

# O Programa Apoiar e Comprometer no município de Passo Fundo (RS)

Dimensões do desenvolvimento e condição de agente segundo Sen

HENRIQUE ANICETO KUJAWA  
NEURO JOSÉ ZAMBAM

**Resumo:** A assistência social é direito fundamental e condição de cidadania consagrada na Constituição e na Lei Orgânica de Assistência Social. Segundo Amartya Sen, as políticas públicas precisam contribuir para o desenvolvimento, promovendo a liberdade e a condição de agente dos cidadãos. O objetivo deste trabalho é analisar como o *Programa Apoiar e Comprometer* – desenvolvido pela Secretaria Municipal de Cidadania e Assistência Social de Passo Fundo, no Rio Grande do Sul – cumpre essa meta. O método de investigação é o estudo de caso, e as técnicas de pesquisa fundam-se em revisão bibliográfica e entrevistas com beneficiários, gestores e egressos. Conclui-se que programas sociais orientados pela legislação em vigor, com a participação de agentes públicos e beneficiários, são instrumentos essenciais de cidadania e desenvolvimento humano e social, conforme preconiza Amartya Sen.

**Palavras-chave:** Amartya Sen. Cidadania. Desenvolvimento. Direito às políticas públicas de assistência social. LOAS.

## The “Support and Commitment Program” in Passo Fundo town: dimensions of development and condition of agent according to Sen

**Abstract:** Social assistance is a fundamental right and condition of citizenship enshrined in the 1988 Constitution of Brazil, and in the Organic Law of Social Assistance. According to Amartya Sen, public policies must contribute to development, promoting freedom and the status of agent of citizens. The objective of this approach is to analyse how the “Support and Commitment Program”, developed by the Municipal Secretariat of Citizenship and Social Assistance of Passo Fundo, Rio Grande do Sul,

Recebido em 17/6/19  
Aprovado em 20/9/19

accomplishes this goal. The research method is the case study and the research techniques constitute a bibliographical review and interviews with beneficiaries, managers and alumni. It is concluded that social programs guided by the present legislation, with the active participation of public agents and beneficiaries, are essential instruments of citizenship and human and social development, as Sen's theory.

**Keywords:** Amartya Sen. Citizenship. Development. Right to public policies of social assistance. LOAS.

## 1 Introdução

O avanço tecnológico e o acelerado processo de globalização nas últimas décadas não representaram a diminuição das iniquidades sociais. Tampouco o crescimento da economia e das riquezas produzidas tem sido suficiente para romper as linhas abissais da desigualdade e da manutenção de significativo percentual da população na condição de pobreza e fome. Essa é uma contradição funesta que denuncia o modelo de desenvolvimento em curso no mundo e as formas de procedimento das instituições e personalidades responsáveis pela justiça, assim como a impotência dos bem-intencionados e comprometidos com mudanças estruturais. Essa contradição está presente na estrutura social e as consequências são ameaçadoras, especialmente para os mais pobres<sup>1</sup>.

Dados da organização não governamental Oxfam divulgados em 2019 – por ocasião do Fórum Econômico Mundial, realizado em Davos, na Suíça – destacam que em 2018 a fortuna dos bilionários do mundo cresceu 12% e, em contrapartida, a riqueza da metade mais pobre diminuiu 11%. Sobre o Brasil, a Oxfam informa que em 2018 os 42 bilionários detinham o montante de US\$ 176,4 bilhões de riqueza nacional. Com igual ênfase destaca que, após quinze anos, a desigualdade parou de cair; entretanto, o número de pobres cresceu em 2017 (DISTÂNCIA..., 2019). A condição descrita amplia a visão sobre a vulnerabilidade humana, social e ambiental, bem como denuncia uma grave contradição entre

---

<sup>1</sup>Especificamente em nível global, ao se referirem à desproporcionalidade existente na Índia entre o crescimento econômico e a diminuição da pobreza e desigualdade, Drèze e Sen (2015, p. 48) sublinham com apreensão esse dilema: “o principal ponto a salientar é que as questões sobre a natureza e o alcance do progresso econômico na Índia exigem muito mais atenção do que costumam receber. Uma destas questões é por que o crescimento econômico na Índia resultou em um aumento tão pequeno em salários e rendas para a camada mais pobre da população”.

os níveis de crescimento econômico e as condições vividas pela maioria da população. Tal modelo de desenvolvimento carece de legitimidade.

O enfrentamento das contradições supõe repensar estruturalmente a concepção e o modelo de desenvolvimento e, de forma imediata, implementar políticas públicas que atenuem as desigualdades, especialmente as vulnerabilidades. No Brasil, as políticas de assistência social, asseguradas pela Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) (BRASIL, [2019a]), promulgada em 1988, e referendadas pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) (BRASIL, [2019b]), preconizam a atenção a situações de vulnerabilidade como um direito dos cidadãos. O direito à cidadania é simultaneamente irrenunciável e compromisso do Estado, dos governantes e demais instituições, sobretudo em vista da equidade, da integração social e da promoção dos cidadãos vulneráveis em sua condição de agentes.

