas os funcionamentos de acordo com a razão prática de cada pessoa (NUSSBAUM, 1995b, p. 118). É precisamente a *capacidade de funcionar* – no exemplo supramencionado de Amartya Sen, a capacidade de andar de bicicleta – que deve estar no foco das discussões políticas nacionais e internacionais a respeito das noções de padrões de vida efetivamente dignos, conducentes à noção aristotélica de uma vida feliz (*flourishing life*) (NUSSBAUM, 2000, p. 14).

Por sua vez, Sen define a capacidade como a liberdade substantiva de escolher combinações de diferentes funcionamentos, nomeadamente, as variadas coisas que ela consegue fazer ou ser na sua vida, refletindo a conjugação de funções que a pessoa pode alcançar e escolher (1993, p. 31). Nesse contexto, irrompe o conceito de *conjunto capacitário*, ou a *liberdade real* de escolha do indivíduo, acerca das vidas alternativas que ele pode viver:

A person's *capability set* can be defined as the set of functioning vectors within his or her reach. In examining the well-being aspect of a person, attention can legitimately be paid to the capability set of the person and not just to the chosen functioning vector. This has the effect of taking note of the positive freedoms in a

²⁹ Des Gasper, em seu *Ethics of Development* (2004), traz o provérbio inglês para tratar do fato de que as pessoas somente podem viver vidas de acordo com suas livres escolhas se, e somente se, certas características mínimas constitutivas da vida humana lhes forem asseguradas.

general sense (the freedom 'to do this', or 'to be that') that a person has. (SEN, 1985, p. 200-201)

Dito de outro modo, o conjunto capacitário representa a ampla gama de possibilidades ao alcance da pessoa. Cingir a análise ao vetor de funcionamento que ela escolhe não fornece ideia correta do bem-estar, visto que uma pessoa abastada, com condições de se alimentar bem, que *escolhe* jejuar, possui um conjunto capacitário muito mais amplo que aquele de alguém que passa fome porque é destituída. Sen (2010, p. 106) lembra que é possível atribuir importância a oportunidades disponibilizadas, mas não aproveitadas por escolha. A liberdade real de escolher – por isso denominada liberdade *substantiva* – ocupa posição central na *capabilities approach*, tanto para Sen quanto para Nussbaum.

Liberdade, capacidades, funcionamentos são, pois, conceitos fulcrais; mas, ao lado deles, importa estabelecer a definição de *intitamentos*. Traduzida de *entitlements*, do inglês, a ideia exige o batismo de um novo termo em português, em virtude de inexistir, em nossa língua, tradução suficiente para expressar o sentido muito específico trazido por Sen, como anota Laura Teixeira Mota, tradutora de *Desenvolvimento como Liberdade* (2010, p. 57).

Com efeito, Drèze e Sen (1989, p. 09), ao estudarem o problema da fome e da ação pública requerida para solucioná-lo em sua obra *Hunger and Public Action*, conceituam os intitamentos como "*a set of alternative commodity bundles*", isso é, o conjunto de pacotes alternativos de mercadorias que podem ser adquiridos pelas pessoas, definidos como a totalidade daquilo que o indivíduo tem (a quem os autores denominam de "dotação") e do que ele pode vir a adquirir (a partir da "dotação inicial")³⁰.

Tem-se, portanto, que a soma dos direitos, oportunidades e *intitamentos* das pessoas leva a combinações de funcionamentos reais (modos de ser e fazer efetivos) que representam o seu *vetor de funcionamento*, denotando a vida que a pessoa, de fato, leva. Cabe lembrar que, ao lado da vida que se leva, existe a vida que *se pode levar*; nesse ponto, exsurge a relevância das capacidades como o conjunto de funcionamentos viáveis para o indivíduo – que estão ao seu alcance, as que ele pode escolher (CROCKER, 1995, p. 158). Compreenda-se, pois, capacidade como uma espécie de liberdade real, a liberdade substantiva de levar a vida que se

³⁰ O conceito é melhor esclarecido com um exemplo trazido pelos autores: "*to illustrate, a peasant who grows his own food is entitled to what he has grown, adjusted for any obligations he may have (e.g. to money-lenders). He can sell, if he wants, a part of the product for cash to buy other goods and services, and all the alternative commodity bundles he can acquire through these means lie within his entitlement set. Similarly, a wage labourer's entitlement is given by what he can buy with his wages, if he does in fact manage to find employment*" (DRÈZE; SEN, 1989, p. 10).

valoriza, realizando combinações alternativas de funcionamentos valorados por cada pessoa (SEN, 2010, p. 105).

Capabilities, como liberdades substantivas, e *functionings*, como potencialidades individuais para ser e fazer, em Nussbaum (2000, p. 14), são conceitos usados como tática de simplificação da distinção feita por Amartya Sen entre *bem-estar* (*well-being*) e *agência* (*agency*), assim como entre liberdade (*freedom*) e realização (*achievement*). Apesar de reconhecer a relevância dessa classificação, Nussbaum entende que o paralelo efetuado por Sen pode ser adequadamente traduzido em termos da oposição entre *capability* e *functioning*.

A crítica feita pela professora é de ordem terminológica: utilizar a noção de "bem-estar" pode induzir o leitor a pensar que, de certa forma, Sen aproxima a abordagem das capacidades da perspectiva utilitarista. Por isso, Nussbaum prefere não utilizar a distinção feita pelo economista, traduzindo as diferentes categorias abordadas por sua imersão na *Capabilities Approach* na simples diferenciação entre capacidades e funcionamentos.

Analísado o sentido de *functionings* pelas óticas de Sen e Nussbaum, passa-se, nesse ponto, à busca do significado exato da palavra *capability* e de sua relação com o conceito de direitos humanos. Por buscar-se, nesse trabalho, a apresentação de uma teoria apta a fundamentar o recrudescimento do escudo jurídico-protetivo do Estado brasileiro em torno das famílias monoparentais femininas, como estratégia de combate à feminização da pobreza, a opção metodológica pela linguagem das *capacidades* – e não dos direitos humanos – das chefes de unidades domiciliares monoparentais merece, neste ponto, ser justificada.

3.1.1 Capacidades e Direitos Humanos

Pelo exposto, é possível identificar a aproximação do conteúdo dos *Direitos Humanos* com o das *capacidades*. Em última análise, ambos se referem à ideia de promoção e implementação, pelo Poder Público, de condições que assegurem a consubstanciação da dignidade da pessoa humana, a qual, no Estado Brasileiro, é elevada ao nível de superprincípio iluminador de todo o arcabouço jurídico-protetivo, fundante de todas as escolhas políticas calcadas no modelo de constitucionalidade adotado no Brasil (BRASIL, 2008, p. 359).

Nussbaum (2006, p. 284) considera que a *capabilities approach* é uma espécie da abordagem dos direitos humanos. De fato, muitas capacidades elencadas em sua lista de liberdades substantivas centrais, assim com as apontadas por Sen ao longo de sua obra para ilustrar a relevância de seus conceitos, coincidem com direitos veementemente promovidos

pelos movimentos internacionais de direitos humanos, tais como liberdades políticas, de associação, de livre exercício profissional, entre outros. As capacidades, inclusive, guardam relação íntima não apenas com os chamados direitos de primeira geração, mas cobrem parte do terreno ocupado pelos direitos de segunda e terceira gerações (NUSSBAUM, 2003, p. 36).

Além disso, assim como os direitos humanos, a linguagem das capacidades promove substrato moral para a ideia de desenvolvimento que os conceitos de riqueza, renda e pobreza não conseguem, de fato, alcançar. Desenvolvimento é, então, a promoção ou a expansão de capacidades valiosas; sendo assim, a abordagem dos *human rights* pode também ser usada. De fato, a linguagem dos direitos humanos é trazida à lume na maioria dos discursos políticos internacionais, amplamente aceita a ideia de que todos os indivíduos, independentemente de quaisquer condições especiais, são detentores de direitos naturais, pré-políticos e impassíveis de relativização cultural ou territorial.

A riqueza retórica da abordagem é indiscutível (NUSSBAUM, 1997, p. 237), no entanto, não passa incólume de críticas em sua fundamentação. Se Sen (1984, p. 310), por um lado, reconhece que as teorias dos direitos humanos conseguem oferecer ideia melhor de privação que a abordagem utilitarista – a considerar que sofrer uma privação é, antes de qualquer coisa, ser restringido de algo a que se é intitulado – por outro, aponta a controversa questão a respeito da *fundamentação* de direitos naturais, qual seja: por que as pessoas têm direitos? Onde eles se fundamentam?

Para alguns teóricos, direitos *naturais* representam intitamentos decorrentes da *racionalidade e da linguagem* (NUSSBAUM, 2008, p. 85), fato que implica na exclusão dos animais irracionais ou mesmo de humanos com deficiência mental (NUSSBAUM, 1997, p. 237); para outros, a *sensibilidade* é a base desses direitos, de maneira que sobre todos os animais deve recair a proteção dos enunciados (RODRIGUES; COÊLHO, p. *online*). Há outros filósofos que somente identificam os direitos quando há a presença do Estado (DOUZINAS, 2000, p. 9), de onde se infere que eles não existiriam caso não fossem (ou não sejam) reconhecidos pela organização jurídico-política. Essa última concepção parece descaracterizar a noção intrínseca da linguagem dos direitos humanos, retirando-lhe a força retórica.

Na verdade, parece assistir razão a Sen (2004, p. 319) quando assevera que, por sua condição de exigências éticas, os *human rights* podem inspirar as legislações ao redor do mundo, o que representa apenas um fato, e não uma característica constitutiva:

The implementation of human rights can go well beyond legislation, and a theory of human rights cannot be sensibly confined within the juridical model in which it is frequently incarcerated. For example, public recognition and agitation (including the

monitoring of violations) can be part of the obligations – often imperfect – generated by the acknowledgment of human rights. Also, some recognized human rights are not ideally legislated, but are better promoted through other means, including public discussion, appraisal and advocacy (a basic point that would have come as no surprise to Mary Wollstonecraft, whose *A Vindication of the Rights of Woman: with Strictures on Political and Moral Subjects* was published in 1792) (SEN, 2004, p. 320)³¹.

A controvérsia em torno da origem dos direitos humanos denota que a abordagem das capacidades pode fornecer melhor justificação para esse problema. Assim, Nussbaum (2006, p. 285) sustenta que a *capabilities approach* foi criada em torno da promoção de *intitamentos pré-políticos*, e não criações de leis e instituições, de maneira que usar a linguagem das capacidades seria um modo de vencer o problema da fundamentação normativa dos direitos.

Outra contestação é fundada no aspecto da cogência dos Direitos Humanos, não raro posta em xeque, em virtude de sua base conceitual suave (*soft law*) (SEN, 2004, p. 315). Para muitos críticos, é falaciosa e meramente retórica a ideia da existência de direitos incondicionais, frutos, por si, da condição humana, e independentes da cidadania ou da legislação do território em que nasçam. Por isso, em 1772, Jeremy Bentham acusou os direitos naturais, conforme propostos pela Declaração Francesa de 1789 de "absurdos retóricos" (*rhetorical nonsense*), e "lixo execrável" (BEDAU, 2000, p. 263).

Para alguns autores, a exemplo de Cranston (1962, p. 34), a rejeição à ideia de Direitos Humanos diz respeito apenas aos chamados direitos de segunda geração, os direitos de bem-estar, relacionados aos aspectos econômicos e sociais que demandam prestação positiva do Estado. Alegam que a viabilidade desses direitos dependeria da existência de instituições sociais específicas, que podem existir ou não em determinada sociedade, minando a incondicionalidade inerente à ideia de direitos inatos:

The necessity of this might well have been foreseen; for the truth of the matter is that such a right as the "right to holidays with pay" cannot be a right in the sense in which the historic natural rights – the rights, for example, to life and liberty – are rights. The idea of holidays with pay is an attractive one, and, in certain circumstances, a morally compelling one. But a human right has always been understood as something more than this. A human right by definition is a universal moral right, something which all men everywhere, at all times, ought to have,

³¹ "A implementação dos direitos humanos pode ir muito além da legislação, e uma teoria dos direitos humanos não pode ser sensivelmente confinada ao modelo jurídico no qual está frequentemente encarcerada. Por exemplo, o reconhecimento e a agitação públicos (incluindo o monitoramento de violações) podem fazer parte das obrigações - muitas vezes imperfeitas - geradas pelo reconhecimento dos direitos humanos. Além disso, alguns direitos humanos reconhecidos não são idealmente legislados, mas são melhor promovidos por outros meios, incluindo discussão pública, avaliação e defesa (um ponto básico que não seria nenhuma surpresa para Mary Wollstonecraft, cuja *Vindicação dos Direitos da Mulher: com Strictures on Political and Moral Assuntos* foi publicado em 1792)" (SEN, 2004, p. 320, tradução nossa).

something of which no one may be deprived without a grave affront to justice, something which is owing to every, human being simply because he is human.³² (CRANSTON, 1962, p. 36).

Analizados como direitos legais reais contra o Estado (SEN, 1984, p. 311), esses direitos humanos assumem a forma de reivindicações em face do Poder Público, demandando ações de cuidado e proteção ao indivíduo e à sociedade, como a assistência em saúde, educação, redução da pobreza, previdência e seguridade social, entre outras. O problema em torno dessa concepção é que os direitos são levados a ser concebidos em sua forma instrumental, enquanto *meios* para que a comunidade seja mais feliz (CROCKER, 1995, p. 191), não se considerando sua importância intrínseca e material, mas apenas seu aspecto *procedimental*.

Nesse sentido, as teorias dos direitos humanos não especificam o que as pessoas podem ou não ter – ou podem ou não fazer –, disciplinando, unicamente, *as regras* que devem ser seguidas para legitimar suas ações e bens (SEN, 1984, p. 311). Dessa maneira, seguidas as normas, seus resultados serão legítimos, independente do que eles efetivamente causem no mundo dos fatos. Uma propriedade adquirida seguindo as regras insculpidas no Código Civil Brasileiro será considerada justa, ainda que as consequências dessa aquisição sejam perniciosas. Ocorre que a legitimidade apoiada exclusivamente no formalismo legal do sistema jurídico – sem grandes preocupações com um adequado sistema *moral* – pode ser defeituosa e incompleta.

Em seu ensaio *Poverty and Famines: an essay on entitlement and deprivation*, Sen (1981, p. 49) demonstrou que, em situações de fomes coletivas e endêmicas, as privações extremas ocorrem *a despeito* de haver total respeito pelos direitos de propriedade. Com efeito, na fome Bengala de 1943, as pessoas morreram famintas em frente a lojas de alimentos bem abastecidas sem que seus direitos à propriedade tivessem sido violados: o que aconteceu foi que seus intitulamentos, ainda que legítimos, não foram suficientes para obter o alimento necessário para escapar do horror da fome (SEN, 2010, p. 94).

³² “A necessidade disso bem poderia ter sido prevista; pois a verdade da questão é que um direito como o “direito a férias remuneradas” não pode ser um direito no sentido em que os direitos naturais históricos - os direitos, por exemplo, à vida e à liberdade - são direitos. A ideia de férias remuneradas é atraente e, em certas circunstâncias, moralmente convincente. Mas um direito humano sempre foi entendido como algo mais do que isso. Um direito humano, por definição, é um direito moral universal, algo que todos os homens, em todos os lugares, em todos os momentos, deveriam ter, algo do qual ninguém pode ser privado sem uma grave afronta à justiça, algo que é devido a todo ser humano simplesmente porque ele é humano” (CRANSTON, 1962, p. 36, tradução nossa).

Dessa maneira, uma abordagem fulcrada na legalidade e na correlata legitimidade formal, ainda que plenamente de acordo com regras procedimentais importantes para ordenar e pacificar o convívio social, pode não ser suficiente se ignorar as liberdades substantivas que as pessoas acabam tendo ou não (SEN, 2010, p. 94). Não parece moralmente aceitável, pois, que regras formais de direitos tenham prioridade absoluta sobre questões de vida ou morte (SEN, 1984, p. 312), condição a que Nozick (2013, p. *online*) chamou de *horrores morais catastróficos*, situações nas quais tornar-se-ia plausível violar direitos em nome da justiça. Mesmo em situações menos extremas, é importante que a atenção seja voltada para a significação das *consequências*, extrapolando-se a ideia de *procedimentos*, na qual as abordagens de direitos humanos se fundamentam em primeira mão (SEN, 1984, p. 315).

Quando os direitos são debatidos sob a ótica das obrigações positivas (prestacionais) e negativas (defensivas) que acarretam ao Estado (NUSSBAUM, 2008, p. 111), nova dificuldade vem à lume: a afirmação *negativa* do direito de um indivíduo significa que aos outros é vedado turbar ou impedir seu exercício. Assim, se a pessoa A detém a propriedade de B, o indivíduo C não pode impedir o livre gozo de B por A fora de situações excepcionais que autorizem a restrição da propriedade. Ocorre, todavia, que nada é dito sobre a efetiva *capacidade* de A de gozar de B. De fato, não parece acertado que A não seja impedido de exercer sua propriedade, sem que se questione se ela pode, de fato, exercê-la, cumprindo a C, pois, não apenas o dever de se abster, mas, na verdade, a obrigação de *ajudar* A a realmente gozar do seu direito (SEN, 1984, p. 313).

Um exemplo pode melhor elucidar essa questão, pontuado ao objeto concreto desse estudo: o direito à integridade física, previsto no ordenamento jurídico brasileiro (art. 129 do Decreto Lei nº 2.848 de 07 de dezembro de 1940), tem seu aspecto negativo na proibição de se causar ofensas à integridade física, corporal ou à saúde de outrem. Ocorre, entretanto, que uma mulher vítima de violência doméstica tem seu direito violado não apenas quando seu companheiro a agride injustamente, mas também quando o aparato policial não *promove* sua capacidade básica de estar segura contra ataques violentos, por desídia ou em decorrência de normais sociais profundamente arraigadas que promovem inadequada separação entre as vidas privada e a pública (OKIN, 1993, p. 44).

Torna-se imperioso valorizar coisas que podem ser feitas para impedir desrespeitos aos direitos das pessoas (SEN, 1984, p. 314). Mas é preciso ir além: a preocupação do Estado não deve ser somente proteger liberdades negativas contra violações, mas precisa efetivamente se abeberar do que as pessoas podem realmente fazer. Esse deveria ser o foco central de análise, de maneira a se reivindicar ações positivas não somente quando há

violações de liberdades negativas – no exemplo dado, a ação da polícia de proteger a mulher atacada –, mas também sempre que algum mal incompatível com a dignidade humana possa acontecer, independentemente de sua causa:

Thus, even if negative freedoms were all we valued, there would still be a strong case for having consequence-sensitive evaluation of negative freedoms, and for accepting contingently some positive obligation to protect negative freedoms. But — to move on — why should our concern stop only at protecting negative freedoms rather than be involved with what people can actually do? Should one be under an obligation to save the person who has been pushed into the river but not the person who has fallen into it? In deciding whether one is under an obligation to help a starving person, should one say ‘yes’ if the person has been robbed (with his negative freedom being violated), but remain free to say ‘no’ if he has been fired from his job, or has lost his land to the moneylender, or has suffered from flooding or drought (without any violation of negative freedom)?³³ (SEN, 1984, p. 315).

No que respeita a direitos ou liberdades *positivas*, em razão da preponderância do elemento prestacional em detrimento do elemento defensivo (SARLET, 2018, p. 172), a ideia subjacente pode ser melhor descrita em termos de *capacidades para funcionar*, as quais não se vinculam diretamente aos bens primários, às utilidades ou à formalidade de direitos previstos no ordenamento jurídico. Se as liberdades positivas exigem prestações, então a abordagem que fundamenta adequadamente a atividade efetiva por parte do Poder Público parece ser a teorizada por Amartya Sen, nos desdobramentos complementares de Martha Nussbaum.

Finalmente, parece problemática a questão em torno daquilo *a que* se tem direitos humanos. Em torno dessa questão fundante, as diversas teorias da justiça se debruçam, ora apontando o direito a certos níveis de bem-estar (ARNESON, 1989), a iguais recursos (DWORKIN, 1981) ou ao acesso à vantagem (COHEN, 1993), ora apontando para as capacidades.

Não obstante todas as críticas, certo é que o apelo da ideia dos direitos humanos, com sua promoção centrada na atuação de organismos internacionais e supranacionais, tem sido inequivocamente importante para trazer ao cerne das discussões questões prementes sobre privação e miséria, discriminação e outros tipos de violação à dignidade humana. A

³³ Assim, mesmo se as liberdades negativas fossem tudo o que valorizássemos, ainda haveria um forte caso para ter uma avaliação sensível às consequências das liberdades negativas e para aceitar contingentemente alguma obrigação positiva de proteger as liberdades negativas. Mas - para seguir em frente - por que nossa preocupação deveria parar apenas em proteger as liberdades negativas, em vez de se envolver com o que as pessoas podem realmente fazer? Deve-se ter a obrigação de salvar a pessoa que foi empurrada para o rio, mas não a pessoa que caiu nele? Ao decidir se alguém tem a obrigação de ajudar uma pessoa faminta, deve-se dizer 'sim' se a pessoa foi roubada (com sua liberdade negativa sendo violada), mas permanecer livre para dizer 'não' se ele foi demitido de sua emprego, ou perdeu suas terras para o agiota, ou sofreu com enchentes ou secas (sem qualquer violação da liberdade negativa)? (SEN, 1984, p. 315, tradução nossa).

linguagem dos direitos, incluindo a dos direitos coletivos, sociais e econômicos, não pode ser afastada; antes, resulta importante anexar a essa pauta um aporte teórico apto a endossar sua fundamentação, resolvendo o problema da coerência, da força e da legitimidade dos direitos humanos (SEN, 2004, p. 318).

Nesse sentido, Nussbaum salientou o déficit das teorias aristotélicas em delinear os objetos do Estado sem o respaldo de uma teoria básica de Direitos Humanos:

Both Sen and I stated from the start that the capabilities approach needs to be combined with a focus on rights. Sen wrote about rights as central goals of public policy throughout the period during which he developed the approach. I stressed from the start that Aristotle's theory was grossly defective because it lacked a theory of the basic human rights, especially rights to be free from government interference in certain areas of choice³⁴. (NUSSBAUM, 1997, p. 277).

A abordagem das capacidades pode funcionar como justificação teórica adequada que, *em conjunto* com a teoria dos direitos humanos, como objetivos centrais das políticas públicas (NUSSBAUM, 1997, p. 276), atua com enfoque sobre as liberdades positivas, vistas como capacidades para funcionar de maneiras verdadeiramente humanas. Por outro lado, oferece fundamentação para a atuação estatal e dos organismos internacionais de promoção e proteção da dignidade da pessoa humanas. Por esse motivo, desde 1990, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) se utiliza da *capabilities approach* para preencher as lacunas dos direitos humanos, tornando a concepção do bem mais palpável e fundamentada o bastante para que seja realizado um trabalho, em níveis nacional e internacional, de orientação de políticas públicas e de fortalecimento e ampliação de ordenamentos jurídicos garantistas.

Animada pela teoria dos direitos humanos, a *capabilities approach* aponta as liberdades substantivas mais importantes a serem protegidas e promovidas pelos diversos Estados que busquem a justiça como meta social. Dito de outro modo, é a narrativa dos Direitos que torna possível a ampliação do ordenamento jurídico para albergar capacidades básicas, sendo esse um ponto de partida defendido nesse trabalho em relação às *capabilities* das chefes de família monoparental brasileiras.

Nessa dissertação, serão as capacidades traduzidas em direitos que irão permitir às mães sozinhas os mecanismos necessários para combaterem a pobreza. É a orientação perfilhada por Nussbaum, ao inclinar-se pelo uso da linguagem dos direitos para descrever

³⁴ Tanto Sen quanto eu, afirmamos desde o início que a abordagem das capacidades precisa ser combinada com foco nos direitos. Sen escreveu sobre os direitos como objetivos centrais das políticas públicas ao longo do período em que desenvolveu a abordagem. Salientei desde o início que a teoria de Aristóteles era grosseiramente defeituosa porque carecia de uma teoria dos direitos humanos básicos, especialmente os direitos de estar livre da interferência do governo em certas áreas de escolha. (NUSSBAUM, 1997, p. 276, tradução nossa).

capacidades básicas, no objetivo de relacionar explicitamente a lista de capacidades com instrumentos internacionais de direitos humanos:

In the process, I have increasingly used the language of rights, or the related language of liberty and freedom, in fleshing out the account of the basic capabilities. Thus, in *Human Capabilities*, I speak of "legal guarantees of freedom of expression ... and of freedom of religious exercise" as aspects of the general capability to use one's mind and one's senses in a way directed by one's own practical reason. I also speak of "guarantees of non-interference with certain choices that are especially personal and definitive of selfhood" and of "the freedoms of assembly and political speech".³⁵ (NUSSBAUM, 1997, p. 277).

Para bem esclarecer as relações entre direitos e capacidades e explicitar de que maneira as duas abordagens podem ser amalgamadas, Sen (2011, p. 262) trata a questão sob o aspecto da *oportunidade* e do *processo* das liberdades. Enquanto a linguagem dos direitos humanos pode representar tanto o aspecto do processo quanto o das oportunidades, a *capabilities approach* melhor formula a ideia inerente ao último aspecto, tomando as capacidades como oportunidades reais de realizar funcionamentos valiosos (SEN, 2011, p. 302). Segundo essa concepção, todo o leque de possíveis oportunidades é levado em conta para se verificar o que uma pessoa é realmente capaz de ser e fazer.

No que respeita ao *aspecto do processo*, os direitos humanos parecem atender com mais ênfase àquilo que, apesar de concebido como intitlamento relevante, não puder ser traduzido em sentido substantivo, mas apenas procedimental. É o caso, por exemplo, de uma absolvição por sentença em processo criminal, no qual regras importantes do devido processo legal tenham sido desobedecidas. Ainda que o resultado tenha importado na manutenção da liberdade substantiva de ir e vir do réu absolvido, não se pode dizer que não tenha havido violação importante e que deva ser reparada de *per se*. Nesse sentido, parece mais adequado falar-se em mácula a um direito que efetivamente em capacidade, por isso, não se pode olvidar da relevância da teoria dos direitos humanos.

Para melhor ilustrar a distinção entre processo e oportunidade, Sen (2011, p. 263) traz o exemplo de um indivíduo A que decide, em determinado domingo, ficar em casa e descansar. Esse cenário pode ser compreendido como a situação X. No entanto, se A é tomado de arroubo por assaltantes fortemente armados que invadem sua casa, o sequestram e

³⁵ “Nesse processo, tenho usado cada vez mais a linguagem dos direitos, ou a linguagem relacionada da liberdade e da liberdade, para dar corpo ao relato das capacidades básicas. Assim, em *Human Capabilities*, falo de "garantias legais de liberdade de expressão... e de liberdade de exercício religioso" como aspectos da capacidade geral de usar a mente e os sentidos de uma forma dirigida pela própria razão prática. Também falo de "garantias de não interferência em certas escolhas que são especialmente pessoais e definitivas da individualidade" e das "liberdades de reunião e discurso político”” (NUSSBAUM, 1997, p. 277, tradução nossa)

o jogam num lugar desconhecido, tem-se o cenário Y, em que sua liberdade foi frontalmente violada: além de não ter podido fazer o que queria, isso é, ficar em casa e descansar, sua *liberdade de decidir* foi vilipendiada. Nesse caso, tanto seu leque de oportunidades foi restrito quanto o processo de decidir foram cerceados. Todavia, se, num cenário Z, os bandidos invadem a casa de A, realizam um roubo e, ao saírem, levam a chave da entrada consigo, fazendo com que A fique preso em sua residência, ainda assim haverá cerceamento de sua liberdade, embora ele acabe fazendo aquilo que havia decidido inicialmente, seu *processo de decisão* foi restringido, pois que, no cenário X, A poderia decidir, a qualquer momento, sair para um passeio, se assim o desejasse³⁶.

Para Nussbaum (2000, p. 98), em algumas áreas, a melhor e mais efetiva forma de se pensar em direitos é entendê-los sob a forma de *capacidades combinadas*, as quais, por definição, exigem medidas eficazes que tornem os indivíduos *de fato* capazes de exercer seus intitulentos. Por exemplo, os direitos de participação política, previstos na Constituição Federal brasileira no Capítulo IV do Título II, só são efetivamente salvaguardados e implementados se vistos como capacidade para funcionar nessa área – de pouco adianta sua previsão textual sem a garantia da efetivação desse direito. Defini-los em termos de capacidades é colocar os indivíduos em posição de capacidade combinada para realmente funcionar; assim, pensar direitos em termos de capacidades é, em síntese, *garanti-los* efetivamente.

No caso de direitos sociais e econômicos, com ainda mais ênfase, a linguagem das capacidades realiza o trabalho de sua garantia. Pensar, por exemplo, no direito à moradia, previsto no art. 6º da Constituição Brasileira, como capacidade a ser efetivada, é supor a autorização de gastos desiguais de recursos e/ou a criação de programas de benefícios especialmente dirigidos a populações desvalidas, como forma de correção de desigualdades. Garantir que haja moradia digna para cada indivíduo não é distribuir recursos igualmente, elevar o prazer ou a sensação de satisfação dos pobres, mesmo porque pessoas muito privadas podem se acostumar (e se sentirem bem) com padrões de vida muito baixos. Antes, é promover políticas que direcionem gastos exclusivamente à construção e doação de moradias

³⁶ Nesse ponto reside uma divergência importante entre as abordagens de Sen e Nussbaum. Por Sen entender que a liberdade de escolha é, em si, valorizável como uma oportunidade distinta, ele entende que no último caso não somente há violação dos processos, mas mesmo das oportunidades. Nussbaum, por outro lado, por não considerar a escolha como distinguível em si, mas, tão somente como uma faceta de outra capacidade (CROCKER, 1995, p. 154), percebe que se trata de uma violação de um direito procedimental, mas não de uma efetiva *capability* - o que pode sugerir que a distinção das linguagens de direitos e capacidades é mais enfática para a filósofa, devendo, portanto, andar juntas para que possam se complementar mutuamente.

populares dignas, por exemplo. Da mesma forma, abonar a reversão da feminização da pobreza é autorizar que o Estado brasileiro promova discriminação positiva em prol das chefes de família monoparental, incrementando suas capacidades básicas para que tenham vidas *realmente* humanas.

Capacidades, portanto, movem o Estado, em todas as suas instâncias – do plano pré-político ao institucional –, levando-o a assegurar implementação de justiça social. Ao fundamentar uma atuação estatal positiva, a *Capabilities Approach* pode ser alternativa mais contundente que o simples formalismo de previsão legal de direitos, adentrando em searas tradicionalmente negligenciadas pelo Poder Público, a exemplo das diversas opressões sofridas pelas mulheres³⁷. Por isso, Martha Nussbaum adota uma lista de capacidades centrais, como objetivos políticos gerais que, positivadas sob a forma de princípios constitucionais básicos, transmutam direitos em demandas que serão efetivamente ouvidas e implementadas em suas últimas consequências.

3.1.2 Capacidades Humanas Centrais: a lista de Martha Nussbaum

Para Amartya Sen, a adoção de um rol canônico de capacidades a serem instituídas e implementadas pelos governos poderia afastar o exercício de um raciocínio público contínuo, além de mitigar a possibilidade de especificação apropriada do contexto do uso das liberdades substantivas, que pode ser variável (SEN, 2006, p.157). Susenta que a taxatividade de uma lista poderia levar os governos e instituições a não realizarem as necessárias ponderação e avaliação das funções humanas; assim, a própria noção de capacidades, implicaria, segundo o autor, em conceito *flexível* de liberdade de realizar combinações alternativas de funcionamentos dentre as quais a pessoa pode escolher (SEN, 2010, p. 105). É traço característico da abordagem o não recurso a convenções mecânicas – como a renda, tomada como padrão invariável de vantagem individual –, de modo a liberar escrutínios valorativos constantes para propositura de governos e instituições, fato que exige discussões sociais permanentes (SEN, 2006, p.157-158).

³⁷ Susan Okin (1989, p. 41) observa um círculo vicioso de exclusão das mulheres da vida pública originado da pouca distinção entre a vida doméstica, privada - e, portanto, à margem dos assuntos estatais - e pública, com a ocultação de que a família é, essencialmente, uma instituição política reprodutora de padrões de dominação masculina. As questões de gênero foram, até pouco tempo, negligenciadas, sob a alegação de que a vida privada deveria ser protegida da intervenção estatal. Okin, todavia, denuncia que a falta de regulamentação de várias searas das vidas das mulheres – a exemplo das lacunas que permitem distinções salariais em razão do sexo – são uma forma de intervenção com vistas ao reforço da estrutura patriarcal, que mantém as mulheres subjugadas aos homens.

Apesar disso, o autor ressalta que determinadas capacidades, por sua cogência, poderiam figurar em qualquer teoria da Justiça. É o caso da liberdade substantiva de estar bem nutrido, de viver livre de doenças evitáveis, receber educação formal, se movimentar³⁸, participar da vida política, entre outras. Em *Desenvolvimento como Liberdade*, Sen (2010, p. 58) elenca cinco *capabilities* centrais, a saber: 1) liberdades políticas; 2) facilidades econômicas; 3) oportunidades sociais; 4) garantias de transparência; e 5) segurança protetora.

