



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO

CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS

FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE

PAULA SANTOS CARACIOLO FERREIRA

**POLÍTICAS ASSISTENCIAIS NA PANDEMIA DA COVID-19: renda emergencial em
uma perspectiva de gênero na América Latina**

Recife

2022

PAULA SANTOS CARACIOLO FERREIRA

**POLÍTICAS ASSISTENCIAIS NA PANDEMIA DA COVID-19: renda emergencial em
uma perspectiva de gênero na América Latina**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito da Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharela em Direito.

Área de concentração: Direito da seguridade social.

Orientadora: Regina Stela Corrêa Vieira.

Recife

2022

Ferreira, Paula Santos Caraciolo.

Políticas assistenciais na pandemia da Covid-19: renda emergencial em uma perspectiva de gênero na América Latina / Paula Santos Caraciolo Ferreira. - Recife, 2023.

56 f., tab.

Orientador(a): Regina Stela Corrêa Vieira

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, Direito - Bacharelado, 2023.

1. assistência social. 2. gênero. 3. políticas públicas. 4. seguridade social. 5. covid-19. I. Vieira, Regina Stela Corrêa. (Orientação). II. Título.

340 CDD (22.ed.)

PAULA SANTOS CARACIOLO FERREIRA

**POLÍTICAS ASSISTENCIAIS NA PANDEMIA DA COVID-19: renda emergencial em
uma perspectiva de gênero na América Latina**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito da Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharela em Direito.

Aprovado em: 27/10/2022

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Regina Stela Corrêa Vieira (Orientadora)

Universidade Federal de Pernambuco

Profa. Dra. Bruna Angotti (Examinadora externa)

Universidade Presbiteriana Mackenzie

Prof. Dr. Carlo Benito Cosentino Filho (Examinador interno)

Universidade Federal de Pernambuco

A minha mãe e a meu pai.

Às que sonham, lutam e criam dias melhores.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a meus pais, Mércia e Rinaldo, que me ensinaram que a educação deve ser libertadora e que o amor é uma ação. Antes de quaisquer teorias, vocês já tinham plantado essa semente.

Agradeço a minha família pelo apoio a cada passo e pela celebração das conquistas.

Agradeço a Lúcia, que, entre tantas coisas, me ensinou estratégias de paciência e firmeza.

Agradeço às amigas pelo cuidado, escuta, carinho e crítica e, especialmente, às amigas que fiz na Faculdade de Direito do Recife pelos sonhos sonhados juntos, com menção especial a Arthur, Bruno, Manoel e Yannê. Não escrevi o nome de cada um, mas espero que sintam minha gratidão e dedicação a esse vínculo.

Agradeço especialmente às amigas que me ajudaram, atenciosamente, a tecer este trabalho de conclusão: a Giovanna, Gugo, Jennypher, Lara e Rávanny. Cada uma contribuiu muito para finalizar este trabalho, dando suporte às minhas ideias e aos meus sentimentos.

Agradeço, com muito carinho, a Vitória, amiga que me ensinou a olhar com compromisso e sensibilidade para as pesquisas acadêmicas.

Agradeço à professora Regina, minha orientadora na iniciação científica e neste trabalho de conclusão. Agradeço pelas reuniões, pela escuta atenta, pelo comprometimento pedagógico e acadêmico. Meus caminhos e elaborações mudaram para melhor depois que iniciamos esta pesquisa.

Agradeço à Universidade Federal de Pernambuco e ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico pelo investimento na iniciação científica, em que iniciamos a pesquisa que deu origem a este trabalho.

Agradeço às/aos professoras/es da Faculdade de Direito do Recife que se comprometeram no ensino público de qualidade.

Agradeço ao Grupo Robeyoncé de Extensão Universitária pelos quatro anos de estudo, engajamento e aprendizado atento. Também agradeço ao Vestibular Cidadão, que me acolheu no início do curso de Direito como extensionista, e segue transformando a vida de quem por lá passa. Vida longa às extensões populares.

Agradeço, finalmente, à equipe do Núcleo Especializado de Cidadania Criminal e Execução Penal da Defensoria Pública de Pernambuco.

Serei sempre uma voluntária à guerra até que se mate em mim esse poder meu para qualquer coisa do resto que não seja uma mulher casada numa casinha branca.

(FELINTO, 2004, p. 24)

RESUMO

Este trabalho estudou as políticas assistenciais de transferências de renda estabelecidas nos países da América do Sul durante a pandemia do Covid-19, enfatizando a perspectiva de gênero. Metodologicamente, foi feita revisão bibliográfica e pesquisa documental das normas dos países sulamericanos sobre o tema. A pandemia instalou um cenário de crise sanitária e humanitária, sendo as mulheres especialmente impactadas pelos papéis sociais que desempenham, como tarefas de cuidado e domésticas. A América Latina, nesse cenário, foi sobremaneira afetada com o aprofundamento de desigualdades sociais, de modo que os países da região precisaram elaborar políticas para reduzir o impacto da crise na vida da população. A instituição de políticas de transferência monetária, durante o período pandêmico, seguiu a tradição latinoamericana por programas de transferência de renda, com algumas atualizações quanto à focalização. Diante disso, o presente trabalho optou por estudar o protagonismo das políticas de transferência monetária no combate à pandemia na América do Sul. Como resultados, foi verificada uma desestabilização dos sistemas de seguridade social e, em termos de gênero, que somente o Auxílio Emergencial brasileiro estabeleceu benefícios diferenciados às mulheres. Outros países previram tratamento diferenciado a famílias numerosas ou acumulação com outros benefícios, impactando indiretamente nas desigualdades de gênero; os demais não fizeram diferenciação, e, ainda assim, as mulheres continuaram sendo as principais beneficiárias dessas políticas.

Palavras-chave: direitos sociais; assistência social; pandemia; estudos de gênero.

ABSTRACT

This work studied the assistance policies of cash transfers established in South American countries during the Covid-19 pandemic, giving emphasis to gender perspective. In methodological terms, a bibliographic review and documentary research were made on the norms of South American countries about the subject. The pandemic has set up a health and humanitarian crisis, where Latin American women were especially impacted by the social roles played, such as care and domestic tasks. Latin America, in this scenario, was greatly affected by the deepening of social inequalities. The monetary transfer policies, during the pandemic period, continued the Latin American tradition of cash transfer programs, with some updates in the targeting. That said, this work chose to study the role of monetary transfer politics to face the pandemics in South America. As a result, the role of monetary transfer policies in the fight against the pandemic and the destabilization of social security systems in the period was verified, and, in gender terms, it was found that only the Brazilian Emergency Aid established different benefits for women. Other countries provided differential treatment for big families or accumulation with other benefits, indirectly impacting gender inequalities; the others did not differentiate, even though women continued to be the main beneficiaries of these policies.

Keywords: social rights; social assistance; pandemics; gender studies.

SUMÁRIO

| | | |
|--------------|---|-----------|
| 1 | INTRODUÇÃO | 11 |
| 2 | GÊNERO E REGIÃO, ESTRATÉGIAS TEÓRICAS | 17 |
| 2.1 | NOTAS SOBRE AS RELAÇÕES DE GÊNERO | 17 |
| 2.2 | POLÍTICAS PÚBLICAS COM PERSPECTIVA DE GÊNERO | 18 |
| 2.3 | A INTERSECCIONALIDADE COMO FERRAMENTA ANALÍTICA | 19 |
| 2.4 | DESIGUALDADES E DIFERENÇAS NA AMÉRICA LATINA | 20 |
| 2.5 | PEQUENO MAPA DEMOGRÁFICO DA AMÉRICA LATINA E DO CARIBE | 21 |
| 3 | TÓPICOS SOBRE SEGURIDADE SOCIAL | 24 |
| 3.1 | A SEGURIDADE SOCIAL COMO PARTE DOS DIREITOS HUMANOS | 24 |
| 3.2 | A SEGURIDADE SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E A ASSISTÊNCIA SOCIAL | 26 |
| 3.3 | PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NA AMÉRICA LATINA | 28 |
| 4 | AS POLÍTICAS ASSISTENCIAIS DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19: A RENDA EMERGENCIAL NA AMÉRICA LATINA | 32 |
| 4.1 | CONCEITO DE RENDA EMERGENCIAL | 32 |
| 4.2 | A PANDEMIA DA COVID-19 E A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS DE RENDA EMERGENCIAL NA AMÉRICA LATINA | 32 |
| 4.3 | AS POLÍTICAS SOCIAIS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NA AMÉRICA DO SUL FRENTE ÀS VULNERABILIDADES DA POPULAÇÃO FEMININA | 35 |
| 4.3.1 | Discussão geral das políticas assistenciais em uma perspectiva de gênero | 42 |
| 4.3.2 | Estudo comparativo entre os casos brasileiro e chileno | 44 |
| 5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS | 47 |
| | REFERÊNCIAS | 49 |

1 INTRODUÇÃO

A pandemia do coronavírus foi oficialmente declarada pela Organização Mundial em março de 2020, pelo risco potencial da contaminação com o vírus atingir a população mundial de forma simultânea. O órgão estima que de 01/01/2020 a 31/12/2021 o número total de mortes associadas direta ou indiretamente à pandemia foi de aproximadamente 14,9 milhões de pessoas, considerando as mortes devido à doença Covid-19 e devido ao impacto da pandemia nos sistemas de saúde e na sociedade (OPAS, 2022).

Inicialmente, o cenário de pandemia fez com que fossem estabelecidas medidas de prevenção ao contágio pelo vírus, em consequência da alta transmissibilidade. Assim, foram estabelecidas, em todo o mundo, medidas governamentais para garantir a proteção social frente à crise sanitária e de saúde pública. O contexto de rápida transmissão e contágio próprios do coronavírus, junto à preocupação do esgotamento dos recursos disponíveis pelo sistema de saúde, reorganizou as relações socioeconômicas, familiares e de trabalho.

Em um grande número de países, conjuntamente a normativas de restrição de atividades presenciais, foi instituída uma renda emergencial para combater vulnerabilidades e riscos sociais. No Brasil, estabeleceu-se inicialmente o auxílio emergencial pela Lei nº 13.982 de 2 de abril de 2020, que dispõe de “medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19)”, abrangendo o território nacional. O auxílio emergencial, então previsto para perdurar três meses, teve sua instituição desafiada e reelaborada pela permanência do cenário pandêmico, tomando novas formas e também prevendo novos valores às pessoas contempladas pela política pública através de atos normativos subsequentes.

A busca pela proteção social se insere na ordem jurídica brasileira através do sistema de seguridade social, que é o conjunto de medidas adotadas pelo poder público e pela sociedade para assegurar os direitos à saúde, à previdência social e à assistência social, nos dizeres do art. 194 da Constituição Federal. Nesse aspecto, a renda emergencial instituída em razão das circunstâncias pandêmicas se incorpora à seguridade social.

A previsão constitucional de um sistema de seguridade social faz parte de um contexto maior, articulado ao cenário internacional, uma vez que a proteção social integra os direitos humanos, enunciada por declarações e pactos internacionais desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Assim, o auxílio emergencial deve ser compreendido dentro de um contexto social e normativo em que há previsão desse tipo de política pública, não ocorrendo de maneira isolada, embora inserida em uma realidade recente e específica. As políticas públicas, termo que será constantemente trazido neste trabalho, se definem como conjunto de objetivos, decisões e ações governamentais para solucionar problemas considerados prioritários pelos cidadãos e pelo próprio governo, com influência de outros atores, como empresas, partidos políticos, movimentos sociais, organizações internacionais (REPETTO; FILGUEIRA; PAPADOPULOS, 2006).

A disposição de políticas públicas responde a necessidades selecionadas dentro das contingências sociais, podendo escolher incidir especialmente na realidade material de certos grupos sociais, considerados, a partir de enquadramentos analíticos, como mais vulneráveis. Dessa forma, existem enquanto políticas sociais, que fazem referência “a um conceito mais amplo, de sistema de proteção social, entendido basicamente como um conjunto de formas - às vezes mais, às vezes menos institucionalizadas - que as sociedades constituem para proteger parte ou a totalidade de seus membros” (ORTUSO; DI GIOVANNI, 2018, p. 766).

Nesse sentido, explicam-se como políticas públicas sociais aquelas criadas para enfrentamento da pandemia na seara humanitária. No Brasil, a resposta pública se centrou na Lei nº 13.982/2020, que estabelece condições para percepção de uma renda emergencial pela população, limitada por critérios etários, de emprego, de renda familiar mensal, entre outros. Também se previu, nessa lei, uma condição especial para as mulheres provedoras de família monoparental, as quais receberiam duas cotas do auxílio¹. Assim sendo, percebe-se que a proteção social, apesar de ser colocada como um interesse comum da sociedade e do poder público, incide de diferentes maneiras a partir dos problemas tidos como prioritários.

A maneira que a Lei nº 13.982/2020 coloca em questão um arranjo específico de família como mais vulnerável e, portanto, sendo destinatário de uma política diferenciada, levanta certos questionamentos, relacionados às questões que devem ser solucionadas pelas políticas públicas. Por que se escolheu proteger de maneira diferente as famílias monoparentais chefiadas por mulheres?

Ademais, compreendendo que diversos países organizaram sistemas de proteção social² e a característica global da pandemia, também apareceu a questão: como os outros

¹ Lei nº 13.892/2020. “Art. 2º, § 3º A mulher provedora de família monoparental receberá 2 (duas) cotas do auxílio.”

² No caso do Brasil, a Constituição de 1988 instituiu o sistema da Seguridade Social, definido como o "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" (art. 194).

Estados estão instituindo suas rendas emergenciais e, ainda, quais são os grupos destinatários destas? Existiria, como no caso brasileiro, um recorte particular relacionado ao gênero dos destinatários?