Em torno dessas capacidades fulcrais, Sen foi convidado por Mahbub ul Haq, em 1989, para colaborar na elaboração de um índice de desenvolvimento apto a ser utilizado na aferição de avaliação e crítica global (SEN, 2006, p. 159). Esse estudo veio a se consubstanciar no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), amplamente adotado pela Organização das Nações Unidas e, em especial, pelo PNUD, no qual foram estabelecidos elementos mínimos de qualidade de vida, calculados a partir de estatísticas disponíveis.

Todavia, como Martha Nussbaum trabalha incisivamente sobre a noção de um *threshold* abaixo do qual a vida humana não pode ser considerada digna, o uso, pela filósofa, de uma lista de capacidades, divididas em *básicas*, *internas* e *combinadas* (NUSSBAUM, 2000, p. 12), acaba se coadunando com a ideia desenvolvida por Sen e Mahbul ul Haq na criação do IDH. De fato, desde 1990, todos os relatórios de desenvolvimento humano publicados anualmente arrolam as capacidades básicas num elenco fixo, de maneira que, para os propósitos desse trabalho, ou o estudo da feminização da pobreza pela monoparentalidade, a concepção de Nussbaum parece adequada.

De fato, reconhece Sen:

Martha Nussbaum has discussed powerfully the advantages of identifying an overarching 'list of capabilities', with given priorities (...). I see Martha Nussbaum's powerful use of a given list of capabilities for some minimal rights against deprivation as being extremely useful, in the same practical way. For another practical purpose, we may need quite a different list.³⁹ (SEN, 2006, p. 157-159).

³⁸ Na palestra *Equality of What?*, de 1979, publicada em 1980, Sen denota a relevância de trazer a capacidade de locomover para o centro das discussões políticas de uma sociedade que preze pela justiça. O objetivo deste debate foi demonstrar que abordagens que se cingem à avaliação da renda para indicar os níveis de vida das pessoas desconsideram essa importante liberdade substantiva: uma pessoa com deficiência que afigure o mesmo nível de rendimento que outra totalmente saudável não tem o mesmo "conjunto capacitário" da segunda, já que, provavelmente, sua deficiência lhe exigirá mais gastos para levar uma vida mais ou menos compatível à da pessoa sem deficiência.

³⁹ Martha Nussbaum discutiu poderosamente as vantagens de identificar uma 'lista de capacidades' abrangente, com determinadas prioridades (...). Eu vejo o uso poderoso de Martha Nussbaum de uma determinada lista de capacidades para alguns direitos mínimos contra a privação como sendo extremamente útil, no mesma maneira prática. Para outro propósito prático, podemos precisar de uma lista bem diferente." (SEN, 2006, p.157-159, tradução nossa).

Para a elaboração de sua lista, a professora de Chicago partiu da dignidade como fim e meio para a justiça social. A ideia intuitiva é dupla: primeiramente, determinados funcionamentos são particularmente centrais para os humanos, no sentido de que sua ausência (ou presença) são poderosos indicadores da existência da vida humana (NUSSBAUM, 2000, p. 72). Em segundo lugar, e referindo-se ao pensamento marxista em sintonia com o aristotélico, seria preciso que tais funcionamentos fossem exercidos de maneira verdadeiramente humana, e não apenas animalesca (NUSSBAUM, 1995b, p.87).

Há muitas controvérsias acerca dos itens da lista, e alguns críticos acusam a filósofa de erigir ao patamar de fulcralidade capacidades que poderiam ser relativas, a depender da cultura na qual o indivíduo se insere (MCREYNOLDS, 2002, p. 148). Apesar das críticas, Nussbaum entende que o desenho de um rol de liberdades substantivas relevantes garante concretude à sua teoria e, embora tenha realizado modificações ao longo dos anos (ALEXANDER, 2016, p. 63), sustenta que todos os itens são de importância central, e que compensações entre eles deveriam ser limitadas (OKIN, 2003, p. 294).

Ela ainda sustenta que há algo de trágico na promoção de capacidades abaixo de um limiar em qualquer dos itens da lista (NUSSBAUM, 2000, p. 71). No entanto, enfatiza as *capabilities* que guardam relação íntima com a conotação de direitos e liberdades políticas, concordando com Sen que essas capacidades são importantes, não apenas para o atendimento das necessidades, mas também para a própria formulação dessas últimas, em caráter nitidamente instrumental (NUSSBAUM, 2000, p.74).

Embora mencionados anteriormente, nesse ponto do trabalho, a lista⁴⁰ de Nussbaum será melhor detalhada e compreende os itens que seguem:

1. Vida. Ser capaz de viver até o final de uma vida humana de extensão normal; não morrendo prematuramente, ou antes, que a vida seja tão reduzida que não valha a pena ser vivida.
2. Saúde corporal. Ser capaz de ter boa saúde, inclusive saúde reprodutiva; ser adequadamente alimentado; ter abrigo adequado.
3. Integridade corporal. Ser capaz de se locomover livremente de um lugar a outro; estar seguro contra ataques violentos, inclusive abuso sexual e violência doméstica; ter oportunidades de satisfação sexual e escolha em questões de reprodução.
4. Sentidos, imaginação e pensamento. Ser capaz de usar os sentidos, imaginar, pensar e argumentar - e exercer essas faculdades de modo "verdadeiramente humano", um modo informado e cultivado por uma educação adequada, inclusive, mas de modo algum limitado. À alfabetização e treinamento matemático e científico básico. Ser capaz de usar a imaginação e o pensamento em conexão com a

⁴⁰ Reproduzimos, *ipsis litteris*, o rol de capacidades de Nussbaum, conforme apresentado na obra traduzida *Para além da 'compaixão e humanidade': justiça para animais não-humanos* (2008), em virtude de tratar-se de uma das obras mais recentes; a lista, no entanto, aparece com modificações em obras distintas. Ver, nesse sentido, *Constitutions and Capabilities* (2007), *Women and Human Development* (2000) e *Women, Culture and Development* (1995a.).

experimentação e a produção de trabalhos e eventos de escolha própria, sejam religiosos, literários, musicais, e assim por diante. Ser capaz de usar a própria mente sob a proteção das garantias da liberdade de expressão com relação tanto ao discurso político quanto artístico, e liberdade de culto religioso. Ser capaz de ter experiências prazerosas e evitar o sofrimento não-benéfico.

5. Emoções. Ser capaz de ter vínculos com coisas e pessoas fora de nós mesmos; amar aqueles que nos nutrem com amor e cuidados, e pesar a sua ausência; de um modo geral, amar, sentir tristeza, vivenciar saudade, gratidão e raiva justificada. Não ter o desenvolvimento emocional comprometido pelo medo e pela ansiedade. (Dar suporte a essa competência significa apoiar formas de associação humana que podem ser apresentadas como cruciais para nosso desenvolvimento).

6. Racionalidade prática. Ser capaz de formar um conceito de bem-estar e engajar-se na reflexão crítica acerca do planejamento da própria existência (isso implica em proteção à liberdade de consciência e credo religioso).

7. Associação. (A) Ser capaz de viver com e próximo do outro, de reconhecer e demonstrar preocupação por outros seres humanos, de engajar-se em várias formas de interação social; ser capaz de visualizar a situação do outro (proteger essa competência significa proteger instituições que constituem e fomentam tais formas de associação, e também proteger a liberdade de reunião e discurso político). (B) Ter o substrato social do respeito próprio e da não-humilhação; ser capaz de ser tratado como um ser digno cujo valor é igual àquele dos outros (isso impõe prescrições de vedação a discriminações fundadas em raça, sexo, orientação sexual, etnia, casta, religião, origem nacional).

8. Outras espécies. Ser capaz de viver demonstrando preocupação com e em relação a animais, plantas e o mundo da natureza.

9. Participar de atividades lúdicas. Ser capaz de rir, brincar, usufruir de atividades recreativas. (NUSSBAUM, 2008, p. 114-116).

Diante da lista, cabe questionar se cada indivíduo tomado separadamente é capaz de exercer cada uma das liberdades postas. Não se pergunta apenas o que ele faz, o que levaria o observador a encontrar a *vida alcançada* (SEN, 1990, p. 114) por cada um, mas o que está em posição de fazer: quais são as *suas possibilidades de funcionar de maneira totalmente humana*?

As respostas para essa pergunta tanto endossam o uso comparativo da abordagem das Capacidades, vez que é possível depreender quem está em melhor e em pior situação a partir da análise da forma através da qual cada pessoa goza de níveis mínimos de cada capacidade central. Esse é o uso dado pelo PNUD, permitindo verificar o nível de justiça de uma sociedade; assim, se, para cada capacidade central, cada pessoa não atingir o mínimo social básico, será preciso reordenar o arcabouço jurídico-político para que a justiça social seja, de fato, promovida.

Em virtude de cada item da lista ter importância fundamental por seu próprio direito, o fornecimento de níveis elevados de uma liberdade substantiva não repara a falta deixada por outras. Ademais, repise-se, em virtude do princípio de capacidade de cada pessoa, que não há efetiva justiça se o foco da ação pública for a sociedade considerada como um todo orgânico, sem o cuidado com o modo de ser e viver de cada indivíduo (NUSSBAUM, 2000, p. 74). Assim, as capacidades não são promovidas em primeira instância para organizações, Estados

ou entidades coletivas, posto que somente têm importância na medida em que promovam, como objetivos políticos finalísticos, as capacidades de cada pessoa que delas façam parte.

3.2 AS CONTRIBUIÇÕES DE MARTHA NUSSBAUM PARA O DESENVOLVIMENTO FEMININO E PARA A IDEIA DE FEMINIZAÇÃO DA POBREZA

Nenhum país do mundo trata suas mulheres com total igualdade em relação aos homens - é o que dizem os relatórios de desenvolvimento humano, a partir do índice de desigualdade de gênero (IDG), que leva em conta fatores como expectativa de vida, riqueza e educação (PNUD, 2019). O contraste se acentua nos países em desenvolvimento, mediante forte correlação entre pobreza e desigualdade de gênero, produzindo aguda violação das capacidades humanas centrais (NUSSBAUM, 2000, p. 2-3). Comprovam essa asserção os recentes dados do Relatório de Direitos Humanos (RDH 2019): os países com o IDG mais baixos são, também, os que figuram na base da lista do IPH (Índice De Pobreza Humana) (PNUD, 2019, p.)⁴¹.

Em muitos casos, os tratamentos desiguais dispensados às mulheres são perpetuados ou mesmo construídos pelas leis e instituições do Estado (NUSSBAUM, 1999b, p. 227). Em outros, como no caso brasileiro, as soluções de equidade são estabelecidas, quase sempre, ao nível das previsões formais, sem suficiente *garantia da efetivação* das capacidades que igualam mulheres a homens.

As normas sociais e culturais também figuram como barreiras fundamentais à igualdade de gênero, favorecendo comportamentos que naturalizam as discriminações (PNUD, 2019, p. 148). Não se olvide, ainda, de que as inclinações sexuais de mulheres e homens estão também na base de disparidades, havendo, por exemplo, forte diferença no tratamento dispensado às mulheres e àquele dado aos homens chefes de família monoparental, recaindo, sobre as primeiras, o fardo da estigmatização (MOHD et al, 2011)⁴².

⁴¹ “The four countries ranking lowest in the gender-adjusted development index (GDI) (Sierra Leone, Niger, Burkina Faso, and Mali) also rank lowest in the Human Poverty Index (HPI), a complex measure (see 126–7) including low life expectancy, deprivation in education, malnutrition, and lack of access to safe water and health services; among the four developing countries ranking highest in the HPI, three (Costa Rica, Singapore, and Trinidad and Tobago) also rank among the highest in the GDI” (NUSSBAUM, 2000, p. 3)

⁴² Há um sem-número de estudos que analisam o impacto do *estigma social* sobre a saúde mental das mulheres chefes de família (SMITH, 1980; KIME; KIM, 2020; RUDOWICZ, 2008; GOLDBERG; GREENBERGER; HAMILL, 1992), ao passo que os pais solitários parecem enfrentar menos problemas: estudos apontam que, nos Estados Unidos, eles tendem a ser mais escolarizados e mais propensos a serem empregados (GARASKY; MEYER, 1993; BIANCHI, 1995). Essa questão será aprofundada no capítulo 3: *Famílias Monoparentais e a Feminização da Pobreza no Brasil*.

Se as discriminações que as mulheres, em geral, e as chefes de família monoparental, em específico, enfrentam são universais, a abordagem chamada ao enfrentamento do problema deve cruzar fronteiras culturais, influenciando organismos internacionais e Estados nacionais. Parece imperfeita uma teoria que foque nos problemas de grupos locais ou nacionais de mulheres, quando as desigualdades e discriminações oriundas no gênero assolam mulheres de todas as partes do globo (NUSSBAUM, 1999a, p. 6).

Nesse sentido, assiste razão à Nussbaum (1999b, p. 229) ao prelecionar que nenhuma teoria social apta a bem descrever e problematizar a realidade sociojurídica poderia se enquadrar em uma única cultura – sob pena de perder sua própria razão de ser, enquanto mecanismo de sistematização e escrutínio crítico das intuições que passam despercebidas na vida cotidiana. No entanto, os contornos transculturais da *capabilities approach* não são aceitos sem controvérsias (NUSSBAUM, 1999b, p. 228): de onde vêm as categorias normativas estabelecidas pela teoria? Não seria um apelo imperialista ocidental escamoteado pela boa intenção de se estabelecer princípios constitucionais uníssonos?

A abordagem tenta apontar que as questões de justiça global não podem quedar insensíveis à variedade de tradições, muito menos configurar-se como projeção de valores ocidentais sobre culturas descritas, colonizadas e oprimidas pela cultura do descritor (NUSSBAUM, 1999a, p.8). As circunstâncias locais são, pois, importantes para a teoria das capacidades; no entanto, acima delas, parece consoante com os imperativos de justiça que as esferas de escolha e liberdade de todas as pessoas – e das mulheres, em particular, dada sua condição frequente de seres objetificados⁴³, que servem aos fins dos propósitos alheios – sejam asseguradas.

Pessoas com visões muito distintas sobre o bem e com planos de vida muitos divergentes, delineados pelas imposições culturais, podem e devem buscar florescer de acordo com suas próprias escolhas. Para tanto, importa que lhes sejam oferecidos suportes para as capacidades e oportunidades básicas, condições para a seleção de qualquer vida próspera (NUSSBAUM, 1999a, p. 9). A noção universal de dignidade humana, calcada na perspectiva

⁴³ Nussbaum inicia seu artigo *Objetification* (1995c) com a epígrafe de Andrea Dworkin: “*It is true, and very much to the point, that women are objects, commodities, some deemed more expensive than others - but it is only by asserting one's humanness every time, in all situations, that one becomes someone as opposed to something. That, after all, is the core of our struggle*”. Tratando do termo “objetificação” em uma perspectiva mais ampla do que aquela usada para denotar as experiências sexuais, como descritas por Catharine MacKinnon (1987, p. 174), Nussbaum identifica 7 (sete) noções envolvidas na ideia de tratar mulheres como objetos: a) a instrumentalidade; b) a negação da autonomia; c) a inércia; d) a fungibilidade; c) a violabilidade; d) a propriedade; e) a negação da subjetividade (NUSSBAUM, 1995c, p. 257). A dignidade inerente a todas as pessoas deve conduzir ao seu tratamento como *fins em si mesmas*, e não meios de satisfação dos propósitos alheios. A teoria das capacidades atende a esse imperativo.

kantiana de razão prática (NUSSBAUM, 1995a, p. 161), que, por sua vez, tem suas raízes no florescimento aristotélico, exige que todos os indivíduos, em todas as partes do mundo, sejam entendidos como dotados de igual valor e, assim, igualmente livres para desenvolver seus funcionamentos.

Todavia, o feminismo internacionalista tem sido alvo de críticas de três naturezas. Em primeiro lugar, aponta-se o chamado *argumento da cultura*: culturais tradicionais, diz-se, têm suas próprias normas de acordo com as quais as mulheres devem viver – em geral, normas que disciplinam seus corpos em torno de valores como modéstia, deferência, obediência e autossacrifício (NUSSBAUM, 1999b, p. 229). Não caberia ao feminismo ignorar essas regras, tomando-as, de pronto, como negativas.

O que se percebe, todavia, é que as culturas são cenas de debate e contestação, com vozes dominantes, normalmente masculinas, e aquelas que nem sempre são ouvidas (NUSSBAUM, 1999b, p. 230). Quando mulheres submetidas a opressões culturalmente normalizadas são levadas, pelos feminismos, a analisar criticamente o contexto em que estão inseridas, acabam por se desenvolver como uma forma de autorrealização – e não de lavagem cerebral (NUSSBAUM, 1999a, p. 8). Suas vozes, não raro silenciadas, provavelmente fariam de maneira muito diferente se lhes fossem oportunizadas mais liberdade e informação. Frise-se, ainda, ser possível que mulheres de culturas tradicionais optem por manter-se dentro dos ditames tradicionalmente patriarcais, mas essa *opção* somente terá sido verdadeira se lhes tiver sido dada a chance de *conhecer*, a partir de desenvolvimento de capacidades combinadas de educação, instrução e posicionamento político.

A segunda crítica oferecida ao universalismo feminista de Nussbaum é o *argumento do bem da diversidade* (NUSSBAUM, 2000, p. 50): o mundo é rico pela pluralidade, pela inexistência de concepção única sobre um conjunto de categorias a serem defendidas. Exemplo conhecido seria a diversidade de línguas, que devem ser veementemente preservadas (NUSSBAUM, 1999b, p. 230). De fato, a beleza das diferenças linguísticas parece incontestável, mas o mesmo não pode ser dito em relação a práticas culturais nefastas, que subjagam mulheres e se encontram na base do baixo desenvolvimento feminino e na propensão à pobreza (DRÈZE; SEN, 1989, p. 55). Ademais, é importante que exista ao menos uma *estrutura transcultural de avaliação* para que se possa, acertadamente, aferir quais normais locais devem ou não ser mantidas (NUSSBAUM, 1999b, p. 230).

Finalmente, tem-se o *argumento do paternalismo* (NUSSBAUM, 2000, p. 51), segundo o qual o estabelecimento de normas transculturais desafia a condição de agente das pessoas, livres que devem ser para julgar o que é bom para si mesmas: decidir pela aplicação

de uma teoria universal, por melhor que ela fosse, seria equivalente a tratar os indivíduos como crianças (NUSSBAUM, 2000, p. 52).

Acontece que o próprio argumento fundamenta a adoção de princípios constitucionais básicos em todos os Estados que propugnem pela promoção da dignidade, em contexto de justiça social: somente com a seleção de regras e princípios situados na base da promoção da liberdade e da escolha é que as pessoas, em geral, e as mulheres, em específico, podem tornar-se agentes de suas próprias vidas. Assim, por exemplo, valorizar as liberdades religiosas, políticas e associativas é condição necessária para a livre escolha sobre questões fundamentais da vida (NUSSBAUM, 1999b, p. 231) – que podem, por sua vez, variar de cultura a cultura.

Se o argumento do paternalismo fosse suficiente de *per se* para afastar a adoção da *capabilities approach* como teoria normativa apta a fundamentar a atuação estatal no combate à feminização da pobreza, seria inevitável a conclusão de que qualquer declaração de direitos estabelecida pelas agências internacionais é, também, paternalista e, somente por isso, condenável (NUSSBAUM, 2000, p. 52).

É importante repisar que a adoção de uma teoria transcultural feminista não elimina as diferenças históricas, políticas e naturais entre as mulheres e que moldam escolhas e modos de viver muito distintos. Pode-se dizer, na verdade, que deve haver consenso (*overlap*) sobre os problemas comumente enfrentados por elas em todo o mundo e sobre as soluções aventadas para que possam ser, de fato, capazes de viver bem (NUSSBAUM, 1999a, p. 8). Assim, como teoria parcial da justiça humana, em perspectiva geral, e da feminina, em aporte específico, a abordagem das capacidades, pelas contribuições de Nussbaum, estimula a reflexão sobre problemas que assolam mulheres em todo mundo, recorrendo sobre o alívio da pobreza, da miséria e da dignidade das mulheres chefes de família.

Nessa direção, Susan Moller Okin (2003, p. 293) defende que a abordagem das capacidades é especialmente relevante para o enfrentamento da *vulnerabilidade das mulheres à pobreza* e da *vulnerabilidade das mulheres pobres*. Ao analisar três teorias de desenvolvimento humano em sua intersecção com a causa feminina – as de Brooke Ackerly (2000), de Amartya Sen e Martha Nussbaum – Okin verifica e confirma que é a *capabilities approach* que melhor verifica de qual maneira as desigualdades entre homens e mulheres contribuem para o crescimento da pobreza no mundo.

3.3 A FEMINIZAÇÃO DA POBREZA PELA MONOPARENTALIDADE

A Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial Sobre a Mulher, realizada em Pequim, em 1995, atestou que entre os grupos de mulheres mais pobres e desfavorecidas, situam-se as chefes de família (ONU MULHERES, 1995, p. 167; p. 205):

Essas tendências têm sido caracterizadas pela incidência de baixos salários, pouca ou nenhuma proteção sob as normas trabalhistas, condições deficientes de trabalho, particularmente com respeito à segurança e a saúde das mulheres, baixos níveis de especialização, a ausência de estabilidade no emprego e de seguridade social, tanto no setor formal quanto no informal. O desemprego das mulheres é um problema grave que está aumentando em muitos países e setores. As trabalhadoras jovens do setor informal e do setor rural, bem como as migrantes, continuam sendo as categorias menos protegidas pela legislação trabalhista e de imigração. As mulheres, particularmente aquelas que são chefes de família com crianças pequenas, têm possibilidades limitadas de emprego, devido, entre outras coisas, às condições inflexíveis de trabalho e a uma inadequada divisão das responsabilidades familiares com os homens e a sociedade. (ONU MULHERES, 1995, p. 205).

Além da feminização da pobreza que repercute sobre as unidades familiares tomadas como um todo, as desigualdades de gênero se intensificam quando verificadas no nível intradomiciliar. Estudo conduzido por Kanbur e Squire (1999, p. 12) confirmou que o coeficiente Gini, um dos mais utilizados para mensurar desigualdades entre os gêneros, aumentou 35 pontos percentuais em famílias rurais filipinas quando a ingestão calórica entre meninas e meninos dentro dos lares foi tomada em conta.

Em várias culturas, em situações de escassez, as mulheres e meninas são as que recebem menos comida e menos cuidados de saúde (OKIN, 2003, p. 284), não se olvidando os abortos realizados seletivamente em razão do sexo do bebê (NUSSBAUM, 2000, p. 7). Isso tudo levou Drèze e Sen (1989, p. 252) a projetarem o interessante índice das *missing women*: vários estudos apontam que as mulheres têm a tendência – quando lhes são garantidas condições adequadas de saúde e nutrição – de apresentar expectativa de vida maior do que os homens, de maneira que, em circunstâncias favoráveis, deveria haver, nos países periféricos, a proporção de 102,2 mulheres para cada 100 homens⁴⁴. Ocorre que a razão, na maior parte do mundo em desenvolvimento, é exatamente a oposta. Comparando-se o número de mulheres que existem em dado país ou região com o número que existiria caso a proporção entre os sexos fosse a mesma da África Subsaariana, chega-se ao índice, havendo, na América Latina, cerca de 4,4 milhões de “mulheres faltantes” (NUSSBAUM, 2000, p. 3).

⁴⁴ A razão de 102,2 mulheres para 100 homens é a proporção da África Subsaariana, que foi eleita como base de comparação para países em desenvolvimento. Essa relação entre mulheres e homens é alta em razão do papel central desempenhado por elas na atividade econômica, tornando-as aptas a obter alimentos – e, assim, qualidade de vida – quase tanto quanto os homens da região (NUSSBAUM, 2000, p. 3).

Conceituada a pobreza em sua multidimensionalidade, como propõe Sen (2010, p. 120), neste trabalho serão desafiadas as noções meramente econômicas, que traçam linhas de pobreza e se desdobram sobre a curva de Kuznets, segundo a qual o crescimento econômico leva, no longo prazo, à redução da miserabilidade (OKIN, 2003, p. 287), ignorando os múltiplos fatores que podem determinar privações. Para tanto, o conceito de feminização da pobreza, como definido pelo *International Poverty Centre* das Nações Unidas, será desenvolvido estabelecendo o paralelo entre as privações, como carência de capacidades, e os maiores índices de pobreza feminina.

A *feminização* indica um processo de aumento dos níveis de pobreza entre homens e mulheres ou entre domicílios chefiados por mulheres e aqueles chefiados por homens e casais (COSTA; PINHEIRO; MEDEIROS; QUEIROZ, 2005, p. 15-16), e, embora a constatação da existência desse *processo* – que, por definição, exige o aumento realizado através do tempo – seja controversa na literatura sobre a economia do desenvolvimento, os estudos apontam para a vulnerabilidade estática, fato que se aproxima do conceito de *sobrerrepresentação*, das mulheres chefes de família monoparental (BRADSHAW; CHANT; LINNEKER, 2019, p. 121; ANDRADE; MACHADO, 2018, p. 308; MOGHADAM, 2005, p. 2).

A família monoparental brasileira será igualmente tratada como categoria de estudo sociojurídico, para aproximar suas características conceituais da vulnerabilização e/ou hipervulnerabilidade. A partir dos conceitos de promoção e/ou proteção de seguridade social, como ventilados por Drèze e Sen (1991) em ensaio detalhado mais adiante, defender-se-á a atuação positiva do Estado enquanto fomentador de capacidades básicas.

3.3.1 a família monoparental feminina enquanto categoria de análise sociojurídica

Foi na França que exsurgiu, nas Ciências Sociais, a categoria das *famille monoparentale*, a partir dos estudos da socióloga Nadine Lefaucheur, nos anos 1980. Ante o crescente número desses arranjos nos censos populacionais daquele país, sem que houvesse o necessário acompanhamento desses estudos pelas ciências sociais – quase sempre, as análises científicas das questões relativas às mães celibatárias eram restringidas aos impactos psicológicos causados sobre os filhos que, na maioria dos casos, eram representados como *vítimas* de mães perturbadas ou desviantes (LEFAUCHEUR, 1980, p. 31) -, a autora buscou retirar a categoria das famílias monoparentais da ilegitimidade, inovando na Sociologia da Família (SANTOS, 2008, p. 27).

No artigo intitulado *Les familles monoparentales: des chiffres et des mots pour les dire*, Lefaucheur (1986, p. 173) discorre sobre o surgimento da expressão *famille monoparentale*. A socióloga esclarece que os censos dos anos 1960, na França, embora atestassem o grande número de arranjos familiares formados por mulheres sem cônjuge, não atribuíam a esses grupos uma nomenclatura uniforme, capaz de enquadrá-los numa só categoria. Em 1962, o censo apontou a existência “famílias biológicas que não incluem casais” (*familles biologiques ne comprenant pas de couples*); em 1968, cingiu-se a denominar esses núcleos como “famílias cujo chefe é mulher sem cônjuge” (*familles dont le chef est une femme sans conjoint*).

Todavia, o recrudescimento desses arranjos familiares no tecido social francês impôs sua necessária categorização: de 655.000, em 1968, o número de chefes de famílias monoparentais havia aumentado para 723.000, em 1975, naquele País (DUMONT, 1992, p. 1047). Ainda nos anos 1960, e considerando que entre todos os arranjos, aqueles caracterizados pela chefia feminina eram prevalentes entre todos os lares chefiados por um dos pais sem a presença do cônjuge, exsurgiu a expressão *femmes chefs de famille*, buscando alçar todas as formas de maternidade solitária ao patamar digno de cidadania, até então reservado a “viúvas de guerra” (*veuves de guerre*) e “viúvas chefes de família” (*veuves chefs de famille*) (LEFAUCHEUR, 1986, p. 174).

Em meados da década de 1970, a expressão *parente isolé* surge no cenário das políticas públicas francesas sob a forma do *allocation de parente isolé*, um programa de transferência de renda, criado em 1976, e destinado aos chefes de família que comprovassem debilidade econômica (LEFAUCHEUR, 1993, p. 174). É nesse contexto que se inicia a vinculação, na França - em parte, fidedigna à realidade; em parte estigmatizante - entre a expressão *parent isolé* e a propensão à pobreza (DUMONT, 1992, p. 1046). Para Lefaucheur (1986, p. 174), essa relação entre os pais e mães solitários e a pauperização, exponenciada pelo uso de uma só nomenclatura para tratar da categoria familiar e do benefício pecuniário a ela concedida, escamoteia a heterogeneidade desse grupo, que nem sempre é economicamente vulnerável. De mais a mais, essa expressão designa o indivíduo responsável pelo cuidado dos filhos, mas não o *núcleo familiar* merecedor de atenção das ciências sociais e – caso atestada sua fragilidade – do cuidado estatal (LEFAUCHEUR, 1986, p. 175).

A resistência de se estabelecer um termo unificado pra designar o núcleo familiar chefiado pela mãe solitária guarda relação com as escalas de dignidade atribuídas às mães celibatárias: no topo da hierarquia, quase equiparada às castas ou as freiras (LEFAUCHEUR, 1986, p. 175), situam-se as viúvas; no outro extremo, disputando com as prostitutas os últimos

degraus da escala da dignidade, estão as *filles-mère*, e o que ambas pudessem ter em comum – e que chamasse a atenção das ciências sociais e, posteriormente, do Direito – foi tornado invisível (SANTOS, 2008, p. 26).

Como categoria estatística, as *famille monoparentale* aparecem em 1982 na França (CREPIN, 2004, p. 2). A importância da categorização das famílias monoparentais, homogeneizando sob um único título as causas distintas de monoparentalidade, guarda relação com a necessidade de adaptação da legislação e instituições e de garantir a proteção aos arranjos familiares através de políticas de Estado. Não se olvide, ainda, que os processos de estigmatização a que muitas das mães sozinhas estão sujeitas – é suficiente pensar no grau de julgamento moral contido na expressão *mães solteiras* - somente podem ser enfrentados com a ampliação do conhecimento sobre os contornos dessa modalidade familiar, inicialmente pela Sociologia da Família e, em seguida, pela sua proteção efetiva pelo Direito.

É importante deixar bem vincado que *famílias chefiadas por mulheres* e *famílias monoparentais femininas* são fenômenos distintos. As primeiras referem-se à situação de mulheres que, embora vivam com um cônjuge ou companheiro, são identificadas como a *pessoa de referência* ou *pessoa responsável pela família*, isso é, aquela reconhecida pelos demais membros como a detentora da chefia familiar (MACEDO, 2008, p.390). No Brasil, a partir do Censo de 2010, o IBGE, atendendo a clamores dos estudos de gênero, deixou de designar a pessoa de referência como *chefe de família*, já que essa expressão, dada a matriz cultural patriarcal brasileira, acabava levando o respondente a apontar o homem como o responsável pela família, mesmo no caso de inatividade (IBGE, 2010, p.80).

Já as *famílias monoparentais femininas*, objetos desse trabalho, são famílias sem a presença de um homem adulto – seja em razão de divórcio, viuvez, separação ou não-casamento (SORJ; FONTES; 2008, p. 186). Não se olvide ainda das situações de monoparentalidade ocasionadas pelo encarceramento, pela participação em guerra ou pela emigração para outras cidades ou países por parte de um dos membros do casal (HERNÁNDEZ, 2013, p. 264).

A monoparentalidade deve ser vista como uma *fase*, ou *sequência* de vida, mais do que como uma permanência (ACS; LHOMMEAU; RAYNAUD, 2015, p. 3). Com efeito, em muitos casos, a família monoparental surge logo após a separação, o divórcio ou a viuvez, e, passado algum tempo, ocorre a reconstituição do núcleo, com o recasamento (SANTOS, 2008, p. 34). Em outras situações, todavia – sobretudo quando a chefia familiar solitária se dá em casos em que o casamento ou a coabitação nunca chegou a existir -, ela parece ser mais duradoura (HILL, 1986, p.23).

Em razão de seus contornos específicos, essa modalidade familiar exige a atenção distinta do Direito de família e dos direitos sociais, a considerar que elas enfrentam, com mais frequência que outras, o risco da pobreza e da precariedade social (LETABLIER, 2011).

3.3.2 A monoparentalidade como causa de vulnerabilização das mulheres

Para Bock (1993, p. 440-441), a maternidade desponta como um risco feminino para a pobreza tanto em relação a mulheres de classe média quanto para as de classe baixa. Porém, enquanto para as primeiras ser mãe estabelece dificuldade em relação à conciliação com o trabalho remunerado, para as segundas, não parece ter havido, ao longo da história, opção: a maioria das mulheres de camadas sociais inferiores *precisa* combinar ambas as atividades, e, quando se trata de chefes de família monoparental – sobretudo quando são muitos os filhos – a vulnerabilidade à pobreza se torna, na maioria das vezes, inevitável.

Nesse contexto, o movimento de mulheres – sob a abordagem feminista do bem-estar das mães intitulado de *maternalismo feminista* ou *feminismo materno* (BOCK, 1993, p. 441), que se desenvolveu sobretudo a partir do século XIX - passou a reivindicar um Estado de bem-estar e por uma cidadania que reconhecesse direitos e necessidades de mães, sobretudo das sozinhas, para fazer frente à sua vulnerabilidade. Graças ao movimento, importantes legislações e políticas sociais foram moldadas, a exemplo da *Cassa di maternità*, que surgiu na Itália, em 1910, como uma das primeiras intervenções públicas em matéria de bem-estar materno; ou da *The Maternity and Infant Act of 1921*, popularmente conhecida como Lei Sheppard-Towner, nos Estados Unidos.

O fundo de maternidade italiano, com efeito, exsurgiu da consciência de que a maternidade é condição merecedora de proteção jurídica – até então, o ordenamento jurídico daquele país era completamente lacônico sobre a questão (STRINATI, 2004, p. 511) -, e, a partir de então, reformas socialistas na legislação foram empreendidas para assegurar um período de licença compulsória para trabalhadoras da indústria, da agricultura e do comércio nas últimas seis semanas de gravidez e nas seis seguintes após o parto. A fim de subsidiar esse período de afastamento, a *Cassa di maternità* despontou como subsídio pago pelo Estado e financiado pelos próprios trabalhadores e trabalhadoras.

A *Sheppard-Towner Act*, por sua vez, adveio, no contexto de Primeira Guerra Mundial, momento em que a mortalidade materna nos Estados Unidos, embora em grande medida evitável, apresentava índices preocupantes. A fim de reverter esses números, o *Children's Bureau*, em 1917, apresentou um relatório em que recomendava um plano de

subsídios aos estados para serviços de saúde materno-infantil, como medida de bem-estar da administração Wilson (SCHLESINGER, 1967, p. 1035). Em 1918, a proposta foi apresentada ao Congresso e, após modificações da versão inicial, foi aprovado, em 1921, o texto final da *Maternity and Infant Act of 1921*.

Em outros países, nessa primeira metade do século XX, várias pautas feministas igualmente envidaram esforços para a necessidade de proteção à maternidade. Bock e Thane (1994, p. 15), estudando a autobiografia da feminista Vera Brittain, de 1953, prelecionaram que a questão feminina se tornou a própria essência do estado de bem-estar social, passando, as mulheres, *de meios para os fins dos homens para fins em si mesmas*, com que o reconhecimento da dignidade da maternidade e dos direitos de bem-estar das mulheres-mães (BOCK, 1993, p. 442).

Essas medidas welfaristas – então adotadas, sobretudo nos países europeus e nos Estados Unidos – não tiveram o condão de reduzir consideravelmente a disparidade de gênero e a pobreza de renda; todavia, tiveram o efeito de trazer à lume as necessidades inerentes à maternidade, iluminando, sobretudo, a pauta das mães solitárias e indicando a contribuição das mulheres para a formação dos Estados de bem-estar (BOCK, THANE, 1994, p. 6). Não se olvide, entretanto, que, ao longo do desenvolvimento desses Estados, notadamente após a Segunda-Guerra mundial, as pautas maternas passaram a manifestar tons paternalistas, no lugar de promoverem direitos condizentes com a condição de agente das mulheres. Para além disso, as reivindicações específicas da maternidade foram sendo assimiladas por demandas de grupos especiais genéricos e incorporados em textos legislativos isolados, aparentemente neutros à questão de gênero, e voltados abrangentemente para a proteção de crianças ou famílias – e não para mulheres, em específico.

No que toca ao surgimento da expressão *feminização da pobreza*, sua origem remonta ao trabalho da socióloga estadunidense e professora da *Universty of Washington* Diana M. Pearce, que, analisando dados estatísticos do início da década de 1950 e meados de 1970, em seu artigo intitulado *The feminization of poverty: Women, work, and welfare*, de 1978, verificou dois fenômenos distintos, porém relacionados: a) um aumento da proporção de mulheres entre os pobres; b) um aumento do número de domicílios chefiados por mulheres entre os pobres. Vale ressaltar que a pobreza considerada pela socióloga era, então, verificada unicamente sob o aspecto da carência de renda, mas o impacto dos estudos foi tão extraordinário, que, na década de 1990, a expressão passou a ser cunhada no vocabulário dos estudos de desenvolvimento.

Iniciando seu *paper* com a expressão “*poverty is rapidly becoming a female problem*”, Pearce (1978, p. 28) indicou que, em 1976, duas em cada três pessoas pobres – do contingente de 15 milhões, nos EUA –, eram mulheres acima de 16 anos. Desagregando os dados por raça e cor, a socióloga verificou que, apesar de as mulheres pretas corresponderem a apenas 6,1% da população total de 1975, elas perfaziam o montante de 17% de todos os pobres naquele ano.

Em 1950, os domicílios chefiados por mulheres nos EUA correspondiam a 10,1% de todas as unidades familiares, tendo esse número aumentado para 14% em 1976 – fato que estava diretamente relacionado a um contexto de mudanças demográficas, com a ampliação da expectativa de vida e do número de divórcios (PEARCE, 1978, p. 29). Correlacionado a esse fato, Pearce apontou a deterioração das condições de vida dessas mulheres, em termos de pobreza monetária, tendo verificado a desigualdade feminina em relação aos mecanismos de obtenção de renda – tanto em termos de acesso e permanência no mercado de trabalho, quanto em relação a contribuições previdenciárias – e às maneiras através das quais programas de governo ajudam a reproduzir e institucionalizar as desvantagens das mulheres em situação de pobreza.

Enquanto casadas ou conviventes, as mulheres podem desfrutar de uma parcela dos rendimentos do marido, mesmo quando são trabalhadoras remuneradas; com a separação, todavia, muitas delas são entregues à própria sorte. Em um estudo realizado em 1983, Pearce (1983, p. 70) detectou que, em 1975, apenas 25% das mulheres que preenchiam os requisitos para receber algum tipo de auxílio para o cuidado dos filhos de fato o recebiam – mas o valor era irrisório: a renda anual relativa aos benefícios não chegava a \$1.500 (hum mil e quinhentos dólares). A situação era ainda pior em caso de maternidade sem prévio casamento: apenas 5% dos pais prestavam alguma assistência a esses filhos *ilegítimos*.

A professora, nesse sentido, indicou que, entre 1950 e 1976, o número de famílias com renda abaixo do nível de pobreza e encabeçadas por mulheres dobrou, de maneira que, em 1977, quase metade de todas as famílias pobres estadunidenses eram *women-headed households* (PEARCE, 1978, p. 28) – nesse ínterim, o número de famílias chefiadas por homens vivendo na pobreza caiu de 3.2 milhões para 2,6 milhões (PETERSON, 1987, p. 329). Buscando aferir o impacto de programas de bem-estar sobre essas mães, Pearce não fugiu à crítica de que as iniciativas welfaristas não teriam o condão de reverter o status de vulnerabilidade desses grupos populacionais; antes, tratava-se de um sistema que reuniria uma

mão-de-obra feminina estigmatizada, assediada e degradada, de maneira que muitas buscariam ansiosamente trocar *a pobreza do bem-estar* pela pobreza salarial⁴⁵.

Quando, nos anos 1980, após o impulso inicial provocado por Pearce, os debates acadêmicos sobre o tema se ampliaram nos Estados Unidos, a tônica apresentada era de crítica à dependência estatal da mãe solitária - dado o contexto de reformas neoconservadoras que punham em xeque as políticas sociais vigentes. Sem maiores considerações iniciais sobre efeitos macroestruturais, incluindo aspectos de raça, nacionalidade e cor, que determinavam ou contribuíam para a vulnerabilização dessas mulheres, as pesquisas acadêmicas foram chamadas a reestruturar e ampliar seu foco de investigação, sobretudo a partir da instituição, pela ONU, da década da mulher, de 1975 a 1985 (AGUILLAR, 2011, p. 128). A discussão, agora, procura tirar a mãe solitária da posição de vítima ou de simples dependente do atuar estatal para buscar, mais profundamente, quem define a participação feminina nas soluções de crises estatais, e em quais condições essa participação é dada e/ou fomentada (LEON; DEERE, 2001, p.4).

Na década seguinte, o debate sobre a feminização da pobreza transcende as fronteiras estadunidenses e toma conta do cenário mundial, na literatura sobre desenvolvimento, sobre políticas sociais e sobre direitos humanos (COSTA et al, 2005, p.8). Assim é que a Quarta Conferência Mundial das Nações Unidas sobre a Mulher, ocorrida em 1995, ao estatuir que as mulheres correspondiam a 70% dos pobres do mundo, cogitou a ideia de que as mulheres, por razões históricas e macroestruturais, que remontam aos sistemas de sexo/gênero nos quais o sexo masculino é posto hierarquicamente sobre o feminino, estariam sobrerrepresentadas entre os pobres (CHANT, 2012, p.1). O Relatório de Desenvolvimento Humano de 1995 (PNUD, 1995, p. III), nesse mesmo sentido, reafirmou a prevalência de mulheres sobre homens entre os pobres do mundo, especialmente nos países em desenvolvimento.

Já a Plataforma de Ação de Pequim, advinda da Quarta Conferência, de 1995, parece mais alinhar a feminização da pobreza com um *processo* através do qual, globalmente, é verificado um aumento desproporcional de mulheres pobres em comparação com os homens, estabelecendo, como uma de suas doze prioridades, a abordagem do fardo “persistente e crescente da pobreza sobre as mulheres” (ONU, 1995, p. 4).

⁴⁵ Pearce percebeu que o sistema welfarista estadunidense vigente à época de sua pesquisa não fomentava a desocupação feminina: 90% das beneficiárias teriam trabalhado em algum momento, mesmo enquanto recebiam o auxílio *AFCD* (*Aid to Families with Dependent Children*). Ocorre que o valor do benefício era tão baixo, e suas beneficiárias, quando inseridas na força de trabalho, sujeitas a serviços tão precários, que o impacto era insuficiente para a reversão do fenômeno da feminização da pobreza (PEARCE, 1978, p. 33).

Quando Pearce, em seu estudo inicial de 1978, provocou o urgente debate sobre a vulnerabilidade feminina à pobreza em todo o mundo, foram apontados três dados que, juntos, passaram a ser indicados como critérios para a ocorrência da feminização da pobreza, a saber (PEARCE, 1978, p. 28): a) as mulheres são mais pobres que os homens; b) a pobreza, ao longo do tempo, incide mais contundentemente sobre as mulheres que sobre os homens; e c) a pobreza recrudesciente entre as mulheres está diretamente associada à feminização da chefia familiar.

Todavia, no que tange ao primeiro elemento, é importante ressaltar que a constatação de que as *mulheres são mais pobres que os homens*, a rigor, é estática, indo de encontro ao dinamismo inerente à ideia de *feminização* – que denota um processo verificado entre dois pontos na história (COSTA et al, 2005, p.6). Assim, ao se perceber que mulheres ou domicílios por elas chefiados são mais numerosos que os homens ou domicílios chefiados por homens, parece mais adequado a utilização do vocábulo *sobrerrepresentação* feminina ou de domicílios chefiados por mães sozinhas entre os pobres.

E é assim que a expressão *feminization of poverty* tem sido utilizada sem grandes questionamentos enquanto diagnóstico de problemas sociais que explicita a desigualdade das condições de vida entre homens e mulheres – e, nesse sentido, seu uso, mesmo sem adequado critério, parece de extrema relevância para trazer ao debate público a perspectiva de gênero na modulação das legislações e das políticas sociais, por todo o mundo. Todavia, o emprego indiscriminado da *feminização da pobreza* pode obscurecer alguns processos que essa categoria busca designar com especificidade – além de obnubilar sua capacidade estatística de refletir as modificações e exponenciação à vulnerabilidade de alguns grupos de mulheres ou de domicílios por elas chefiados aos *processos* de pauperização, sobretudo em países em desenvolvimento.

Nessa linha, a feminização da pobreza alude, em verdade, a um processo através do qual, ao longo do tempo, as mulheres, ou os domicílios por elas chefiados, sofrem um aumento da pobreza em relação aos homens ou aos lares por eles chefiados. De fato, o fenômeno observado por Pearce (1978) deu-se não somente pelas modificações na paisagem social estadunidense, com mudança da composição demográfica que determinou uma elevação na proporção de famílias chefiadas por *single mothers*, mas também – e sobretudo – devido ao *aumento da diferença da incidência da pobreza* entre as famílias encabeçadas por homens e aquelas cuja pessoa de referência era a mulher (COSTA et al, 2005, p. 9): enquanto as primeiras entidades familiares apresentavam índices de pobreza em decréscimo, os

domicílios chefiados por mães sozinhas tiveram menor redução durante o lapso temporal considerado.

É justamente nessa diferença, que onera as famílias monoparentais femininas com maior ênfase, que reside o conceito da feminização da pobreza, e é por isso que a expressão deve ter seu emprego restrito a análises em dimensões temporais. Nessa esteira, Northrop (1990, p.145), concentrando seu estudo sobre famílias monoparentais femininas – excluindo, portanto, do conceito, as mulheres tomadas individualmente, sem relação com a unidade domiciliar -, conceituou a feminização da pobreza como um processo através do qual a insuficiência de renda tornou-se mais concentrada entre indivíduos morando em lares chefiados por mulheres. Subjacente ao fenômeno, a autora identificou a segregação sexual no mercado de trabalho e os padrões variados de crescimento em setores diferentes da economia (NORTHROP, 1990, p. 146).

Foi também essa a definição empregada por Pressman (1998), ao analisar as causas da transformação da pobreza nos Estados Unidos. Se até 1960 a pobreza tinha *a cara* de um casal idoso vivendo numa cidade do interior – “*a Picture of the poor a quarter century ago would show and elderly couple living in Appalachia*” -, entre meados da década de 1960 e 1975, ela passou a se parecer com uma família chefiada por mulher sem cônjuge vivendo em áreas urbanas – sobretudo em razão de um sistema securitário que foi amplamente desenvolvido para assegurar condições melhores para a velhice, aliado ao êxodo rural da década de 1970 (PRESSMAN, 1988, p. 57).

É ainda de se salientar que os trabalhos sobre feminização da pobreza devem ser separados de acordo com os sujeitos analisados para a constatação do fenômeno. No trabalho inicial de Pearce (1978, p. 32), a distinção já era feita, contrapondo, de um lado, o aumento da pobreza entre mulheres e homens, ao longo do tempo; e, de outro, domicílios chefiados por mulheres e aqueles chefiados por homens. Essa distinção também é promovida pelo *International Poverty Centre* (IPC) do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, para quem a feminização da pobreza é uma *mudança nos níveis de pauperização* que tem um viés contra mulheres ou famílias por elas chefiadas (MEDEIROS; COSTA, 2008, p. 157).

O enfoque dado nessa pesquisa é à *família* encabeçada por mãe solitária – sem excluir, de todo, as pessoas individualmente consideradas - porque o *conjunto familiar* parece estar em maior desvantagem, considerando que a pobreza, nesse caso, transcende a condição da mulher para colocar em risco os filhos e demais dependentes da provedora – fenômeno conhecido como *transmissão intergeracional da desvantagem* (*inter-generational transmission of disadvantage*) (CHANT, 2007, p. 21).

E o que parece unívoco na literatura sobre a feminização da pobreza pela monoparentalidade (CHANT, 1997a; 1997b; 2007; 2012; MOGHADAM, 1997; FUKUDA-PARR, 1999; BRADSHAW; CHANT, LINNEKER, 2019) é que determinados fatores contribuem irremediavelmente com o fenômeno. Embora haja divergência sobre a quantidade e a discriminação exata desses elementos, alguns se mantêm constantes, a saber:

- a) Mudanças demográficas nas estruturas familiares, com ampliação de divórcios, separações e maternidade sem conjugalidade;
- b) A divisão sexual do trabalho não remunerado, que faz recair sobre as mães uma invisível e desigual carga na criação dos filhos - com a correlata dificuldade de conciliação entre cuidados reprodutivos e trabalho remunerado, e o socorro ao trabalho em tempo parcial;
- c) As díspares condições de acesso e permanência no mercado de trabalho, com a segregação ocupacional, salários menores em relação à média masculina e maiores índices de desemprego;
- d) Para as mulheres de baixa escolaridade e qualificação, cite-se ainda a maior tendência à concentração em setores precarizados;
- e) Normas sociais que, ao redor do mundo, permanecem resistentes à reversão de estruturas culturais patriarcais;
- f) A deficiência dos Estados de Bem-estar social, sobretudo após a crise financeira mundial de 2008, e, atualmente, endossada pela pandemia da COVID-19 (ONU; 2020a, p. 4).

Ora, se um domicílio é formado por uma mulher sem cônjuge ou companheiro e por filhos menores – e tomando-se em conta que no Brasil, é comum, conforme afirma Santos (2008, p. 34), mesmo na camada pobre da população, que os jovens a partir dos 14 anos permaneçam sem trabalhar, em virtude da valorização da formação escolar no mercado de trabalho – é de se verificar que a pobreza de renda pode ser facilmente atribuída a essa unidade familiar. Seja em virtude da discriminação, seja em virtude da segmentação no mercado de trabalho (COSTA et al, 2005, p. 7-8), a condição de única provedora faz com que essa mãe solitária esteja inserida no debate nacional e internacional sobre pobreza e questão de gênero.

Dessa forma, a divisão sexual do trabalho, que insere as mulheres em ocupações específicas, em grupos menos remunerados – mesmo exercendo as mesmas atividades que os homens -, com maior carga de trabalho prestado gratuitamente e em sub-representações

políticas (BIROLI, 2018, p. 23), aliada às questões de raça e classe social, precisa ser tomada em conta quando se procura entender a monoparentalidade como causa de vulnerabilização feminina.

No que tange ao acesso e permanência no mercado de trabalho, as mulheres se apresentam em condições patentemente desiguais. Segundo a Síntese de Indicadores Sociais (SIS) do IBGE (2020a, p.8), no Brasil, elas ainda figuram entre os grupos populacionais mais propensos à informalidade e/ou ao desemprego. Com efeito, em 2019, enquanto o nível de ocupação⁴⁶ masculino foi de 65,5%, o feminino foi de apenas 46,1% (IBGE, 2020a, p. 29). A nível mundial, em 2020, apenas 47% das mulheres em idade produtiva estavam ocupadas, contra 74% de homens (ONU, 2020b, *online*).

Com a segregação de dados por faixa etária e sexo, no contexto brasileiro, verificou-se que as mulheres de 25 a 49 anos vivendo com crianças de até 3 anos tiveram um índice de ocupação de 54,6% - contra 89,2% dos homens. Indo além, e dividindo-se os dados por raça, as mulheres pretas ou pardas representavam apenas 49,7% do total de ocupadas com crianças pequenas (IBGE, 2020b, p.3). Os indicadores também demonstram essa desigualdade no que toca à participação na força de trabalho: enquanto os homens representavam 73,7% dos participantes, as mulheres ocupavam uma proporção de apenas 54,5% (IBGE, 2020b, p. 1).

Frise-se, ainda, que dos 6,3 milhões de trabalhadores em serviços domésticos em 2019 – contingente que coloca o Brasil numa estrutura produtiva típica de economias subdesenvolvidas, nas quais esse tipo de trabalho é abundante (GARCIA CASTRO, 1988, p. 101) –, 5,8 milhões era mulheres. Do montante total, 66,6% são pessoas pretas ou pardas (IBGE, 2020a, p. 30).

O tempo que as mulheres gastam com afazeres domésticos e/ou cuidados de pessoas se insere no rol de explicações para os maiores níveis de desocupação feminina: em 2019, com efeito, as mulheres dedicaram 21,4 horas a essas funções, contra apenas 11 horas exercidas pelos homens. Com o recorte de raça, as mulheres pretas ou pardas foram as mais oneradas, com 22 horas semanais, contra 20,7 horas de dedicação doméstica de mulheres brancas (IBGE, 2020b, p. 3). Parece ter razão Saffioti (2013, p. 133), para quem as brancas, majoritariamente representadas na classe dominante, puderam dispor concreta e livremente da força de trabalho de mulheres da classe dominada.

⁴⁶ Para o IBGE, o conceito de ocupação transita em torno do exercício de atividade profissional, remunerada ou não, formal ou informal. Não se confunde com a participação na força de trabalho, que se refere às pessoas que têm idade para trabalhar – a partir de 14 anos – e que estão trabalhando ou procurando trabalho. Assim, por exemplo, é possível que uma pessoa esteja desocupada, mas participando da força de trabalho, pois que à procura de emprego.

É notável que essas proporções aumentaram ao longo do tempo. Na primeira edição do estudo *Estatísticas de Gênero: indicadores sociais das mulheres no Brasil*, publicado pelo IBGE em 2018, que aferiu o tempo dedicado pelas mulheres ao trabalho doméstico no ano de 2016, em relação aos homens, foi constatado que elas perfaziam um total de 18,1 horas de atividades de cuidados de pessoas e/ou do lar, contra 10,5 horas desempenhadas pelos homens (uma diferença de cerca de 73% entre os gêneros) (IBGE, 2018, p. 3). O aumento de horas dedicadas a esses afazeres pode repercutir sobre a disponibilidade de tempo para o exercício de funções remuneradas pelas mulheres, sobretudo para as chefes de família monoparental – e, assim, esse pode ser um dado relevante para a aferição da feminização da pobreza no Brasil.

De fato, quanto menor a renda domiciliar *per capita*, maior o número de horas dedicadas ao trabalho doméstico não remunerado: as mulheres que fazem parte dos 20% da população com os menores rendimentos desempenham até 24,1 horas por semana nessas tarefas, contra 18,2 horas das mulheres que pertencem aos estratos mais elevados da população (IBGE, 2020b, p. 3). Isso significa que quanto maior a riqueza de renda, maior a possibilidade de delegar essas atribuições domésticas para outras pessoas, com a contratação de mão de obra ou com o recurso a escolas e creches para as crianças.

Com a dificuldade de custear esses serviços que terceirizam o trabalho doméstico não remunerado, as chefes de família monoparental acabam obrigadas a dedicar menos tempo às funções remuneradas: é comum que as mulheres pobres trabalhem apenas meio período, como forma de acomodar o exercício de funções remuneradas e as tarefas domésticas (LAVINAS, Lena; COBO, Barbara; Veiga, Aline, 2019). Com efeito, em 2019, 1/3 das mulheres ocupavam trabalhos parciais, contra apenas 15,6% de homens (IBGE, 2020b, p. 4). Na desagregação por raça, 32,7% das mulheres eram negras, contra 26% de brancas (IBGE, 2020b, p. 5). Analisando os dados disponibilizados pelo IBGE em 2018, que se referem à PNAD contínua de 2016, 28,2% de mulheres trabalhavam apenas 30h por semana, contra 14,1% de homens. Dividindo-se os indicadores por raça, 25% de mulheres brancas trabalhavam em regime parcial, contra 31,3% de pretas ou pardas (IBGE, 2018, p. 4).

Essas desigualdades estabelecidas a partir da divisão sexual do trabalho – que, repise-se, precisa ser tomada em conta com eixos que determinam padrões cruzados de exploração, como raça e classe social – implicam em rendimentos acentuadamente díspares entre os sexos. Isso pode ser explicado através do fenômeno da segregação ocupacional, a partir do qual mulheres e homens ocupam funções diferentes, com maior incidência de homens em funções prestigiadas – e mais bem pagas (KLEINJANS; KRASSEL; DUKES, 2017, p. 565).

No Brasil, em 2019, as mulheres auferiram apenas $\frac{3}{4}$ dos rendimentos dos homens: a razão mulheres/homens do rendimento habitual médio mensal de todos os trabalhos foi de 77,7% (IBGE, 2020b, p. 5).

Corroborando a hipótese do *processo* de feminização da pobreza, verificou-se que, em 2012, a razão mulheres/homens em relação ao rendimento habitual médio mensal de todos os trabalhos era de apenas 73,7%. Esse montante passou para 73,5% em 2013; aumentou para 74,6% em 2014; chegou a 75,6% em 2015 e, em 2016, registrou-se o percentual de 76,5%. (IBGE, 2018, p. 5).

Dados globais recentes, do ano de 2020, coletados pela ONU (2020, s/p), demonstram que mães sozinhas com filhos de até 6 anos são mais propensas que as casadas ou conviventes a participarem da força de trabalho, considerando que são a única responsável pela manutenção da família. Esse fator, isoladamente, todavia, não consegue suplantiar as desigualdades cruzadas oriundas da divisão sexual do trabalho e de suas consequências: embora inseridas no mercado de trabalho, ganham menos que os homens, não contam com o rendimento complementar do cônjuge e precisam desempenhar jornadas mais curtas, para conciliarem o cuidado solitário com os filhos.

Para que possam trabalhar remuneradamente, precisam delegar o cuidado da prole a outras pessoas – em geral, a outras mulheres (SOUSA; GUEDES, 2016, p.129). Quando presentes os avós ou outros membros da família, a terceirização do cuidado se dá com menor carga para as mães; quando, todavia, não se pode contar com essa rede de apoio, faz-se necessário o socorro a creches e pré-escolas – que, nem sempre, são acessíveis na rede pública, considerando a alta demanda e a carência de vagas (COUTINHO; DRAGONE SILVEIRA, p.65). Como consequência, é frequente a necessidade de contratação de babás ou o custeio de *daycare* privado (TRONTO, 2007, p. 300), ampliando os gastos para quem já se encontra em desvantagem – e, assim, contribuindo para o processo de feminização da pobreza.

Cite-se que a CEPAL (2021, p. 73) projetou um aumento de 22 milhões de pobres na América Latina em 2020, com uma elevação da pobreza e da pobreza extrema inéditos nos últimos 12 e 20 anos, respectivamente. O recrudescimento dos níveis gerais de pauperização de renda impacta no aumento do processo de feminização da pobreza, com ampliação dos níveis de desigualdades entre sexos e diminuição da participação da mulher no mercado de trabalho.

As camadas de baixa renda em toda a região aumentaram em torno de 4,5% - chegando ao preocupante número de 61% da população latino-americana. Cerca de 115

milhões de indivíduos – 59 milhões dos quais pertencentes à camada média - relataram piora em sua situação econômica (CEPAL, 2021. p. 73).

Mundialmente, a projeção das Nações Unidas é de um aumento, pela pandemia da COVID-19, de até meio bilhão de pessoas entre os pobres – o equivalente a 8% da população total (ONU, 2021, p. *online*). No Brasil, de acordo com os dados do FGV Social, a pandemia triplicou o número de pobres em apenas seis meses: de 9 milhões e meio de brasileiros(as) vivendo na pobreza em agosto de 2020, o contingente passou para 27 milhões em fevereiro de 2021.

3.3.3 a multidimensionalidade do conceito de pobreza: pobreza enquanto carência de capacidades

A redistribuição da riqueza é tema controverso. A tributação de grandes fortunas ou a reforma agrária radical são, não raro, temas evitados mesmo pelas agências internacionais que fomentam o desenvolvimento humano – o Banco Mundial, por exemplo, fala em igualdade de *oportunidades*, não de *resultados* (GREEN, 2008, p. 4). É mais palatável e melhor aceito tratar da pobreza do que da desigualdade⁴⁷, e é por isso que esse trabalho, embora transite em torno dos abismos entre mulheres e homens e suas famílias no que tange às carências de condições adequadas de vida, trata da pobreza como categoria fundamental.

De fato, eliminar a pobreza é uma questão reconhecidamente urgente na política do desenvolvimento internacional: erradicá-la, inclusive, é o Primeiro Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS1) da Agenda 2030 da ONU. A Agenda 2030, que despontou como um plano de ação para pessoas, para o planeta e a prosperidade – e consubstancia uma revisão dos antigos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, de 2000 - reconhece que o enfrentamento à pobreza em todas as suas manifestações, incluindo a pobreza extrema, é o maior desafio global e condição indispensável para o desenvolvimento sustentável (ONU, 2015, p. *online*).

⁴⁷ Nessa esteira, Sen, em vários estudos (1981; 1984) estabelece a diferença entre pobreza e desigualdade: enquanto a segunda é relativa, a pobreza, vista como carência de capacidades, é absoluta. O fato de alguém ter um padrão de vida mais baixo do que outrem não é suficiente para caracteriza a privação. Seria no mínimo equivocado dizer que *x* é pobre porque somente consegue adquirir um carro na vida - enquanto *y* consegue comprar dois por mês (SEN, 1984, p. 333). O que há, entre *x* e *y* é patente desigualdade; mas pensar em pobreza deve exigir uma uniformidade paramétrica que a torne absoluta, para que a avaliação seja uniforme em qualquer parte do mundo e em qualquer espectro cultural. A abordagem das capacidades e dos intitamentos parece oferecer essa uniformidade.

Em abordagem conservadora, a pobreza é vista como privação da renda necessária para se viver uma vida digna (ATKINSON, 2019, p. 29). Estabelecer padrões de medidas da privação, com conceitos, metodologia e dados adequados parece relevante para que se torne possível, em nível nacional, internacional e transnacional, o delineamento de políticas para que seu combate - sobretudo da pobreza extrema - possa ser eficaz. Porém, certo é que comparar padrões de vida de pessoas muito distintas, advindas de sistemas econômicos e culturas diferentes, parece desafiador, e é por isso que as agências internacionais, como o Banco Mundial, adotam *a linha internacional da pobreza* como um limiar abaixo do qual diferentes pessoas, de diferentes países, e em diferentes momentos da história, possam ser consideradas pobres (ATKINSON; MARLIER, 2010, p. 109).

Nessa esteira, em 2011, o Banco Mundial, revisando o parâmetro anteriormente estabelecido de \$1,25 (um dólar e vinte e cinco centavos) ao dia (THE WORLD BANK, 2013, p.11) fixou o valor de \$1,90 (um dólar e noventa centavos) por pessoa ao dia como a linha internacional da pobreza. (THE WORLD BANK, 2015a, p. 1). Esse montante, embora calculado em dólares, é convertido nas moedas locais de cada país quando da realização da mensuração nacional da pobreza, a fim de resguardar a paridade do poder de compra (PPP) (THE WORLD BANK, 2015b, p. 6).

Mas, fato é que a pobreza é muito mais que carência de renda e isso se torna claro inclusive quando as pessoas que vivem na privação são chamadas a defini-la: aí, a pobreza é percebida como *impotência, exclusão dos processos decisórios públicos, frustração, falta de acessos a serviços públicos e oportunidades sociais, óbices à consecução de créditos e ao alcance do sistema financeiro* (GREEN, 2008, p. 7) – e não apenas como carência de recursos financeiros. É nesse sentido que Chambers (1997, p. 231-214) divide o mundo em *uppers* e *lowers*, em referência direta à multiplicidade de subjugações e distribuições desiguais de poder entre homens, mulheres, grupos étnicos e raciais e classes sociais. Pobreza, portanto, é um universo que determina privações e carências de múltiplas naturezas – inclusive de poder - e é sobre essa multiplicidade de aspectos que esse trabalho agora se abebera.

Com efeito, as vidas humanas podem ser empobrecidas de várias maneiras, e não parece haver sinonímia entre a pobreza de renda e as amplas formas através das quais as pessoas podem sofrer privações de seu bem-estar (EVANS; NOGALES; ROBSON, 2020, p.1). Questões de saúde, educação, gênero, justiça racial e mortalidade são obnubiladas quando a qualidade de vida é medida em termos da riqueza de um país – a exemplo das abordagens que tomam em conta o Produto Nacional/Interno Bruto (NUSSBAUM, 2006b, p. 47).

E foi a aceitação irrefutável da curva de Kuznets, segundo a qual o crescimento do produto econômico do país (PIB) era o que garantiria a redução da pobreza, ainda que, no curto prazo, pudesse ampliar a desigualdade econômica (OKIN, 2003, p. 287), que levou muitos formuladores de políticas sociais e economistas a reduzirem o amplo espectro da privação. Apesar de, desde os anos 70, estudos terem sido iniciados para refutá-la, a curva de Kuznets permaneceu persistente até há pouco tempo⁴⁸.

A ampla utilização desse cálculo pode ser justificada pela facilidade e pela exatidão da medida: a partir da definição de uma renda relativa à linha da pobreza, identifica-se a quantidade de pobres em determinada população. Depois, é suficiente calcular a proporção da taxa de incidência (*head-count ratio*) (SEN, 2001, p. 166) em relação ao restante da população, chegando-se, assim, ao resultado do índice de pobreza daquela sociedade. Ocorre que essa abordagem ignora as variações infundáveis entre os que se situam abaixo da linha, de maneira que a distribuição de renda entre os pobres pode ser muito desigual (SEN, 2001, p. 166), o que pode levar a distorções de políticas antipobreza.