A começar por esses questionamentos, percebi que as respostas passam pela análise comparativa entre as políticas públicas, especificamente as que tangem à instituição de uma renda emergencial decorrente dos efeitos da pandemia do coronavírus. Sendo o Brasil o lugar de onde parte essa elaboração teórica, fez-se importante pensar comparativamente países e sistemas jurídicos semelhantes. É nesse sentido que se entende a América Latina como um espaço privilegiado neste estudo, posto que os países localizados no continente compartilharam um processo de formação histórica, social, cultural e institucional parecido. A semelhança não impede o olhar sobre as particularidades de formação de cada localidade como um espaço único, algo também relevante para adensar o estudo comparativo (MARCONDES, 2019).

O enfoque de gênero nas relações sociais e familiares é de relevância central para observar e analisar os efeitos da pandemia. As relações domésticas foram alteradas de maneira substancial nesse cenário, uma vez que as pessoas foram recomendadas a restringir o convívio social, as atividades da rede de ensino foram suspensas, paralisando a escola, um dos principais espaços de socialização e cuidado infantil, assim como muitas atividades geradoras de renda, como trabalhos formais e informais, foram impossibilitadas por medidas governamentais, por dificuldades de sobrevivência econômica ou pelos riscos de contaminação e adoecimento pela Covid-19. Esses diversos fatores convergiram para a incrementação do tempo passado no âmbito doméstico, aumentando as tarefas cotidianas, o convívio familiar e, principalmente, concentrando a responsabilidade do cuidado das crianças nos adultos responsáveis (ANGOTTI; VIEIRA, 2021).

Dessa forma, as alterações ocorridas nas dinâmicas sociais e familiares aprofundaram dinâmicas anteriores, nas quais o cuidado de pessoas e os afazeres domésticos eram realizados majoritariamente pelo gênero feminino. A desigualdade na distribuição das tarefas e do dever de cuidado como uma realidade compartilhada entre o Brasil e os países da América Latina é indicada pela sistematização de dados nacionais de alguns países pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), organismo das Nações Unidas no âmbito regional. As horas semanais médias destinadas ao trabalho remunerado e não remunerado da população acima de 15 anos, por sexo, nos 16 países observados, demonstrou uma tendência de maior sobrecarga de trabalho para as mulheres, ao mesmo

tempo em que as horas destinadas pelas mulheres ao trabalho não remunerado superaram as horas de trabalho remunerado em todos os países (CEPAL, 2019).

A conjuntura por trás das políticas públicas direcionadas às mulheres pode ser observada, no Brasil, através dos dados coletados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) no ano de 2015, em que, dos arranjos familiares analisados a distribuição percentual segundo o sexo do chefe de família foi 42,3% de casais com filhos, 16,3% famílias monoparentais chefiadas por mulheres, contrastando com os 2,2% observados das famílias monoparentais chefiadas por homens (IPEA, 2015). Os dados apontam para uma desigualdade quanto aos papéis de gênero socialmente desempenhados, estando as mulheres situadas no cuidado do outro e na responsabilidade pela reprodução social, lógica inalterada pela maior inserção feminina no mercado de trabalho ocorrida nas últimas décadas (HIRATA; KERGOAT, 2007). As desigualdades de gênero, portanto, estão articuladas na sociedade de uma forma específica, em que diferentes realidades nacionais parecem, novamente, demonstrar um arcabouço histórico e cultural compartilhado pelos países da América Latina.

Outra questão relevante para trazer à tona essa aproximação entre os países da região foi o informativo semestral publicado pelo Banco Mundial em março de 2021, em que o organismo internacional considera a América Latina e Caribe como os mais afetados, em termos econômicos e em excesso de mortalidade, durante o primeiro ano da pandemia do coronavírus. O impacto econômico foi aferido a partir da contração do Produto Interno Bruto (PIB) dos países e a partir do excesso de mortalidade, ou seja, a diferença entre o número total de mortes em 2020 e a cifra correspondente da mortalidade média dos cinco anos anteriores em contraste com a quantidade oficial de óbitos decorrentes do coronavírus. De maneira geral, a diferença entre o excesso de mortalidade e as mortes registradas por Covid-19 é maior na América Latina que em outras regiões do mundo.

Outra constatação do Banco Mundial foi o brusco aumento das taxas de desemprego, e, no que se refere às taxas de pobreza da região, os indicadores se mostraram mais otimistas que as previsões anteriores, algo atribuído à instituição de programas de transferência social de grande escala adotados por muitos países, especialmente no Brasil. O informativo, também, demonstrou que houve um maior desemprego entre as mulheres na região, índice medido em comparação aos níveis de emprego prévios à crise, e que a qualidade média dos empregos se deteriorou durante o ano de 2020, principalmente no caso das mulheres (BANCO MUNDIAL, 2021).

Tal como foi apontado nos dados da CEPAL (2019) em período anterior à pandemia, o Banco Mundial (2021) também cogita a hipótese de que as mulheres tenham assumido uma

parte ainda maior das responsabilidades domésticas em virtude do rearranjo do convívio. Por esses motivos, considera-se que as mulheres seriam um dos grupos com vulnerabilidade específica durante o período.

Os dados expõem uma realidade compartilhada pelos países que integram a América Latina. As semelhanças percebidas, pois, ocorrem tanto na configuração socioeconômica anterior à pandemia, quanto às situações sofridas no contexto pandêmico, cabendo analisar as políticas implementadas para o enfrentamento das situações causadas pela pandemia nos países da região. O que coloco é: países com realidades tão próximas também instituem políticas de renda básica emergencial parecidas?

Diante disso, estudo o enfoque das políticas públicas de renda emergencial nos países da região durante a pandemia, buscando verificar se houve ou não uma tendência geral de proteção às mulheres, como no caso brasileiro. Para garantir a exequibilidade da pesquisa, foi feito um recorte temporal específico: a busca das primeiras legislações que instituíram, com abrangência nacional, políticas de renda emergencial. Para o Brasil, isso implica na análise da Lei nº 13.982/2020, que abrangeu o período de abril a julho de 2020 e que foi a primeira a regulamentar o auxílio emergencial.

Nesse mesmo sentido, delimitou-se espacialmente a pesquisa, restringindo os países analisados. Foram escolhidos os dez países que compõem a América do Sul, entre os quais está o Brasil, excetuados o Suriname e a Guiana, pelas limitações linguísticas. Os países analisados foram: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

Em relação aos países, busquei responder às variáveis: se foi instituído um programa de renda emergencial de abrangência nacional pela situação de pandemia; em que momento foi estabelecida a primeira disposição sobre o tema; e, por último, se existe no programa um recorte específico de gênero.

Inicialmente, os dados foram sistematizados em tabela e, em seguida, foi feita a comparação do programa de renda emergencial brasileiro com o chileno. O Chile foi escolhido pela maior semelhança com o programa brasileiro, verificada pelos seguintes critérios: o momento da pandemia em que se instituiu pela primeira vez a renda básica emergencial em escala nacional e a abrangência temporal inicialmente prevista, sendo escolhido o país com a situação mais próxima à brasileira.

Essas duas variáveis são pertinentes para fazer esse recorte analítico porque demonstram, primeiramente, em que altura da pandemia o Estado apostou na renda emergencial. A segunda indica por quanto tempo o Estado inicialmente pensou que a

pandemia iria se prolongar, algo que reverbera no valor da renda e na escolha dos grupos beneficiados, pelo alinhamento institucional desta ação governamental com outras, como a suspensão das atividades escolares.

Ainda quanto à metodologia, destaco o uso da primeira pessoa do singular neste trabalho. Isso se dá em conformidade à tradição da epistemologia feminista em indicar que o método científico não se afasta de um ponto de vista, evitando o uso de sujeitos indeterminados. Donna Haraway (1995) denomina essa técnica de saberes localizados, defendendo a defesa da reconstrução da objetividade e da ética na pesquisa para que se assuma o compromisso com o lugar situacional em que se construiu o conhecimento.

Também em termos metodológicos, para empreender essas discussões, realizei levantamento bibliográfico de documentos governamentais, artigos, teses, pesquisas de demografia e estatística sobre os temas de gênero, direitos sociais, programas de transferência de renda e políticas públicas.

O objetivo geral deste trabalho é compreender as respostas dos sistemas de proteção social latinoamericanos à pandemia, observando se houve algum recorte de gênero em relação a destinatários dessas políticas. Para isso, este trabalho se estruturou nos seguintes capítulos:

O primeiro capítulo traz algumas considerações sobre gênero e região, categorias trabalhadas a partir da interseccionalidade como forma de abordar as políticas assistenciais de transferência de renda.

O segundo capítulo traz o arcabouço internacional e nacional sobre os direitos sociais e a proteção social, inserindo a assistência social dentro do sistema de seguridade social e, ainda, o protagonismo das políticas de transferência de renda nesse campo.

Por fim, observo as políticas assistenciais de renda emergencial estabelecidas pelos países sulamericanos em uma perspectiva de gênero, como forma de verificar as hipóteses e levantar os problemas delineados nesta introdução, buscando retomar as discussões dos capítulos anteriores. As conclusões e contribuições estão postas nas considerações finais, em que se encerra este trabalho e se abrem novas possibilidades.

2 GÊNERO E REGIÃO, ESTRATÉGIAS TEÓRICAS

2.1 NOTAS SOBRE AS RELAÇÕES DE GÊNERO

O cerne deste trabalho é observar a seguridade social como um campo privilegiado para entender as desigualdades de gênero, na medida em que existe uma escolha política sobre a incidência nestas lacunas. Por isso, neste capítulo são apresentadas brevemente algumas produções dos estudos feministas, relevantes para embasar as discussões empreendidas no curso do presente trabalho.

A noção de gênero, junto com as demais expressões desse campo semântico, está em disputa pelas correntes do feminismo, existindo diferentes definições. As produções teóricas feministas podem ser retratadas por duas vertentes principais: o entendimento de gênero como uma relação social, fundada na assimetria de poder entre homens e mulheres, e o de gênero como identidade ou código cultural (FRASER, 2007). O desenvolvimento desse conceito contesta, em múltiplas arenas, a naturalização de diferenças sexuais que embasam relações de hierarquia (HARAWAY, 2004).

As estratégias estabelecidas pela teoria e prática feministas são influenciadas, diretamente, pelo modo de interpelação conceitual. Assim, a ideia de que o gênero estaria fundado nas relações sociais que distinguem homens e mulheres centralizou a luta emancipatória na busca pela igualdade entre os gêneros, uma vez que as diferenças existentes derivariam, socialmente, da opressão. O conceito de gênero, portanto, serviu como instrumento para pautar a redução da desigualdade (FARAH, 2018).

Por outro lado, a defesa de uma identidade de gênero levou a conceber as suas diferenças como centrais para a análise das relações de hierarquia e antagonismo entre os gêneros³. Nessa perspectiva, as reivindicações passam a ser pelo reconhecimento da diferença e da identidade, abrindo-se o eixo de análise, com o tempo, para incorporar a diversidade intrínseca aos gêneros, por meio de outras categorias de análise, como raça, classe e geração (FARAH, 2004), assim como orientação sexual, território e deficiência.

A dissociação entre a igualdade e a diferença como estratégias emancipatórias são criticadas por Nancy Fraser (2007), porque a justiça social exigiria redistribuição e reconhecimento, de modo que a utilização de uma estratégia isolada seria insuficiente. A

³ Marta Farah (2018) explica que, neste momento, buscou-se estabelecer “uma polaridade entre masculino e feminino em diversos planos: produção e reprodução, classe e gênero, público e privado, racionalidade e afetividade, competição e cooperação, esfera pública e espaço doméstico.”

autora reelabora a demanda pelo reconhecimento retirando a vinculação à identidade, e apontando que se deve reconhecer, na verdade, o *status* social ou a “condição dos membros do grupo como parceiros integrais na interação social” (FRASER, 2007, p. 107). Dessa forma, o não reconhecimento seria a subordinação social, conceituada como a privação em participar socialmente a pé de igualdade, sendo o objetivo das políticas de reconhecimento retirar normas institucionais que obstaculizam a paridade de participação, substituindo-as por padrões afirmativos, de promoção.

Partindo da articulação entre diferença e igualdade na busca da paridade de participação nas esferas sociais, as reivindicações feministas pela justiça social, a depender da realidade enfrentada, podem ser de políticas universalistas, igualitárias ou de políticas públicas centradas nas diferenças (FARAH, 2018).

2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS COM PERSPECTIVA DE GÊNERO

A conformação das políticas públicas com perspectiva de gênero às agendas governamentais na América Latina aconteceu no cenário de redemocratização dos países a partir da década de 1980. As políticas públicas com perspectiva de gênero são aquelas que “reconhecem a diferença de gênero e, com base nesse reconhecimento, implementam ações diferenciadas para as mulheres. Essa categoria inclui, portanto, tanto políticas dirigidas a mulheres – como as ações pioneiras do início dos anos 80 – quanto ações específicas para mulheres em iniciativas voltadas para um público mais abrangente” (FARAH, 2004, p. 51).

A nível formal, a igualdade de gênero é uma diretriz dos direitos humanos, encontrando guarida na Declaração Universal dos Direitos Humanos pelo princípio da não-discriminação e, especialmente, na Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra Mulheres (CEDAW) de 1979, ambas elaboradas no âmbito das Nações Unidas. A Convenção foi inserida na ordem jurídica brasileira pelo Decreto nº 4.377/2002, demonstrando o interesse interno em assumir o compromisso pela redução da desigualdade de gênero.