Foi somente na década de 1990, graças a estudos de Amartya Sen, Irma Adelman, Taft Morris e de economistas feministas como Nancy Folbre, Carolyn Moser e Brooke Ackery⁴⁹, que o paradigma se modificou para albergar a *real qualidade de vida das pessoas* – com especial atenção dada aos pobres, perpassando por considerações de gênero e desigualdades. A partir de então, a liberdade, os funcionamentos, as capacidades, o bem-estar e a condição de agente das mulheres passaram a ser elementos indispensáveis para a adequada mensuração da pobreza, em suas múltiplas facetas, e para a construção de um progresso que transcende o crescimento econômico e se materializa como um desenvolvimento plural, verdadeiramente humano.

Nessa linha, Amartya Sen (2010, p.120), a partir de sua abordagem das capacidades, e verificando que a vantagem de cada indivíduo é mais bem analisada sob a forma da liberdade real de se viver da vida que se valorize, adota a investigação da pobreza em visão

⁴⁸ O próprio Simon Kuznets, anos depois, reconheceu que sua teoria somente seria adequada aplicável a países desenvolvidos: “O papel é talvez 5% de informação empírica e 95% de especulação, parte dela possivelmente contaminada por ilusões”. (KUZNETS, 1955, p. 26).

⁴⁹ Ver Ester Boserup, *Woman's Role in Economic Development* (Londres: Earthscan, 1970); Daisy Dwyer e Judith Bruce, *A Home Divided: Women and Income in the Third World* (Stanford University Press, 1988); Nancy Folbre, “*The Black Four of Hearts*”; Carolyn Moser, *Gender Planning and Development: Theory, Practice, and Training* (New York Routledge, 1993); Naila Kabeer, *Reversed Realities*; Irene Tinker, “O Impacto Adverso do Desenvolvimento nas Mulheres”, em *Mulheres e Desenvolvimento Mundial*, ed. Tinker e Michelle Bramsen (New York Praeger, 1976), também Tinker, ed., *Persistent Inequalities: Women and World Development* (Oxford University Press, 1990); Sen and Grown, *Development, Crisis and Alternative Visions*.

multidimensional: a privação, para o autor, é melhor visualizada sob a forma de *carência de capacidades*. Em diversas obras, Sen (1985, 1987, 1993, 1995, 1998) criticou a literatura sobre a economia do bem-estar por seu foco exclusivo sobre a renda.

Em *Ética a Nicômaco*, Aristóteles (1991, p. 10) distingue fins e meios, destacando que a riqueza é útil unicamente na medida em que pode proporcionar uma vida feliz: “Quanto à vida consagrada ao ganho, é uma vida forçada, e a riqueza não é evidentemente o bem que procuramos: é algo de útil, nada mais, e ambicionado no interesse de outra coisa”. A boa vida humana, para o estagirita, deveria ser analisada sob o ponto de vista de uma vida rica de *funções e atividades* (ARISTÓTELES, 1991, p. 16).

De fato, uma renda inadequada é condição predisponente de uma vida de privações (SEN, 2010, p. 120), porém a relação entre privação de dinheiro e uma vida que se tem razão para valorizar sofre influência de outras variáveis que transcendem os aspectos monetários. A visão da pobreza limitada à análise da renda, com a identificação de uma linha de pobreza invariável interpessoalmente, pode levar a resultados essencialmente equivocados (SEN, 1993, p. 41), a considerar, por exemplo, que ela desconsidera desigualdades fundamentais no desenvolvimento humano que atuam direta e imediatamente no aumento da pobreza, como disparidades na saúde, na educação, na dignidade e no respeito aos direitos humanos (PNUD, 2019, p. 5).

Vista a pobreza como privação de capacidades, a baixa renda, pois, é analisada do ponto de vista de sua instrumentalidade (DRÈZE; SEN, 1989, p. 13): a carência que determina a pobreza multidimensional atinge capacidades que são importantes intrinsecamente para que a vida humana seja vivida em sua inteira dignidade. Nesse sentido, Sen (1980, p.) adota o argumento de Rawls (1971, p. 90) sobre a instrumentalidade dos bens sociais primários, mas vai além, para defender o desenvolvimento como liberdade.

Não refuta, todavia, que grandes crises econômicas – como a iniciada em 1997, na Ásia, ou a do final dos anos 1980 e início dos anos 1990, na Rússia – foram motivadas precisamente pelo declínio generalizado da renda da população (no primeiro caso, pelas demissões em massa sem mecanismos de proteção social suficientes para fazer frente ao quadro; no segundo, graças a políticas de privatizações fracassadas) (SEN, 2006, p. 33). Porém, o economista enfatiza em diversas obras que o espaço da renda constitui base informacional insuficiente para a mensuração da pobreza.

Para Sen (2010, p. 125), são componentes essenciais do desenvolvimento, entre outros, a alfabetização generalizada - que somente é possibilitada com a educação pública obrigatória – e a saúde básica promovida para todos os cidadãos, alcançável mediante

sistemas de saúde eficientemente mantidos com financiamentos públicos (OKIN, 2003, p. 290). Da mesma maneira, o economista aponta a vinculação necessária entre aumentos de taxa de alfabetização feminina e queda da fertilidade (2010, p.124). Em Sen, a posituação e a implementação de direitos civis, políticos e sociais, portanto, consubstanciam faces de uma mesma moeda em relação ao desenvolvimento e ao combate à pobreza multifatorial.

Há, portanto, outros instrumentos, além do dinheiro, necessários para que a vida seja valorizável, de maneira que a renda não é o único meio de geração e capacidades (SEN, 2010, p. 120). Os funcionamentos efetivamente alcançados pelas pessoas são, pois, facilitados pela renda e pela riqueza (PNUD, 2019, p. 30), mas dependem da realização de outras capacidades importantes.

Sen (2010, p. 121) indica a existência de um acoplamento⁵⁰ de desvantagens que pode incidir sobre a privação da renda e a adversidade na conversão de renda em funcionamentos. Assim, ao mesmo tempo em que a idade avançada pode reduzir a possibilidade de um indivíduo de ganhar rendimentos – em virtude, por exemplo, da exclusão dos mais velhos do mercado de trabalho –, pode, ainda, dificultar a conversão de renda em capacidade, a considerar que uma senhora idosa, no exemplo dado, necessitará de mais dinheiro para atingir os mesmos níveis de funcionamentos⁵¹ que uma mulher jovem: precisará de mais remédios, cuidados médicos mais custosos e maior assistência.

Atente-se, todavia, para o fato de que até mesmo uma abordagem da pobreza focada em rendimentos exige a análise de outros fatores. Uma criança nascida em uma família economicamente desfavorecida poderá não atingir níveis educacionais compatíveis com as crescentes exigências do mercado de trabalho: em sua vida adulta, é muito provável que aufera rendimentos inferiores aos trabalhadores provenientes de famílias abastadas (PNUD, 2019, p. 5).

Da mesma forma que a renda, alimentos são também instrumentais em relação à geração de capacidades. A relação entre a ingestão de nutrientes e o desempenho nutricional pode ser muito variável (DRÉZE; SEN, 1989, p. 13): além de sofrer interferências de características como sexo, idade, gravidez, taxas metabólicas, condições climáticas e

⁵⁰ Ver SMITH, James, P. *Healthy Bodies and Thick Wallets: The Dual Relation between Health and Economic Status*. *Journal of Economic Perspectives*, [s.l.], v. 13, n. 2, p. 145-166, 1999. Disponível em: <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/jep.13.2.145>. Acesso em 10 jan. 2021.

⁵¹ Ver COX, P. *The Aged in the Welfare State*. By Peter Townsend and Dorothy Wedderburn [Pp. 150. London: G. Bell & Sons Ltd. 1965. 21s.]. *Journal of the Institute of Actuaries*, [s.l.], v. 92, n. 1, p. 114, Jun. 1966. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-the-institute-of-actuaries/article/abs/the-aged-in-the-welfare-state-by-townsend-peter-and-wedderburn-dorothy-pp-150-london-g-bell-sons-ltd-1965-21s/3DBEC29AAD43CC599D64EA98A56B3777>. Acesso em 10 jan. 2021.

atividades desempenhadas, também sofre a influência do acesso a serviços suplementares, como à água potável, a cuidados de saúde, à educação primária e a instalações sanitárias. Tendências de determinadas regiões de serem mais expostas a epidemias também influenciam na extensão da desnutrição (SEN, 2010, p. 121).

É nesse sentido que Sen (2010, p. 121) intitula de *pobreza real* aquela vista enquanto privação de capacidades, apontando a possibilidade de a análise da pobreza de renda evidenciar privações menos fidedignas à realidade do que aquela resultante do estudo sobre as capacidades reais das pessoas em determinada sociedade. Essa diferença torna-se muito relevante no desenho de ações públicas que levem em conta dificuldades de conversão de rendimentos em capacidades.

Nessa direção, Schokkaert e Van Ootegem (1990, p. 445), realizando um estudo sobre desempregados na Bélgica, verificaram que “o conceito de funcionamentos [...] certamente nos deu uma linha atraente de abordagem. Pelo menos nos ajudou a formular as perguntas a serem feitas quando formos além da estrutura tradicional de renda ou utilidade”⁵². Perceberam, os pesquisadores, que embora programas de auxílio financeiro fossem relevantes, havia mais do que a perda da renda na situação de desemprego – que abala a autoestima, a saúde psicológica e conduz à exclusão social. Avaliando-se o “ser” (*the being*) em termos de funcionamentos (SCHOKKAERT; VAN OOTEGEM, 432), ou seja, em uma posição situada entre meros dados objetivos de renda e nível de consumo e dados estritamente subjetivos de utilidades – prazer ou felicidade -, elementos psicológicos⁵³ são importantes na avaliação do bem-estar e no desenho de políticas públicas. Concluíram, ao final, que políticas não monetárias direcionadas aos desempregados poderiam ser benéficas (ALEXANDER; NUSSBAUM; SEN, 2016, p. 60).

O enfoque que restringe a pobreza à insuficiência de renda também demonstra sua incompletude quando aborda o problema da divisão intradomiciliar dos recursos financeiros. Em vários contextos culturais, há parcialidade de alocação da renda, beneficiando meninos e

⁵² “In our case, the concept of (refined?) functionings certainly has given us an attractive line of approach. At least it helped us formulate the questions to ask when going beyond the traditional income or utility framework. More empirical work along these lines therefore seems to be eminently useful” (SCHOKKAERT; VAN OOTEGEM, 1990, p. 445)

⁵³ São exemplos de funcionamentos psicológicos relevantes a capacidade de entreter amigos, estar perto de pessoas que se gostaria de ver, participar na vida da comunidade, entre outros (SCHOKKAERT; VAN OOTEGEM, p. 432) Levar em conta esses tipos de funcionamentos não significa adoção de uma perspectiva utilitarista de justiça social e de planejamento de políticas públicas e de regulação jurídica: a abordagem centrada nas utilidades somente mede o prazer, a satisfação de desejos ou a felicidade, e esses aspectos podem ser desviados pela adaptação de preferências. Por outro lado, garantir a liberdade substantiva real de estar com os amigos, por exemplo, independe do nível de utilidade que esse contato forneceria aos indivíduos.

homens em detrimento de meninas⁵⁴. Assim, qualquer estudo que se limitasse a aferir o rendimento do domicílio seria miópico em relação às diversas capacidades cercadas às meninas e mulheres desse lar – a exemplo das relativas à mortalidade, à morbidez, à subnutrição, à negligência médica, entre outras (SEN, 2010, p. 122). Toda ação pública, para ser efetiva no combate à pobreza, precisa ter em conta as divisões intrafamiliares (SEN, 1984, P. 347) dos recursos financeiros.

A abordagem de Sen indica que a pobreza é *relativa* em termos de *commodities*, mas *absoluta* enquanto carência de capacidades (ALEXANDER, NUSSBAUM, SEN, 2016, p. 27). Num país opulento, uma pessoa que é apenas relativamente pobre – nesse exemplo, alguém cuja renda é elevada em relação ao padrão mundial – pode ter limitações de capacidades, já que, quanto maior a riqueza de uma nação, mais renda se faz necessária para comprar mercadorias suficientes para atingir o mesmo nível de funcionamento social que se atingiria em outros lugares (SEN, 2010, p. 123). Essa ideia foi primeiramente desenvolvida por Adam Smith (1977, p.1168) quando, ao definir “necessidades”, deixou vincado que se trata não apenas do indispensável para a manutenção da vida, mas também tudo que o costume do país assim o exija:

A linen shirt, for example, is, strictly speaking, not a necessary of life. The Greeks and Romans lived, I suppose, very comfortably though they had no linen. But in the present times, through the greater part of Europe, a creditable day-labourer would be ashamed to appear in public without a linen shirt, the want of which would be supposed to denote that disgraceful degree of poverty which, it is presumed, nobody can well fall into without extreme bad conduct. Custom, in the same manner, has rendered leather shoes a necessary of life in England. The poorest creditable person of either sex would be ashamed to appear in public without them (...) Under necessities, therefore, I comprehend not only those things which nature, but those things which the established rules of decency have rendered necessary to the lowest rank of people. (SMITH, 1977, p. 1169).

Assim, uma vida relativamente pobre em um país rico pode impedir o exercício de capacidades que geram privações que não podem ser negligenciadas. A capacidade de participar da vida em comunidade (SEN, 2010, p. 123) pode exigir, por exemplo, o acesso a *smartphones* mais robustos, ou a computadores, *tablets* e a uma rede de internet móvel mais veloz do que se precisaria em um país pobre, em que a tecnologia ainda não é universal. Desviando o olhar sobre a pobreza dos *meios* que podem determiná-la ou evitá-la – notadamente, da renda, o meio mais comumente relacionado – para os *fins* e para as

⁵⁴ Ver CHEN, Lincoln C; HUQ, Emadadul; D’SOUZA, Stan. *Sex Bias in the Family Allocation of Food and Health Care in Rural Bangladesh*. **Population and Development Review**, [s. l.], v.7, n. 1, p. 55-70, Mar. 1981. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1972764?seq=1>. Acesso em 07 set. 2020.

liberdades substantivas para alcançá-los, a pobreza é vista como carência ou privação de capacidades (SEN, 2010, p. 123).

Impende, nesse ponto, deixar bem clara a importante relação entre pobreza de renda e pobreza de capacidades. Para Sen (2010, p. 124), a considerar que os rendimentos são um importante meio de se obter capacidades, e mais capacidades significam, a seu turno, uma maior probabilidade de se inserir no mercado de trabalho em melhor condição – o que, por sua vez, elevará a renda obtida -, um recrudescimento das capacidades gera, em última análise, um aumento do nível de renda, impactando na redução da pobreza monetária.

Esse trabalho repisa a importância da ampliação do espectro da pobreza para além da renda porque essa distinção pode nortear melhor a escolha de elaboração legislativa e de formulações políticas *realmente* adequadas ao seu combate. É importante, repita-se, não confundir fins com meios e verificar que a atuação estatal em promover oportunidades sociais (saúde, educação, seguridade, saneamento, escolaridade) não deve ser utilizada *apenas* para solucionar a pobreza de renda. Expandir capacidades humanas é, por si só, *fim*, que tende à ampliação das produtividades – e, conseqüentemente, do poder de auferir renda (SEN, 2010, p. 126). Em só golpe, o recrudescimento das liberdades reais de ser e fazer aquilo que se valoriza gera o crescimento econômico de todo o país, e esse encadeamento precisa ficar bem vincado.

Drèze e Sen (1999, *e-book*), realizando um estudo sobre o desenvolvimento econômico e as oportunidades sociais na Índia, confirmaram a hipótese de que a relação causal se dá a partir do aumento das capacidades em direção ao aumento de renda, e não na direção contrária. Na região de Kerala, verificou-se um nível alto de desenvolvimento humano – com robustos investimentos em saúde, educação e reforma agrária -, mas um sofrível crescimento econômico, determinado, sobretudo, em razão da ampla desconfiança pública em relação à expansão econômica baseada no mercado (ALEXANDER, 2016, p.70). Apesar disso, em comparação com outras regiões marcadas por um expressivo crescimento econômico – a exemplo de Punjab -, foi Kerala que teve o maior ritmo de redução da pobreza de renda em toda a Índia⁵⁵ (SEN, 1993, p. 7). Assim, as evidências apontam que mesmo um enfoque estrito sobre a pobreza de renda não independe do envolvimento do poder público em ações que priorizem a promoção das capacidades (SEN, 2010, p. 125).

⁵⁵ Ver THE WORLD BANK. *India: achievements and challenges in reducing poverty*. Washington, D.C: The World Bank, 1997.

A ideia de que pobreza é melhor avaliada no espaço da privação das capacidades humanas inspirou os Relatórios de Desenvolvimento Humano (RDH) publicados anualmente desde 1990 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) a sublinharem que o desenvolvimento das nações não pode ser confundido com seu crescimento econômico, transcendendo os limites da percepção monetária para colocar, no centro de toda a análise, as pessoas, vistas como criaturas multidimensionais, e não apenas econômicas:

The purpose of development is to offer people more options. One of their options is access to income - not as an end in itself but as a means to acquiring human well-being. But there are other options as well, including long life, knowledge, political freedom, personal security, Community participation and guaranteed human rights. People cannot be reduced to a single dimension as economic creatures. What makes them and the study of the development process fascinating is the entire spectrum through which human capabilities are expanded and utilised. (grifo nosso) (PNUD, 1990, p. III).

Segundo Fukuda-Parr (2003, p. 303), o objetivo principal do RDH é mudar o foco da contabilidade centrada na renda para a promoção de políticas públicas centrada nas pessoas, a partir da criação de um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) que classifica os países do mundo a partir de três capacidades básicas: a de viver uma vida longa e saudável (incluindo a capacidade de evitar morte prematura); de adquirir conhecimento (capacidade de ler, escrever e se comunicar melhor); e de auferir rendimentos suficientes para um nível mínimo de vida” (PNUD, 2019, p. 31). Para Alexander, Nussbaum e Sen (2016, p. 59), esse índice, por sua completude, indica a imperfeição das tradicionais medidas de desenvolvimento calcadas no PIB *per capita* e fulcradas na renda.

Empreender o desenvolvimento humano e combater a pobreza, portanto, exige a promoção e a expansão das liberdades substantivas que permitem às pessoas levarem o tipo de vida que, com razão, valorizem (PNUD, 2019, p. 30).

4 A PROTEÇÃO CONFERIDA PELO ESTADO PARA FAMÍLIAS MONOPARENTAIS LIDERADAS POR MULHERES EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE EM CONTEXTOS EMERGENCIAIS, COMO A PANDEMIA DE COVID-19.

A compensação da vulnerabilidade de cidadãos e cidadãs e suas coletividades - incluídas as famílias monoparentais chefiadas por mulheres - passa necessariamente pela atuação do Estado na promoção de ações públicas, assim como na instituição e condução de medidas práticas de proteção social. O domínio epistemológico que abrange enfoques de *promoção* e *proteção*, em combinações instrumentais e empíricas, consideradas as perspectivas da racionalidade das políticas e da experiência comparada, pode ser identificado no contexto de Estados desenvolvidos ou não, mediante previsão constitucional de bem-estar, genericamente designado de *Seguridade Social*.

Antes de iniciar o quarto capítulo, importa explorar brevemente o que significa a expressão *seguridade social*, central para a abordagem das capacidades trabalhada por Amartya Sen e revisitada por Martha Nussbaum. De antemão, importa avultar que o contexto geral é de *compromisso do Estado com a sociedade por meio de parâmetros básicos de bem-estar social*; no entanto, faz-se necessário enveredar pelas dimensões comuns e específicas do termo para que a condução do trabalho chegue a bom termo, diante da complexidade do campo epistemológico e da escolha pela vertente teórica da abordagem das *capabilities* - que exerce extraordinária influência em diferentes áreas e disciplinas acadêmicas, da Filosofia à Economia e ao Direito.

Essa abordagem possui vínculos evidentes com as teorias do desenvolvimento econômico, em vertente híbrida – liberal e social -, para alcançar parâmetros de justiça social, fundada na divisão da responsabilização entre o Estado e a própria sociedade. Significa que, em Amartya Sen, não se nega de todo a racionalidade do mercado, típica das correntes liberais, *mas propõe-se a sua conjugação à atuação do próprio Estado para suprir privações perenes, volumosas e involuntárias*. Sen descarta, por um lado, aspectos utilitaristas de um valor calcado na demanda subjetiva por bem-estar e prazer, ao tempo em que foca na ponderação entre a renda real e as necessidades básicas, pelo requisito basilar do *mínimo existencial* de bens necessários para fazer frente às necessidades específicas das pessoas.

Na verdade, ao tratar Seguridade Social, a obra de Sen media um tipo de discussão econômica, sociológica e casuística, a considerar que a realidade concreta e específica deve ser ponderada. Ao dialogar com Nussbaum, esse arquétipo migra para compor uma aliança

entre capacidades e certos funcionamentos básicos (*basic functionings*) para personificar a qualidade de vida, não de um povo em geral, mas de sujeitos considerados na sua *individualidade* e sua vida no sentido das atividades que valorizam e de suas chances vitais de *efetivamente* poder escolhê-las.

Dito isso, cabe mencionar que, em geral, fora dos parâmetros senianos - ou mesmo furtadianos - de desenvolvimento socioeconômico, quando se fala de *segurança social*, percebe-se uma remissão vulgar, aqui no sentido de comum, à ideia do sistema constitucional de promoção e proteção social estabelecido pela Constituição Federal de 1988. Esse aporte teórico-prático, fonte de leis e de políticas públicas, é formado por três subsistemas de saúde, previdência social e assistência social, em face do disposto no art. 194 da CF/88, que estabelece: “a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”.

Detalhando rapidamente cada subsistema, a *saúde* é posta como direito de todos e dever do Estado, independentemente de contribuição específica, a ser garantida por entes federativos, mediante políticas econômicas públicas que objetivem a redução dos riscos de doenças, o acesso universal e igualitário às ações e serviços, bem como a execução pública direta ou indireta e/ou o implemento por entes privados. Pelo teor do art. 197 da CF, esse conjunto se volta à promoção, proteção e recuperação da saúde, considerada em projeção ampla, tendo sido, para tanto, instituído o SUS (Sistema Único de Saúde): rede regionalizada e hierarquizada, que deve cumprir as diretrizes de serviço descentralizado, atendimento integral e participação da comunidade (art. 198 da CF).

Por sua vez, a *Previdência Social* é uma espécie de seguro social público para o qual trabalhadores e trabalhadoras contribuem mensalmente e cujo benefício final seria garantir renda pessoal depois da aposentadoria, quando as pessoas já não podem mais trabalhar para se manter. Recentemente, no Brasil, por iniciativa dos governos Temer e Bolsonaro, a Proposta de Emenda Constitucional nº 103, de 2019 alterou as regras da previdência social, sob a alegação de déficit e de inviabilidade do sistema no médio prazo; assim, em linhas gerais, a reforma *mudou para pior* as regras de concessão pública e de cálculo das aposentadorias dos regimes geral e próprio dos servidores públicos federais.

Por fim, o sistema constitucional de *seguridade social* abrange o conjunto de serviços, programas e projetos relativos ao setor de assistência social, cujo objetivo é garantir *proteção social* aos cidadãos: representa apoio a indivíduos, famílias e comunidades no enfrentamento de suas dificuldades. No conjunto constitucional brasileiro, esse pacote

equivale à seguridade social, com regras públicas e políticas de Estado - e não de governo -, somente podendo ser alterado através de reformas no texto da Constituição, compondo, assim, um aspecto importante de bem-estar no contexto de um Estado democrático de Direito que alçou a cidadania ao patamar de princípio fundamental constitucional (art. 1º, II, da Constituição Federal de 1988).

Não é exatamente o mesmo panorama teórico da *capabilities approach*, embora apresente algumas conexões, como as ideias revisadas de promoção e proteção social, parâmetros de justiça social. Para Sen, basicamente, ao se constatar desigualdades nas formas através das quais as capacidades se apresentam nas vidas das pessoas, sem que isso seja de sua responsabilidade, está-se diante de uma situação de injustiça social (ALEXANDER; NUSSBAUM; SEN, 2016, p. 2), circunstância que deve ser *compensada pela disponibilização, pelo Estado e pela sociedade*, através de suas instituições sociais e políticas, *de recursos materiais e sociais*, para que todos e todas possam gozar de vida decente.

Parece que, na situação objetiva da formulação constitucional brasileira, é o caso preponderante do estabelecimento de normas fundamentais, que assegurem, por consectário, *leis e políticas públicas* para a promoção social - vertentes variadas dos direitos sociais, considerada a obrigatoriedade de intervenções constitucionalmente impostas ao Estado. Trata-se de um campo maior e mais diluído de ações para o Estado, considerada a realidade tributária federativa, na seara de composição de receita e divisão de despesas, em sentido mais *promocional* do que efetivamente *protetivo* (no sentido de tutela específica, mais sem descartá-la de todo).

No caso *promocional*, na perspectiva teórica da *capabilities approach*, a palavra *security* decorre de análises socioeconômicas que levam em conta realidades e dados estatísticos de diferentes países, seja no mundo desenvolvido, seja no conjunto dos países de extrema pobreza e vulnerabilidade, para aferir padrões mínimos de providências públicas diante da excessiva precariedade de vida. Esse cenário macroeconômico razoável pode permitir a adoção de medidas de construção de um *sistema de promoção*, com melhoria das condições normais de vida, resolvendo privações consideradas “regulares”. Todavia, pode haver privações muito profundas e agudas, a demandar intervenção *imediata* para evitar queda ainda maior. Esses casos requerem ingerências contundentes e contíguas, a fim de que se forme uma rede de proteção social suficientemente densa, apta a alcançar a todos os cidadãos e cidadãs que não possam, por si sós, fazer frente a todos os recursos básicos necessários para o desenvolvimento de suas capacidades centrais, com ênfase sobre as mais fundamentais.

No conceito de *proteção*, tem-se situações de extrema carência e vulnerabilidade, em que ações imediatas se fazem necessárias na proteção da *vida*, da *saúde* e da *integridade corporal*, segundo a nomenclatura utilizada por Nussbaum (NUSSBAUM, 2008, p. 114). Assim, esse capítulo final da dissertação discorrerá sobre carências definidas e especificadas, considerado o universo das famílias monoparentais femininas brasileiras em situação de vulnerabilidade e particularmente afetadas pela crise sanitária da COVID-19. Nesse sentido, o termo *social security* pode ser substituído por *social protection*.

Nesse capítulo, além das diferenças conceituais e teóricas apontadas e das escolhas metodológicas feitas em torno da *capabilities approach* para o objeto de estudo selecionado - qual seja, a necessidade de segurança social específica para as chefes de famílias monoparentais femininas -, serão apresentadas as experiências com proteção social específica, por intermédio de programas de renda mínima na América Latina. Pontuar-se-á, em específico, a experiência exitosa do Programa *Jefes y Jefas del Hogar*, da Argentina, que desponta como iniciativa capaz de inspirar a concepção, no Brasil, de uma política de proteção social especificamente destinada a assegurar as capacidades e funcionalidades das chefes de família monoparental.

4.1 A SEGURIDADE SOCIAL PELO VIÉS DE AMARTYA SEN E A SOCIAL PROTECTION NO ENFRENTAMENTO DA POBREZA FEMININA

A necessidade de proteção social evidencia contradições da lógica de acumulação do capital e impõe a redistribuição da riqueza construída socialmente (SILVA; RIBEIRO, 2019, p.2), tendo despontado como manifestação do Estado do início do século XX. O paradigma do Estado de bem-estar, a partir das Constituições mexicana, de 1917, e alemã (Weimer), de 1919, ampliou as atividades estatais para adentrarem nas regulações econômicas e sociais necessárias à consubstanciação de direitos individuais, mas principalmente coletivos, ao criar o título da ordem econômica e social, no propósito finalístico de reduzir as desigualdades sociais e melhorar a reprodução da força de trabalho, por intermédio de políticas estatais de cunho social.

No entanto, vê-se na literatura neoliberal a afirmação de que países em desenvolvimento, como o Brasil, não podem custear uma rede de proteção apta a fazer frente às demandas dos indivíduos mais vulneráveis (AHMAD et al, 1991, p. VII), como as chefes de família monoparental. Diante da crise determinada pela atual pandemia de COVID-19, a situação se agudizou, tendo havido a aprovação do estado de calamidade pública, em 2020 –

dessa maneira, gastos não previstos no teto da Emenda Constitucional nº 95/2016, conhecida como Emenda do Teto do Gasto Público, se fizeram necessários, a fim de envidar e compor esforços para o combate à proliferação do Sars-Cov-2, vírus que causa a doença. Como consequência, o Brasil vem apresentando a maior queda acumulada da taxa de crescimento do produto desde 1990.

Se, por um lado, pode ser verdade que os sistemas amplos, complexos e caros de países desenvolvidos resultam inviáveis naqueles em desenvolvimento, por outro lado, é importante perceber que tais modelos não devem ser vistos como o único caminho a ser seguido. Antes, parece mais acertado transferir o foco das *medidas* através das quais a seguridade social se instrumentaliza em países mais ricos para as *escolhas* subjacentes a elas, a fim de que se pense em um conceito de seguridade como proteção social, abordagem holística e adaptável às diversas paisagens sociais que se apresentem nos países em desenvolvimento.

Porém, é importante pontuar, a pretexto de não se confundirem fins e meios, que não se pode cair no risco da excessiva generalidade, visto que nem toda ação dirigida à remoção da privação pode ser entendida como parte do sistema de seguridade (AHMAD et al, 1991, p. VII): o bem-estar humano pode ser promovido por fatores não relacionados com a atuação estatal. Assim, por exemplo, se, em resposta à atual crise econômica global imposta pela COVID-19, os preços mundiais forem reduzidos e, com isso, houver redução da pobreza, não se poderia, por óbvio, atribuir a elevação do bem-estar e das capacidades humanas gerais a nenhuma ação securitária específica.

Nem pelos meios, tampouco pelos fins, a seguridade - embora aqui definida como mecanismo necessário para a promoção das *capabilities* das famílias monoparentais chefiadas por mulheres, pelo Estado brasileiro - poderia ser conceituada em razão do papel *direto* que a exclusiva ação pública desempenha na redução da privação humana em geral e da pauperização feminina em específico. Significa que a *social security*, conforme tratada por Sen e Nussbaum, deve compreender necessária (mas não exclusivamente) a ação pública, a ser desempenhada por variados meios relevantes, a exemplo, *inter alia*, da previdência social mencionada; da geração de emprego e renda; de programas de assistência educacional ou de cuidado a crianças e idosos, para possibilitar o trabalho de pais ou filhos; de programas de transferência de renda; da reforma agrária; reforma urbana; subsídios alimentares (MESA-LAGO, 1991, p. 356) e outros, com o definido objetivo de permitir o desenvolvimento das capacidades humanas centrais de cada pessoa.

4.1.1. Fundamentos da ação pública para a proteção social pela capability approach

A justificativa-chave para a seguridade social é a fragilidade da condição humana. Além das privações que assolam, em virtude das desigualdades de variados tipos, as populações vulneráveis, os números mostram que a pandemia da COVID-19, até o presente momento, dizimou quase 600 mil pessoas⁵⁶ somente no Brasil. Em decorrência de uma conjugação de fatores, o país amarga a ampliação do desemprego de 11,9%, em 2019, para 14,8 milhões de pessoas somente no primeiro trimestre de 2021⁵⁷. São mais de 13,5 milhões de pessoas em situação de extrema pobreza⁵⁸ no Brasil, de acordo com critérios do Banco Mundial⁵⁹, contingente que, somado aos que estão na linha da pobreza de renda, perfazem 25% da população do país. Desses, pretos e pardos correspondem a 72,7% e, somando-se a raça ou cor ao gênero, a condição de extrema pobreza afeta 27,2 milhões de mulheres pretas ou pardas. No total, um quarto da população brasileira - 52,7 milhões de pessoas -, vive em situação de vulnerabilidade: 39 milhões, na pobreza; e 13 milhões, na miserabilidade, em números arredondados.

A pandemia é uma dessas contingências que podem assolar uma população inteira, ao lado de outras, como variações climáticas agudas e outros fenômenos naturais geológicos. Não se olvide ainda de que podem ocorrer devastações sociais, como guerras, ataques terroristas e outros. Nesse sentido, repita-se, a insegurança faz parte da frágil existência humana, demandando a atuação de sistemas de seguridade social, que atuam sob a modalidade de *proteção social* (DRÈZE; SEN, 1991, p. 3). Para além dessas circunstâncias imprevistas, a seguridade também é necessária para melhorar condições normais de vida e lidar com privações regulares e persistentes, quase que “naturalizadas” pelo contexto, de onde exsurge o conceito de *promoção social* (DRÈZE; SEN, 1991, p.4).

Proteger seria prevenir e *promover* seria melhorar as condições básicas de vida. Em nenhum caso, a ação pública securitária pode ser confundida com caridade ou distribuição amigável de favores pessoais; em todos os casos, essa ação pública abrangerá, segundo os

⁵⁶ Número do Painel Coronavírus Brasil. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em 16 set. 2021.

⁵⁷ Segundo dados do IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/desemprego.php>. Acesso em: ... Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/30130-desemprego-recua-para-13-9-no-quarto-trimestre-mas-e-o-maior-para-o-ano-desde-2012>. Acesso em:

⁵⁸ Importa consignar que esses dados do IBGE somente registram a dimensão monetária da pobreza, ignorando a concepção multidimensional trabalhada no capítulo terceiro deste trabalho.

⁵⁹ Disponível em: https://pontesocial.org.br/post-como-superar-a-extrema-pobreza?gclid=Cj0KCOjws4aKBhDPArisAIWH0JVwOGFI45kDP0rF0L730iFFMs6WLK6L23ugyI1Rr9UiouNMP1xRHMkaAjvuEALw_wcB Acesso em: 14 de set./2021.

autores, solidariedade social e participação de todos, ainda que seja através do financiamento público, como as redes de saúde, previdência e assistência social. A vulnerabilização de populações específicas – como é o caso da histórica luta das mulheres chefes de família monoparental em um país de tradição escravocrata e patriarcal como o Brasil (SANTOS, 2008, p. 42) – vai demandar promoção geral e proteção específica.

A distinção é relevante porque as estratégias a serem utilizadas diferem a depender do objetivo almejado pelo Estado e pela sociedade. Em comum, como dito, não se trata de *assistencialismo*, *caridade* ou *paternalismo* estatal, mas de consectários lógicos de um ordenamento constitucional que alce a dignidade humana ao patamar de princípio fundante. Mais ainda, qualquer que seja a ideologia ou o nível de riqueza (para os autores, *opulence*) do país em análise, a seguridade deve existir e ser fortalecida, porque o mercado, como se verá adiante, não é sempre capaz de, com o mesmo nível de eficiência (BARR; 1998, p. 236), proteger ou promover os direitos e capacidades das populações mais vulneráveis.

Interessante aqui abrir um parêntese na exposição para pontuar breves diferenças conceituais sobre a temática do desenvolvimento entre dois autores ícones, referenciados como marcos teóricos fundamentais do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da UFPB, quais sejam Amartya Sen e Celso Furtado. Para Maria Luiza Alencar Feitosa, em editorial da Revista *Prima Facie* dedicado ao centenário de nascimento de Celso Furtado (FEITOSA, 2020), ambos possuem visões múltiplas de justiça redistributiva e de desenvolvimento, descendem do ramo keynesiano e consideram a essência da dimensão humana. O próprio Celso chegou a identificar Amartya Sen - seu contemporâneo na Universidade de Cambridge - como “um imaginativo inovador na problemática complexa da interdisciplinaridade no campo das ciências sociais”⁶⁰ e elogiou os ensaios senianos sobre *Economic Inequality*, de 1973, e *Poverty and Famines*, de 1981, que abordam a fome epidêmica e a pobreza endêmica no mundo, por sua compreensão de que esses problemas jamais serão solucionados pelo simples aumento da oferta de bens essenciais nos países afetados, concordando com o indiano Nobel da economia.

No cotejo entre suas teorias, tem-se que, enquanto a ênfase especial de Sen está no incremento das liberdades substantivas e das capacidades humanas (aqui indicada pelo viés da *basic functionings*, depois do diálogo com Martha Nussbaum, como *fim primordial e meio principal para se alcançar o desenvolvimento com justiça*), a centralidade da análise de Furtado está na *dimensão política das decisões econômicas* e no processo que enxerga o

⁶⁰ Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/resenha/rs1311199901.htm> Acesso em: 10 set. 2021.

“aumento de produtividade para resgate do social e para a realização das potencialidades humanas” (FEITOSA, 2020, p. 15) . Significa que Furtado foca no Estado e na sua obrigação de promover a capacidade criativa das pessoas para o incremento de técnicas produtivas e concomitante formulação de valores existenciais. Em Sen, há responsabilidade também da sociedade, rumo ao seu bem-estar.

Com o enfoque de volta a Sen e às diferenças entre promoção e proteção, embora os objetivos dessas perspectivas possam ser distintos, certo é que não são de todo independentes. No contexto do recorte de aportes de segurança específica para famílias monoparentais femininas, objeto desse capítulo dissertativo, um Estado que assegurasse, por exemplo, níveis altos de *promoção* de ações pela concessão, por exemplo, de benefícios de transferência de renda especificamente destinados a essa modalidade familiar, não teria que arcar com níveis altos de investimentos caso a contingência da pandemia da COVID-19 exigisse do orçamento público ações protetivas emergenciais. Isso porque o nível, em geral, da prosperidade seria mais alto (DRÈZE; SEN, 1991, p. 4) e a queda do padrão de vida seria menos impactante diante de alguma eventualidade, significando que *promover* antes o padrão de vida leva ao resultado de *não necessitar proteger depois*, diante de sinistro ou força maior – essas famílias não estariam ordinariamente desprotegidas e vulnerabilizadas ao extremo.

Entretanto, subjacente à noção da seguridade social está a luta pela proteção contra a privação ou por promoção de níveis de vida compatíveis com a justiça social. Essa seria a ideia central a nortear as políticas públicas, tanto em países desenvolvido como naqueles em desenvolvimento, independentemente dos meios através das quais elas se instrumentalizam – prevenir a privação e a vulnerabilidade à privação. Nesse ponto, os autores explicam a linha teórica que adotam para analisar a *privação*. Refutam a visão utilitarista de valor, abordada no capítulo 2 desse trabalho, pela qual a economia do bem-estar enxerga a privação nas situações em que faltam ao indivíduo prazer, satisfação de um desejo, ou felicidade (NUSSBAUM, 2008, p. 96). Conforme tangenciado, esses tais valores utilitaristas não parecem aptos a gerar a ação pública de seguridade social, visto considerarem que as pessoas adaptam seus desejos e preferências àquilo que lhes seja exequível. Dessa maneira, condicionar a idealização e a implementação de políticas públicas ao clamor de indivíduos profundamente resignados pela vulnerabilidade e miséria seria uma maneira de justificar a inércia estatal diante de privações *reais*, porém socialmente aceitas.

Outra métrica utilizada na literatura do desenvolvimento econômico é a das *commodities*, também tratada no capítulo 2 dessa dissertação. Mais objetivas que o aspecto mental das utilidades, as *commodities* – representadas, em Sen, pela renda real e/ou pelo

controle sobre produtos essenciais (ALEXANDER, 2016, p. 27) – dizem respeito aos bens essenciais que podem ser destinados às pessoas em quantidade mínimas, abrangendo alimentos, roupas, abrigos ou renda.

No entanto, é preciso destacar, conforme ensina Sen (2010, p. 55), que tais bens são *meios*, e não *elementos constitutivos*, do bem-estar. Pelo enfoque das necessidades básicas (*basic needs*), não há garantias de que os indivíduos converterão, adequadamente, essas *commodities* (tomadas no sentido de renda pessoal e de disposição de coisas ou bens materiais) em liberdades reais de ser e fazer aquilo que valorizem, posto haver um sem-número de variáveis que podem limitar o desenvolvimento das capacidades plenas, mesmo sendo destinados níveis idênticos, a todas as pessoas, de bens essenciais (SEN, 1993, p. 31). Essas variáveis não seriam, pois, suficientes, para alcançar resultado satisfatório na análise sobre pobreza e privação (*poverty and deprivation*). Esse é, em suma, o casuísmo sustentado por Sen: é preciso considerar a *realidade concreta* dos grupos a proteger.

Na mesma esteira, e pelos mesmos motivos, o foco na renda para avaliar a privação não oferece panorama seguro do grau de vulnerabilidade da população analisada. Se a renda for relevante tão somente em função de sua instrumentalidade para o comando de bens, é preciso considerar que a relação entre renda e qualidade de vida é tão variável quanto aquela existente entre as *commodities* e essa última. Assim, no contexto pandêmico, por exemplo, níveis de renda que se fazem necessários para uma mulher chefe de família monoparental viver dignamente podem ser muito maiores que em tempos de estabilidade ou excedentes econômicos (superávit), considerando a alta de preços que caracteriza épocas de recessão econômica.

O valor de uma cesta básica na cidade de João Pessoa, em junho de 2021, segundo a Pesquisa Nacional da Cesta Básica de Alimentos (DIEESE, 2021⁶¹) é de R\$ 495,76, o que representa 48,72% do salário-mínimo. O valor médio da mesma cesta básica, em 2019, na capital, foi de R\$373,56 (DIEESE, 2019⁶²) – o que demonstra que um programa de transferência de renda que existisse em relação a chefes de família monoparental e que tivesse se mantido estável ao longo do tempo, não atenderia, da mesma forma, todas as capacidades e direitos básicos dessas famílias expostas ao processo de vulnerabilização.

⁶¹ Disponível em: <https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/2021/202106cestabasica.pdf>. Acesso em: 22 Set. 2021.

⁶² Disponível em: <https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/2019/201912cestabasica.pdf>. Acesso em: 22 Set. 2021.

É nesse contexto que a abordagem das capacidades desponta como o aporte teórico adequado para fundamentar sistemas de seguridade social em um Estado Democrático de Direito. Não serão o prazer ou as felicidades efêmeras; tampouco as *commodities* ou o nível de renda; mas a liberdade real de exercer um rol de capacidades básicas (enxergadas como funcionalidades) que deve ser usada como parâmetro para avaliar o nível de privação das pessoas em geral (em situação de pobreza ou de pobreza extrema) e das famílias monoparentais, em específico. Essa compreensão norteará a adoção de soluções legislativas e de políticas de seguridade efetivamente aptas à promoção das *capabilities* centrais dessas unidades familiares.

Dessa maneira, e consoante ao conceito de pobreza como carência de capacidades, abordado no capítulo 3, a renda será vista, na seara das políticas de seguridade social, somente na medida em que ela se reflete sobre as capacidades de se viver segundo padrões minimamente aceitáveis (DRÈZE; SEN, 1991, p. 9). Ao invés do foco sobre a renda para se adquirir nutrientes, por exemplo, a análise passa a se dirigir à falta ou à pouca nutrição; em vez de se pensar na possibilidade de comprar remédios, a seguridade trará à lume os níveis de exposição a doenças preveníveis, e assim por diante (VON BRAUN, 1991, p. 405).

Todavia, não se pode negar que em determinados contextos – como no caso da prevenção da fome – a criação de políticas de transferência de renda pode ser um instrumento político crucial a ser adotado pelo Estado⁶³. A relação variável entre privação e renda, e a necessidade de a política de seguridade social ter essa diferença em conta, se materializa quando, por exemplo, se observa que a pobreza infantil não depende exclusivamente da renda da família, mas da *forma através da qual essa renda é distribuída* entre os entes familiares (DRÈZE; SEN, 1991, p. 9). As disparidades na distribuição da riqueza intradomiciliar são tão patentes que, segundo o Relatório de Desenvolvimento Humano 2019 (PNUD, 2019, p. 13), em trinta países da África subsaariana, por volta de três quartos das mulheres e crianças mais

⁶³ No que toca especificamente às famílias monoparentais, vários estudos têm apontado efeitos positivos de políticas redistributivas de renda sobre a redução dos níveis de pobreza. Com efeito, em uma pesquisa realizada entre países de renda mais elevada, percebeu-se que programas de transferências de rendas e tributos aumentaram o bem-estar econômico de crianças na Dinamarca, Finlândia, Noruega e Suécia (GORNICK; JÄNTTI, 2009). A análise de dados do *Luxembourg Income Study*, que mapeia informações de dezoito países industrializados, levada a cabo por McLanahan, Casper e Sorensen (1992, p. 18), ao estabelecer uma relação entre a monoparentalidade e a pobreza, verificou que as mães sozinhas de países classificados como liberais, na doutrina de Esping-Andersen em *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (1990), em que os sistemas de bem-estar são precários, com escassas políticas redistributivas, são mais vulneráveis – apontando, nesse sentido, Austrália, Reino Unido, Estados Unidos e Canadá. O mesmo se diga dos efeitos positivos do Programa Bolsa Família, que, a despeito de não se caracterizar como política especificamente dirigida a famílias monoparentais,

malnutridas não são oriundas da camada dos 20% mais pobres, e metade delas não vêm dos 40% mais pobres.

Há estudos que apontam para uma menor privação de filhos(as) de mulheres solitárias chefes de família que daqueles de homens em condição semelhante, dada a maior tendência das mulheres de destinar seus recursos para a melhoria da qualidade de vida de sua prole (CHANT, 1997a; 1997b; MOGHADAM, 1997; FUKUDA-PARR, 1999; GONZÁLEZ DE LA ROCHA; GRINSPUN, 2001; QUISUMBING, 2003). Fatores como idade, deficiências e condições pré-existentes de saúde também precisam ser discutidas quando da elaboração de medidas de seguridade que garantam plena cidadania das chefes de família monoparental e de seus filhos.

Se, portanto, não se pode perder de vista que a renda tem seu papel de inolvidável relevância ao constituir-se como *meio* para o fornecimento de condições de vida minimamente aceitáveis, a escolha política do Estado, ao assumir posição securitária diante da vulnerabilidade da monoparentalidade feminina, não pode deixar de ter em vista esses aspectos sutis que reforçam a existência de outros fatores, além de recursos financeiros, que se fazem necessários para alcançar as capacidades plenas dos(as) sujeitos(as) em questão.

Para Drèze e Sen (1991, p.10), são de duas naturezas os problemas que clamam pela ação pública de seguridade social: a privação persistente e a questão da fragilidade da segurança individual. No que toca ao primeiro ponto, abordado no capítulo 3 desse trabalho, considerando-se apenas o aspecto da pobreza de renda, chegou-se ao impressionante dado de que 64% das mães que criam seus filhos sozinhas, no Brasil, vivem abaixo da linha da pobreza. Essa situação decididamente demanda intervenção protetiva e securitária.

Segundo Barr (1998, p. 4), os objetivos da política de seguridade nas sociedades ocidentais transitam em torno de fatores como a eficiência no uso de recursos, sua distribuição de acordo com equidade ou justiça social e a preservação e promoção das liberdades individuais. Para se evitar confundir *meio* com *finalidade*, tais objetivos devem ser sempre tomados como metas e para que assim se possa vislumbrar mecanismos alternativos de seguridade social em países de pouca renda nacional (pouco opulentos), aqui representada, por exemplo, pelo PIB (Produto Interno Bruto).

Ao contrário do que se possa inferir, não se trata de advogar a utilização ou a adesão do Estado brasileiro a esse ou aquele arquétipo teórico, mas de se tomar os estudos sérios, ponderar suas abordagens, seus prós e contras, mas arquitetar um sistema de seguridade capaz de fazer frente às necessidades dos mais vulneráveis, em sentido geral, e das vulnerabilidades específicas, como é o caso das famílias monoparentais femininas. O grupo de pesquisa do

Centro de Ciências Jurídicas da UFPB que se dedica ao estudo da humanização do Direito Civil destaca, com propriedade, que os casos de vulnerabilidades extremadas e muitas vezes sobrepostas, como camadas de vulnerabilidade (ser pobre, mulher, negra e chefe de família, por exemplo, para seguir a linha do objeto tratado), podem ser identificados como *hipervulnerabilidade* (FEITOSA, 2017, p. 242).

Tem-se, aqui, uma questão imperativa. A expansão da seguridade pública se mostra necessária em determinados contextos; nesses casos, mesmo para Sen, impõe-se a obrigatoriedade do Estado, visto que a provisão pelo mercado não ocorrerá de modo organizado, eficaz e, principalmente, *justo*, bastando que se considere a grande solidariedade social que ocorreu na doação de alimentos durante a pandemia – aliada a medidas empresariais de partilha e doação. Nada foi suficiente; tudo foi improvisado e provisório, e isso se dá porque a plataforma de proteção social efetiva está no Estado e não no mercado. Nisso, é preciso concordar com Furtado e com Sen.

O mercado e a sociedade civil, através de organizações sociais, por exemplo, se forem aptos a gerir medidas como distribuição de alimentos, não serão mais indicados para a gestão da saúde (BARR, 1998, p. 307), e essa administração tem-se mostrado insuficientemente gerida pelos mercados privados; assim, somente quando a intervenção estatal for substancialmente exercida, ter-se-á um sistema verdadeiramente eficiente e justo (DRÈZE; SEN, 1991, p. 82).

4.1.2. Medidas formais e informais de seguridade social como mecanismos de enfrentamento à feminização da pobreza

No conjunto das ações de seguridade necessárias para a promoção e a proteção das capacidades de todos os indivíduos, em geral, e das chefes de família monoparental, em específico, encontra-se, necessária e irremediavelmente, a renda que, embora não seja elemento suficiente para a garantia de uma vida valorizável, é, indiscutivelmente, peça fundamental para que a vida seja próspera. Nesse sentido, Vanderborght e Van Parijs (2006), pioneiros na defesa da renda básica incondicional (UBI), sustentam que a transferência incondicional e irrestrita de renda a todos os cidadãos membros de determinada comunidade política é *conditio sine qua non* para que a liberdade real – a partir da qual todos e todas possam fazer o que verdadeiramente querem de suas vidas – de todos seja alcançada. Essa é uma questão não apenas de direito, mas de acesso efetivo a bens e oportunidades (VANDERBORGHT; VAN PARIJS, 2006, p. 133).

Embora a incondicionalidade e a universalidade da transferência de renda estejam no cerne de discussões pouco pacificadas na academia⁶⁴, parece haver certa convergência na defesa de *uma renda mínima condicionada*, como mecanismo de promoção da cidadania (RAWLINGS; RUBIO, 2003; MALUCCIO, FLORES, 2005; SOARES; RIBAS; OSÓRIO, 2021)

Pioneiro nessa discussão no Brasil é o trabalho do ministro Luiz Edson Fachin (2001), intitulado Estatuto Jurídico do Patrimônio Mínimo, sua tese doutoral, publicada a primeira edição em 2001. Para Fachin, “sob o estatuto da propriedade agasalha-se, também, a defesa dos bens indispensáveis à subsistência” (FACHIN, 2001, pág. 232). Dessa forma, observado o princípio fundamental da dignidade da pessoa humana, amparado pela Constituição Federal de 1988, encontra-se aí o suporte para as garantias indispensáveis aos cidadãos e cidadãs. A Teoria do Patrimônio Mínimo é, pois, uma ferramenta constitucional que garante proteção e aplicabilidade de direitos essenciais.

Em sentido semelhante, diversas outras correntes advogaram a ideia de uma renda mínima para a cidadania ou, como no Brasil, Renda de Cidadania. No caso, seria uma quantia paga em dinheiro a cada pessoa pertencente a uma nação ou região, no objetivo de propiciar a todos a garantia de satisfação de suas necessidades básicas – como instrumento fundamental para promover a liberdade real e o poder de barganha de cada pessoa (SUPLICY, 2013, p. 103). Esse benefício poderia ser incondicional ou condicionado a certas contrapartidas, podendo ainda ser igualitário - não importando o nível social ou disposição para o trabalho de quem a recebe -, ou específica, como uma alternativa de assistência social, por faixa etária e por condição pessoal. Essa construção teórica gerou programas como, por exemplo, o Bolsa Família, tratados no item adiante.

Circunscrevendo melhor o contexto das necessidades das mulheres chefes de famílias monoparentais, diversas pesquisas utilizam-se do pressuposto teórico da renda mínima para apontar efeito positivo na utilização de creches sobre os resultados relativos ao mercado de trabalho de mulheres em países em desenvolvimento – incluindo aumento da renda familiar, diminuição no *status* de pobreza e salários anuais percebidos (DANG; HIRAGA; NGUYEN, 2019, p.1; GRUN, Rebekka; JILLSON, Irene; KANTIONO, Florence *et al*, 2021; DAS, Maitreyi Bordia; ŽUMBYTĖ, Ieva, 2017; VURI, Daniela; LAVINAS, Lena; COBO, Barbara;

⁶⁴ Nesse sentido, WHITE, Stuart. *The Civic Minimum*. New York: Oxford University Press, 2003a; WHITE, Stuart. Fair Reciprocity and Basic Income. In: REEVE, A.; WILLIAMS, A.(orgs.). *Real libertarianism assessed: Political theory after Van Parijs*. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2003(b), pp. 136-160; MUSGRAVE, R.A. *Maximin, uncertainty, and the leisure trade-off*. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 88, No. 4 (novembro, 1974), pp. 625-632. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1881826>. Acesso em 31 jul. 2021.

VEIGA, Aline, 2019; PNUD, 2019), principalmente quando se tratam de crianças em idade pré-escolar.

Atente-se que a idealização e implementação de políticas de cuidado com as crianças – classificadas como políticas de reconciliação, pois que permitem a combinação de trabalho doméstico com o remunerado (MALDONADO; NIEUWENHUIS, 2015, p. 396) – parecem estar entre as medidas de proteção que melhor asseguram a condição de agente das mulheres, ao mesmo tempo em que impactam frontalmente na redução da pobreza. Nesse ponto, importa sublinhar que os mecanismos institucionais de seguridade social não podem pretender substituir ou mitigar o arbítrio e a responsabilidade da própria pessoa beneficiária, mas, antes, facilitá-los. O fomento da *condição de agente* das pessoas é uma das exigências da adequada implementação da *capabilities approach*.

4.1.2.1 Transferências condicionais de renda na América Latina e o Programa Bolsa Família no Brasil

Diversos estudos têm apontado efeitos positivos de políticas redistributivas, embora a redistribuição de renda possa mostrar, aparentemente, eficiência limitada sobre a redução da pobreza, sobretudo a feminina. Com efeito, pesquisa realizada entre países de renda mais elevada revelou que programas de transferências de rendas e tributos aumentaram o bem-estar econômico de crianças em países como Dinamarca, Finlândia, Noruega e Suécia (GORNICK; JÄNTTI, 2009). A análise de dados do *Luxembourg Income Study*, que mapeia informações de dezoito países industrializados, levada a cabo por McLanahan, Casper e Sorensen (1992, p. 18), ao estabelecer relação entre a monoparentalidade e a pobreza, verificou que as mães sozinhas de países classificados como liberais, na doutrina de Esping-Andersen em *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (1990), com sistemas de bem-estar precários e escassas políticas redistributivas, são mais vulneráveis. Foram apontados, nesse sentido, Austrália, Reino Unido, Estados Unidos e Canadá.

Na América Latina, desde as décadas de 80 e 90, programas de proteção social baseados na transferência de renda (PTR) têm sido estabelecidos, com expressiva proeminência, sobretudo na década de 2000 (BOSCHETTI, 2007, p. 91), como resposta à globalização e na tentativa de se implantar as condições macroeconômicas necessária para a adequada inserção regional no contexto internacional (SILVA; RIBEIRO, 2019, p. *online*).

Em geral, os programas latino-americanos caracterizam-se pela *condicionalidade*, não se tratando de iniciativas universais – somente o preenchimento de determinados requisitos

leva seu beneficiário a fazer jus ao repasse monetário e à sua manutenção ao longo do tempo (VON GLISZCZYNSKI, 2015, p. 42). São iniciativas *não contributivas*, a considerar que seu público-alvo auferir os benefícios independentemente de contribuição ao sistema securitário (SILVA; RIBEIRO, 2019, p. *online*), e, estabelecendo *corresponsabilidades*, essas políticas têm o mérito de levar em conta o combate a problemas relacionados ao trabalho infantil, ao abandono escolar e à melhora dos níveis educacionais (FONSECA, 2006, p. 7).

A primeira iniciativa da região ocorreu na Venezuela, em 1989, com o *Programa Beca Alimentaria*. Consistindo, inicialmente, na transferência de quinhentos bolívares (Bs. 500) a famílias em situação de pobreza extrema, o programa ampliou-se para contemplar a concessão de um *Bono Lácteo*, equivalente a um quilo de leite, e um *Bono de Cereales*, correspondente a dois quilos de farinha pré-cozida de milho e dois quilos de arroz (CEPAL, 1995, p. 209). É incontestável o impacto do programa sobre a redução dos déficits nutricionais de crianças em idade escolar: em 1988, um ano antes do início do *Beca*, a taxa de desnutrição era de 17,1%; em 1991, caiu para 13,8% (CEPAL, 1995, p. 210).

Em 1990, nasce, em Honduras, o *Programa de Asignación Familiar*, que funcionou até 2009 como plano governamental de emergência que fornecia subsídios sem contrapartida, formando, em 2006, uma rede solidária com o projeto piloto PRAF/BID II. Em 2010, mudou de nome e continuou como *Bono Vida Mejor*.

Em 1997, constitui-se, no México, o Programa de Educação, Saúde e Alimentação (*PROGRESA*), dos mais robustos e reconhecidos na América Latina, por envolver diagrama de cooperação entre a *Secretaria de Desarrollo Social*, a *Secretaria de Educación Pública*, a *Secretaria de Salud y Asistencia*, o *Instituto Mexicano del Seguro Social* e a *Secretaria de Hacienda y Crédito Público* (FONSECA, 2006, p. 10). Inicialmente voltado às famílias de áreas rurais, o *PROGRESA* transformou-se, em 2001, no *Programa de Desenvolvimento Humano e Oportunidades* quando ampliou o foco para o combate à pobreza extrema também em áreas urbanas, expandindo o rol de beneficiários: de 300 mil, em sua forma inicial, o *Oportunidades* passou a atender 5,8 milhões de famílias (SILVA; RIBEIRO, 2019, p. *online*).

O reconhecimento do impacto do *PROGRESA-OPORTUNIDADES* por organismos internacionais como o Banco Mundial e o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (SILVA, 2019, p. 116) inspirou instituições de diversos outros programas em toda a região latino-americana, sobretudo a partir dos anos 2000. Surgiu o *Mi Familia*, na Nicarágua, objetivando a transferência de recursos para famílias em situação de extrema pobreza para a redução da evasão escolar; para o aumento dos cuidados de saúde de crianças e adolescentes e para a melhoria das condições de alimentação. O programa chegou a alcançar

20 mil famílias e, segundo dados do *International Food Policy Research Institute* (IFPRI, 2005, p.1), reduziu um terço na taxa da pobreza extrema no país; implicou no aumento de quase vinte pontos percentuais na taxa de matrícula na educação primária; e reduziu a taxa de trabalho infantil em 50%.

No Brasil, depois da instituição, em sede constitucional (art. 194 da CF), do mencionado sistema de seguridade nacional, composto por iniciativas dos poderes públicos e da sociedade com vistas à promoção e proteção da saúde, previdência e assistência social, foram, em desdobramento, inaugurados programas de transferência de renda, como o *Programa Bolsa Família* (doravante “BF”). Idealizado pelo governo de Fernando Henrique Cardoso e implementado no governo Lula, o *Bolsa Família*, destaque-se, determinou inegáveis efeitos positivos, e, a despeito de não se caracterizar como política *especificamente* dirigida a famílias monoparentais, resultou importante nesse sentido.

Conforme já tratado, a *capabilities approach* demonstra não é suficiente a transferência de bens ou rendas sem que se perquiram de que maneira esses elementos serão convertidos em liberdades reais de ser e fazer aquilo que se valoriza. Não obstante, claro está que é preciso partir de algum bem primário para que se possa realizar essas reflexões sobre liberdade, e o BF é um interessante ponto de partida. Um grau mínimo de autonomia ético-moral⁶⁵ depende de recursos financeiros, e o Bolsa Família tem desempenhado um papel que merece discussão.

Como programa de transferência condicional (ou condicionada) de renda, o BF exige o preenchimento de determinados requisitos por suas beneficiárias, assim como a realização de contrapartidas. Somente famílias pobres (com renda mensal de R\$ 89,01 a R\$178,00, com valores de outubro de 2021) ou extremamente pobres (com renda mensal de até R\$89,00) podem participar do programa, e no caso das pobres, é necessário que em sua composição haja gestantes e crianças ou adolescentes entre 0 e 17 anos, segundo dados da Caixa Econômica Federal, que faz a gestão do benefício⁶⁶.

⁶⁵ Utiliza-se, aqui, a terminologia empregada por Rego e Pinzani (2013, p. 58). A autonomia, para os autores, possui duas dimensões: uma, ética, no sentido aristotélico de boa vida – que atua no sentido da possibilidade de o(a) sujeito(a) imaginar e implementar um modelo de vida que transcende aquele que seu ambiente próximo forneceu –; e uma moral, pois que uma maior autonomia implica numa maior possibilidade de ver os outros como detentores de direitos e deveres calcados em princípios universais. No primeiro caso, para exemplificar, há autonomia ética quando uma mulher, transcendendo os limites de uma família machista e ultra religiosa, decide morar sozinha. No segundo, se o irmão dessa mulher consegue visualizar a escolha da irmã como moralmente legítima, e consiga ampliar seu modo de ver para entender que todas as mulheres podem ser igualmente livres, tem-se um exemplo de autonomia moral.

⁶⁶ Ver em <https://www.caixa.gov.br/programas-sociais/bolsa-familia/Paginas/default.aspx>

Faz-se necessário, para auferir o BF, a inclusão da família, pela prefeitura, no Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico). As unidades familiares cadastradas passam, então, por uma seleção, levada a efeito mensalmente pelo Ministério da Cidadania, para que seja realizada análise da renda e da composição familiar (este último elemento só é levando em conta para famílias pobres, visto que as extremamente pobres auferem o BF independentemente de como as unidades familiares são compostas).

Uma vez selecionadas, as contrapartidas devem ser realizadas, a saber: a) comparecimento regular às consultas de pré-natal, no caso de gestantes, de acordo com calendário do Ministério da Saúde; b) participação em atividades educativas acerca da importância do aleitamento materno e da alimentação saudável, a serem ofertadas pelo MS, no caso da ocorrência de nutrizes; c) manutenção do cartão de vacinação de crianças de 0 a 7 anos em dia; d) acompanhamento da saúde de meninas e mulheres entre 14 e 44 anos; e d) manutenção de frequência mínima de 85% na escola, para crianças de 6 a 15 anos; e e 75% para adolescentes de 16 e 17 anos.

Analisando os impactos do BF sobre o processo de redução da desigualdade da distribuição da renda no Brasil de 1995 a 2011, Hoffman (2013, p. 207 *et seq.*) estudou dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), de 2008-2009, e verificou que o rendimento do BF foi a parcela mais progressiva da renda familiar *per capita* (RFPC) na POF (HOFFMAN, 2013, p. 209). Estudando os dados das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílio entre 1995 e 2011 – e dividindo a renda familiar *per capita* a fim de isolar a contribuição dada pelo BF, com aplicação do índice de Gini -, o economista indicou que o BF e o Benefício de Prestação Continuada (BPC) contribuíram com entre 15 e 10% da redução da desigualdade de renda (CAMPELLO, 2013, p. 18).

Mas os efeitos do Programa vão além: foi verificada uma queda de 19% na mortalidade de crianças de até cinco anos por causas relacionadas à pobreza, a saber desnutrição, diarreia e infecções das vias respiratórias inferiores, no período de 2004 a 2009 (RASELLA *et al*, 2013, p. 251); uma menor ocorrência de baixo peso ao nascer entre crianças de famílias beneficiárias – registrou-se uma incidência de 6,3% de baixo peso ao nascer entre famílias não beneficiárias, contra 5,5% de beneficiárias (SANTOS *et al*, 2013, p. 267); e uma melhoria no desempenho escolar, com redução da repetência – verificando alunos inscritos no CadÚnico, apontou-se que os beneficiários do BF possuem uma probabilidade 11% menor do que os demais de repetir de ano (OLIVEIRA; SOARES, 2013, p. 291).

Rego e Pinzani (2013), examinando o impacto do BF sobre mulheres de regiões mais desassistidas do Estado Brasileiro – sertão nordestino, zona litorânea de Alagoas, periferia do

Recife, Vale do Jequitinhonha (MG), interior do Maranhão, interior do Piauí e periferia de São Luís (MA) – durante cinco anos, identificaram, por meio de entrevistas abertas, em sede de pesquisa qualitativa, que o programa gerou efeitos políticos e morais sobre a autonomia de suas beneficiárias. A partir da *Filosofia do Dinheiro* de Simmel (2004), foi possível identificar uma íntima correlação entre dinheiro e autonomia – sem que, com isso, se queira estabelecer a renda como um fim em si mesmo. Embora insuficiente para enfrentar a pobreza em sua multidimensionalidade – “impactou-lhes a vida; contudo, continuam pobres e carentes de inúmeros direitos” (REGO; PINZANI, 2013, p. 17) –, como tratada neste trabalho, pôde, no período estudado, oferecer contribuições que atende, ou, pelo menos, *lida* com a pobreza em algumas de suas facetas – e, importante consignar, transcende a garantia da sobrevivência material de muitas famílias (REGO; PINZANI, 2013, p. 12).

Autonomia ético-moral é *conditio sine qua non* para o combate à ideia de *eliminação do pobre*, como ensina Simmel (1939, p. 4): para além de invisíveis, os pobres não têm voz⁶⁷, sendo reduzidos a mero *objetos* de políticas públicas. O enfrentamento à pobreza parte de pesquisas levadas a efeito por estudiosos que dela não fazem parte, porque, perdendo sua autonomia, os pobres não conseguem se fazer representar na idealização de políticas que podem beneficiá-los. A falta de representatividade é, assim, uma das facetas da pobreza, e se programas de transferência de renda forem bem sucedidos no empoderamento e, conseqüentemente, no aumento da autonomia de seus beneficiários, trarão por consequência a criação ou na ampliação das capacidades de *racionalidade prática* e *associação*, segundo a lista de Nussbaum (2008, p. 115). Como corolário, dar-se-á, como se detalhará em tópico apropriado, a ampliação da cidadania como condição de agente das pessoas.