Nas décadas finais do século 20, foram organizadas diversas conferências para, globalmente, discutir e avaliar o cumprimento da CEDAW, servindo para avançar na sua implementação. Como explica Crenshaw (2002, p. 2):

A ampliação dos direitos humanos das mulheres nunca esteve tão evidente como nas determinações referentes à incorporação da perspectiva de gênero (*gender mainstreaming*) das conferências mundiais de Viena e de Beijing. De fato, ao mesmo

tempo que a diferença deixou de ser uma justificativa para a exclusão do gênero dos principais discursos de direitos humanos, ela, em si mesma, passou a servir de apoio à própria lógica de incorporação de uma perspectiva de gênero. Tal incorporação baseia-se na visão de que, sendo o gênero importante, seus efeitos diferenciais devem necessariamente ser analisados no contexto de todas as atividades relativas aos direitos humanos. Assim, enquanto no passado a diferença entre mulheres e homens serviu como justificativa para marginalizar os direitos das mulheres e, de forma mais geral, para justificar a desigualdade de gênero, atualmente a diferença das mulheres indica a responsabilidade que qualquer instituição de direitos humanos tem de incorporar uma análise de gênero em suas práticas.

No campo das políticas públicas, o *gender mainstreaming* se colocou como estratégia para a estruturação de políticas públicas e de práticas organizacionais estatais orientadas pela igualdade de gênero (MARCONDES, 2019). O conceito foi traduzido e adaptado como transversalidade de gênero, que se materializa nas “condições institucionais que propiciem a aderência de políticas públicas às agendas políticas feministas” (FARAH; MARCONDES, 2021, p.8).

Pelo exposto, a transversalidade não necessariamente se identifica com as políticas públicas com perspectiva de gênero, uma vez que as mulheres, nessas políticas, podem ter suas diferenças consideradas sem que exista orientação à redução da desigualdade ou aderência às agendas políticas feministas. Também é interessante compreender a transversalidade enquanto introdução de uma perspectiva específica no desenvolvimento de políticas públicas (MARCONDES, 2019), o que possibilita a assunção de outras categorias analíticas que se interseccionam no objetivo de reduzir as desigualdades de gênero.

2.3 A INTERSECCIONALIDADE COMO FERRAMENTA ANALÍTICA

A interseccionalidade foi um conceito gestado pelas teóricas do feminismo negro, na tentativa de demonstrar o entrelaçamento de relações de poder, como as relações de gênero, de classe, de raça. O que a interseccionalidade possibilita, enquanto ferramenta, é ampliação da análise para que não se considere apenas um eixo de opressão (AKOTIRENE, 2021).

Dessa forma, escolher a interseccionalidade como ferramenta analítica é uma forma de lidar com os problemas sociais que indicam estratégias de compreensão e de solução (BILGE; COLLINS, 2020). Ademais, pela maneira em que estão imbricadas as relações sociais, a subordinação interseccional atinge grupos marginais mesmo dentro de outros grupos

subordinados, o que leva à desconsideração de certos tipos de discriminação pelos paradigmas existentes (CRENSHAW, 2002).

Essa anotação sobre a interseccionalidade como ferramenta dá o tom deste trabalho, que tentará apontar as formas em que as questões suscitadas se apresentam na encruzilhada de relações sociais. Realço o cruzamento dessas relações porque muitos dos dados sociais encontrados, produzidos por órgãos estatais e por organizações internacionais, não foram coletados buscando compreender as heterogeneidades dos grupos pesquisados, sem especificar o critério de diferenciação entre gêneros.

Em igual modo, vale ressaltar que as categorias de gênero – homem e mulher – utilizadas nas pesquisas de entidades estatais e internacionais, que servirão para corroborar com certas hipóteses, seguem o binarismo de gênero, não dando visibilidade à população trans e travesti nesses dados e, colateralmente, no planejamento e implementação de políticas públicas específicas.

Nesse aspecto, na medida em que a interseccionalidade expõe o cruzamento de relações, destaco que a ausência de dados que partam dessas interseções já constituem política de não reconhecimento que impede a participação paritária de certos grupos. Assim, nas exposições sobre o tema do trabalho, retomarei a análise interseccional.

2.4 DESIGUALDADES E DIFERENÇAS NA AMÉRICA LATINA

Existem lentes teóricas que entendem a América Latina como um espaço de características compartilhadas pelos países integrantes em termos de relações sociais e econômicas. Escolhi tratar, de maneira simplificada, das considerações do pensamento feminista decolonial⁴ para fornecer respostas agregadoras sobre a região, porque tais produções partem da América Latina como mapa de referência e como o espaço em que ocorreu a globalização do capitalismo (BALLESTRIN, 2017).

O pensamento decolonial surge academicamente como crítica aos estudos pós-coloniais e ao marxismo ortodoxo. A propositura inicial é colocar a América Latina e o Caribe como centro da modernidade – que terá como colateral a colonialidade⁵ –, pela

⁴ Como destaca Luciana Ballestrin (2017), o feminismo decolonial se ampara nos feminismos americanos, como os latino, negro, indígena e comunitário, e também é referido como “feminismos do sul”.

⁵ María Lugones (2014, p. 939) retoma a conceituação de Aníbal Quijano, explicando que: “Colonialidade” refere-se: à classificação das populações do mundo em termos de raças – a racialização das relações entre colonizadores e colonizados/as; à configuração de um novo sistema de exploração que articula em uma estrutura todas as formas de controle do trabalho em torno da hegemonia do capital, onde o trabalho está racializado (tanto o trabalho assalariado como a escravidão, o sistema de servos, e a pequena produção de bens tornaram-se formas racializadas de produção; todas eram formas novas na medida em que se constituíram a serviço do capitalismo);

maneira em que se subordinou à Europa e, em seguida, aos Estados Unidos. Nas Américas, inventou-se a categoria de raça, como meio de dividir os colonizadores dos colonizados, e, a partir daí, traçou-se os territórios de acordo com o espaço ocupado por cada raça (QUIJANO, 2005).

O pensamento decolonial está engajado na análise da modernidade ocidental como fruto do processo de conquista e colonização das Américas, interpretando as implicações definitivas, ao curso da história, para os povos colonizados (ESPINOSA-MIÑOSO, 2017) e entendendo o racismo como o eixo constitutivo da modernidade e do capitalismo.

Nesse trilhar, a crítica feminista decolonial demonstra a insuficiência das teorias feministas produzidas até então para compreender a realidade e a opressão das mulheres racializadas com origens em territórios colonizados (ESPINOSA-MIÑOSO, 2017). A herança compartilhada pela América Latina e pelo Caribe, então, é da colonização – aquilo que se pode entender como processo de exploração sem precedentes, violências sexuais e terror sistemático (LUGONES, 2014) –, existindo a continuidade desse processo na produção de conhecimento, nas subjetividades e nas estruturas materiais que permanecem na região, ainda que cessada a subordinação formal das colônias latino-americanas às metrópoles europeias.

Defendo, partindo desse paradigma teórico, a existência de um arcabouço de experiências raciais, de gênero, de exploração da natureza e da força de trabalho, que têm semelhanças pelos processos históricos, sociais e econômicos a que foram submetidos os países da região. Assim sendo, passo a caracterizá-la, em índices gerais, por meio dos dados disponibilizados pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)⁶.

2.5 PEQUENO MAPA DEMOGRÁFICO DA AMÉRICA LATINA E DO CARIBE

A região latinoamericana e caribenha tem uma população estimada em 660 milhões de pessoas, concentradas em cerca de 540 milhões em áreas urbanas. A estrutura etária da região conta com aproximados 32% da população em idades entre 15 a 34 anos, seguidos de aproximados 24% de crianças e adolescentes entre 0 a 14 anos, 20,5% de adultos entre 35 a

ao eurocentrismo como o novo modo de produção e controle da subjetividade; a um novo sistema de controle da autoridade coletiva em torno da hegemonia do Estado-nação que exclui as populações racializadas como inferiores do controle da autoridade coletiva (Anibal QUIJANO, 1991, 1995; QUIJANO e Immanuel WALLERSTEIN, 1992).”

⁶ Todos os dados apresentados foram retirados da CEPALSTAT - *Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas*, no painel Estatísticas e Indicadores. Disponível em: https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?indicator_id=1&area_id=1&lang=es. Acesso em: 27 set. 2022.

49 anos e 14,5% de adultos entre 50 a 64 anos. O somatório dos percentuais relativos aos idosos entre 65 ou mais anos, em cada faixa, não chega aos 9%.

Em relação à população economicamente ativa, observada a partir dos 15 anos, estavam em condição de atividade⁷ 57,5%. Os dados apresentados são de 2020, sendo relevante destacar o decréscimo de 3 pontos percentuais comparado ao ano de 2019. Quanto à população economicamente ativa, está demonstrada a desigualdade entre homens e mulheres, ao passo que, em 2020, os homens estavam representados em 71%, cerca de 45% da população feminina na região estava ativa.

Quanto à população desocupada⁸, houve o acréscimo de 2% de 2019 a 2020, estando, neste ano, em 9,4%. Neste indicador, a quantidade de mulheres desocupadas era de 10,8%, enquanto a de homens estava em 8,4%.

Ademais, a taxa de desemprego para a população feminina no primeiro quintil de renda é de 20,8%, enquanto que para a masculina é de 15,4%. A distância entre os percentuais vai diminuindo gradualmente nos quintis superiores, sendo inferior a um por cento no quinto quintil.

Em 2020, entre a população latinoamericana e caribenha, 33% estavam em situação de pobreza e 13% estavam em situação de pobreza extrema. A distância entre os sexos foi de décimos nos dois índices, estando as mulheres em situação de maior empobrecimento.

Nesse sentido, a constatação de que a pobreza afeta de maneira distinta homens e mulheres, as quais estariam mais pobres, é representada pelo conceito de feminização da pobreza, que fundamenta políticas públicas voltadas às mulheres pobres (NOVELLINO, 2004).

Assim, a região discutida também pode ser observada pelas lentes da feminização da pobreza. Os dados deste tópico retratam a América Latina e o Caribe enquanto espaços de população com pouco ou sem acesso a oportunidades materiais, marcado por uma desigualdade de gênero que se acentua nas parcelas populacionais mais empobrecidas. Ainda, a região compartilha um processo de formação histórico de exploração da mão de obra e dos recursos naturais, e que também explicita a formação das relações imbricadas de trabalho, classe, raça e gênero.

⁷ População economicamente ativa é aquela que têm condições de exercer atividade produtiva, sendo integrada pelas pessoas ocupadas e as desocupadas, que desprendem algum esforço para exercer algum trabalho. Quanto à condição de atividade, para o total da população em determinada faixa de idade, se calcula a distribuição percentual de quem compõe as categorias: ocupado, desocupado, estudante, trabalhador doméstico, aposentado ou outras atividades (CEPAL, 2022).

⁸ A população desocupada é aferida pelo quociente entre a população urbana, de 15 anos ou mais, que não trabalhou mas buscou emprego durante o período e a população economicamente ativa de 15 anos ou mais (CEPAL, 2022).

Diante desse panorama, entendendo que a América Latina é uma região que compartilha problemas sociais como a pobreza, o desemprego e a desigualdade de gênero, no próximo capítulo abordarei normativamente os sistemas de proteção social e as estratégias de assistência social empreendidas nas últimas décadas.

3 TÓPICOS SOBRE SEGURIDADE SOCIAL

3.1 A SEGURIDADE SOCIAL COMO PARTE DOS DIREITOS HUMANOS

As obrigações estatais estão ligadas ao cumprimento de direitos humanos reconhecidos pelo país no plano internacional, algo que se observou no capítulo anterior a partir da correlação entre declarações e conferências internacionais sobre os direitos da mulher e a implementação da perspectiva de gênero nas políticas públicas. Nesse aspecto, também cumpre trazer alguns dos documentos internacionais que tratam da proteção social, enquanto parte dos direitos humanos, caracterizados pela indivisibilidade e pela interdependência (MAZZUOLI, 2018).

A conceituação dos direitos humanos está centrada nos direitos das pessoas, enquanto cidadãs e indivíduos, realçando a ligação entre um emaranhado de direitos - classificados em duas chaves: direitos civis e políticos e direitos sociais, culturais e econômicos - que não subsistem na empreitada de garantir padrões existências dignos às pessoas, quando isolados.

Os direitos sociais, historicamente explicados a partir das prestações estatais, foram tratados, formalmente, pela Declaração Universal de Direitos Humanos das Nações Unidas em 1948. O artigo 22 declara que “todo ser humano, como membro da sociedade, tem direito à segurança social, à realização pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade”. Partindo do arcabouço criado pela Declaração Universal, intencionando esmiuçar as suas disposições, foram elaborados, na década de 1960, o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC).

O reconhecimento dos direitos sociais se relaciona à garantia do bem-estar para todos os indivíduos, o que se vincula ao direito de se estar protegido contra a fome e ao direito a um nível adequado de vida, incluindo a alimentação, vestimenta e moradia adequadas, consoante enuncia o artigo 11 do PIDESC. Flávia Piovesan (2012, p. 107) sustenta, trilhando essa lógica, que “o dever de observância do mínimo essencial concernente aos direitos sociais tem como fonte o princípio maior da dignidade humana, que é o princípio fundante e nuclear do direito dos direitos humanos, demandando absoluta urgência e prioridade”.

A segurança social, expressão utilizada pela Declaração Universal dos Direitos Humanos e também empregada por outros tratados internacionais, comumente designa tanto a

previdência social quanto a assistência social, ainda que se considere que podem ser feitas diversas definições e classificações das políticas de segurança social (SCHEININ, 2001).

Dessa forma, tem-se o reconhecimento internacional de um patamar existencial mínimo, como garantia à dignidade humana, concretizável a partir do acesso à alimentação, à moradia e, afinal, à renda, existindo um dever estatal em viabilizar essas prestações. Quanto à América Latina, todos os países da região ratificaram o PIDESC, inserindo o tratado internacional à ordem jurídica interna, ressaltando que o pacto pode ter status diferentes em cada país.

Existe a retomada dos direitos sociais, especialmente quanto ao direito à proteção social antidiscriminatória, em outras declarações e tratados de direitos humanos, como ocorre na Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher e na Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, ambas produzidas no âmbito das Nações Unidas. Isso quer dizer que a igualdade de gênero e racial também estão nesse emaranhado de direitos humanos, consoante esmiuçado, havendo comprometimento dos estados em garantir a homens e mulheres, de todas as raças, igualdade no gozo dos direitos civis e políticos e econômicos, sociais e culturais.

O arcabouço normativo dos direitos sociais se distancia do que é apreendido na realidade. Os dados explicitados no capítulo anterior, por exemplo, demonstram a profunda desigualdade social, que se confunde com a desigualdade de gênero, na América Latina. Em alguma medida, pode-se argumentar que é essa realidade que enseja os pactos internacionais, mas também se indica, como causa desse distanciamento, a disputa teórica e política presente quanto às decisões relativas aos direitos sociais.

Asbjorn Eide e Allan Rosas (2001, p. 22) apontam o desafio nessa seara:

While it is fully possible to give concrete legal relevance to economic, social and cultural rights, it cannot be overlooked that there are in many quarters ideological aversions towards such an approach. Taking economic, social and cultural rights seriously implies at the same time a commitment to social integration, solidarity and equality, including tackling the question of income distribution⁹.

As disputas ideológicas em torno do tema demonstram que existem diversas formas de abordar a proteção social, quanto à sua necessidade, amplitude e meios de concretização. A política social dos países, ainda que sofram influência dos pactos internacionais firmados, está profundamente enraizada nas Constituições e legislações nacionais, que internalizam e

⁹Tradução minha: Embora seja plenamente possível dar relevância jurídica concreta aos direitos econômicos, sociais e culturais, não se pode ignorar que em muitos setores há aversão a essa abordagem. Tratar seriamente os direitos econômicos, sociais e culturais implica, ao mesmo tempo, um compromisso com a integração social, a solidariedade e a igualdade, incluindo o enfrentamento à questão da distribuição de renda.

aproximam os direitos humanos reconhecidos no plano externo e traçam caminhos específicos para perseguir os objetivos estatais.

3.2 A SEGURIDADE SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E A ASSISTÊNCIA SOCIAL

A segurança social, observada contextualmente através dos direitos humanos, faz parte de uma lógica protetiva ampla. No Brasil, a expressão sinônima utilizada é a de “seguridade social”, inserida pela Constituição Federal de 1988, que inovou quanto à conexão dos direitos sociais necessários à proteção social: o direito à saúde, à assistência e à previdência social.

Fábio Zambitte Ibrahim (2015, p. 26) conceitua a seguridade social como

a rede protetiva formada pelo Estado e por particulares, com contribuições de todos, incluindo parte dos beneficiários dos direitos, no sentido de estabelecer ações para o sustento de pessoas carentes, trabalhadores em geral e seus dependentes, providenciando a manutenção de um padrão mínimo de vida digna.

A proteção social, nessa perspectiva, teria o condão de assegurar a dignidade da pessoa humana em termos materiais a partir da relação entre diversos agentes: Estado, sociedade, indivíduos. Essa rede, sustentada pela articulação mútua, estaria regida por um princípio implícito: a solidariedade – dando vida à afirmação de que “sem solidariedade não há seguridade” (BALERA, 1989, p. 33).

Os objetivos do sistema de seguridade estão dispostos no art. 194 da Constituição Federal de 1988. O seu inciso primeiro intenciona a “universalidade da cobertura e do atendimento”, ligada à noção de que todas as pessoas podem precisar ser amparadas pela rede de proteção e que irradiará os demais objetivos nos incisos seguintes.

Wagner Balera (1989) aponta duas dimensões desse objetivo: a universalidade de cobertura, referente a todas as contingências da vida que geram necessidade de amparo e a universalidade de atendimento, indicando que todas as pessoas são protegidas pela seguridade social. Também se pontua a finitude de recursos disponíveis para criação e manutenção de programas, estando a seletividade e a distributividade na prestação dos benefícios e serviços enquanto objetivo organizador para assegurar o padrão de vida mínimo nas disposições constitucionais.

Entre o direito à saúde, à previdência social e à assistência social, cada direito vetoriza a garantia desse patamar mínimo. A assistência social é fundada no enfrentamento às

vulnerabilidades e riscos socioeconômicos e pessoais, sendo definida pela ausência de contributividade correlata aos benefícios.

Nos objetivos da assistência social elencados pela Constituição Federal no artigo 203, está a proteção à família, à maternidade, à infância e à velhice. A maneira em que se estruturam os objetivos constitucionais indica uma forte carga de gênero, uma vez que a família vai figurar como espaço que mobiliza as políticas assistenciais. Isso implica, diante da organização dos papéis sociais e pela divisão sexual do trabalho, que as mulheres personifiquem a mediação entre a família e a política pública, que costumeiramente se dirige às pessoas que estão em posição de cuidado (CARLOTO; MARIANO, 2010).

Em 2021, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 114, adicionando expressamente, ao artigo 203, a redução da vulnerabilidade de famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza. Ainda que seja um conceito amplamente utilizado neste trabalho, bem como referenciado nas normas, cumpre delimitá-lo. Para Claudia Serrano (2005, p. 30), a pobreza é *“la condición de privación y ausencia de oportunidades de las familias y comunidades a los bienes y servicios que la sociedad, en un momento dado del tiempo, entiende como adecuados para el desarrollo integral del ser humano. Involucra aspectos materiales (necesidades básicas) y no materiales”*¹⁰.

A palavra pobreza se repete doze vezes na Constituição brasileira, aparecendo pela primeira vez no rol de objetivos fundamentais da República¹¹, e, em seguida, seu enfrentamento como competência de todos os entes federativos. O compromisso nacional com a redução da desigualdade social nasce constitucionalmente, irradiando para criação de um sistema jurídico que seja capaz de dispor dos mecanismos necessários que alcancem essa pretensão.

Nesse cenário, foi promulgada a Lei nº 8.742/1993 - Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que a define em seu artigo 1º como “direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas”. A LOAS também estrutura o Sistema Único de

¹⁰ Tradução minha: [A pobreza é] a condição de privação e ausência de oportunidades das famílias e das comunidades aos bens e serviços que a sociedade, em dado momento do tempo, entende como adequados para o desenvolvimento integral da pessoa humana. Envolve aspectos materiais (necessidades básicas) e não materiais.

¹¹ Constituição da República Federativa do Brasil de 1988: “Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.”

Assistência Social (SUAS), descentralizado e participativo, esmiúça o Benefício de Prestação Continuada (BPC), conforme previsto na Constituição.

O campo da assistência social, como direito de provisão das necessidades básicas, conjuga dois problemas centrais: a desigualdade de gênero e as vulnerabilidades socioeconômicas. Esse panorama não existe isolado no Brasil, lugar de onde parte este trabalho, mas integra uma conjuntura sociohistórica da América Latina, na qual se percebem convergências nas estruturas sociais e nas políticas assistenciais empreendidas.

3.3 PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NA AMÉRICA LATINA

A assistência social não se limita a transferências monetárias, podendo ser prestada de diversas formas através de serviços, programas, projetos e benefícios. Não obstante a amplitude da assistência social, há uma predominância dos programas de transferência de renda nos sistemas de seguridade social latinoamericanos, focados na prestação de benefícios assistenciais em pecúnia.

Na América Latina, houve a implementação em grande escala desses programas no curso da década de 2000, caracterizados por Lena Lavinas (2021) por serem esquemas de proteção social destinados a reformar o bem-estar no século 21 e meios de redução da desigualdade. Essa estratégia esteve vinculada ao aumento dos gastos públicos no período, tema que está no centro dos debates empreendidos sobre políticas públicas (REPETTO, 2010).

Entendo que tais programas se tornaram protagonistas nas políticas de assistência social, reconfigurando o sistema protetivo. Para Lena Lavinas, Barbara Cobo e Alinne Veiga (2012, p. 3):

Não resta dúvida de que tais programas introduzem uma ruptura de paradigma na forma de enfrentamento da pobreza, ao criarem mecanismos regulares de transferências monetárias de renda aos grupos marcados por alto grau de destituição e exclusão social. A finalidade primeira desses programas de transferência de renda condicionada é solucionar falhas de mercado (Barr, 2003). Essa prática era até então inexistente no continente, e tais grupos estavam absolutamente desprotegidos sem recursos a qualquer mecanismo de mitigação da miséria, mesmo que temporário (Lavinas e Cobo, 2009). Somente a filantropia podia ser-lhes de algum recurso.

Os programas de transferência de renda, no contexto latinoamericano, compartilharam diversas características, demonstrando uma aposta regional nessa forma de enfrentamento à pobreza. Na pesquisa “*La política social en la globalización. Programas de protección en*

América Latina”, elaborada por Claudia Serrano, publicada pela CEPAL em 2005, são listadas as similitudes dos programas da região, entre as quais estão:

- a) são programas de subsídio à demanda, através de transferências monetárias diretas para que o incremento do consumo familiar;
- b) têm objetivos de apoio e alívio à pobreza e de inversão em recursos humanos;
- c) a maioria têm caráter condicionado, responsabilizando os beneficiários a contrapartidas;
- d) estão focalizados na população pobre ou em extrema pobreza;
- e) as mulheres são principais beneficiárias, por critério legalmente estabelecido ou pelas circunstâncias práticas;
- f) são implementados a nível nacional.

Ademais, os programas estão centrados na família, impondo condições relativas às crianças, como a frequência escolar e o cumprimento de esquemas de vacinação, na tentativa de combater o trabalho infantil e a pobreza intergeracional (CABRERA, 2015). O recorte dos programas para atingir a população mais pobre se trata de focalização.

Como conceituam Ivete Simionatto e Vera Maria Ribeiro Nogueira (2018, p. 368): “Focalizar significa prestar benefícios sociais a grupos e segmentos populacionais selecionados em função de determinadas características ou méritos”. Trata-se de uma estratégia de alocação de recursos, que escolhe se leva em consideração as relações de gênero quando da elaboração de uma política, ainda sendo possível abranger em grande medida as demandas de mulheres sem menção específica no texto do ato normativo.

Existem teóricas que problematizam os critérios focalizadores, defendendo a universalização das políticas sociais (LAVINAS, 2013; ESTEVES, 2010), porém grandes instituições, como o Banco Mundial e a CEPAL, defenderam, particularmente durante o período de instituição dos programas latinoamericanos, a focalização como meio de melhorar o desempenho dos programas e efficientizar os gastos públicos (CABRERA, 2015).

As mulheres, enquanto principais beneficiárias, intermediaram o objetivo dos programas, que apostaram na articulação dos papéis sociais como estratégia para focalizar os recursos e incidir na pobreza. Por um lado, existe a defesa de que a transferência de renda centrada nas mulheres é um fator de empoderamento feminino, pois possibilitaria, através do valor repassado, algum controle sobre as decisões domésticas e de consumo (CECCHINI; MADARIAGA, 2011), todavia, nas pesquisas de órgãos nacionais realizadas no Brasil e na Colômbia, em relação aos programas de cada país, as conclusões obtidas neste tema foram divergentes (HOLMES *et al*, 2010).

Em outro olhar, problematiza-se o potencial transformador dessas políticas a partir desse critério de focalização, apontando que a sustentação nos papéis tradicionais de gênero, em que a tarefa de cuidado é feminina, impossibilita avanço real na autonomia das mulheres, porque reforça assimetrias de gênero (LAVINAS; COBO; VEIGA, 2012).

O embate quanto à melhor maneira de tratar a perspectiva de gênero dentro dos programas não necessariamente se relaciona ao sucesso em cumprir com os objetivos a curto e a longo prazo. Fazendo um apanhado dos resultados alcançados pelas transferências de renda condicionadas na América Latina, Lena Lavinas (2021) demonstra que, nas primeiras décadas, houve sucesso na redução dos índices de pobreza e pobreza extrema, mas que a eficiência na distribuição de renda por esses programas diminuiu a partir de 2013, existindo um aumento nos índices de pobreza na região.

Nesse aspecto, a autora defende que as transferências de renda condicionadas não foram capazes de gerar um processo permanente de redistribuição de renda, para superação da pobreza. O real ganho desses programas teria sido a ampliação da malha de consumidores, existindo divergências se eles teriam alçado as pessoas empobrecidas à condição de sujeitos de direitos ou se seriam uma forma de inserir essa população no capital financeiro.

Observo que existe uma tendência específica na América Latina em apostar, como política de assistência social, nas transferências de renda, que passam a integrar as prestações estatais na bandeira da garantia da dignidade humana por meio das provisões de necessidades básicas. Assim, existe um descompasso, profundamente relacionado às disputas ideológicas no campo dos direitos sociais, nos sistemas de seguridade social latinoamericanos no enfrentamento à pobreza e a desigualdade de gênero.

Lena Lavinas (2013, p. 56) defende a fragilidade da proteção social fornecida pelos programas de transferência de renda:

These cash transfers targeted to the poor constitute a powerful mechanism to expand market societies, but are very much likely to compound vulnerabilities and exacerbate the market rationale with no clear benefit for social protection systems as a whole. Social protection as a whole runs the risk of being downsized in the name of the poor, whose needs have been very modestly addressed through target income programs.