Foi assinalada importante repercussão sobre a subjetividade das mulheres – as quais, repise-se, embora titulares do BF, são heterogêneas quanto à percepção do benefício, considerando que ele não se dirige às mães solitárias especificamente –, que manifestaram empoderamento em virtude do inegável papel liberatório da renda. Rego e Pinzani (2013, p. 87), inclusive, derrubam o mito de que as beneficiárias, negando apreço pela autonomia, preferem viver da Bolsa a trabalhar: de cento e cinquenta entrevistadas, apenas duas afirmaram ter deixado de desempenhar atividade remunerada: “Quando eu recebo (o BF), ja tenho o meu dinheiro, vou lá e compro. Nao gosto de ficar pedindo a ele [ao marido] nao. É

⁶⁷ Conferir, nesse sentido, o que dispõe Vaca (1997, p. 107) sobre a importância da linguagem enquanto mecanismos de autonomia e inclusão. Quanto mais apto estiver o indivíduo a utilizar determinado vocabulário para se descrever, sem sofrer a *imposição* de um linguajar que não lhe é próprio, mais autônomo e digno será. Na contramão, quanto mais silenciado e descrito a partir de quem não faz parte de sua comunidade, maior será sua humilhação, exclusão e falta de reconhecimento.

por isso que eu trabalho, não gosto de ficar pedindo nada a marido". A autonomia e o bem-estar que o BF pode causar e suas beneficiárias parece estar na base, também, da negação da manutenção de casamentos abusivos:

Em certo momento de nossa conversa chegou sua mãe e, no meio das falas das duas, perguntamos-lhes se haviam acontecido casos de separação no povoado. Responderam: "Ah! Houve já umas cinco separações". Os motivos foram diversos. Perguntamos se maus tratos por parte do marido poderia ser um dos motivos e se, segundo elas, o Bolsa Família poderia também ter encorajado as mulheres a tomar atitudes que antes não conseguiam assumir. Olharam-se entre si e Claudineide disse: "Eu acho que a bolsa nos deu mais coragem." (REGO; PINZANI, 2013, p. 108)

A abordagem das capacidades explica uma das reinvidicações mais frequentes das entrevistadas por Rego e Pinzani (2013, p. 41): a de que o valor⁶⁸ do BF é baixo⁶⁹. Não parece que se trata de uma reclamação quantitativa, mas qualitativa, sobretudo: é a constatação de que o benefício não atende aos imperativos de sua dignidade, isto é, de que lhe faltam as *condições necessárias* para que se converta o bem primário da renda em *capacidades* para funcionar de maneiras verdadeiramente humanas.

Considerando o cenário social em que essas políticas de transferência de renda foram pensadas e implementadas, na América Latina, parece inequívoco que não se pode relativizar sua importância. A região saía de um profundo estado de deterioração econômica e reformas liberalizantes determinados por persistente marginalização, em período de desindustrialização e ascensão neoliberal, depois de pelo menos duas décadas (1980 e 1990) de grande instabilidade política, intensas oscilações econômicas e deterioração social em praticamente todos os países. Os anos 2000 trouxeram algum alento para a região nas dimensões política, econômica e social, com estabilidade de preços, retomada de taxas de crescimento econômico e reformas sociais, até fins do segundo decênio, quando a onda neoliberal voltou a mostrar seu projeto.

No entanto, os programas de promoção e proteção social, além de demandarem amparo e garantias constitucionais para se efetivarem como políticas de governo, e não como

⁶⁸ A Caixa Econômica Federal, que faz a gestão do BF, estabelece tipos de benefícios distintos. Há o *básico*, destinado a famílias em situação de pobreza extrema – isto é, com renda mensal de até R\$59,00 –, que, em outubro de 2021, equivale a R\$89,00 mensais; há ainda o *variável*, destinado a famílias pobres ou em extrema pobreza e que tenham em sua composição gestantes, nutrízes, crianças e adolescentes de 0 a 15 anos, que pode chegar a R\$205,00 reais.

⁶⁹ Um trecho de uma das entrevistas feitas por Rego e Pinzani (2013, p. 93) foi, de certa forma, repetido entre várias entrevistadas:

— O programa é bom? O que você acha dele?

— Eu acho ótimo. A gente não consegue comprar tudo, porque realmente R\$ 80 não dá para passar o mês. Se por acaso meu marido ficar parado – e as vezes ele fica o mês todinho –, a gente não pode depender de R\$ 80."

políticas de Estado, exigem base de crescimento econômico e progresso que façam frente aos investimentos. O momento atual é delicado, especialmente no Brasil, que atravessa período de desconstrução das garantias da cidadania, ao enfrentar reformas constitucionais nas áreas que demandam a presença do Estado, agenda acelerada desde 2016.

4.2 CIDADANIA FEMININA COMO CONDIÇÃO DE AGENTE DAS MULHERES

Os movimentos feministas - tanto acadêmicos quanto sociais – já não se abeberam unicamente da construção do bem-estar feminino. A atuação do Poder Público já não deve se centrar em melhorar a qualidade de vida da mulher: antes, já é sabido que elas são agentes ativas de mudanças fulcrais, capazes não somente de melhorar sua própria qualidade de vida, mas, também, de gerar transformações sociais capazes de alterar a vida de todos.

Nussbaum (2000, p. 284), nessa direção, fala do poder de barganha das mulheres (*the bargaining position of women*), seguindo a doutrina de Agarwal (2011, p. 3) como meta fundamental de qualquer Estado que as retire da posição de meios para alçá-las a fins em si mesmas. Trata-se de fomentar um poder cidadão tanto em relação a suas posições intradomiciliares, como em função das arenas do mercado, da comunidade e do Estado, como mecanismo que promove, em um só golpe, o combate a privações relativas ao bem-estar – modificando o que pode ser restritamente normalizado como os intitulamentos reservados às mulheres (SEN, 2010, p. 249) – e a ampliação das liberdades para modificar os destinos políticos e econômicos da paisagem social em que se insere.

4.2.1 A condição de agente em Amartya Sen

A *capabilities approach*, como idealizada por Sen e Nussbaum, advoga a disponibilização, pelo Estado, de uma base material sobre a qual as *capabilities* possam se desenvolver plenamente. Embora os bens materiais não sejam suficientes para a garantia do pleno incremento da liberdade para funcionar de maneiras verdadeiramente humanas, eles se configuram como ponto de partida indispensável para uma vida de plena autonomia e dignidade.

É preciso deixar vincado que essa abordagem, embora atribua centralidade à ação pública destinada ao fomento das *capabilities* centrais, não pretende, com isso, retirar a autonomia dos indivíduos para determinarem seus próprios destinos (SEN, 1985, p. 186). O objetivo é a realização do potencial humano em sua plenitude (RODRIGUES;

SHCABBACH; MARX, 2014), e não a transformação das pessoas em beneficiárias passivas de condições que promovam o seu bem-estar. A *Capabilities Approach* conduz, pois, ao reconhecimento das pessoas como sujeitos responsáveis, autônomos, participativos dos destinos políticos da comunidade em que se inserem. Em uma palavra, leva à plena cidadania – vista, por Amartya Sen, como o *aspecto da condição de agente das pessoas*.

Em *A ideia de Justiça*, Sen (2011, p.) traz o debate empreendido entre Arjuna e Krishna, às vésperas da batalha de Kurukshetra, como relatado no *Bhagavadgita*. Um dos pontos da conversa travada entre o guerreiro Arjuna e seu cocheiro Krishna girava em torno da responsabilidade pessoal pelas próprias escolhas – o consequencialismo puro e simples, objetivando a obtenção de resultados positivos, ainda que o indivíduo nada tenha feito, pessoalmente, para isso, deveria ser afastado, sustentava Arjuna. Para o guerreiro, cada pessoa deve ser agente de seus destinos, assumindo responsabilidades por decisões e atos.

Esse diálogo trouxe discussão filosófica muito importante acerca de uma deontologia independente das consequências e uma avaliação sensível a elas (SEN, 2011, p.). A preocupação de Arjuna de ser responsabilizado, com a batalha, pela carnificina, evidencia que não se trata apenas de conseguir a realização daquilo que se almeja –; trazendo a discussão para a presente pesquisa, não é o caso de argumentar por uma atuação estatal de promoção e proteção de medidas de seguridade social apenas pela intermediação legislativa e de políticas públicas correlatas. É preciso ir além e fazer com que as chefes de família monoparental atuem, conforme defendeu Arjuna, como *agentes ativas de transformação de suas vidas, de suas famílias e de sua comunidade política*.

A condição de agente pode ser definida, em síntese apertada, como a autonomia do indivíduo de realizar a totalidade dos objetivos e valores que ela tenha razão para buscar (SEN, 2001, p. 103). Há que ser feita, nesse ponto, uma distinção entre a realização da condição de agente e a realização do bem-estar de uma pessoa. As capacidades, enquanto liberdades, devem ser fomentadas pelo Estado não somente para que cada pessoa possa buscar vantagens individualmente consideradas, relacionadas aos conjuntos capacitários que garantam, por exemplo, estar bem nutrido, saudável e ter uma educação decente (ALEXANDRE; NUSSBAUM; SEN, 2016, p. 58), isso é, que se relacionem com objetivos de bem-estar individual. Indo além, a liberdade visada pela *capabilities approach* contempla a cidadania em sentido amplo, alcançando estados valiosos e metas que não se relacionem ao indivíduo em primeiro plano.

Com efeito, há metas que extrapolam a noção de bem-estar, decorrentes do fato, de acordo com o construtivismo kantiano de Rawls, de as pessoas terem sua própria concepção

do bem: é possível que o objetivo de vida de uma mulher não seja casar, ter filhos e estar bem nutrida e educar bem sua prole; é possível que sua concepção de bem se dirija à construção de uma sociedade mais justa e igualitária, almejando, para tanto, ocupar cargos públicos e desempenhar funções políticas que mudem o destino de sua comunidade. Esse é o aspecto da condição agente dessa mulher, e a liberdade – isso é, a *capability* que lhe é correlata – também está no centro das preocupações da Abordagem das Capacidades e, por essa razão, seu fomento deve estar na agenda política de todo Estado, que eleve a dignidade humana ao patamar de princípio fundamental.

Dessa forma, ao lado da *realização* da condição de agente e da *realização* da condição de bem-estar, surgem as *liberdades* relacionadas com cada aspecto da pessoa (SEN, 1985, p. 186): enquanto a *well-being freedom* guarda relação com os conjuntos capacitários de uma pessoa, a *agency freedom* diz respeito à liberdade para realizar todos os objetivos – *agency objectives* – valorizados pelo indivíduo, ainda que desvinculados de contribuição direta para seu bem-estar (SEN, 2001, p. 104).

Importante ressaltar que, embora distintos conceitualmente, esses dois aspectos – o de agente e o de bem-estar – não se pretendem desvinculados (SEN, 1985, p. 187). Assim, por exemplo, é possível que o fracasso na realização de objetivos que não estejam diretamente conectados com o bem-estar leve a uma perda desse; de igual modo, a busca do bem-estar pode fazer parte do rol de objetivos perseguidos pelo agente.

Sen entende que o melhor caminho para o fomento do bem-estar de um indivíduo é seguindo a rota da agência e da participação: foram indicadas medidas que aprimoram a agência e participação de mulheres em países em desenvolvimento – a exemplo de direitos de propriedade, da capacidade e titulação (*entitlement*) de auferir renda independentemente do esposo; de trabalhar fora de casa; de estudar e se qualificar –, além de contribuírem para seus processos de escolha e de decisão no âmbito privado e público, elevando seu bem-estar. Estimular a condição de agente das mulheres gera impacto positivo mesmo sobre indicadores de mortalidade infantil, talvez mais que políticas de saúde coercitivas, que restringem os poderes de decisão femininos, a exemplo da imposição de limitações ao número de filhos por casal (ALEXANDER; NUSSBAUM; SEN, 2016, p. 58).

Talvez a distinção entre *entitlements* e *capabilities*, conforme proposta por Sen, traga, em seu bojo, a necessidade de deixar bem vincada a necessária responsabilidade individual de cada pessoa na concretização de suas capacidades. Quando se diz que alguém está *intitulado* a alguma coisa, poderia, com efeito, transparecer a ideia de passividade, de que nada se tem a fazer. As *capacidades* podem indicar, por outro lado, a responsabilidade, a necessidade de

agir e a participação ativa para se alcançar aquilo que se pretende (ALEXANDER; NUSSBAUM SEN, 2016, p. 56).

Como reconheceu o Relatório de Desenvolvimento Humano de 2019, a distribuição do poder em uma sociedade é fator determinante da distribuição dos recursos e das oportunidades (PNUD, 2019, p. 25): elites influentes que concentram o poder influenciam governos e mercados, o que leva, num círculo vicioso de pobreza e discriminação, à exacerbação da desigualdade de rendimento e riqueza.

4.2.2 A condição de agente das mulheres

As investigações femininas demonstram a permanência de uma antinomia entre os mundos doméstico e público das mulheres: independentemente da classe social de onde provenha, são as mulheres culturalmente educadas para valorar conteúdos que dizem respeito exclusivamente à vida privada - e, pois, alheios a princípios do autogoverno e da autonomia moral (REGO; PINZANI, 2013, p. 52). Toda a sua criação é realizada em um mundo alheio a direitos e deveres públicos, na contramão da constituição de cidadãs democráticas.

O resultado disso é a perpetuação da formação de homens dominadores – educados que são por essas mulheres – e mulheres voltadas ao servilismo, passando através de gerações a sujeição feminina aos ditames masculinos e sua dificuldade de empenhar-se pelo autogoverno. Se a vida democrática exige que os cidadãos se percebam como iguais, o primeiro óbice é encontrado desde a estruturação da mentalidade de meninos e meninas – fenômeno chamado por Zincone (1992, p.189) de exclusão *no plano pré-político*. Vê-se, pois, que há dificuldades muito específicas na formação de mulheres efetivamente agentes – ou cidadãs -, e qualquer política de cidadania voltada ao público feminino deve levar em consideração as múltiplas dominações culturais que existem desde a família.

Quando se pensa no que Fraser (1997, p. 22 *et seq*) intitula de *situações lesantes* – ou as múltiplas formas em que as exclusões podem atingir uma mesma pessoa, a exemplo de ser mulher, e pobre, e negra -, a situação se agudiza, e essas coletividades ambivalentes *exigem* que políticas distributivas sociais e econômicas, assim como culturais e educacionais, que se voltem à quebra de paradigmas e as tornem efetivamente senhoras de seus próprios destinos. É urgente a reconstrução das subjetividades que foram historicamente dominadas e que interiorizam concepções de si mesmas que sustentam marginalizações perpetuadas no tempo, a fim de que se tornem efetivas *agentes* de mudança social.

Martha Chen (1995), que trabalhou junto ao Bangladesh Rural Advancement Committee (BRAC), agência privada de desenvolvimento, realizou amplo estudo sobre a situação de mulheres pobres na Índia e em Bangladesh. Embora as Constituições de ambos os países prescrevam a igualdade de oportunidades de trabalho entre homens e mulheres, bem como equidade salarial, essa previsão formal não rompe com a longa tradição de dominação patriarcal que ora confina mulheres dentro de casa, especialmente nas castas mais elevadas; ora segmenta o mercado de trabalho por gênero; ora perpetra explorações das mais diversas em determinados ofícios ou indústrias (CHEN, 1995, p. 38).

Diante da viuvez – a partir de quando, portanto, constituem-se em chefes de família monoparental –, muitas mulheres sofrem extremas privações antes de terem coragem de desafiar os costumes para saírem de casa em busca de trabalho remunerado. Não é raro que a família do marido morto exclua a viúva de muitos direitos sobre a terra a que, por herança, faria jus⁷⁰; e voltar para a casa dos pais pode tirar de seus filhos o direito de herdar a terra do pai falecido.

Chen (1995, p. 52) reconhece que assegurar a essas mulheres sua *capacidade de controle sobre o ambiente individual material* (NUSSBAUM, 2008, p. 116), através da promoção de liberdade *real* de trabalhar, para além da formalidade constitucional, e de auferir renda, tornando-se agentes de seus destinos, *cidadãs*, em uma palavra, é uma questão de sobrevivência imediata, mas também de queda das taxas de mortalidade feminina, de justiça social, de aumento de seu poder de barganha e de autonomia dentro da unidade familiar. Saliente-se que é, ainda, uma questão de elevação de seu bem-estar, de sua felicidade e de sua autoestima.

Jean Drèze e Amartya Sen (1989, p. 58) verificaram a existência de um paralelo, em países em desenvolvimento, entre o aumento do envolvimento feminino em atividades econômicas e a queda do preconceito que impõe desigualdades na distribuição intrafamiliar de recursos. Da mesma forma, uma maior taxa de participação feminina no mercado de trabalho implicou, segundo os autores, em diminuição da disparidade entre a mortalidade feminina e a masculina; assim, quanto maior a proporção de mulheres engajadas em

⁷⁰ Chen (1995, p. 51) relata que, em suas entrevistas com viúvas na zona rural do norte da Índia, muitas lhe relataram que havia três riscos básicos em relação àquelas que decidissem sair para trabalhar: o risco de serem “excomungadas”, (*excommunicated*), “renegadas” (*disowned*) ou “ostracizadas” (*ostracized*) pelas famílias de seus maridos ou de suas próprias. Por “excomungadas”, entende-se que poderia ser forçadas a deixar a aldeia; serem “renegadas” significa que poderia ser coagidas a abrir mão de suas parcelas de direitos sobre a terra ou outra propriedade. Finalmente, ser “ostracizadas” significa que seriam privadas de participarem de rituais, cerimônias ou demais reuniões sociais.

atividades econômicas, maior a expectativa de vida feminina, ultrapassando, inclusive, a expectativa de vida masculina.

A igualdade de gênero, ante a distribuição igualitária de poder entre homens e mulheres, é o quinto Objetivo do Desenvolvimento Sustentável (ODS 5) da Agenda 2030, nomeadamente, “alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas”. No conjunto dos ODS, os focos principais abrangem o fortalecimento do bem-estar e das capacidades humanas, entre outras metas como: transformar economias em sustentáveis e justas; construir sistemas de alimentação e padrões nutricionais sustentáveis; conquistar a descarbonização da energia e o acesso universal à energia; promover o desenvolvimento urbano e periférico sustentável; e garantir a segurança dos bens ambientais globais.

Na atualidade, a divisão sexual do trabalho determina profundo impacto na condição de agente das mulheres: o difícil equilíbrio entre o desempenho de trabalho remunerado e não remunerado; os menores rendimentos, para cargos de mesmas atribuições, com relação aos homens; e o acesso diferenciado a ocupações incidem diametralmente nas possibilidades de participação política – vistas em sentido amplo, e não apenas no que tange a acessos a cargos públicos (BIROLI, 2018, p. 27). O tempo, a energia e os recursos necessários para que seja possível o engajamento com questões políticas, sociais e econômicas que representem seus interesses e necessidades perpetuam relações de poder desiguais nas sociedades contemporâneas, impactando nas modelações das democracias.

Em se tratando de chefes de família monoparental, o problema se agudiza. Faltam políticas públicas e de estatuto próprio que disciplinem e atendam às suas vulnerabilidades, restando, sobretudo às pretas, pardas e de camadas sociais inferiores, o acúmulo de trabalho de cuidado com as atividades profissionais de baixa remuneração, em uma passividade que as excluem dos processos de agência fundamentais para, a um só tempo, desenvolverem suficientemente suas capacidades e trazerem ao debate público suas demandas fundamentais.

4.3. A COMPENSAÇÃO DA VULNERABILIDADE DAS CHEFES DE FAMÍLIA NO DIREITO COMPARADO: A EXPERIÊNCIA ARGENTINA DO PROGRAMA *JEFES Y JEFAS DEL HOGAR*

Na América Latina, o Programa *Jefes y Jefas del Hogar*, da Argentina, que, posteriormente foi chamado de *Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados*, apresenta-se com iniciativa que pode inspirar a criação, no Brasil, de uma política de proteção social especificamente destinada a assegurar as capacidades das chefes de família monoparental.

Lançado em 2002, o programa foi idealizado como resposta à grave crise política e socioeconômica do final do ano de 2001 e começo do ano 2002: diante da recessão econômica que arrasava o país havia três anos, com o descontrole dos altos níveis de desemprego e a crise do mercado financeiro – circunstâncias que levaram à renúncia do presidente Fernando De La Rúa ainda na metade de seu mandato –, o Estado Argentino precisou reinventar-se para superar o grave descrédito que ameaçava a classe política dirigente e que punha em marcha um massivo descontentamento social (REPETTO; DAL MASETTO; VILAS, 2006, p. 1).

Dessa maneira, o presidente interino designado pelo Congresso após a saída de Fernando de La Rúa, o Senador Eduardo Duhalde, focalizando o benefício em chefes de família desempregados, buscou vencer a recessão que havia relegado à pobreza cerca de 17,4 milhões de argentinos em 2002 – o que equivalia a 48,1% de toda a população⁷¹. O índice de desemprego também era alarmante: em outubro de 2001, chegava a 18% da população economicamente ativa, com ênfase sobre chefes e chefas de família (REPETTO; DAL MASETTO; VILAS, 2006, p. 4).

O clamor popular consubstanciou-se em consulta popular levada a efeito pela Frente Nacional contra a Pobreza (FRENAPPO), organização não partidária que integrava vários setores da sociedade argentina, através da qual cerca de 3 milhões de pessoas, sob o lema *Ni un hogar pobre en la Argentina*, exigiam a criação de um Seguro-desemprego e Formação para os Chefes e Chefas de Família Desempregados (*Seguro de Desempleo y Formación para Jefes y Jefas de Familia Desocupados*) (HORNES, 2020, p. 42).

Instituído pelo Decreto nº 165, de 22 de janeiro de 2002 –, que reconheceu a situação de emergência em matéria social, econômica, administrativa, financeira e cambiária pela qual atravessava o país, e a *obligatoriedad* de o Estado criar instrumentos para fazer frente ao panorama que exacerbava a vulnerabilidade dos chefes e chefas de família –, o Programa *Jefes y Jefas del Hogar* foi a primeira política de transferência de renda da Argentina, com financiamento a partir da retenção de recursos de exportações de cereais. Posteriormente, e a título de complementação, a medida foi expandida por intermédio de empréstimo de Banco Mundial.

⁷¹ Ver em UÑA, Gerardo; LUPICA, Carina; STRAZZA, Luciano. *"Think Tanks y Pobreza en América Latina: el rol de los pensadores en el mercado de las políticas sociales en Argentina, Chile y México [Think Tanks and Poverty in Latin America: The role of thin," MPRA Paper 21273*, University Library of Munich, Germany. Fev. 2009. Acesso em: 15 ago. 2021.

Ver também HORNES, Martín. *Las Tramas del Dinero Estatal: Saberes, prácticas y significados del dinero en las políticas sociales argentinas* (2008-2015). 2020. Disponível em: <https://www.teseopress.com/tramas/chapter/capitulo-i-la-monetarizacion-de-las-politicas-sociales/>. Acesso em: 15 ago. 2021.

O preâmbulo do Decreto nº 565/2002, de 03 de abril de 2002, que reformulou⁷² os termos do Programa, reconheceu o *direito familiar à inclusão social* – que, não obstante não constasse expressamente em nenhum instrumento normativo argentino, era previsto no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC). A Constituição da Nação Argentina atribui aos tratados internacionais hierarquia supralegal, à exceção de dez pactos e convenções, previstos taxativamente em seu art. 75, inciso 22, entre os quais figura o PIDESC⁷³. Somente passa a ter *status* constitucional, no direito argentino, demais instrumentos internacionais de direitos humanos que venham a ser aprovados pelo voto da terça parte da totalidade dos membros de cada Câmara do Congresso Nacional.

Consistiu sua formulação inicial em um valor mensal de \$100 (cem pesos) a \$200 (duzentos pesos) – variável de acordo com a província em que o programa era executado – que seria disponibilizado, de acordo com o art. 9º do Decreto nº165/2002, por 3 meses prorrogáveis. A medida se destinava a chefes de família monoparental que estivessem desempregados e tivesse filhos menores de 18 anos, ou com deficiência, em qualquer idade, desde que não recebessem nenhum outro benefício estatal. Também se enquadravam como beneficiários(as) do programa chefes de família desempregados casados(as) ou conviventes, desde que sua companheira estivesse grávida.

O valor variável do auxílio, como proposto inicialmente pelo Decreto n. 165/200, pode ser uma medida interessante a adotar em países com agudas diferenças regionais, a partir das quais custos de vidas diferenciados exigem níveis de renda igualmente distintos como

⁷² O Programa *Jefes y Jefas del Hogar* teve, por característica das mais marcantes, a fluidez de seu desenho inicial, que foi sendo moldado à medida em que ia sendo executado, para melhor atender às demandas dos chefes e das chefes de família. Assim, o Decreto nº 165, de 22 de janeiro de 2002, que o instituiu, foi, pouco após, complementado pelo Decreto nº 565, de 03 de abril de 2002, que explicitou, dentre outros pontos, as contraprestações aos quais ficavam vinculados seus beneficiários. Ademais, o novo decreto modificou a denominação do benefício, que passou a se chamar *Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados*

⁷³ “Artículo 75.- Corresponde al Congreso: 22. Aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede. Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1); la Declaración Universal de Derechos Humanos (2); la Convención Americana sobre Derechos Humanos (3); el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (4); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo (5); la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (6); la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (7); la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (8); la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (9); la Convención sobre los Derechos del Niño (10); en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos. Sólo podrán ser denunciados, en su caso, por el Poder Ejecutivo Nacional, previa aprobación de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara” (ARGENTINA. Constitución de la Nación Argentina. Disponível em: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/ar_6000.pdf. Acesso em: 06 set. 2021.

estratégia para a garantia da equidade. Todavia, dadas as disputas entre as províncias e o governo federal acerca da distribuição dos planos (REPETO; DAL MASETO; VILAS, 2006, p. 12), o decreto de abril de 2002 estabeleceu o valor único de \$150 (cento e cinquenta pesos), para todas as províncias e municípios argentinos. Desconsiderou, também, a importância de que o montante de programas de distribuição de renda para enfrentamento de pobreza familiar seja fixado em função do número de filhos.

O objetivo da ajuda econômica era assegurar a inserção e a permanência dos menores na escola, assim como fomentar a incorporação dos chefes de família na educação formal ou em cursos de capacitação – e, assim, facilitar sua reabsorção pelo mercado de trabalho (REPETTO; DAL MASETO; VILAS, 2006, p. 5). A alínea “d” do art. 3º do Decreto nº 565/2002 acrescentou ao rol dos objetivos a incorporação dos beneficiários em projetos produtivos ou em serviços comunitários com impacto mensurável em questões ocupacionais.

O art. 10 do Decreto nº 165/2002 estabelecia os requisitos para a concessão do benefício. São eles: a) comprovação, por meio de declaração jurada, de tratar-se o(a) beneficiário(a) de chefe de família; b) certidão de nascimento dos filhos, ou certificado de gravidez; c) declaração expedida por estabelecimento de ensino para a comprovação da escolaridade dos menores; d) declaração de centro de saúde para atestar o cumprimento de planos nacionais de vacinação, de controle sanitário e da deficiência dos filhos, se fosse o caso; e) documento de identidade argentino para provar a residência permanente no país, no caso de estrangeiros com cidadania argentina.

Durante a execução da medida, os diversos setores da sociedade e do governo argentinos, em diálogo, acordaram acerca da necessidade de ampliação do benefício, para alcançar número cada vez mais amplo de chefes e chefas de família desempregados, e, assim, tornar-se proposta *universal*: todos os que cumprissem os requisitos dos Decretos reguladores fariam jus ao auxílio. Todavia, considerando a recessão e a consequente inadimplência em relação a credores internacionais – a dívida externa havia alcançado o marco de U\$ 139 bilhões no fim de 2001 (REPETTO; DAL MASETO; VILAS, 2006, p. 11) –, a questão do financiamento despontou como forte limitação do programa. Somente recursos do próprio Estado argentino poderiam ser utilizados, e o debate acerca da incapacidade de Estados em desenvolvimento de financiarem redes de proteção social amplas foi reacendido.

É amplamente discutido que programas de transferência de renda como estratégias de combate à pobreza podem fomentar práticas clientelistas. É imperioso verificar as tensões que podem ser estabelecidas entre a continuidade deletérias dessas práticas e a execução do projeto, de modo a reduzir margens de discricionariedade; nesse cenário, o controle efetivo da

sociedade civil pode despontar como tática de redução das possibilidades de desvirtuamento dos objetivos subjacentes.

Na tentativa de solucionar essa questão fulcral, o Decreto nº 565/02 estabeleceu Conselhos Consultivos em níveis nacional, provincial, municipal e de bairro, que funcionariam como auditorias sociais (REPETTO; DAL MASETO; VILAS, 2006, p. 16).

4.4. A TUTELA CONSTITUCIONAL BRASILEIRA E A LACUNA INFRACONSTITUCIONAL PARA O DEVIDO ENFRENTAMENTO DO PROBLEMA

O reconhecimento da unidade familiar monoparental pela Constituição Federal de 1988 é uma ode à diversidade das modalidades de família, em um imperioso avanço do Direito brasileiro rumo à captura da complexidade do tecido social. Não obstante, inexistente previsão infraconstitucional dos contornos específicos das famílias monoparentais, sobretudo as chefiadas por mulheres, em razão de sua prevalência na paisagem social, e isso endossa a invisibilização e a vulnerabilização desses agrupamentos familiares, sujeitos que estão a processos de pauperização nas camadas sociais mais baixas.

A despeito de sua relevância, reconhece-se que a simples previsão infraconstitucional, embora assegure direitos formais que podem ser exigidos perante o Estado e a sociedade, seu mero reconhecimento e previsão legislativa não se traduzem em efetivas capacidades e titulações às mães solitárias e à sua prole se a esses indivíduos não for concedida liberdade real para funcionar – e, dessa forma, fazer adequado uso de seus direitos. O simples fato de se reconhecerem direitos não significa melhorar a vida das pessoas (VALDÉS, 1995, p. 426).

É necessário, portanto, examinar de que maneira as capacidades são distribuídas, e de que forma elas podem ser aumentadas entre as mulheres chefes de família monoparental. Isso, é claro, não é apenas uma questão de distribuir mais bens primários (na forma de transferência de renda, por exemplo), antes, é necessário que se verifique *de que maneira* esses bens podem estar na base do desenvolvimento de capacidades.

Verificando a situação das mulheres em geral, e das chefes de família monoparental, em específico, afere-se que não há importantes restrições constitucionais ou legais à igualdade em relação aos homens, nas mais diversas esferas (colocar talvez trechos de algumas constituições da AL), incluindo vedações de distinções de salários e critérios de admissão em razão do sexo. As desigualdades residem, pois, nas *incapacidades*, isso é, na ausência de liberdades reais para certos homens e mulheres de ser e fazer as coisas que, com razão, valorizem, assim como na consequente falta de *titulação*.

Se a previsão infraconstitucional, tanto em sede do direito público, quanto do privado, pode configurar o ponto de partida para o combate à feminização da pobreza pela monoparentalidade, é por intermédio da elaboração e da implementação de políticas públicas específicas que as mães sozinhas e sua prole poderão ter suas capacidades plenamente desenvolvidas.

4.5. O CASO DA LEI Nº 13.982, DE 2 DE ABRIL DE 2020: O AUXÍLIO EMERGENCIAL NO INÍCIO DA PANDEMIA DO NOVO CORONAVÍRUS

Programas de transferência de renda e/ou de alimentos desempenham importante papel para soluções emergenciais e a longo prazo, sobretudo quando priorizam os grupos mais vulneráveis (THE WORLD BANK, 2020a, p. 2), como é o caso a de chefes de família monoparental. Assim, embora a maioria das evidências sobre a eficiência dessas medidas refiram-se a tempos não emergenciais, há estudos que atestam o aumento da quantidade e da qualidade alimentar (em termos de consumo calórico e micro e macronutrientes), da diversidade de alimentos e da saúde física e mental dos membros das unidades domiciliares que fizeram jus a transferências de renda ou alimentos (BAILEY; HEDLUND, 2012; BASTAGLI; HAGEN-ZANKER, 2016), sabendo-se que as situações críticas são excepcionais por definição, caracterizadas pelo imediatismo requerido para as ações de resposta (VAZIRALLI, 2020, p.3).