Thus far, the labor market and labor earnings have been the major factors that have poverty reduction and curbed inequality in Latin America. Most social protection systems in the region remain incomplete and fragile, most probably are unable to sustainably and effectively address shortcomings in case of economic slowdown¹².

¹² Tradução minha: Essas transferências de renda direcionadas aos pobres constituem um mecanismo poderoso para expandir as sociedades de mercado, mas provavelmente irão agravar as vulnerabilidades e exacerbar a lógica do mercado, sem benefícios claros para os sistemas de proteção social como um todo. A proteção social

As noções traçadas neste capítulo aproximam este trabalho ao âmbito jurídico e aos cruzamentos políticos na garantia de certos direitos e na estruturação do sistema de seguridade social através de políticas públicas. Os tensionamentos observados, historicamente, correlatos aos programas de transferência de renda, serão retomados durante a pandemia da Covid-19, em que a crise sanitária está imbricada à crise socioeconômica, cobrando respostas quanto à proteção social. É sobre essa temática que versa o próximo capítulo.

como um todo corre o risco de ser reduzida em nome dos pobres, cujas necessidades foram atendidas de forma muito modesta por meio de programas de renda-alvo.

Até agora, o mercado de trabalho e os rendimentos do trabalho têm sido os principais fatores que têm contribuído para a redução da pobreza e a contenção da desigualdade na América Latina. A maioria dos sistemas de proteção social na região permanece incompleta e frágil, e provavelmente são incapazes de resolver de forma sustentável e eficaz as deficiências em caso de desaceleração econômica.

4 AS POLÍTICAS ASSISTENCIAIS DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19: A RENDA EMERGENCIAL NA AMÉRICA LATINA

4.1 CONCEITO DE RENDA EMERGENCIAL

A expressão renda emergencial é autoexplicativa, deixando evidente se tratar de garantia de rendimento em um contexto de emergência, em que se estreitam ou se extinguem as possibilidades de auferir renda pelos meios usuais. É também nesse sentido que são criados os programas de assistência social no curso da pandemia, muitas vezes denominados de modo explicativo: o auxílio emergencial brasileiro; no Chile e na Argentina, instituídos sob o nome de *Ingreso Familiar de Emergencia* (IFE) e *Bono de protección familiar por emergencia sanitaria* equatoriano.

Estipular respostas a cenários de emergência, articulando estratégias sanitárias, de assistência social, de moradia, de provisão de serviços de saúde, educação, são imperativos à reestruturação da sociedade diante desses eventos. Desse modo, existem experiências anteriores à pandemia, sejam municipais, estaduais ou nacionais, na implementação de políticas sociais para prevenir e enfrentar consequências de desastres ambientais, a exemplo de inundações, deslizamentos, rompimento de barragens, ou outras graves circunstâncias, como o risco de desabamento de imóveis.

Considerando a grande ocorrência de eventos que instalam cenários de emergência, é importante retomar a intenção constitucional, no que tange à seguridade social, de existir um sistema integrado e contínuo que garanta a rede de proteção. Em momentos anteriores, especialmente quanto às políticas de assistência social, o sistema jurídico-político brasileiro estava orientado a somente responder a situações críticas, existindo a partir de ações isoladas e desconectadas (SPOSATI, 2007). Também se ressalta, como tratado no capítulo anterior, o desenvolvimento paralelo entre o direito constitucional brasileiro e os tratados de direitos humanos, estando a segurança social alçada à condição de direito nos países latinoamericanos.

Dessa maneira, deflagrada a pandemia, impostos novos riscos e vulnerabilidades a serem enfrentados, já se contava com um sistema estruturado de assistência social, ainda que existam diferentes graus de desenvolvimento em cada país.

4.2 A PANDEMIA DA COVID-19 E A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS DE RENDA EMERGENCIAL NA AMÉRICA LATINA

A pandemia do coronavírus gerou, globalmente, diversas medidas governamentais, em todas as esferas do poder público, para estabelecer meios de proteção social em virtude da crise sanitária e a iminência da crise humanitária correlata. Nesse cenário, a recomendação principal das autoridades médicas foi a adoção de medidas de isolamento, adotadas através de atos normativos estatais, como a suspensão das atividades da rede de ensino e a restrição ao funcionamento de certos estabelecimentos comerciais.

Paralelamente às normativas de restrição de atividades presenciais, foi instituída uma renda emergencial para proteger grupos específicos que apresentavam uma maior vulnerabilidade socioeconômica. A implementação de transferências monetárias, prevalecendo sobre transferências em espécie e outras políticas, foram sugeridas por organizações internacionais e especialistas, destacando que os governos precisavam fixar os benefícios em valor suficiente para suprir as necessidades básicas daqueles que não teriam outros meios de fazê-lo.

Merike Blofield e Fernando Filgueira (2020) publicaram diagnóstico e prognóstico para enfrentamento à crise humanitária anunciada na América Latina relacionada às medidas necessárias para conter a pandemia em abril. Para os autores, as duas estratégias para evitar a crise seriam a garantia de renda básica e o acesso contínuo a utilidades básicas. Também se ressalta, naquele momento, que o alcance da efetividade das medidas depende da capacidade governamental de prover subsistência às populações vulneráveis, demonstrando a necessidade de incrementar os programas de transferência de renda já existentes nos países da região para conter a crise no bem-estar pela insuficiência de cobertura, ressaltando a extrema vulnerabilidade de mulheres e crianças.

Também foi apontado pela CEPAL (2020) que as mulheres são um dos grupos especialmente vulneráveis durante a pandemia do coronavírus no relatório *El desafío social en tiempos del covid-19*, igualmente sugerindo a adoção de políticas de distribuição de renda. Na América Latina, durante o período da pandemia, houve forte tendência de políticas de assistência social de transferência de renda.

Essas medidas aparecem em um cenário de emergência e calamidade pública em que os sistemas de seguridade social buscaram respostas para mitigar os efeitos da crise socioeconômica decorrente dos efeitos do vírus. A busca pelas políticas de transferência monetária demonstraram que essas não foram as únicas adotadas durante o período, mas foram as principais e, ainda, as que foram percebidas em maior número (CEPAL, 2021).

A CEPAL acompanhou e sistematizou as medidas de proteção social referentes ao enfrentamento do Covid-19 e prevenção ao contágio. Entre as medidas estão: transferência

em espécie de alimentos e medicamentos, oferta de equipamentos públicos e serviços assistenciais, alívios tributários e, em quase 45%, as medidas de transferência monetária.

As rendas emergenciais foram instituídas em diversos países da América Latina, indicando uma nova conformação de políticas públicas para atender ao cenário de crise. Uma característica importante desses programas é que, diferentemente daqueles implementados durante a década de 2000, focados no combate à pobreza e à extrema pobreza, destinando os benefícios a pessoas sem ocupação, as rendas emergenciais precisaram aumentar a cobertura, para abranger outros grupos atingidos pela crise sanitária. Como exposto por Claudia Robles e Cecilia Rossel (2021), os governos precisaram se voltar a setores que não estavam atendidos pela rede protetiva, formada pela previdência social, restrita aos trabalhadores formais e à contribuição, pela assistência social, voltada ao combate à pobreza de maneira extremamente focalizada. É nesse aspecto que as autoras ressaltam:

Con todo, previo al inicio de la pandemia los países de América Latina tenían sistemas de protección social con una institucionalidad laboral fortalecida, así como con mercados laborales más regulados en comparación con dos décadas atrás (Cecchini y otros, 2015). Sin embargo, el escenario pre-pandémico también mostraba debilidades importantes. Por un lado, los pilares contributivo y no contributivo funcionan en forma muy diferente y, en general, con escaso vínculo entre sí. Como resultado, los sistemas de protección social son relativamente duales, protegen en forma densa y sostenida a quienes están cubiertos por los pilares contributivos, y ofrecen una protección acotada y más volátil a través del pilar no contributivo. Por otro lado, existen importantes sectores de la población que no están siendo cubiertos por ninguno de los dos pilares, conformada principalmente por trabajadores informales – de alta presencia en la región- que están fuera de la seguridad social¹³ y pero que, al mismo tiempo, no son elegibles en las políticas no contributivas de combate a la pobreza (CEPAL, 2012b, 2012a; Filgueira y otros, 2020). (ROBLES; ROSSEL, 2021, p. 32)¹⁴

Entre os países da América do Sul – excetuados o Suriname e a Guiana –, objetos da pesquisa realizada, todos instituíram políticas de transferência monetária a nível nacional, existindo algumas distinções quanto às estratégias empregadas.

¹³ A expressão *seguridad social* está sendo usada, no contexto, para se referir somente à previdência social. Como exposto no capítulo 2, esses termos são empregados de formas diferentes na literatura sobre o assunto. É importante ressaltar que a expressão *seguridade social*, no Brasil, distinto do que se percebe na citação, é sempre usada no sentido emanado da Constituição Federal, referindo-se aos direitos à saúde, à previdência social e à assistência social.

¹⁴ Tradução minha: Contudo, antes do início da pandemia, os países da América Latina tinham sistemas de proteção social com uma institucionalidade trabalhista fortalecida, assim como tinham mercados de trabalho mais regulados em comparação há duas décadas (Cecchini e outros, 2015). Não obstante, o cenário pré-pandêmico também mostrava deficiências importantes. Por um lado, os pilares contributivos e não contributivos funcionam de modo muito diferente e, em geral, com pouca integração. Como resultado, os sistemas de proteção social são relativamente duais; protegem de forma densa e sustentada a quem contribui, e oferecem uma proteção reduzida e mais volátil através do pilar não contributivo. Por outro lado, existem importantes setores da população que não estão sendo cobertos por nenhum dos dois pilares, constituída principalmente por trabalhadores informais - de alta presença na região - que estão fora da seguridade social e que, ao mesmo tempo, não são beneficiários das políticas não contributivas de combate a pobreza. (CEPAL, 2012b, 2012a; Filgueira e outros, 2020)

4.3 AS POLÍTICAS SOCIAIS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NA AMÉRICA DO SUL FRENTE ÀS VULNERABILIDADES DA POPULAÇÃO FEMININA

Foram analisadas as políticas de transferência de renda de 10 países: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela. Foram selecionados os atos normativos que tratam da primeira medida instituída pelos governos nacionais, abrangendo todo o território do país, como meio de enfrentamento à pandemia. Esse recorte temporal foi necessário para a exequibilidade da pesquisa, posto que a situação da pandemia se prolongou por mais tempo do que o inicialmente esperado, gerando a readequação dessas políticas diversas vezes.

Observe-se que, no início da execução, a discente esteve usando a ferramenta de pesquisa do Google para encontrar notícias que tratassem do assunto, informes governamentais, entre outros sites e a partir destes localizar o ato normativo em si. No curso do processo de busca, foi encontrado o portal de “Desenvolvimento Social e COVID-19”, organizado pela CEPAL. No portal, estão dispostas as medidas de proteção social para enfrentamento do Covid-19 de todos os países compreendidos na região, por nome, tipo e data de anúncio, bem como a remissão ao documento em que consta o ato normativo. Entre os tipos de medidas sistematizadas estão: fixação de preços, facilitação do pagamento, serviços básicos, alívios tributários, transferências em espécie e transferência monetária. Dessa forma, foram filtradas as medidas de transferência monetária e aplicados os seguintes critérios de filtragem:

- a) critério temporal: foram buscadas as primeiras políticas de renda emergencial instituídas pelo país, entre os meses de março a maio;
- b) critério espacial: o interesse está voltado a políticas de abrangência nacional;
- c) não-contributividade da política;
- d) público-alvo: deve estar destinada a pessoas em idade ativa que possuem algum grau de vulnerabilidade pela baixa percepção de renda familiar;
- e) política que passou a existir durante a pandemia, não se analisando programas assistenciais que foram remodelados no período.

Considerando a confiabilidade das produções da CEPAL e a facilidade de navegação no portal, foram filtrados os países previamente selecionados nesta pesquisa, bem como o tipo de medida adotada. Isso simplificou a localização dos atos normativos, mantendo o percurso metodológico de avaliação posterior da autenticidade e credibilidade dos documentos,

centrado na localização em bancos de legislações estatais com domínios públicos (REGINATO, 2017).