Embora o envio de alimentos pareça a solução mais interessante quando o contexto de colapso inviabiliza o acesso a mercado para a realização das compras – e essa foi a solução adotada em caráter complementar em alguns municípios brasileiros, no início da pandemia da COVID-19, a exemplo de Recife, que distribuiu cestas básicas para famílias de estudantes municipais mais vulneráveis antes do advento da Lei nº 13.987/2020 (THE WORLD BANK, 2020b, p.113) –, o fato é que as transferências em dinheiro resultam mais eficientes, considerando seu menor custo, fungibilidade e rapidez (VAZIRALLI, 2020, p. 4). A ajuda em alimentos, todavia, escapa do risco de malversação da renda, posto existir evidência de que os recursos podem sofrer desvios em favor dos homens das unidades domiciliares, prejudicando as mulheres e as crianças (PARK, INOCENCIO, 2020, p. 9).

Os auxílios monetários podem ser condicionais ou incondicionais. Enquanto os primeiros exigem que os seus beneficiários preencham determinados requisitos e/ou condições para o embolso, os incondicionais não estipulam restrições sobre a forma através do qual o dinheiro será gasto, nem exigem que seus favorecidos preencham quaisquer

requisitos (BAILEY; HEDLUN, 2012, p. 13). Quanto menos condicionalidades forem impostas, mais urgente será a percepção pela população abatida pelo contexto crítico; ademais, impor condições também aumenta o ônus estatal de sua aferição e fiscalização, e a máquina pública, em tempos de pandemia, pode estar excessivamente sobrecarregada (VAZIRALLI, 2020, p.4).

No Brasil, o Auxílio Emergencial (Lei nº13.982, de 2 de abril de 2020, com alterações da Lei nº 13.998, de 14 de maio de 2020), programa de transferência condicional de renda, representa medida empreendida pelo Governo Federal, mediante pressão do poder legislativo federal e dos governos estaduais, para a proteção enfática dos mais pobres e vulneráveis, incluindo as mulheres. Assim, a partir do mês de abril de 2020, 67,8 milhões de mulheres e homens que atenderam aos requisitos do art. 2º⁷⁴ da Lei nº 13.982/2020 auferiram o valor mensal de R\$600,00 até agosto. De setembro a dezembro, foi concedida uma extensão do Auxílio (Medida Provisória nº 1.000, de 2 de setembro de 2020, regulamentada pelo Decreto nº 10.488/2020), no valor de R\$ 300,00 mensais, de maneira que o investimento total dos cofres públicos foi de R\$ 258,2 bilhões (BRASIL, 2020, *online*).

Somente no mês de novembro de 2020, 41% dos domicílios brasileiros receberam o Auxílio Emergencial, que representou, em média, R\$558,00 para cada unidade domiciliar (IBGE, 2020, s/p. Para o Banco Mundial, essas transferências mensais têm o condão de desfazer totalmente o impacto da pandemia sobre a renda dos 40% mais pobres da população brasileira (THE WORLD BANK, 2020b, p. 105).

Mas a importância do programa vai além: estima-se que o Auxílio Emergencial possa mesmo mitigar os efeitos do aumento da desigualdade – inclusive de gênero – na crise da COVID-19 (THE WORLD BANK, 2020b, p. 128). Com efeito, a legislação disciplinadora do benefício discrimina positivamente as mulheres em pelo menos duas ocasiões. No inciso I do art.2º, com a alteração dada pela Lei nº 13.998/2020, o auxílio é restrito aos beneficiários

⁷⁴“Art. 2º Durante o período de 3 (três) meses, a contar da publicação desta Lei, será concedido auxílio emergencial no valor de R\$ 600,00 (seiscentos reais) mensais ao trabalhador que cumpra cumulativamente os seguintes requisitos: I- seja maior de 18 (dezoito) anos de idade, salvo no caso de mães adolescentes; (Redação dada pela Lei nº 13.998, de 2020); II - não tenha emprego formal ativo; III - não seja titular de benefício previdenciário ou assistencial ou beneficiário do seguro-desemprego ou de programa de transferência de renda federal, ressalvado, nos termos dos §§ 1º e 2º, o Bolsa Família; IV - cuja renda familiar mensal *per capita* seja de até 1/2 (meio) salário-mínimo ou a renda familiar mensal total seja de até 3 (três) salários mínimos; V - que, no ano de 2018, não tenha recebido rendimentos tributáveis acima de R\$ 28.559,70 (vinte e oito mil, quinhentos e cinquenta e nove reais e setenta centavos); e VI - que exerça atividade na condição de: a) microempreendedor individual (MEI); b) contribuinte individual do Regime Geral de Previdência Social que contribua na forma do caput ou do inciso I do § 2º do art. 21 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991; ou c) trabalhador informal, seja empregado, autônomo ou desempregado, de qualquer natureza, inclusive o intermitente inativo, inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) até 20 de março de 2020, ou que, nos termos de autodeclaração, cumpra o requisito do inciso IV.”

acima dos 18 anos, mas excetua as mães adolescentes. No art. 2º, §3º, fica estabelecido que a mulher chefe de família monoparental faz jus a duas cotas do auxílio, a considerar que ela faz frente, sozinha, a todas as necessidades do núcleo familiar.

Considerando, ainda, que a recuperação da crise de 2014 a 2016 foi desigual para os 40% mais pobres e vulneráveis, o Auxílio Emergencial, ao privilegiar essa camada da população, pode significar oportunidade de crescimento equitativo, ainda que a um custo fiscal elevado (THE WORLD BANK, 2020b, p.128). De fato, é possível atestar a eficácia do programa: segundo os microdados da PNAD COVID-19, 6,2% dos domicílios – o equivalente a 4,25 milhões – sobreviveram unicamente com a renda do benefício no mês de agosto de 2020, sendo que, no Nordeste, o percentual ainda foi mais expressivo, visto que 13% das unidades domiciliares não tiveram qualquer outra fonte de recursos no mês em análise (CARVALHO, 2020, p.1).

Apesar de, no mês de dezembro de 2020, o mundo ter renovado suas esperanças com a autorização de uso emergencial de vacinas – há pelo menos 60 vacinas em desenvolvimento clínico, e outras 172 em desenvolvimento intermediário (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2020, *online*) – a pandemia ainda arrastará seus efeitos por muitos meses e, por isso, benefícios econômicos aos mais vulneráveis não devem ser descartados no curto prazo.

A ONU Mulheres recomenda que todas as políticas econômicas de resposta à crise – tanto as de curto quando as de longo prazo – sejam sensíveis ao gênero. Nessa esteira, todas as barreiras que porventura impeçam as mulheres de se protegerem e se recuperarem da crise devem ser veementemente combatidas por todos os países de modo a assegurar iguais salários; iguais oportunidades; medidas de proteção social voltadas para o sexo feminino; financiamento para mulheres empresárias; e mecanismos para promover o trabalho autônomo feminino. Importante ainda que os setores que concentrem força de trabalho feminina em maior proporção recebam incentivos fiscais dos Estados para que possam manter os postos de trabalho (UN WOMEN, 2020, p. 5).

5 CONCLUSÕES

Este estudo desenvolveu-se em torno da família monoparental feminina brasileira e da necessidade de ampliação do arcabouço jurídico-político de proteção social em torno dessa entidade familiar, considerando a hipótese de feminização da pobreza. Como campo teórico-metodológico apto a subsidiar o estudo do objeto, utilizou-se da *capabilities approach*, a abordagem das capacidades de Amartya Sen, com a releitura empreendida por Martha Nussbaum para adequar a teoria às especificidades do desenvolvimento feminino.

Questionou-se, para tanto: Como pode o Brasil, considerando sua estrutura de desenvolvimento incompleto e instável, com baixo índice de crescimento econômico, sobretudo no atual momento de crise pandêmica, efetivar as *capabilities* das chefes de família monoparental para que, dessa forma, seja possível o enfrentamento da feminização da pobreza? O recorte epistemológico foi feito sobre as famílias *femininas* em virtude de sua prevalência no tecido social brasileiro, dada a tradição matrifocal da América Latina.

A fim de solucionar o problema de pesquisa, além dos capítulos introdutório e conclusivo, o trabalho desenvolveu-se através de três seções. Na primeira, a abordagem das capacidades, desde suas raízes aristotélicas, foi trabalhada. Com vantagem sobre as teorias de direitos humanos – se que se delas, todavia, se abra mão –, *capabilities approach* traz consigo a vantagem de perquirir como as pessoas *efetivamente* vivem e como elas *podem viver*. Não basta que haja a previsão formal de direitos, seja a nível constitucional, seja no ordenamento infraconstitucional, sem que, ao lado dela, as pessoas consigam converter intitamentos em liberdades *reais* de ser e fazer aquilo que, com razão, se valoriza.

No segundo capítulo, tratou-se da abordagem das capacidades em Sen e Nussbaum em cotejo com a feminização da pobreza pela monoparentalidade. O que acontece é que as características conceituais da família monoparental chefiada por mulher levam seu estudioso a atrelá-la à vulnerabilidade, a considerar que, ao contrário da entidade nuclear, biparental, que conta com os dois cônjuges ou conviventes com possibilidade de auferir rendimentos de trabalho, à mãe solitária incumbe fazer frente, sozinha, às necessidades da família. No Brasil, em virtude da valorização da formação acadêmica, existe uma propensão, mesmo nas camadas mais empobrecidas da população, a que os filhos, mesmo após chegada a idade de trabalhar como menor aprendiz, permaneçam fora do mercado de trabalho.

Quando inseridas na força de trabalho, superpõem-se outras desvantagens que colocam a mãe *solo* em situação aguda: precarização, alta propensão à informalidade,

segregação e menores salários para o desempenho de funções semelhantes são apenas algumas delas. Embora esse trabalho não tenha se desenvolvido em torno da segregação pela raça, no segundo capítulo foram apontados alguns dados que demonstram que são as mães pretas chefes de família monoparental as mais prejudicadas – e, assim, as que mais clamam por uma atuação estatal positiva, sob a forma de proteção social, para que sua dignidade seja salvaguardada em perspectiva cidadã.

Ainda no segundo capítulo foi levantada a discussão sobre a multidimensionalidade do conceito de pobreza, apontando-se a insuficiência de análises que a restringem à privação da renda. Embora a *linha internacional da pobreza* continue sendo um importante parâmetro para avaliar o progresso de um Estado, verificou-se que pobreza, em sentido monetário, é relativa, ao passo que, sem sentido *capacitário*, é absoluta. Assim, em qualquer lugar, seja qual a ideologia dominante no Estado, estar privado de capacidades humanas centrais – nesse sentido, utilizou-se a lista de Martha Nussbaum, de dez capacidades fulcrais – é atentatório à dignidade, por ferir parâmetros de justiça social. Em qualquer situação de injustiça, cabe ao Estado fornecer as condições materiais necessárias para que cada pessoa, tomada individualmente, possa *florescer*. Quando se trata de famílias monoparentais, a situação é ainda mais evidente.

A pobreza multidimensional no Brasil tem gênero, cor, filhos e é solitária – é a mulher preta, mãe sozinha, que faz frente, em sobrecarga, às necessidades da família. A escravidão, mecanismo fundamental de acumulação de capital no Brasil por trezentos longos anos, determinou padrões de deslocamento dos sujeitos e sujeitas escravizados(as) que tornou inviável a realização do casamento, instituto solene e formal que foi, por muito tempo, reservado às famílias brancas, postas dentro dos parâmetros da aceitação e visibilidade social. Sua história ainda engendrou padrão de violação da moralidade que equiparou a mulher negra a objeto inanimado, restrito à satisfação das necessidades econômicas, sociais e sexuais, abandonada à própria sorte depois de usada, com filhos no ventre, que, de herança, adquiriam a pobreza intergeracional.

Se foram – e são – marginais à própria estrutura societária, o que dizer de sua situação patentemente excluída do mundo dos direitos, reflexo irremediável que é do tecido social? Condenadas a trabalhos precarizados, em grande monta, domésticos, são envolvidas pela ambiguidade das relações que ora as coloca como a *empregada*, ora como *parte emudecida e invisível da família*. Cuidam dos filhos das senhoras brancas com o amor que gostariam de cuidar dos próprios, mas precisam terceirizar, utilizando do pouco dinheiro que lhes resta, a criação de sua prole, já abandonada ou órfã de pai.

A sociologia e as abordagens etnográficas da antropologia já dispensaram ricas análises sobre essas mães pobres, mas o Direito emudece, quando seus próprios operadores se deleitam na perpetuação, em suas casas, da miséria de suas servas.

Mas é possível que se alegue que um Estado de desenvolvimento incompleto como o Brasil não possa centralizar recursos orçamentários para construir um sistema de proteção social denso o suficiente para atender às peculiaridades da família monoparental, especialmente a chefiada por mulher. Esse pensamento, todavia, não parece acertado quando se verifica que a seguridade social é questão de *escolha política*: é suficiente que ampliar os aspectos protetivo e promocional esteja no centro dos objetivos estatais para que esforços sejam envidados nessa direção. Sen demonstra o caso do estado de Kerala, na Índia, que, mesmo com um crescimento econômico deficitário, teve, no período estudado por Sen, o maior nível de redução da pobreza de toda a Índia, ao contrário de Punjab, que, com alto desenvolvimento econômico, teve uma das piores taxas de pobreza do país.

Para corroborar essa asserção e, ao mesmo tempo, inspirar a construção de um cenário de *social protection* adequado à família monoparental no Brasil, foi trazido à baila o caso argentino do *Plan Jefes e Jefas de Hogar (Desocupados)*, criado na Argentina exatamente em um momento de áspere crise econômica, com resultados extremamente positivos para o país. Não se deixou de tratar do Programa Bolsa Família, instituído em 2003, que, embora não especificamente delineado para atender ao contornosespecíficos da monoparentalidade, possui titularidade feminina e tem produzido importantes impactos sobre a ampliação da autonomia - ou da condição de *agente*, como usado por Sen e repetida neste trabalho – das mulheres.

No Brasil, a previsão normativa da família monoparental é limitada ao reconhecimento, pela Constituição Federal, da entidade familiar formada por qualquer dos pais e seus descendentes (art. 266, §4º, CF), sem que nada seja disposto no arcabouço infraconstitucional – à exceção da normativa excepcional e temporária que previu o Auxílio Emergencial (Lei nº 13.982, de 02 de abril de 2020 e sua regulamentação infralegal). Essa lacuna parece estar na base da invisibilização dessas famílias, sobretudo as chefiadas por mulheres, apesar de sua expressividade no tecido social brasileira – segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), em 2015 havia 28,9 milhões dessas famílias no Brasil.

Como resultados alcançados, aferiu-se que é possível que mesmo em contexto de crise, e mesmo diante de um Estado ainda em desenvolvimento, é possível a criação de um rede de proteção e promoção social especificamente voltada ao atendimento da família monoparental feminina, desde que se tenha como norte a promoção de capacidades, e não

apenas de direitos formais – e, assim, desde que a *renda* não seja um fim em si mesmo, mas *meio* adequado e necessário, juntamente com outras oportunidades sociais, como educação, saúde, moradia, saneamento básico. Cumpre ao Estado brasileiro, se realmente a dignidade for princípio fundamental, perceber que o aumento das capacidades leva ao aumento da renda e, por conseguinte, da prosperidade geral. Cuidar da família monoparental é, em um só golpe, assegurar a dignidade humana e enfrentar a pobreza, levando, finalmente, ao desenvolvimento da Nação.

REFERÊNCIAS

ACKERLY, Brooke. **Political Theory and Feminist Social Critique**. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

ACS, Marie; LHOMMEAU, Bertrand; RAYNAUD, Émilie. *Les familles monoparentales depuis 1990: Quel contexte familial ? Quelle activité professionnelle?*. **Dossiers Solidarité et santé**, [s.l.], n. 67, Jul. 2015. Disponível em: <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/publications/dossiers-solidarite-et-sante-1998-2016/les-familles-monoparentales-depuis-1990>. Acesso em 20 mar. 2021.

AGARWAL, Bina. *Bargaining'' and Gender Relations: Within and Beyond the Household*. **Feminist Economics**, 3(1), 1–5, 1997, doi:10.1080/135457097338799. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/135457097338799>. Acesso em: 02 set. 2021.

AGUILAR, Paula Lucía. La feminización de la pobreza: conceptualizaciones actuales y potencialidades analíticas. **R. Katál.**, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 126-133, jan./jun. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rk/a/M7zzFssbz6WFhLhTbPpB6DH/?lang=es&format=pdf>. Acesso em 03 fev. 2020.

AHMAD, Ehtisham; DRÈZE, Jean Dreze; HILLS, John; SEN, Amartya (eds.). **Social Security in Developing Countries**. NY: Oxford University Press, 1991.

ALEXANDER, John M. **Capabilities and Social Justice: The Political Philosophy of Amartya Sen and Martha Nussbaum**. Abingdon: Routledge, 2016.

ANDRADE; Denise Almeida; MACHADO, Monica Sapucaia. Pobreza e a (des)igualdade de gênero: uma relação estruturante. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, v. 38, n. 2, p. 307-321, Jul/Dez. 2018. Disponível em: <http://www.periodicos.ufc.br/nomos/article/download/33880/95977/>. Acesso em 18 jun. 2020.

ARGENTINA. **Decreto nº 165, de 22 de janeiro de 2002**. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-165-2002-71847/texto>. Acesso em 03 set. 2021

ARGENTINA. **Decreto nº 565, de 03 de abril de 2002**. Disponível em: <https://docs.argentina.justia.com/federales/decretos/decreto-n-565-2002-apr-4-2002.pdf>. Acesso em 03 set. 2021.

ARISTÓTELES. **Política**. Tradução: H. Rackham. Massachusetts: Harvard University Press, 1959.

ARISTÓTELES. **Nicomachean Ethics**. Tradução do grego: Robert C. Bartlett e Susan D. Collins. Chicago: The University of Chicago Press, 2011.

ARNESON, Richard J. *Equality and equal opportunity fo welfare*. **Philosophical Studies: An International Journal for Philosophy in the Analytic Tradition**, [s.l.], v. 56, n. 1, p. 77-93, 1989. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/4320032>. Acesso em: 10 mar. 2021.

ATKINSON, Anthony B.; MARLIER, Eric (eds.). *Income and living conditions in Europe*. Eurostat Statistical Books. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010.

ATKINSON, Anthony B. *Measuring Poverty around the World*. New Jersey: Princeton University Press, 2019.

BAILEY, Sarah; HEDLUND, Kerren. *The impact of cash transfers on nutrition in emergency and transitional contexts: a review of evidence*. London: Overseas Development Institute (ODI), Humanitarian Policy Group, January 2012. Disponível em: <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7596.pdf>. Acesso em 30 nov. 2020.

BANDIERA, Oriana; BUEHREN, Niklas; GOLDSTEIN, Markus; RASUL, Imran; SMURRA, Andrea et al. *Do School Closures During an Epidemic have Persistent Effects? Evidence from Sierra Leone in the Time of Ebola*. *Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab (J-PAL) Working Paper*, Cambridge, August 2020. Disponível em: https://www.homepages.ucl.ac.uk/~uctpimr/research/ELA_SL.pdf. Acesso em: 26 dez. 2020.

BARR, Nicholas. *The Economics of the Welfare State*. 3. Ed. Stanford University Press: Stanford, California, 1998

BASTAGLI, Francesca; HAGEN-ZANKER, Jessica. *Cash transfers: what does the evidence say? A rigorous review of impacts and the role of design and implementation features*. London: Overseas Development Institute (ODI), July 2016. Disponível em: <https://www.odi.org/publications/10505-cash-transfers-what-does-evidence-say-rigorous-review-impacts-and-role-design-and-implementation>. Acesso em 22 dez. 2020.

BEDAU, Hugo Adam. "Anarchical Fallacies": Bentham's Attack on Human Rights. *Human Rights Quarterly*, [s.l.], v. 22, n. 1, Fev. 2000, p. 261-279. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/4489273>. Acesso em 15 fev. 2021.

BIANCHI, Suzanne M. *The Changing Demographic and Socioeconomic Characteristics of Single Parent Families*. *Marriage & Family Review*, [s.l.], v. 20, n. 1-2, p. 71-97, 1994. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/citedby/10.1300/J002v20n01_04?scroll=top&needAccess=true. Acesso em 10 mar. 2021.

BIROLI, Flávia. *Gênero e desigualdades: limites da democracia no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2018.

BOCK, Gisela. *Pobreza femenina, derechos de las madres y Estados del bienestar* (1890-1950). In: DUBY, Georges; PERROT, Michelle. (org.). *Historia de las mujeres 5: el siglo XX*. Madri: Taurus, 1993.

BOCK, Gisela; THANE, Pat. *Women and the rise of the european Welfare States (1880s-1950s)*. London: Routledge, 1994.

BOSCHETTI, Ivanete. *Seguridade social na América Latina após o dilúvio neoliberal*.

Observatório da Cidadania, 11, 91-98, 2007. Disponível em: <https://www.ibase.br/userimages/seguridade1.pdf>. Acesso em 02 ago. 2021.

BRADSHAW, Sarah; CHANT, Sylvia; LINNEKER, Brian. *Challenges and changes in gendered poverty: the feminization, de-feminization, and re-feminization of poverty in Latin America*. **Feminist Economics**, [s.l.], v. 25, n. 1, p. 119-144, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13545701.2018.1529417>. Acesso em 20 jul. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.998, de 14 de maio de 2020. Promove mudanças no auxílio emergencial instituído pela Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 2, 15 maio 2020.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Auxílio Emergencial**. Brasília, DF: Ministério da Cidadania, 20 nov. 2020. Assunto: COVID-19. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/governo-federal-encerra-ciclo-4-de-pagamentos-do-auxilio-emergencial>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.510/DF**. Constitucional. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei de biossegurança. Impugnação em bloco do art. 5º da lei nº 11.105, de 24 de março de 2005 (lei de biossegurança). Pesquisas com células-tronco embrionárias. Inexistência de violação do direito à vida. Constitucionalidade do uso de células-tronco embrionárias em pesquisas científicas para fins terapêuticos. Descaracterização do aborto [...]. Relator: Min. Ayres Britto, 29 de maio de 2008. Disponível em: https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STF/IT/ADI_3510_DF_1278989373857.pdf?AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEAD4VJ344N&Expires=1615139923&Signature=toZQOG15YT2o%2BM0HFBVFtQ5dn%2BY%3D. Acesso em 14 set. 2020.

CAMPELLO, Tereza. Uma Década Derrubando Mitos E Superando Expectativas. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Cortês (orgs.). **Programa Bolsa família: uma década de inclusão e cidadania**. [S.l.]: IPEA, 2013.

CARVALHO, Sandro S. Os efeitos da pandemia sobre os rendimentos do trabalho e o impacto do auxílio emergencial: os resultados dos microdados da PNAD Covid-19 de agosto. **Carta de Conjuntura**, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 29 set. 2020. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/2020/09/os-efeitos-da-pandemia-sobre-os-rendimentos-do-trabalho-e-o-impacto-do-auxilio-emergencial-os-resultados-dos-microdados-da-pnad-covid-19-de-agosto/>. Acesso em: 7 dez. 2020.

CAVENAGHI, Suzana; ALVES, José Eustáquio Diniz. **Mulheres chefes de família no Brasil: avanços e desafios**. Ed. 32. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Seguros, 2018.

CEPAL. *Focalización y pobreza. Cuadernos de La Cepal*. Maio de 1995. Santiago do Chile: Comisión Económica para América Latina Y el Caribe, 1995.

CEPAL. **Panorama Social de América Latina**. 2021. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46687/8/S2100150_es.pdf. Acesso em 15 jul. 2021.

CHAMBERS, Robert. *Whose Reality Counts? Putting the First Last*, Bourton on Dunsmore: Intermediate Technology Publications. 1997.

CHAMORRO-PREMUZIC, Tomas; WITTENBERG-COX, Avivah. *Will the Pandemic Reshape Notions of Female Leadership?* **Harvard Business Review**, Brighton, June 26, 2020. Disponível em: <https://hbr.org/2020/06/will-the-pandemic-reshape-notions-of-female-leadership>. Acesso em: 14 dez. 2020.

CHANT, Sylvia. *Feminization of Poverty*. Chant, S. (2012). *Feminization of Poverty*. In **The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Globalization**, G. Ritzer (Ed.). <https://doi.org/10.1002/9780470670590.wbeog202>.

CHANT, Sylvia. *Gender, Generation and Poverty: Exploring the 'Feminisation of Poverty' in Africa, Asia and Latin America*. Northampton: Edward Elgar Publishing Limited, 2007.

CHANT, Sylvia. *Women-Headed Households: Diversity and Dynamics in the Developin. World*. Houndmills, Basingstoke: Macmillan. 1997a.

CHANT, Sylvia. "Women-Headed Households: Poorest of the Poor? Perspectives from Mexico, Costa Rica and the Philippines". **IDS Bulletin** 28(3): 26–48. 1997b.

CHEN, Lincoln C; HUQ, Emadadul; D'SOUZA, Stan. *Sex Bias in the Family Allocation of Food and Health Care in Rural Bangladesh*. **Population and Development Review**, [s. l.], v.7, n. 1, p. 55-70, Mar. 1981. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1972764?seq=1>. Acesso em 07 set. 2020.

CHEN, Martha. *A matter of survival: women's right to employment in India and Bangladesh*. In: NUSSBAUM, Martha C; GLOVER, Jonathan (ed). **Women, Culture and Development: a study of Human Capabilities**. Oxford: Clarendon Press, 1995^a.

COHEN, G. A. Equality of what? On Welfare, Goods and Capabilities. In: NUSSBAUM, Martha C; SEN, Amartya (org.). **The Quality of Life**. Oxford, UK: Clarendon Press., 1993. P. 30-53.

COSTA Joana Simões et al. **A face feminina da pobreza: sobre-representação e feminização da pobreza no brasil**. Brasília: IPEA, 2005.

COUTINHO, Ângela; DRAGONE SILVEIRA; Adriana. As Políticas De Priorização Para O Acesso Ao Direito À Educação Infantil Em Creches. **Trama Interdisciplinar**, São Paulo, v. 7, n. 2, p. 64-84, maio/ago. 2016.

COX, P. *The Aged in the Welfare State*. By Peter Townsend and Dorothy Wedderburn [Pp. 150. London: G. Bell & Sons Ltd. 1965. 21s.]. **Journal of the Institute of Actuaries**, [s.l.], v. 92, n. 1, p. 114, Jun. 1966. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-the-institute-of-actuaries/article/abs/the-aged-in-the-welfare-state-by-townsend-peter-and->

wedderburn-dorothy-pp-150-london-g-bell-sons-ltd-1965-21s/3DBEC29AAD43CC599D64EA98A56B3777. Acesso em 10 jan. 2021.

CRANSTON, Maurice. **What are Human Rights?** New York: Basic Books, 1962, *e-book*.

CREPIN, Christiane. *Les familles monoparentales en Europe. Allocations Familiales. Dossiers d'Etudes 54*, mars 2004. Paris, CNAF, 2004, p. 4-7. Disponível em: https://www.caf.fr/sites/default/files/cnaf/Documents/Dser/dossier_etudes/dossier_54_-_familles_monoparentales.pdf. Acesso em: 21 Mar. 2021.

CROCKER, David A. *Functioning and Capability - The Foundations of Sen's and Nussbaum's Development Ethic*, part 2. In: NUSSBAUM, Martha Craven; GLOVER, Jonathan. (ed.). **Women, Culture and Development: a study on human capabilities**. Oxford: Clarendon Press, 1995a.

DANG, Hai-Anh H.; HIRAGA, Masako; NGUYE, Cuong Viet. **Childcare and Maternal Employment: Evidence from Vietnam**. Policy Research Working Paper 8856. [S.l.]. World Bank Group. Mai, 2019. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/739441558098304418/pdf/Childcare-and-Maternal-Employment-Evidence-from-Vietnam.pdf>. Acesso em 30 jul. 2021.

DAS, Maitreyi Bordia; ŽUMBYTĒ, Ieva. The Motherhood Penalty and Female Employment in Urban India. [S.l.]. World Bank Group. Mar, 2017. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/417411489495483028/pdf/WPS8004.pdf>. Acesso em: 31 jul 2021.

DAVIES, Ben. John Rawls *and the 'Veil of Ignorance'*. In: **Introduction to ethics: an open educational resource**, P. 92-97. Golden West College, Huntington Beach, CA: NGE Far Press, 2019, P. 92-97.

DES GASPER. **The Ethics of Development**. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2004.

DES GASPER. *What is the capability approach? Its core, rationale, partners and dangers*. **The Journal of Socio-Economics**, [S.l.], v. 36, p. 335-339, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.socec.2006.12.00>. Acesso em 10 mar. 2021.

DOUZINAS, Costas. **The End of Human Rights: critical legal thought at the turn of the century**. Oxford: Hart Publishing, 2000.

DORSEY, D. *Toward a theory of the basic minimum*. **Politics, Philosophy and Economics**, [s.l.], v. 7, n. 4, p. 423-445, 2008. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1470594X08095754>. Acesso em 14 abr. 2020.

DRÈZE, Jean; SEN, Amartya. **Hunger and Public Action**. Oxford: Clarendon Press, 1989.

DRÈZE, Jean; SEN, Amartya. **Social Security in Developing Countries**.

DWORKIN, Ronald. *What is Equality? Part 1: Equality of Welfare*. **Philosophy & Public Affairs**, [s.l.], v. 10, n. 3, p. 185-246, Verão de 1981. Disponível em:

<https://www.jstor.org/stable/2264894>. Acesso em 10 mar. 2021.

EAGLY, Alice H.; JOHANNESSEN-SCHMIDT, Mary C.; ENGEN, Marloes L van. *Transformational, transactional, and laissez-faire leadership styles: a meta-analysis comparing women and men*. **Psychological Bulletin**, Washington, v. 129, n. 4, p. 569-591, jul. 2003. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/12848221/>. Acesso em 12 dez. 2020.

ELSTER, Jon. **Sour Grapes**. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

EVANS, Martin; NOGALES; Ricardo; ROBSON, Matthew. *Monetary and Multidimensional Poverty: Correlations, Mismatches and Joint Distributions*. **OPHI Working Paper** n. 13. Disponível em: <https://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/OPHIWP133.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2021.

FACHIN, Luiz Edson. **Estatuto Jurídico do Patrimônio Mínimo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

FEITOSA, Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer. Homenagem ao centenário Celso Furtado, esse paraibano genial. **Prim@ Facie**, [S. l.], v. 19, n. 41, p. 13–22, 2020. DOI: 10.22478/ufpb.1678-2593.2020v19n41.54348. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/primafacie/article/view/54348>. Acesso em: 10 set. 2021

FEITOSA, Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer. Humanização do direito civil constitucional ou por um direito civil social: Lineamentos introdutórios. **REVISTA DE DIREITO CIVIL CONTEMPORÂNEO**, v. 4, p. 239-257, 2017.

FEITOSA, Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer; EHRHARDT JR., M. A. A. ; SANTIAGO, M. C. P. **Temas de direito civil-constitucional: da constitucionalização à humanização**. 1. ed. João Pessoa: IDCC, 2017. v. 2. 261p. ISBN: 978-85-92966-04-1.

FELIPE, Ednilson Silva; VARGAS, Juliano. A teoria de Amartya Sen: uma aplicação da abordagem das capacitações e da ideia de justiça à evolução do mercado nacional de trabalho contemporâneo. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 23, n. 2, p. 408-435, Mai./Ago. 2018. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/8910/pdf>. Acesso em 24 fev. 2021.

FONSECA, Ana. **Los Sistemas De Protección Social En America Latina: Un análisis de las transferencias monetarias condicionadas**. [S.l.: s.n]. Set. 2006. Disponível em: <http://www.oda-alc.org/documentos/1341944469.pdf>. Acesso em 22 ago. 2021.

FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça numa era “pós-socialista”. Tradução: Julio Assis Simões. **Cadernos de Campo**, São Paulo, v. 15, n. 14/15, p. 231-329, Jan./Dez. 2006. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/001642615>. Acesso em 18 abr.. 2020.

FRASER, Nancy. *La Justicia Social en la era de las "Políticas de Identidad": redistribucion, reconocimiento y participacion*. In: **Apuntes de investigacion**, Buenos Aires, 1997.

FUKUDA-PARR, Sakiko. 1999. “*What Does Feminization of Poverty Mean? It Isn’t Just Lack of Income.*” **Feminist Economics** 5(2): 99–103.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Pandemia acentua pobreza e é tema de debate na FGV**. 24 de fevereiro de 2021. Disponível em: <https://portal.fgv.br/noticias/pandemia-acentua-pobreza-e-e-tema-debate-fgv>. Acesso em 22 set. 2021.

GARASKY, Steven; MEYER, Daniel R. *Reconsidering the increase in father-only families*. **Demography**, [s.l.], v.33, n. 3, p. 385-393, Ago. 1996. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2061769?seq=1>. Acesso em: 18 mar. 2021.

GARCIA CASTRO, Mary. *Muchachas no more: household workers in latin américa and the caribbean*. **Revista Brasileira de Estudos da População**, São Paulo, v. 5, n. 02, p. 99-102, jul/dez. 1998. Disponível em: https://www.rebep.org.br/revista/article/view/577/pdf_549. Acesso em: 08 set. 2021.