A localização dos atos normativos de cada país gerou uma tabela em que se buscou responder às variáveis: a) nome do auxílio; c) marco legal; d) data de publicação; e) frequência/duração; f) destinatários; g) se há recorte quanto ao gênero, a chefes de família ou a pessoas que exercem cuidado?; h) qual é o critério de distribuição do benefício em relação à família e; j) observações. Após terem sido colhidos e tratados os dados referentes aos países indicados, foi organizada a seguinte tabela (VIEIRA; FERREIRA, 2022):

Tabela 1 - Políticas sociais de transferência de renda adotadas pelos países sulamericanos durante a pandemia

| País | Nome do programa | Marco legal | Data de publicação | Frequência/duração | Destinatários | Há recorte quanto ao gênero, a chefes de família ou a pessoas que exercem cuidado? | Critério de distribuição do benefício quanto à família | Observações |
|-----------|--------------------------------------|-------------------------|--------------------|--|--|--|---|--|
| Argentina | Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) | Decreto 310/2020 | 29/03/2020 | 1 mês *já prevista possibilidade e de prorrogação pelo presidente | Desempregados, trabalhadores informais, monotributistas, trabalhadores domésticos. Critérios de naturalidade/residência, de idade e de acumulação com outro benefício previdenciário ou de assistência social. | Não diretamente | A prestação será paga a 1 membro da família | Existe exceção ao acúmulo do IFE com outros benefícios: as transferências relativas à "Asignación Universal por Hijo o Embarazo" ou o "Progresar". O Progresar destina bolsa a estudantes e o AUH e AUE têm recorte de gênero, porque se destinam a mães pensionistas e a mulheres grávidas, sofreu algumas alterações durante a pandemia para incrementar o valor do benefício. |
| Bolívia | Bono Universal | Decreto Supremo nº 4215 | 14/04/2020 | 1 vez | Pessoas entre 18 a 60 anos, a ser regulamentado pelo Ministério de Economia e Finanzas Públicas. Não podem receber os beneficiários do "Bono Familia" e/ou que tenha filho que receba, beneficiários do programa Canasta familiar, servidores públicos e beneficiários da previdência. O mesmo decreto ampliou o alcance do "Bono Familia" e de convênio com a rede educativa. | Não | Não está informado especificamente no decreto, ficou a cargo do Ministério da Economia e Finanzas Públicas exercer a focalização. | - |

| | | | | | | | | |
|--------|---|--------------------|------------|---------|--|-----|--|---|
| Brasil | Auxílio emergencial | Lei nº 13.982/2020 | 02/04/2020 | 3 meses | Maiores de 18 e mães adolescentes, desempregados e trabalhadores informais. Não pode ser acumulado com benefício previdenciário, assistencial ou seguro-desemprego ou programa de transferência de renda federal, limitado à renda familiar tributável e à atividade laboral exercida. | Sim | Limitado a 2 membros da mesma família | A cota em dobro para mães chefes de família (art. 2º, §3º) está vinculada à limitação de apenas 2 membros beneficiários daquela família. Em 2021, a redação do dispositivo foi alterada para constar a pessoa em vez de a mulher provedora de família monoparental. A Lei também trata da maternidade na adolescência ao excepcionar a idade para recebimento do auxílio. |
| Chile | Ingreso Familiar de Emergencia por Covid-19 (IFE) | Ley 21.230 | 16/05/2020 | 4 vezes | Lares que pertençam aos 90% mais vulneráveis da população nacional, fazendo remissão a outra lei; aos 60% mais vulneráveis e que os integrantes maiores de idade da família não recebam outras transferências de renda indicadas na lei. | Não | Por família. O valor da transferência aumenta de acordo com o número de integrantes da casa de 1 a 10 pessoas. | Também criou o "Indicador Socioeconómico de Emergencia" para identificar os lares mais afetados |

| | | | | | | | | |
|----------|--|------------------------|------------|---|--|-----|--|---|
| Colômbia | Ingreso Solidario | Decreto 518/2020 | 04/04/2020 | O tempo que perdurar as causas que motivaram a declaração de Estado de Emergência Econômica, Social e Ecológica (Decreto 417, 17/03//2020) | Lares em situação de pobreza, extrema pobreza e vulnerabilidade, O critério é genérico, a ser delimitado por órgão da administração pública | Não | Não está informado no decreto, ficou a cargo do Departamento Nacional de Planejamento - DNP estabelecer a forma de focalização. | Faz referências a dados sistematizados pelo Departamento Nacional de Planeación - DNP que indicarão quem serão os beneficiários. |
| Equador | Bono de protección familiar por emergencia sanitaria | Decreto Ejecutivo 1022 | 27/03/2020 | 2 meses | Faculta ao Ministério da Inclusão Econômica e Social determinar, considerando o estado de vulnerabilidade consequente do estado de calamidade pública | Não | Por família | - |
| Paraguai | Pytyvõ, Programa de Ayuda a Trabajadores Informales y Cuenta propistas | Ley n° 6.524 | 26/03/2020 | 2 vezes | Trabalhadores informais, trabalhadores de micro, pequenas e médias empresas ou seus dependentes maiores de 18 anos. Não pode ser acumulado com benefício previdenciário ou assistencial. - especificação no Decreto n° 3506, art. 33 | Sim | Até 2 membros, desde que não existam beneficiários de outros programas de transferência de renda. Caso já exista 1 beneficiário, o subsídio será pago a 1 membro da família. | A lei é regulamentada pelo Decreto n° 3506. Apesar de falar de trabalhadores informais, dá grande abrangência ao conceito conforme o Decreto n° 3506 art. 31. |

| | | | | | | | | |
|---------|--|---------------------------------|------------|-------|---|-----|--|---|
| Peru | Medidas para la protección económica de los hogares vulnerables ante el riesgo de propagación del Covid-19 | Decreto de Urgencia n° 027/2020 | 16/03/2020 | 1 vez | Lares em condição de extrema pobreza de acordo ao Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH) | Não | Faz referência a Resolução Ministerial do Ministério do Desenvolvimento e Inclusão Social a ser editada. | A transferência criada pelo Decreto de Urgencia n° 027 foi a primeira do país. Posteriormente, existiram novos decretos que culminaram no Decreto de Urgencia n° 052/2020, de maio, que instituiu o Bono Universal Familiar e o "Registro Nacional para medidas COVID-19 en el marco de la Emergencia Sanitaria". |
| Uruguai | - | - | - | - | - | - | - | O país não criou um novo programa de transferência de renda, mas incrementou valores de benefícios assistenciais pré-existent: Asignación Familiar - Plan de Equidad e Tarjeta Uruguay Social (TUS). A Asignación familiar prioriza o recebimento pela mulher e prevê condições específicas para grávidas. O TUS é destinado à população vulnerável, mas faz um recorte de gênero específico: se destina a pessoas trans de modo geral. |

| | | | | | | | | |
|-----------|---|---|---|---|---|---|---|--|
| Venezuela | - | - | - | - | - | - | - | Instituiu diversas bonificações no período - de março de 2020 a outubro de 2021 foram instuídos 26 "bonos" pelo portal da CEPAL. O Bono #Quédate en casa, que se prolongou no tempo era destinado apenas a trabalhadores; os demais programas eram pontuais e estavam vinculados a incrementar o valor já recebido por programa pré-existente. |
|-----------|---|---|---|---|---|---|---|--|

Fonte: Elaboração própria.

4.3.1 Discussão geral das políticas assistenciais em uma perspectiva de gênero

Dos 10 países analisados, dois foram excluídos por não terem correspondido aos critérios de filtragem.

No Uruguai, não foram encontrados programas de transferência monetária inaugurados pela pandemia, mas um fortalecimento dos programas que já faziam parte da rede de seguridade social do país. A escolha política por investir os recursos nos programas pré-existentes, enquanto outros países implementaram políticas extraordinárias, demonstra a noção nacional quanto à seguridade social existente. Nesse quesito, a pergunta feita foi se o fortalecimento da rede protetiva existente se mostrava viável para enfrentar as consequências socioeconômicas da pandemia, como no caso do Uruguai, ou se não se encontrava alternativa entre a teia da seguridade social, notadamente nas políticas de assistência social existentes naquele momento para fazê-lo.

Os questionamentos e decisões realizadas quando inaugurada a situação de pandemia retoma a discussão empreendida por Lena Lavinias (2013) quanto à efetividade dos sistemas regionais de proteção social, exposta no capítulo 2. Isso porque, nos países analisados, com exceção do Uruguai, o sistema de seguridade social se mostrou insuficiente quando alterada a conjuntura das possibilidades de trabalho, cumprindo-se a aposta feita pela autora ao indicar a fragilidade e incompletude dos sistemas de proteção social na América Latina para enfrentar e mitigar vulnerabilidades e riscos socioeconômicos em caso de alteração na economia e no mercado de trabalho.

No caso da Venezuela, não foi localizada política social correspondente aos critérios estabelecidos, porque várias transferências monetárias foram identificadas, mas não houve um programa central. Tampouco se encontrou um banco de atos normativos governamentais, tendo-se resumido a anúncios e reportagens dos benefícios nas plataformas estatais.

Ainda, os programas de renda emergencial escrutinados não indicaram uma tendência geral em estabelecer, no próprio ato normativo, critérios diferenciados para mulheres, chefes de família ou pessoas com responsabilidades de cuidado. A lógica do auxílio emergencial brasileiro, que previu de início uma cota duplicada para mulheres chefes de família monoparentais e que diminuiu a idade mínima para as adolescentes grávidas, não encontra correspondência imediata em outros programas.

Porém, não se descarta a possibilidade de que outras normativas que regulamentam as políticas de transferência de renda nos países estudados, complementares ou paralelas às

normas mapeadas, tragam questões nesse sentido. A execução da pesquisa, conforme os termos propostos, demonstrou a necessidade de complementação dos atos normativos analisados por outros, uma vez que existiam normas a serem complementadas pelos órgãos governamentais e remissões a outros atos. Isso fez com que houvesse desdobramentos que não puderam ser abarcados pela pesquisa, e que, ao final, restringem o entendimento individual de cada política social.

Ainda que exista essa constatação, retoma-se a perspectiva de gênero inerente às políticas de enfrentamento à pobreza pela maneira em que incide na população, historicamente tendo a população feminina enquanto principal beneficiária (HOLMES; JONES; VARGAS; SOARES, 2010). Assim, o viés feminista de análise não se restringe à escolha normativa de focalização das políticas assistenciais, mas também observa como elas atingem os grupos sociais.

Em relação aos outros países, com exceção da Argentina, Chile e Brasil, percebeu-se a atribuição de órgão específico para tratar dos beneficiários e dos critérios de distribuição. Essa delegação de competência esbarrou na dificuldade, já apontada, de dar conta de todos os atos normativos complementares.

Na Argentina, apesar de o Decreto 310/2020, que instituiu o *Ingreso Familiar de Emergencia* (IFE), não tratar diretamente de questões ligadas ao cuidado, permite o acúmulo do benefício excepcionalmente com outras transferências monetárias incrementadas durante o período pandêmico. Destacam-se a *Asignación Universal por Hijo* (AUH) e a *Asignación Universal por Embarazo* (AUE), que estão diretamente relacionadas à maternidade e ao cuidado das crianças. Em relação ao IFE argentino, ao conter previsão de acúmulo de benefícios, estes com recortes de gênero específicos, trouxe uma perspectiva interessante, que se distancia do auxílio emergencial brasileiro.

Ponto a existência de estudos realizados pelo Ministério da Economia argentino, através da Direção Nacional de Economia, Igualdade e Gênero, quanto às políticas públicas implantadas durante a pandemia e a perspectiva de gênero. Por meio do relatório *Políticas públicas y perspectiva de género*, publicado em julho de 2020, o governo argentino enumera as formas em que o IFE argentino contribui na diminuição das desigualdades entre os gêneros: 1) por se destinar a pessoas no mercado informal de trabalho, em que a diferença entre a aferição de renda entre homens e mulheres é maior no país; 2) o alcance é progressivo na população feminina; 3) abrange em seus beneficiários as trabalhadoras domésticas; 4) constitui reconhecimento potencial ao trabalho doméstico e de cuidado não remunerado; 5) é garantia de acesso a dinheiro por parte das mulheres.

Mesmo que os motivos apontados como promoção da igualdade de gênero possam ser problematizados, a principal anotação deste trabalho é o intenso debate realizado em torno das maneiras de focalização de políticas a partir das mulheres, ao qual também contribuí. Nessa seara, está a disputa teórica em que se argumenta, por um lado, de que o papel desempenhado na família pela mulher potencializa a eficiência das políticas, gerando ações específicas que só são possíveis pelos papéis sociais costumeiramente incorporados. Em contrapartida, existe a defesa da transversalidade na elaboração governamental para que a perspectiva de gênero atravessasse todas as áreas da administração pública, não reafirmando estereótipos sexistas (ALVAREZ, 2000; FARAH, 2018).

Em relação à população trans, ressalto que as políticas pesquisadas não limitam, inicialmente, o público beneficiário. Isso porque muitas não trazem critérios de gênero e, quando o fazem, não limitam as políticas à população cis. Assim, defendo que também poderiam incidir, nos termos legislados, às mulheres trans. Não obstante, existe um cenário generalizado de invisibilização dessa população nos estudos feministas sobre políticas públicas, nos dados demográficos produzidos pelas instituições estatais e, ainda, nas políticas públicas implementadas pelos governos, assim como ocorreu no período da pandemia. O Dossiê assassinatos e violências contra travestis e transexuais brasileiras em 2021, produzido pela ANTRA - Associação Nacional de Travestis e Transexuais, indicou a ausência de políticas públicas para enfrentar as vulnerabilidades específicas da população trans, ainda que beneficiária do auxílio emergencial se cumpridos os critérios gerais estabelecidos.

4.3.2 Estudo comparativo entre os casos brasileiro e chileno

Além de mapear as políticas sociais, selecionei um programa de renda emergencial para estudar comparativamente com o auxílio brasileiro, nosso lugar de partida. O Brasil não foi escolhido por um interesse particular, mas porque a pesquisa se constrói tendo-o por parâmetro (MARCONDES, 2019). Os critérios de seleção do segundo país foram: momento da pandemia em que se instituiu pela primeira vez a renda básica emergencial em escala nacional e a abrangência temporal inicialmente prevista, sendo escolhido o país com a situação mais próxima à brasileira.

O auxílio emergencial foi previsto em abril de 2020, enquanto que o IFE chileno foi previsto em maio do mesmo ano. As leis brasileira e chilena estabeleceram, respectivamente, três e quatro prestações do benefício assistencial.

A renda emergencial no Brasil e no Chile, como indicado na tabela 1, foi estabelecida a partir de lei, enquanto que a maioria dos países o fez por meio de decreto presidencial. Isso demonstra o envolvimento do parlamento de cada país na elaboração das normativas que regulamentaram a implementação inicial dessas políticas sociais, existindo potencialmente a representação de pautas de mais setores da sociedade nas decisões tomadas coletivamente.

O auxílio emergencial, no Brasil, se consolidou pela Lei nº 13.982/2020, que previu cotas duplicadas para as mulheres chefes de família monoparentais e relativizou a idade mínima para receber o benefício – 18 anos – nos casos das adolescentes que são mães. Essa previsão seria o reconhecimento pelo legislador da desigualdade de gênero e da sobrecarga às mães-solo das tarefas domésticas e da potencial redução da renda familiar.

Entretanto, o recebimento do auxílio emergencial foi limitado a dois membros de cada família. Ou seja, a cota em dobro prevista às mães-solo correspondia ao que poderia ser auferido por uma família com dois responsáveis, independentemente da quantidade de pessoas que a integrassem.

No Brasil, das famílias que integravam os 40% mais pobres, aquelas monoparentais femininas registraram rendimentos inferiores em relação às famílias biparentais, também constituindo maioria nos arranjos familiares em comparação aos casos de chefia masculina (LAVINAS; NICOLL, 2006). Em análise das políticas assistenciais estabelecidas de 2001 a 2004, Lena Lavinias e Marcelo Nicoll (2006) apontam a deficiência do alcance às famílias monoparentais, defendendo outros meios de focalização dos benefícios. Também sustentam a fixação de valores diferenciados, considerando a quantidade de filhos e a monoparentalidade:

Em conclusão, defendemos a proposta de que seja paga um acréscimo de 20% aos benefícios direcionados a famílias com crianças monoparentais de modo a recompensar todos aqueles, homens e mulheres trabalhadores, que assumem sozinhos e com imensa dificuldade a responsabilidade de compensar os déficits de cidadania que lhes são impostos e que nem mesmo as políticas sociais conseguem hoje suprir de modo eficiente e eficaz. Isso contribuiria para regular e assegurar um determinado patamar de renda familiar mais sustentável para fazer frente inclusive aos períodos de desocupação que ocorrem com frequência e podem comprometer as condições de enfrentamento do risco e da vulnerabilidade por parte das famílias constituídas apenas por um adulto. Assim, estaremos corrigindo falhas de focalização que não consideraram a questão das famílias monoparentais no desenho dos programas (LAVINAS; NICOLL, 2006, p. 68).

Trilhando essa lógica, observam-se críticas que haviam sido postas em relação a outros programas governamentais foram, em alguma medida, incorporadas no auxílio emergencial brasileiro, buscando compensar déficits intrínsecos à monoparentalidade. Contudo, a tendência de fixação de cotas diferenciadas em relação à quantidade de filhos – citada pelos autores como critério de focalização – não foi implementada. Para contextualizar

a crítica exposta, frisa-se que o Bolsa Família (Lei nº 10.83/2004), principal programa de transferência de renda no Brasil, ainda vigente quando foi implementado o auxílio emergencial, somente previa valores diferenciados dependendo da quantidade de crianças e adolescentes da família, entre outros fatores.

No Chile, existe a manutenção dessa estratégia. A Lei 21.230 de 16 de maio de 2020, que instituiu o *Ingreso Familiar de Emergencia* (IFE), não dispõe de critério específico para a população feminina ou para famílias monoparentais, mas previu valores diferenciados a depender da quantidade de pessoas integrantes da família/lar. Estão previstos valores para lares com uma pessoa, aumentando progressivamente a cada membro até 10 pessoas.

As duas medidas se relacionam ao considerarem a existência de ônus e diferenças materiais nas famílias monoparentais e naquelas com mais integrantes, mas não conjugam esses fatores para prever a focalização das políticas.

Os dados referentes ao IFE demonstram que, no Chile, em relação a todas as parcelas, o percentual dos lares beneficiados com chefia feminina esteve sempre ao redor de 60%. Ao mesmo tempo, assim como havia sido apontado na realidade regional da América Latina e Caribe, as famílias de chefia feminina fazem parte das camadas mais empobrecidas da população do país (CHILE, 2021).

Assim, a estruturação das duas políticas de renda emergencial busca, a partir de estratégias diferentes, incidir de maneira distinta a depender dos arranjos familiares. Diante da realidade social, em que se constata a assimetria de gênero, especialmente quanto às responsabilidades familiares de cuidado e subsistência, as rendas emergenciais impactaram diretamente nas rendas auferidas pela população feminina mais empobrecida durante o período pandêmico.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Durante os capítulos deste trabalho, busquei tratar dos temas importantes para desenvolver este trabalho, que faz recortes analíticos até chegar às políticas assistenciais implementadas durante a pandemia do coronavírus.

O combate à pandemia envolveu, necessariamente, a garantia de renda às populações mais vulneráveis, engatilhando, nos países sulamericanos analisados, a criação de novos programas temporários de transferência de renda. Essa tendência, diante do histórico assistencial na região em investir e apostar em políticas de garantia de renda, demonstra a insuficiência dos mecanismos e equipamentos pré-existentes de seguridade social, especialmente no campo da assistência social, para elaborar enfrentamentos a crises e na garantia do mínimo de bem-estar à população.

Ainda, aponte que o público beneficiário das políticas assistenciais durante a pandemia ultrapassou o público recorrente dos programas de transferência de renda dos países. A pandemia escancarou a existência de pessoas que não participavam da previdência social, porque não possuíam capacidade contributiva, mas que tampouco eram abrangidas pela assistência social, que se desenvolveu a partir de programas de enfrentamento à pobreza pela via da transferência monetária, com poucos serviços e equipamentos públicos. Desse modo, o enfoque histórico da América Latina nas políticas de combate à pobreza, através da garantia de renda, demonstra a incapacidade em garantir a dignidade no patamar mínimo, existindo um sistema de proteção social que não dá conta de responder a cenários de crises, e que, em última análise, não protege certos grupos.

A população feminina, nesse contexto, encontra sua especificidade nos papéis sociais desempenhados, como tarefas domésticas e de cuidado, enfrentando maiores barreiras para aferição de renda, fazendo parte das camadas mais empobrecidas da América Latina. A feminização da pobreza, portanto, aparece em alguns momentos como bandeira combativa, mas, principalmente, como estratégia de focalização. As políticas de renda emergencial tiveram como alvo o núcleo familiar e, nesse viés, ainda que não exista previsão específica, tomaram as mulheres como principais mediadoras da política pública.

Fazendo um apanhado geral, restou demonstrando que os programas de transferência de renda não são inovadores no âmbito das políticas públicas de combate à vulnerabilidade socioeconômica, tampouco a focalização sobre a população feminina. A América Latina, na década de 2000, observou a implementação em grande escala desses programas, que, em maioria, estabeleciam que as mulheres fossem as principais beneficiárias como forma de

facilitar a persecução dos principais objetivos; a redução da pobreza intergeracional, do trabalho infantil e do cumprimento de condicionalidades à prestação monetária.

Durante a mesma década, as políticas se mostraram bem sucedidas em inserir a população de baixa renda, em muitos dos países, no mercado financeiro e de consumo. A colateralização dessas transferências, entretanto, foi o endividamento entre as pessoas mais vulneráveis, enquanto que demais políticas sociais, como a provisão de serviços públicos, foram recebendo menores investimentos, assim como não se estruturou um sistema de seguridade social capaz de arcar com crises, algo que volta ao centro da problematização deste trabalho.

No Brasil, existiu a tentativa de garantir a isonomia entre famílias monoparentais – as quais têm predominantemente chefia feminina – e as biparentais através da cotização dupla para as mães-solo. Essa característica não foi observada em outros países, em que sequer se menciona o gênero na legislação analisada. Não obstante, observei outras estratégias, como valores diferenciados a depender da quantidade de integrantes, como no caso do Chile ou na Argentina, em que houve a possibilidade de acumulação da renda emergencial com outros benefícios assistenciais.

Concluo pela necessidade da perspectiva de gênero na implementação dessas políticas para possibilitar real alcance às pessoas vulneráveis e a garantia de uma rede de proteção mínima, porquanto esse objetivo só é viável se considerada a desigualdade de gênero presente na concentração de renda e de distribuição de tarefas de cuidado. Todavia, este trabalho termina indicando que essas chaves de análise devem incidir sobre as políticas públicas, mas que, diante do estudado, deve se problematizar o alcance e a transformação possível.

A proteção social, ainda que deva incluir a transversalidade nas políticas, não subsiste se unicamente pautada na transferência de renda, de modo que este trabalho dá o tom para próximos estudos, em que se busque entender, para além das escolhas legislativas, os resultados da centralização do gasto público apenas com transferência de renda.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVICH, Víctor. Linhas de trabalho em direitos econômicos, sociais e culturais: instrumentos e aliados. **SUR - Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 2, n. 2, p. 189-223, 2005. <https://doi.org/10.1590/S1806-64452005000100009>
- AKOTIRENE, Carla. **Interseccionalidade**. São Paulo: Pólen, 2018.
- ALVAREZ, Sonia E. Em que estado está o feminismo latino-americano? Uma leitura crítica das políticas públicas com perspectiva de gênero. *In*: SOF Sempre Viva Organização Feminista. **Gênero nas políticas públicas: impasses, desafios e perspectivas para a ação feminista**. Nalu Faria (org.), Maria Lucia Silveira (org.) e Miriam Nobre (org.). São Paulo: SOF, 2000. p. 9 a 25.
- ANGOTTI, Bruna; VIEIRA, Regina Stela Corrêa (org.). **Cuidar, verbo coletivo: diálogos sobre o cuidado na pandemia da Covid-19**. Joaçaba: Editora Unoesc, 2021.
- ARGENTINA, Ministerio de Economía. **Políticas públicas y perspectivas de género**. Buenos Aires, 2020. Disponível em: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/analisis_de_politicas_publicas_ppg_2020_.pdf. Acesso em: 18 set. 2022.
- ARGENTINA. Decreto nº 310, de 23 de março de 2020. Ingreso familiar de emergencia. **Boletín Oficial de la República Argentina**, Buenos Aires, 2020. Disponível em: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227113/20200324>. Acesso em 18 dez. 2021.
- ARGENTINA. Decreto nº 309, de 23 de março de 2020. Emergencia sanitaria - Disposiciones. **Boletín Oficial de la República Argentina**, Buenos Aires, 2020. Disponível em: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227114/20200324>. Acesso em 18 dez. 2021.
- BALERA, Wagner. **A Seguridade Social na Constituição de 1988**. Editora Revista dos Tribunais: São Paulo, 1989.
- BALLESTRIN, Luciana. Feminismos subalternos. **Revista Estudos Feministas**, vol. 25, n. 3, p. 1035-1054, 2017. <https://doi.org/10.1590/1806-9584.2017v25n3p1035>
- BANCO MUNDIAL. **Volver a crecer - Informe semestral - Oficio del Economista Jefe Regional**. Banco Mundial: Washington, 2021. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35329>. Acesso em: 06 maio 2021.
- BENEVIDES, Bruna (org.). **Dossiê assassinatos e violências contra travestis e transexuais brasileiras em 2021**. Associação Nacional de Travestis e Transexuais do Brasil (ANTRA): Brasília, 2022. Disponível em:

<https://antrabrazil.files.wordpress.com/2022/01/dossieantra2022-web.pdf>. Acesso em 05 out. 2022.

BLOFIELD, Merike; FILGUEIRA, Fernando. **Covid-19 and Latin America**: social impact, policies and a fiscal case for an emergency social protection floor. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), 2020. Disponível em: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2020/04/Blofield-Filgueira-2020-1.pdf>. Acesso em: 19 set. 2022.

BOLIVIA. Decreto Supremo nº 4215, de 14 de abril de 2020. Otorga el “Bono Universal”, ampliar el alcance del “Bono Familia” a los estudiantes de Unidades Educativas Fiscales y de Convenio del Área de Educación de Personas Jóvenes y Adultas y de Unidades Educativas Privadas. **Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia**. La Paz, 2020. Disponível em: <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/edicions/view/1259NEC>. Acesso em 18 dez. 2021.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 02 set. 2022.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **Retrato das desigualdades de gênero e raça** - Indicadores de chefia de família, 2015, Brasília. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/retrato/indicadores_chefia_familia.html. Acesso em: 06 maio 2021.

BRASIL. Lei nº 13.982, de 02 de abril de 2020. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113982.htm, Acesso em: 06 maio 2021.

CABRERA, Cecilia. **Características e tendências dos Programas de Transferência de Renda na América Latina**: destaque às experiências brasileira e peruana. 2015. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Política Social, Universidade de Brasília, 2015. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/19011>. Acesso em: 11 de out. 2022.

CARLOTO; Cássia Maria; MARIANO, Silvana Aparecida. No meio do caminho entre o privado e o público: um debate sobre o papel das mulheres nas políticas de assistência social. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 18, n. 2, p. 451-471, 2010. <https://doi.org/10.1590/S0104-026X2010000200009>

CECCHINI, Simone; MADARIAGA, Aldo. **Programas de transferencias condicionadas**: balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe. Cuadernos de la CEPAL.

Nações Unidas: Santiago, 2011. Disponível em:

https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/27854/S2011032_es.pdf. Acesso em: 11 set. 2022.

CHILE. Lei nº 21.230, de 14 de maio de 2020. Concede un ingreso familiar de emergencia.

Diario Oficial de la Republica de Chile, Santiago, 2020 Disponível em:

<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?i=1145400&f=2021-06-07>. Acesso em: 18 dez. 2021.

CHILE, Ministerio de Desarrollo Social y Familia. **Informe Ingreso Familiar de Emergencia**. Santiago, 2021. Disponível

em: https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/storage/docs/ife/210630_INFORME_IFE_JUNIO_2021_VF.pdf. Acesso em: 19 set. 2022.

COLLINS, Patricia Hill; BILGE, Sirma. **Interseccionalidade**. Editora Boitempo: São Paulo, 2020.