GIACOMELLI, Giana Silva; ZULIAN, Aline; FEISTEL, Paulo. Abordagem das capacitações: uma discussão sobre desenvolvimento e Estado. **Textos de Economia**, Florianópolis, v. 20, n. 2, p. 54-70, Ago./Dez. 2017. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/329230361_Abordagem_das_capacitacoes_uma_discussao_sobre_desenvolvimento_e_estado. Acesso em: 07 fev. 2021.

GOLDBERG, Wendy A.; GREENBERGER, Ellen; HAMILL, Sharon *et al.* *Role Demands in the Lives of Employed Single Mothers With Preschoolers*. **Journal of Family Issues**, [s.l.], v. 13, n. 3, p. 312-333. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/019251392013003004#articleCitationDownloadContainer>. Acesso em: 28 dez. 2020.

GONZÁLEZ DE LA ROCHA, Mercedes; GRINSPUN, Alejandro. 2001. “*Private Adjustments: Households, Crisis and Work.*”. In **Choices for the Poor: Lessons from National Poverty Strategies**, edited by Alejandro Grinspun, 55– 87. New York: United Nations Development Programme (UNDP).

GORNICK, Janet; JÄNTTI, Markus. (2010). *Child Poverty in Upper-Income Countries: Lessons from the Luxembourg Income Study*. 10.1007/978-90-481-3377-2_19. In: **From Child Welfare to Child Well-Being** (pp. 339-368).

GREEN, Duncan. **From Poverty to Power: How Active Citizens And Effective States Can Change The World**. [S.l.]: Oxfam International, 2008.

GRUN, Rebekka, JILLSON, Irene, KANTIONO, Florence, KEDOTE, Gilberte, OUANGRAOUA, Nathalie; DAOUDA-KOUDJO, Moudjibath. **Tonnoma’s Story: Women’s Work and Empowerment in Burkina Faso**. Washington, DC: World Bank Group, 2021. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/34920/9781464816451.pdf?sequence=2&isAllowed=y>. Acesso em 31 jul. 2021.

HERNÁNDEZ, Manuela Avilés. *Origen del concepto de monoparentalidad: Un ejercicio de contextualización sócio-histórica*. **Papers Revista de Sociologia**, [s.l.], v. 98, n. 2, p. 263-

285, Abr. 2013. Disponível em: <https://papers.uab.cat/article/view/v98-n2-aviles/pdf>. Acesso em 25 mar. 2021.

HILL, Reuben. *Life Cycles Stages for Types of Single Parent Families: of Family Development Theory*. **Family Relations**, 1986, v. 35, n. 1, p. 19-29. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/584278>. Acesso em: 15 fev. 2020.

HOFFMANN, Rodolfo. Transferências De Renda E Desigualdade No Brasil (1995-2011). In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Cortês (orgs.). **Programa Bolsa família: uma década de inclusão e cidadania**. [S.l.]: IPEA, 2013

HORNES, Martín. *Las Tramas del Dinero Estatal: Saberes, prácticas y significados del dinero en las políticas sociales argentinas (2008-2015)*. 2020. Disponível em: <https://www.teseopress.com/tramas/chapter/capitulo-i-la-monetarizacion-de-las-politicas-sociales/>. Acesso em: 15 ago. 2021.

INTERNATIONAL FOOD POLICY RESEARCH INSTITUTE. *Nicarágua: Red de Protección Social - Mi Familia: quebrando o ciclo da pobreza*, **Issue briefs 34**. Sp, International Food Policy Research Institute (IFPRI). 2005. Disponível em: <https://ideas.repec.org/p/fpr/issbrf/34sp.html>. Acesso em 02 ago. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010: famílias e domicílios: resultados da amostra**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/97/cd_2010_familias_domicilios_amostra.pdf. Acesso em: 28 Mar. 2021.

IBGE. **Estatísticas de gênero: indicadores sociais das mulheres no Brasil**. IBGE, 2018. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estatísticas de gênero: indicadores sociais das mulheres no Brasil 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101551>. Acesso em 17 ago. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estatísticas de gênero: indicadores sociais das mulheres no Brasil 2020**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020b. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101784_informativo.pdf. Acesso em 12 Ago. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD): Síntese dos indicadores 2015**. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=298887>. Acesso em: 28 Mar. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) COVID-19: Novembro/2020: Resultado Mensal**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101778.pdf>. Acesso em: 20 dez.2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira 2015**. Rio de Janeiro:

IBGE, 2015. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv95011.pdf>. Acesso em: 28 Mar. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira 2020. Rio de Janeiro: IBGE, 2020a. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101760.pdf>. Acesso em: 14 Set. 2021.

KANBUR, Ravi; SQUIRE, Lyn. *The evolution of thinking about poverty: exploring the interactions*. **Working Papers** 127697, Cornell University, Department of Applied Economics and Management, 1999. Disponível em: <https://ideas.repec.org/p/ags/cudawp/127697.html>. Acesso em 10 mar. 2021.

KIME, Ga Eun; KIM, Eui-Jung. "Factors affecting the quality of life of single mothers compared to married mothers." **BMC psychiatry**, [s.l.], v. 20, n. 169, p. 1-10. Abr. 2020. Disponível em: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7161072/>. Acesso em: 18 jun. 2020.

KLEINJANS, K. J., KRASSEL, K. F., & DUKES, A. (2017). *Occupational Prestige and the Gender Wage Gap*. **Kyklos**, 70(4), 565–593. doi:10.1111/kykl.12149.

KUZNETS, Simon. *Economic Growth and Income Inequality*. **The American Economic Review**, 45(1): 1-28, 1955.

LAVINAS, L., COBO, B., & VEIGA, A. (2019). Bolsa Família: impacto das transferências de renda sobre a autonomia das mulheres pobres e as relações de gênero. **Revista Latinoamericana De Población**, 6(10), 31-56. <https://doi.org/10.31406/relap2012.v6.i1.n10.2>.

LEON; DEERE,. **Empowering Women: land and property rights in Latin America**. University of Pittbsug Press. 2001, p. 4

LETABLIER, Marie-Thérèse. *La monoparentalité aujourd'hui : continuités et changements*. In: RUSPINI, Elisabetta (ed.). **Monoparentalité, homoparentalité, transparentalité en France et en Italie: Tendances, défis et nouvelles exigences**. Paris: L'Harmattan, 2011. P. 33-68.

MALDONADO, Laurie C. Maldonado; NIEUWENHUIS, Rense (2015). *Family policies and single parent poverty in 18 OECD countries, 1978–2008*, **Community, Work & Family**, 18:4, 395-415, DOI: 10.1080/13668803.2015.1080661. Acesso em: 01 de ago. 2021.

MALUCCIO, John A; FLORES, Rafael. *Impact Evaluation of a Conditional Cash Transfer Program: The Nicaraguan Red de Protección Social*. **Research Report** n. 141. International Food Policy Research Institute.

MARX, Karl. **Economic And Philosophic Manuscripts of 1844 and the Communist Manifesto by Karl Marx and Frederick Engels**. New York: Prometheus Books, 1988.

MACEDO, Márcia dos Santos. MULHERES CHEFES DE FAMÍLIA E A PERSPECTIVA DE GÊNERO: trajetória de um tema e a crítica sobre a feminização da pobreza. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccrh/a/8YyhNgvtv9dGKNWMLmTXCLgt/abstract/?lang=pt>. Acesso em 22 dez. 2019. **Resenha Temática**, Cad. CRH 21 (53), Ago 2008

MACKINNON, Catharine. ***Feminism Unmodified***. Cambridge: Harvard University Press, 1987.

MEDEIROS, M; COSTA, J. (2008). “*Is There a Feminization of Poverty in Latin America?*” ***World Development*** 36(1): 115–12. Disponível em <http://www.ipc-undp.org/pub/IPCOnePager58.pdf>. Acesso em 10 dez. 2019.

MESA-LAGO, Carmelo. *Social Security in Latin America and the Caribbean: a comparative assessment*. In: AHMAD, Ehtisham; DRÈZE, Jean Dreze; HILLS, John; SEN, Amartya (eds.). ***Social Security in Developing Countries***. NY: Oxford University Press, 1991.

McLANAHAN, Sara; CASPER, Lynne; SORENSEN, Annemette. Women's Roles in Women's Poverty in Eight Industrialized Countries. Luxembourg Income Study Working Paper Series. **Working Paper** No. 77. June 1992. Disponível em: <http://www.lisdatacenter.org/wps/liswps/77.pdf>. Acesso em 20 de ago. 2021.

MCREYNOLDS, Phillip. Nussbaum's Capabilities Approach: A Pragmatist Critique. ***The Journal of Speculative Philosophy***, [s.l.], v. 16, n. 2, p. 142-150, 2002. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/25670410>. Acesso em 03 fev. 2021.

MILL, John Stuart; BROMWICH, David; KATEB, George. ***On Liberty***. New Haven: Yale University Press, 2003.

MILL, John Stuart. ***The Subjection of Women***. [s.l.]: The Floating Press, 2008, *e-book*.

MILL, John Stuart; WARNOCK, Mary. ***Utilitarianism and On Liberty***. 2. Ed. Oxford, UK: Blackwell Publishing, 2003

MOGHADAM, Valentine M. ***The "feminization of poverty" and women's rights***. Paris: UNESCO, 2005.

MOGHADAM, Valentine. 1997. *The Feminization of Poverty: Notes on a Concept and Trend*. **Women's Studies Occasional Paper 2**. Normal, IL: Illinois State University.

MOHD, Rusyda Helma; SUBHI, Nasrudin; ZM, Lukman; CHONG, Sheau Tsuey. *Coping with Difficulties: Social Inequality and Stigmatization on Single Mothers with Low Income Household*. ***Pertanika Journal of Social Science and Humanities***, [S.l.], v. 19, n. 1, p. 157-162, Jul. 2011. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/251876157>. Acesso em: 04 mar. 2021.

MOLINARO, Carlos Alberto et al. ***A dignidade da vida e os direitos fundamentais para além dos humanos: uma discussão necessária***. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

MORRESI, Sergio D.. Robert Nozick e o liberalismo fora do esquadro. ***Lua Nova***, São Paulo, n. 55-56, pág. 285-296, 2002. Disponível em

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010264452002000100014&lng=en&nrm=iso. Acesso em 26 de fevereiro de 2021.

MOSANER; Marcelo Amado Sette. A *capability approach* de Amartya Sen como paradigma do desenvolvimento humano: diálogos com a crítica marxista. **Leituras de Economia Política**, Campinas, v. 16, n. 1, p. 1-102, Jan./Dez. 2016. Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/leituras-economia-politica/vol-16-n-1-f-24-p-1-102-jan-dez-2016>. Acesso em: 22 fev. 2021.

MUSGRAVE, R.A. *Maximin, uncertainty, and the leisure trade-off*. **The Quarterly Journal of Economics**, Vol. 88, No. 4 (novembro, 1974), pp. 625-632. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1881826>. Acesso em 31 jul. 2021.

NORTHROP, Emily M. The feminization of poverty: the demographic factor and the composition of economic growth. **Journal of Economic Issues** [s.l.], v. 24, n. 1, p. 145-160, Mar. 1990. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/4226243?seq=1>. Acesso em 10 jan. 2021.

NOZICK, Robert. **Anarchy, State and Utopia**. 13. ed. New York: Basic Books, 2013, *e-book*.

NUSSBAUM, Martha C. *Aristotle on human nature and the foundations of ethics*. In: ALTHAM, J.E.J.; HARRISON, Ross. (ed.). **World, Mind, and Ethics: Essays on the Ethical Philosophy of Bernard William**. Cambridge: Cambridge University Press, 1995b.

NUSSBAUM, Martha C. *Capabilities and Human Rights*. **Fordham Law Review**, [s.l.], v. 66, n. 2, p. 273-300, 1997. Disponível em: <https://ir.lawnet.fordham.edu/flr/vol66/iss2/2/>. Acesso em 18 out. 2020.

NUSSBAUM, Martha C. *Capabilities as fundamental entitlements: Sen and social justice*. **Feminist Economics**, [s.l.], v. 9, n. 2-3, p. 33-59, 2003. Disponível em: <https://philpapers.org/archive/nuscaf.pdf>. Acesso em 14 set. 2020.

NUSSBAUM, Martha C. *Constitutions and capabilities: "perception" against lofty formalism*. **Harvard Law Review** [s.l.], v. 121, n.1, p. 4-97, Nov. 2007. Disponível em: <https://harvardlawreview.org/2007/11/constitutions-and-capabilities-perception-against-lofty-formalism/>. Acesso em: 07 set. 2020.

NUSSBAUM, Martha C. **Frontiers of Justice: disability, nationality, species membership**. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press, 2006a.

NUSSBAUM, Martha C. **Love's knowledge: Essays on Philosophy and Literature**. New York: Oxford University Press, 1990.

NUSSBAUM, Martha C. *Objectification*. **Philosophy & Public Affairs**, [s.l.], v. 24, n. 4, p. 249-291, 1995c. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2961930>. Acesso em 22 dez. 2020.

NUSSBAUM, Martha C. Para além da "compaixão e humanidade"- Justiça para os animais não-humanos. In: MOLINARO, Carlos Alberto; MEDEIROS, Fernanda Luiza Fontoura de; SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. (org.). **A dignidade da vida e os**

Direitos Fundamentais para além dos humanos: uma discussão necessária. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

NUSSBAUM, Martha C. *Poverty and Human Functioning: Capabilities as Fundamental Entitlements*. In: Grusky, David B.; KANBUR, David (eds.). **Poverty and Inequality**. Palo Alto: Stanford University Press, 2006b.

NUSSBAUM, Martha C. **Sex and Social Justice**. New York: Oxford University Press, 1999a.

NUSSBAUM, Martha C. **Women and Human Development:** the capabilities approach. New York: Cambridge University Press, 2000.

NUSSBAUM, Martha Craven; GLOVER, Jonathan. (ed.). **Women, Culture and Development:** a study on human capabilities. Oxford: Clarendon Press, 1995a.

OLIVEIRA, Luís Felipe Batista de; SOARES, Sergei S. D. Bolsa Família E Repetência: Resultados A Partir Do Cadúnico, Projeto Frequência E Censo Escolar. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Cortês (orgs.). **Programa Bolsa família:** uma década de inclusão e cidadania. [S.l.]: IPEA, 2013.

OKIN, Susan Moller. Liberalismo humanista. In: ROSENBLUM, N. **El liberalismo y la vida moral**. Buenos Aires: Nueva Visión, 1993, p. 43-55.

OKIN, Susan Moller. *Poverty, Well-Being, and Gender: What Counts, Who's Heard?* **Philosophy & Public Affairs**, [s.l.], v.31, n. 3, p. 280–316, 2003. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/3558008?seq=1>. Acesso em: 18 out. 2020.

ONU. **Global Issues 2021:** Ending Poverty. Disponível em: <https://www.un.org/en/global-issues/ending-poverty>. Acesso em 16 Set. 2021.

ONU. **Policy Brief: The impact of COVID-19 on women**. 9 abr. 2020a. Disponível em: <https://www.un.org/sexualviolenceinconflict/wp-content/uploads/2020/06/report/policy-brief-the-impact-of-covid-19-on-women/policy-brief-the-impact-of-covid-19-on-women-en-1.pdf>. Acesso em 12 jul. 2021.

ONU. **The World's Women 2020: Trends and Statistics**. Disponível em: <https://worlds-women-2020-data-undesa.hub.arcgis.com/>. Acesso em 30 ago. 2021. 2020b

ONU. **Transforming our world: The 2030 Agenda For Sustainable Development**. A/RES/70/1. 2015. Disponível em: <https://sdgs.un.org/sites/default/files/publications/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf>. Acesso em 24 ago. 2021.

ONU MULHERES. **Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial Sobre a Mulher:** Pequim 1995. Disponível em: https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/declaracao_beijing.pdf. Acesso em 15 dez. 2020.

ONU MULHERES. **From insight to action: gender equality in the wake of COVID-19**. [S.l.]: UN WOMEN, 2020a. Disponível em: <https://www.unwomen.org/->

</media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2020/gender-equality-in-the-wake-of-covid-19-en.pdf?la=en&vs=5142>. Acesso em: 3 dez. 2020.

PARK, Cyn-Young; INOCENCIO, Ancilla Marie. *COVID-19 is No Excuse to Regress on Gender Equality. Asian Development Bank Briefs*, Mandaluyong City, n. 157, p. 1-16, nov. 2020. Disponível em: <https://www.adb.org/publications/covid-19-no-excuse-regress-gender-equality>. Acesso em 02 dez. 2020.

PEARCE, Diana M. *The Feminization of Ghetto Poverty. Society*, v21, n1, p. 70-74. Nov-Dez 1983. Disponível em: <https://eric.ed.gov/?id=EJ294231>. Acesso em 22 dez 2019.

PEARCE, Diana M. *The Feminization of Poverty: Women, Work and Welfare. Urban and Social Change Review*, Washington, v. 11, p. 28-36, 1978. Disponível em: <https://eric.ed.gov/?id=EJ182487>. Acesso em 20 dez. 2019.

PEREIRA, A. G. D. (Org.) ; CARDOSO, H. R. (Org.); FEITOSA, Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer (Org.). **Hipervulnerabilidade, Saúde e Humanização do Direito Civil Constitucional**. 1. ed. Campina Grande: EDUEPB, 2017. v. 1. 396p.

PRESSMAN, Steven. The feminization of poverty: causes and remedies. **Challenge**, [s.l.], v. 31, n.2, p. 57-61, Mar./Apr. 1988. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/05775132.1988.11471242>. Acesso em 11 jan. 2021.

PETERSON, Janice. The feminization of poverty. **Journal of Economic Issues**, [s.l.], v. 21, n, 1, p. 329-337, Mar. 1987. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/4225831?seq=1>

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Human Development Report 1990**. New York: Oxford University Press, 1990. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1990>. Acesso em 17 jul. 2020.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2019**: além do rendimento, além das médias, além do presente: as desigualdades no desenvolvimento humano no século XXI. Nova York: PNUD, 2019. Disponível em: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_pt.pdf. Acesso em 05 jul. 2020.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Human Development Report 1995**. New York: Oxford University Press, 1995.

QUISUMBING, Agnes. 2003. “*What Have We Learned from Research on Intrahousehold Allocation?*” In **Household Decisions, Gender, and Development: A Synthesis of Recent Research**, edited by Agnes Quisumbing, 1–16. Washington, DC: International Food Policy Research Institute.

RASELLA, Davide *et al.* Efeitos Do Programa Bolsa Família Sobre A Mortalidade Em Crianças: Uma Análise Nos Municípios Brasileiros. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Cortês (orgs.). **Programa Bolsa família: uma década de inclusão e cidadania**. [S.l.]: IPEA, 2013.

RAWLINGS, Laura B.; RUBIO, Gloria M.. 2003. *Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfer Programs : Lessons from Latin America. Policy Research Working Paper*; n.. 3119. World Bank, Washington, DC. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/18119>. Acesso em 02 ago. 2021.

RAWLS, John. *A Theory of Justice*. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press, 1971.

RAWLS, John. *Justice as Fairness. The Philosophical Review*, [s.l.], v. 67, n. 2, p. 164-194, Abr. 1958. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2182612>. Acesso em 16 dez. 2020.

RAWLS, John. *O liberalismo político*. 2. Ed. Tradução: Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Ática, 2000.

REGO, Walquiria Leão; PINZANI, Alessandro. *Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania*. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

REPETTO, Fabián; DAL MASETTO, Fernanda Potenza; VILAS, Maria José. *Plan “Jefes y Jefas de hogar desocupados en Argentina” (2002-2003): Un estudio de caso sobre la forma en que la política social se vincula a la emergencia política y socio-económica*. Washington, DC: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), 2006.

RODRIGUES, André Angelo; COELHO, Luanda Fernandes Sá de Alencar. Direitos Humanos e direitos dos animais: o uso dos direitos humanos para proteção dos animais não humanos. In: I Congresso Interinstitucional UNISC/URCA: promovendo políticas públicas, concretizando demandas sociais, 2017, Crato. *Anais [...]* Crato, Universidade Regional do Cariri – URCA, 2017. P. online. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/ppds>. Acesso em 13 jan. 2021.

RUBIN, Gayle. *Políticas do Sexo*. Tradução: Jamille Pinheiro Dias. São Paulo: Ubu Editora, 2017.

RUDOWICZ, Elisabeth. *Stigmatization as a Predictor of Psychological Well-Being of Hong Kong Single Mothers. Marriage & Family Review*, [S.l.] v. 33, n. 4, p. 63-68, Out. 2008. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1300/J002v33n04_06. Acesso em 24 ago. 2020.

SAFFIOTI, Heleieth. *A mulher na sociedade de classes: mito e realidade*. 3. Ed. São Paulo: Expressão Popular, 2013.

SANTOS, Leonor Maria Pacheco *et al.* Menor Ocorrência De Baixo Peso Ao Nascer Entre Crianças De Famílias Beneficiárias Do Programa Bolsa Família. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Cortês (orgs.). *Programa Bolsa família: uma década de inclusão e cidadania*. [S.l.]: IPEA, 2013.

SANTOS, Yumi Garcia do. *Mulheres chefes de família entre a autonomia e a dependência: Um estudo comparativo entre Brasil, França e Japão*. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2008.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos*

direitos fundamentais na perspectiva constitucional. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

SCHLESINGER, Edward R. The Sheppard-Towner era: a prototype case study in federal-state relationships. **American journal of public health and the nation's health** vol. 57,6 (1967): 1034-40. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/5337926/>. Acesso em 15 jul 2021. doi:10.2105/ajph.57.6.1034

SCHOKKAERT, Erik; VAN OOTEGEM, Luc. *Sen's Concept of the Living Standard applied to the Belgian Unemployed*. **Recherches Économiques de Louvain / Louvain Economic Review**, [s.l.], v. 56, n. 3-4, p. 429-450, 1990. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/40723936>. Acesso em: 02 fev. 2021.

SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. Tradução: Denise Bottmann e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SEN, Amartya. *Capability and Well-Being*. In: NUSSBAUM, Martha C; SEN, Amartya (org.). **The Quality of Life**. Oxford, UK: Clarendon Press., 1993. P. 30-53.

SEN, Amartya. **Commodities and capabilities**. New Delhi: Oxford University Press, 1999.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. Tradução: Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SEN, Amartya. **Desigualdade Reexaminada**. Tradução: Ricardo Doninelli Mendes. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SEN, Amartya. *Elements of a Theory of Human Rights*. **Philosophy and Public Affairs**, [s.l.], v. 32, n. 4, Set. 2004, p. 315-356. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/action/showCitFormats?doi=10.1111%2Fj.1088-4963.2004.00017.x>. Acesso em 18 jan. 2021.

SEN, Amartya. *Equality of what?* In: McMURRIN, Sterling M. (ed.). **The Tanner Lectures on Human Values**. Salt Lake City: University of Utah Press, 1980. v. 1, p. 197-220.

SEN, Amartya. *Freedoms and needs: An Argument for the Primacy of Political Rights*. **The New Republic** [S.l.], January 10, 1994, pp. 34-35.

SEN, Amartya. *Gender Inequality and Theories of Justice*. In: NUSSBAUM, Martha Craven; GLOVER, Jonathan. (ed.). **Women, Culture and Development: a study on human capabilities**. Oxford: Clarendon Press, 1995a.

SEN, Amartya. *Human rights and capabilities*. **Journal of Human Development**, [s.l.], v. 6, n. 2, p. 151-166, 2005. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14649880500120491>. Acesso em 20 out. 2020.

SEN, Amartya. *Justice: Means versus Freedoms*. **Philosophy & Public Affairs**, [s.l.], v. 19, n. 02, p. 111-121, 1990. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2265406>. Acesso em: 22 mai. 2020.

SEN, Amartya. O desenvolvimento como expansão de capacidades. Tradução de Regis Castro Andrade. **Lua Nova**, [s.l.], v. 28-29, Abr. 1993. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/VJKn7b5cJWQKrntwGMmSKVM/?lang=pt#>. Acesso em 16 fev. 2021.

SEN, Amartya. **Poverty and Famines: an essay on entitlement and deprivation**. Oxford: Clarendon Press, 1981.

SEN, Amartya. **Resources, Values and Development**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1984.

SEN, Amartya. **The Standard of living**. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 1987.

SEN, Amartya. *Welfare, preference and freedom*. **Journal of Econometrics**, [s.l.], v. 50, n. 1–2, p. 15–29, 1991.

SEN, Amartya. *Well-Being, Agency and Freedom: The Dewey Lectures 1984*. **The Journal of Philosophy**, [s.l.], v.82, n. 4, p. 169-221, Abr. 1985. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2026184>. Acesso em 20 jan. 2020.

SILVA, Rebeca Nascimento Marinho da; RIBEIRO, José Mendes. Welfare state e transferências de renda no Brasil, México, Colômbia e Honduras. **Acta Scientiarum: Human and Social Sciences**, v. 41, n. 2, 2019. <https://www.redalyc.org/journal/3073/307361599001/html/>. Acesso em 15 jul. 2021.

SILVA, Robson Roberto da. Renda mínima e proteção social: aspectos históricos, teóricos e conjunturais. Revista **Katálisis**, 22 (01), Jan-Apr 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rk/a/vLfmNKNqFHj9xp5QjBzyBfK/?lang=pt>. Acesso em 02 ago. 2021

SIMMEL, G. **Sociología: Estudios sobre las formas de socialización**. v.2. Buenos Aires: Espasa-Calpe Argentina, 1939.

SIMMEL, G. **The Philosophy of Money**. 3. ed. Londres: Routledge, 2004

SMITH, James, P. *Healthy Bodies and Thick Wallets: The Dual Relation between Health and Economic Status*. **Journal of Economic Perspectives**, [s.l.], v. 13, n. 2, p. 145-166, 1999. Disponível em: <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/jep.13.2.145>. Acesso em 10 jan. 2021.

SMITH, Michael J. *The Social Consequences of Single Parenthood: A Longitudinal Perspective*. **Family Relations**, [s.l.], v. 29, n. 1, p. 75-81, Jan. 1980. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/583719?seq=1>. Acesso em 18 jun. 2020.

SOARES, Fábio Veras; RIBAS, Rafael Perez; OSÓRIO, Rafael Guerreiro. *Evaluating The Impact Of Brazil's Bolsa Família: Cash Transfer Programs in Comparative Perspective*. **Latin American Research Review**, Vol. 45, No. 2 (2010), pp. 173-190. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/27919200>. Acesso em: 02 agot. 2021.

SOUSA, Luana Passos de; GUEDES, Dyeggo Rocha. A divisão sexual do trabalho: um olhar sobre a última década. **Estudos Avançados** [online]. 2016, v. 30, n. 87 [Acessado 8 Setembro 2021], pp. 123-139. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0103-40142016.30870008>>. ISSN 1806-9592. <https://doi.org/10.1590/S0103-40142016.30870008>

SORJ, Bila; FONTES, Adriana. Famílias monoparentais femininas, pobreza e bem-estar das crianças: comparações regionais. In: COSTA, Albertina de Oliveira; SORJ, Bila; BRUSCHINI, Cristina; HIRATA, Helena (orgs.). **Mercado de trabalho e gênero: comparações internacionais**. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

STRAPAZZON, Carlos Luiz. RENCK, Maria Helena Pinheiro. Direitos Humanos Fundamentais das Pessoas com Deficiências: *The capabilities approach*. **Revista da AJURIS**, [s.l.], v. 41, n. 133, p. 155-183, Mar. 2014. Disponível em: <http://ajuris.kinghost.net/OJS2/index.php/REVAJURIS/article/view/224>. Acesso em 23 fev. 2021.

STRINATI, Valerio. “Origini e Istituzione Della Cassa Di Maternità (1875-1910).” **Studi Storici**, vol. 45, no. 2, 2004, pp. 509–553. JSTOR, www.jstor.org/stable/20567254. Accessed 10 Sept. 2021.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. O direito de participar da riqueza da nação: do Programa Bolsa Família à Renda Básica de Cidadania. In: Encontro Nacional, Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia (ANPEC), 33., 2005, Natal. **Anais [...]**. Natal: ANPEC, 2005.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Renda de cidadania: a saída é pela porta**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2013.

THE WORLD BANK. *A Global Count of the Extreme Poor in 2012: Data Issues, Methodology and Initial Results*. **Policy Research Working Paper**, 7432. Out. 2015. 2015a. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/360021468187787070/pdf/A-global-count-of-the-extreme-poor-in-2012-data-issues-methodology-and-initial-results.pdf>. Acesso em 22 jun. 2021.

THE WORLD BANK. *A Measured Approach to Ending Poverty and Boosting Shared Prosperity: Concepts, Data, and the Twin Goals*. **Policy Research Report**. 2015b. Disponível em: <https://sdgs.un.org/sites/default/files/publications/1792A%20Measured%20Approach%202015.pdf>. Acesso em 27 jun. 2021.

THE WORLD BANK. **COVID-19 in Brazil: impacts and policy responses**. Washington: The World Bank, 2020b. Disponível em: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/COVID-19%20in%20Brazil%20-%20Impacts%20and%20policy%20responses.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2020.

THE WORLD BANK. **Gender dimensions of the COVID-19 pandemic**. Washington: The World Bank, 2020a. Disponível em: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/618731587147227244/pdf/Gender-Dimensions-of-the-COVID-19-Pandemic.pdf>. Acesso em: 7 dez. 2020.

THE WORLD BANK. **India: achievements and challenges in reducing poverty**. Washington, D.C: The World Bank, 1997. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/246507>. Acesso em 19 Mar. 2021.

THE WORLD BANK. **The World Bank Group Goals: end extreme poverty and promote shared prosperity**. Disponível em: <https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/WB-goals2013.pdf>. Acesso em 22 jun. 2021.

TRONTO, Joan. Assistência Democrática e Democracias Assistenciais. **Sociedade e Estado, Brasília**, v. 22, n. 2, p. 285-308, maio/ago. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/se/a/r8ZmgZVYSX9q4PQmYcFkBmK/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 08 set. 2021.

UÑA, Gerardo; LUPICA, Carina; STRAZZA, Luciano. *"Think Tanks y Pobreza en América Latina: el rol de los pensadores en el mercado de las políticas sociales en Argentina, Chile y México [Think Tanks and Poverty in Latin America: The role of thin," MPRA Paper 21273*, University Library of Munich, Germany. Fev. 2009. Acesso em: 15 ago. 2021.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION UNESCO. **Addressing the gender dimensions of COVID-related school closures**. Issue Note nº 3.1: August 2020. Paris: UNESCO, 2020. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000373379_por. Acesso em: 6 dez. 2020.

VALDÉS, Margarita. Inequality in Capabilities Between Men and Women in Mexico. In: NUSSBAUM, Martha. **Women, Culture and Development**, 1995.

VANDERBORGHT; Yannick; VAN PARIJS, Phillipe. **Renda Básica de Cidadania**. Tradução de Maria Beatriz de Medina. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2006

VAN PARIJS, P. **O que é uma sociedade justa?** São Paulo: Ática, 1997.

VAZIRALLI, Shahid. **A social protection response to COVID-19 in developing countries**. International Growth Centre (IGC), Policy Brief, London, April 2020. Disponível em: <https://www.theigc.org/wp-content/uploads/2020/04/Vazirelli-2020-policy-brief.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2020.

VECA, Salvatore. **Dell'incertezza. Tre meditazioni filosofiche**. Milão: Feltrinelli, 1997.

VON BRAUN, Joachim. *Social Security in Sub-Saharan Africa: Reflections on Policy Challenges*. In: AHMAD, Ehtisham; DRÈZE, Jean Dreze; HILLS, John; SEN, Amartya (eds.). **Social Security in Developing Countries**. NY: Oxford University Press, 1991.

VON GLISZCZYNSKI, Moritz. **Cash Transfers and Basic Social Protection: Towards a Development Revolution?** New York: Palgrave Macmillan, 2015.

VURI, Daniela. **Do childcare policies increase maternal employment?** IZA World of Labor 2016: 241 doi: 10.15185/izawol.241. Disponível em: <https://wol.iza.org/articles/do-childcare-policies-increase-maternal-employment/long>. Acesso em: 31 jul. 2021.

WOLF, Susan. Martha C. Nussbaum: *Human Capabilities, Female Human Beings*. In: NUSSBAUM, Martha Craven; GLOVER, Jonathan. (ed.). ***Women, Culture and Development: a study on human capabilities***. Oxford: Clarendon Press, 1995a.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. ***Global and regional estimates of violence against women: prevalence and health effects of intimate partner violence and non-partner sexual violence***. Geneva: WHO, 2013. Disponível em: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/85239>. Acesso em 22 dez. 2020.

WHITE, Stuart. ***The Civic Minimum***. New York: Oxford University Press, 2003a;

WHITE, Stuart. Fair Reciprocity and Basic Income. In: REEVE, A.; WILLIAMS, A.(orgs.). ***Real libertarianism assessed: Political theory after Van Parijs***. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2003(b), pp. 136-160.

ZINCONI, Giovanna. ***Da sudditi a cittadini***. Bolonha: Il Mulino, 1992.