COLÔMBIA. Decreto legislativo nº 518/2020, de 04 de abril de 2020. Por el cual de crea el Programa Ingreso Solidario para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad en todo el territorio nacional, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. **Diario Oficial - Imprenta Nacional de Colombia**, Bogotá, 2020. Disponível em:

<https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20518%20DEL%204%20DE%20ABRIL%20DE%202020.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2021.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). Nações Unidas. **CEPALSTAT - Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas**. Disponível em:

https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?indicator_id=1&area_id=1&lang=es. Acesso em: 27 set. 2022.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). Nações Unidas. **Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe**, Medidas de Protección Social para enfrentar el Covid-19. Disponível em:

<https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/listamedidas.php>. Acesso em 18 dez. 2021.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). Nações Unidas. **El desafío social en tiempos del COVID-19**, Cidade do México, 2020. Disponível em:

https://www.cepaal.org/sites/default/files/publication/files/45527/S2000325_es.pdf. Acesso em: 06 maio 2021.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). Nações Unidas. **Observatório de Igualdade de Gênero da América Latina e do Caribe**, Cidade do México, 2019. Disponível em:

<https://oig.cepal.org/pt/indicadores/tempo-total-trabalho>. Acesso em: 06 maio 2021.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). Nações Unidas. **Panorama Social da América Latina**, 2021. Disponível em:

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47808/S2100656_pt.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 19 set. 2022.

CRENSHAW, Kimberlé. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 171-188, 2002. <https://doi.org/10.1590/S0104-026X2002000100011>

DAVIS, Angela. **Mulheres, raça e classe**, São Paulo: Boitempo, 2016.

EIDE, Asbjorn; ROSAS, Allan. Economic, Social and Cultural Rights: A Universal Challenge.. *In*: EIDE, Asbjorn; KRAUSE, Catarina; ROSAS, Allan (org.). **Economic, Social and Cultural Rights**.. Kluwe Law International: Haia, 2001. p. 3-8.

ESPINOSA MIÑOSO, Yudersky. De por qué es necesario un feminismo decolonial: diferenciación, dominación co-constitutiva de la modernidad occidental y el fin de la política de identidad. **Revista Solar**, Lima, vol. 12, n. 1, p. 141- 171, 2016. <https://doi.org/10.15359/praxis.76.2>

ESTEVES, Juliana. **A seguridade social no contexto de uma renda universal garantida**: os fundamentos político-jurídicos para uma ética universal na governabilidade do mundo. 2010. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/3744>. Acesso em: 11 de out. 2022.

EQUADOR. Decreto ejecutivo nº 1022, de 27 de março de 2020. Crease el “Bono de Protección Familiar por Emergencia por la presencia del COVID-19 en Ecuador”. **Registro Oficial del Ecuador**, Quito, 2020. Disponível em: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/it-em/12764-suplemento-al-registro-oficial-no-173>. Acesso em: 18 dez. 2021.

FARAH, Marta F. S. Gênero e políticas públicas. **Revista Estudos Feministas**. Florianópolis, v. 12, n. 1, p. 47-71, 2004. <https://doi.org/10.1590/S0104-026X2004000100004>

FARAH, Marta Ferreira dos Santos. Gênero. *In*: GIOVANNI, Geraldo di, NOGUEIRA, Marco Aurélio (org.). **Dicionário de políticas públicas**, São Paulo: Editora UNESP, 2018.p. 384-388.

FELINTO, Marilene. **As mulheres de Tijucoapapo**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2004. 188 p.

FISZBEIN; Ariel; SCHADY, Norbert. **Conditional cash transfers**: reducing present and future poverty. Banco Internacional pela Reconstrução e Desenvolvimento. Banco Mundial: Washington, 2009. <https://doi.org/10.1596/978-0-8213-7352-1>

FRASER, Nancy. Reconhecimento sem ética? **Lua Nova**, v. 70, São Paulo, p. 101-138, 2007. <https://doi.org/10.1590/S0102-64452007000100006>

HARAWAY, Donna. “Gênero” para um dicionário marxista: a política sexual de uma palavra. **Cadernos Pagu**, Campinas, n. 22, p. 201-246, 2004.
<https://doi.org/10.1590/S0104-83332004000100009>

HARAWAY, Donna. Saberes localizados: a questão da ciência para o feminismo e o privilégio da perspectiva parcial. **Cadernos Pagu**, Campinas, n. 5, p. 7-41, 1995.

HIRATA, Helena. Gênero, classe e raça: Interseccionalidade e consubstancialidade das relações sociais. **Revista Tempo social**. São Paulo, v. 26, n. 1, p. 61-73, 2014.
<https://doi.org/10.1590/S0103-20702014000100005>

HIRATA, Helena; KERGOAT, Danièle. Novas configurações da divisão sexual do trabalho. **Cadernos de Pesquisa Fundação Carlos Chagas**. São Paulo, v. 37, nº 132, p. 595-609, 2007. <https://doi.org/10.1590/S0100-15742007000300005>

HOLMES, Rebecca; JONES, Nicola; VARGAS, Rosana; SOARES, Fabio. **Transferências de renda e riscos e vulnerabilidades de gênero: lições da América Latina**. Centre for Inclusive Growth - International Policy research brief 16, 2015. Disponível em:
https://ipcig.org/sites/default/files/pub/pt-br/PRB16PT_Transferencias_de_Renda_e_Riscos_e_Vulnerabilidades_de_Genero_Licoes_da_America_Latina.pdf. Acesso em: 11 set. 2022.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário**. Rio de Janeiro: Editora Impetus, 2015.

LAVINAS, Lena. **Latin America anti-poverty schemes instead of social protection**. desiguALdades.net Working Paper Series 51, Berlim: desiguALdades.net International Research Network on Interdependent Inequalities in Latin America, 2013.

LAVINAS, Lena. Latin America at the crossroads yet again: what income policies in the post-pandemic era?, **Canadian Journal of Development Studies**, 2021. DOI
<https://doi.org/10.1080/02255189.2021.1890002>.

LAVINAS, Lena; COBO, Barbara; VEIGA, Alinne. Bolsa Família: impacto das transferências de renda sobre a autonomia das mulheres pobres e as relações de gênero. **Revista Latinamericana de Población**, Buenos Aires, vol. 6, n. 10, p. 31-56, 2012.
<https://doi.org/10.31406/relap2012.v6.i1.n10.2>

LAVINAS, Lena; NICOLL, Marcelo. Pobreza, transferências de renda e desigualdades de gênero: conexões diversas. **Revista Parcerias Estratégicas**, Brasília, n. 22, p. 39-75, 2006.

LO VUOLO, Ruben (org). **Citizen’s Income and Welfare Regimes in Latin America: From Cash Transfers to Rights**. Palgrave Macmillan: Nova Iorque, 2013.
<https://doi.org/10.1057/9781137077547>

LUGONES, María. Rumo a um feminismo descolonial. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, n. 22, vol. 3, p. 935 - 952, 2014.
<https://doi.org/10.1590/S0104-026X2014000300013>

MARCONDES, Mariana. **Transversalidade de gênero em políticas públicas de cuidado: uma análise comparada das políticas de cuidado infantil no Brasil, Argentina e Uruguai durante o giro à esquerda**. 2019. Tese (Doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2019. Disponível em:
<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/27291> . Acesso em: 11 de out. de 2022.

MARCONDES, Mariana; FARAH, Marta. Transversalidade de gênero em política pública. **Revista Estudos Feministas**. Florianópolis, v. 29, n. 1, e65398, 2021.
<https://doi.org/10.1590/1806-9584-2021v29n165398>

MAZZUOLI, Valerio. **Curso de Direitos Humanos**. Editora Forense: São Paulo, 2018.

NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948.
Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>.
Acesso em: 02 set. 2022.

NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Informe: El impacto del Covid-19 en América Latina y el Caribe**. 2020. Disponível em:
<https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-07/ES_SG-Policy-brief-COVID-LAC.pdf>.
Acesso em: 19 set. 2022.

NOVELLINO, Maria Salet. Os estudos sobre feminização da pobreza e políticas públicas para mulheres. In: **Anais do XIV Encontro Nacional de Estudos Populacionais**. Caxambu: ABEP, 2004. Disponível em:
<http://www.abep.org.br/publicacoes/index.php/%20anais/article/viewFile/1304/1268>.
Acesso em 11 set. 2022.

ORGANIZAÇÃO PANAMERICANA DE SAÚDE (OPAS). Nações Unidas. **OMS afirma que COVID-19 é agora caracterizada como pandemia**; 11 mar. 2020. Disponível em:
<https://www.paho.org/pt/news/11-3-2020-who-characterizes-covid-19-pandemic>. Acesso em: 08 set. 2022.

ORGANIZAÇÃO PANAMERICANA DE SAÚDE (OPAS). Nações Unidas. **Excesso de mortalidade associado à pandemia de COVID-19 foi de 14,9 milhões em 2020 e 2021**; 5 maio 2022. Disponível em:
<https://www.paho.org/pt/noticias/5-5-2022-excesso-mortalidade-associado-pandemia-covid-19-foi-149-milhoes-em-2020-e-2021>. Acesso em: 08 set. 2022.

ORTUSO, Alessandro; DI GIOVANNI, Geraldo. Políticas social. In: GIOVANNI, Geraldo di, NOGUEIRA, Marco Aurélio (org.). **Dicionário de políticas públicas**, São Paulo: Editora UNESP, 2018. p. 766-3769.

PARAGUAI. Lei nº 6.524, de 26 de março de 2020. Declara estado de emergencia en todo el territorio de la Republica del Paraguay ante la pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud a causa del Covid-19 o Coronavirus y se establecen medidas administrativas, fiscales y financieras. **Gaceta Oficial de la República del Paraguay**, Assunção, 2020. Disponível em:

<https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/9156/ley-n-6524-declara-estado-de-emergencia-en-todo-el-territorio-de-la-republica-del-paraguay-ante-la-pandemia-declarada-por-la-organizacion-mundial-de-la-salud-a-causa-del-covid-19-o-coronavirus-y-se-establecen-medidas-administrativas-fiscales-y-financieras>. Acesso em 18 dez. 2021.

PIOVESAN, Flávia. Direitos Sociais, Econômicos e Culturais e Direitos Civis e Políticos. **SUR - Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 20-47, 2004. <https://doi.org/10.1590/S1806-64452004000100003>

PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos**. Editora Saraiva: São Paulo, 2012.

PERU. Decreto de Urgencia nº 027, de 16 de março de 2020. Dictan medidas complementarias destinadas a reforzar el Sistema de Vigilancia y Respuesta Sanitaria frente al COVID - 19 en el territorio nacional y a la reducción de su impacto en la economía peruana. **Diario Oficial El Peruano**, Lima, 2020 . Disponível em: <https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/460546-027-2020>. Acesso em: 18 dez. 2021.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, Edgardo (org.). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas**. Colección Sur Sur, CLACSO, Buenos Aires, 2005. p. 227-278.

REGINATO, Andréa Depieri. Uma introdução à pesquisa documental. In: MACHADO, Máira Rocha (org.). **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Rede de Pesquisa Empírica em Direito, 2017. p. 189-224.

REPETTO, Fabián. Protección social en América Latina: la búsqueda de una integralidad con enfoque de derechos. **Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo - Reforma y Democracia**, Caracas, 2021, n. 47, p. 89-139, 2010.

REPETTO, Fabián; FILGUEIRA, Fernando; PAPADOPULOS; Jorge. **“La política” de la política social latinoamericana: Análisis de algunos retos fundamentales y esbozo de sus escenarios sobresalientes**. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, Washington, 2006.

ROBLES, Claudia; ROSSEL, Cecilia. **Herramientas de protección social para enfrentar los efectos de la pandemia de COVID-19 en la experiencia de América Latina**, Documentos de Proyectos - CEPAL. Nações Unidas: Santiago, 2021.

SERRANO, Claudia. **La política social en la globalización: programas de protección social en América Latina**. Projeto Governabilidade democrática y igualdad de género en América Latina y el Caribe - CEPAL. Nações Unidas: Santiago, 2005.

SHEININ, Martin. The Right to Social Security. *In*: EIDE, Asbjorn; KRAUSE, Catarina; ROSAS, Allan (org.). **Economic, Social and Cultural Rights**. Kluwe Law International: Haia, 2001. p. 211-222.

SIMIONATTO, Ivete, NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. Focalização. *In*: DI GIOVANNI, Geraldo, NOGUEIRA, Marco Aurélio (org.). **Dicionário de políticas públicas**, São Paulo: Editora UNESP, 2018. p. 368-370.

SOF Sempre Viva Organização Feminista. **Gênero nas políticas públicas**: impasses, desafios e perspectivas para a ação feminista. Nalu Faria (org.), Maria Lucia Silveira (org.) e Miriam Nobre (org.). São Paulo: SOF, 2000.

SPOSATI, Aldaíza. Assistência social: de ação individual a direito social. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, São Paulo, n. 10, p. 435-458, 2007.

TABBUSH, Constanza. Latin American Women's Protection after Adjustment: a feminist critique of Conditional Cash Transfers in Chile and Argentina. **Oxford Development Studies**, vol. 38, n. 4, p. 437-459, 2010. <https://doi.org/10.1080/13600818.2010.525327>

VIEIRA, Regina Stela Corrêa; FERREIRA, Paula Santos Caraciolo. Políticas de assistência social e gênero na América do Sul durante a pandemia da Covid-19. *In*: ESTEVES, Juliana Teixeira; CASTILHO, Larissa; BITU, Tieta (org.). **Mulheres, Financeirização do Capital e a Corrosão das Estruturas de Proteção Social no Brasil**, 1ª ed. Belo Horizonte: Editora RTM, 2022.p. 60-78.