O modelo de desenvolvimento proposto por Sen (1999) – diferente do centrado na produção de bens de consumo e nas condições da teoria do bem-estar, de matriz utilitarista e autointeressada – é um processo dinâmico, integrado e de emancipação social que visa ao desenvolvimento humano e social por meio de diversos instrumentos que incidem sobre as múltiplas dimensões da convivência humana, das condições sociais e da realização individual. O desenvolvimento contribui eficazmente para o processo de diminuição das desigualdades sociais quando evita a concentração de renda e de outros bens similares e, dessa forma, contempla a realização pessoal, o exercício de liberdade e de participação social das pessoas na condição de agentes.

Conforme essa abordagem, as ações do Estado e as políticas públicas ganham importância na medida em que, além de contribuir para a distribuição dos bens materiais, são mecanismos potencializadores de capacidades (*capabilities*) (ZAMBAM; KUJAWA, 2017). As políticas de acesso à educação com qualidade e a amplos programas de saúde e de assistência são fundamentais para que uma sociedade amplie a sua condição de desenvolvimento. Ao discutirem esse tema, Drèze e Sen (2015, p. 54) destacam que “a relação entre o crescimento econômico e o avanço da qualidade de vida está condicionada a muitos fatores – incluindo desigualdade econômica e social em geral – e, não menos importante, ao que o governo faz com a receita pública gerada pelo crescimento econômico”.

Segundo Sen (2000), o crescimento econômico é essencial para o desenvolvimento humano e social. Entretanto, a ausência tanto de condições básicas de alimentação quanto de acesso a sistemas de saúde, de qualidade da educação, de assistência social e de espaços de participação e influência social interfere qualitativamente na vida das pessoas e obsta a realização da condição de agente. Essa equação é esclarecida pelo autor:

Essa distinção tem uma influência prática significativa sobre a política pública. Embora a prosperidade econômica ajude as pessoas a ter opções mais amplas e a levar uma vida mais gratificante, o mesmo se pode dizer sobre educação, melhores cuidados com a saúde, melhores serviços médicos e outros fatores que influenciam causalmente as liberdades efetivas que as pessoas realmente desfrutam (SEN, 2000, p. 334).

As políticas de assistência social podem constituir-se em mecanismos paternalistas, de manutenção de dependência dos indivíduos (assistencialismo) e até mesmo de promoção de políticos em processos eleitorais subsequentes; ou, então, em outra perspectiva, num processo de resgate da condição de sujeito e do exercício da cidadania por indivíduos em situação de vulnerabilidade.

O objetivo geral deste artigo é analisar em que medida uma política pública de assistência social, com base na CRFB e na LOAS, pode ser mecanismo decisivo para a promoção da cidadania, do desenvolvimento humano e social e da condição de agente, segundo Sen. Os objetivos específicos são: expor a concepção de desenvolvimento e condição de agente em Sen e analisar o *Programa Apoiar e Comprometer* (PAC) como possibilidade de política pública de assistência social em vista do desenvolvimento humano e social.

Assim, como objeto de estudo empírico, utilizou-se esse programa desenvolvido pela Secretaria Municipal de Cidadania e Assistência Social (SEMCAS) de Passo Fundo, no Rio Grande do Sul. As técnicas de pesquisa empregadas foram a revisão bibliográfica, a análise de dados secundários, entrevistas com gestores<sup>2</sup>, beneficiários<sup>3</sup> e egressos<sup>4</sup> do PAC. A revisão bibliográfica foi o recurso para caracterizar a missão das políticas públicas e os conceitos de Sen sobre condição de agente e o desenvolvimento humano e social. Os dados secundários permitiram reconstruir a história do PAC, a caracterização dos beneficiários, a verificação, contextualização e observação de alguns resultados já evidenciados anteriormente e o conhecimento de outros conforme o interesse dos autores. As entrevistas semiestruturadas com gestores, beneficiários e egressos permitiram compreender e reconstruir a concepção dos sujeitos envolvidos em relação a diversos aspectos relacionados a esse trabalho.

---

<sup>2</sup> Foi encaminhado aos gestores um questionário com as informações desejadas sobre o Programa, que foi respondido pelo responsável técnico, e foram realizadas duas entrevistas com o responsável pela SEMCAS e com a gestora do PAC, em janeiro e fevereiro de 2019.

<sup>3</sup> Foram feitas quatro entrevistas com beneficiários em fevereiro e março de 2019. A escolha dos entrevistados foi aleatória.

<sup>4</sup> Foram realizadas duas entrevistas com egressos. Para esse fim, foi solicitada à SEMCAS a lista de egressos e aleatoriamente contatados por ligação telefônica a fim de explicar o projeto. Com base nisso, procedeu-se à entrevista dos primeiros que se mostraram disponíveis.

Segundo Sen, além do crescimento econômico, o desenvolvimento visa à expansão das liberdades mediadas pelas condições sociais de participação, realização pessoal e integração social. As políticas públicas contribuem para a concretização dessa meta.

A arquitetura desta exposição contempla três partes. A primeira trata da assistência social como direito fundamental e condição de cidadania; destacam-se como referenciais históricos a CRFB (art. 203) e a LOAS. A segunda fundamenta a concepção de Sen sobre o desenvolvimento humano e social e a condição de agente. E a terceira apresenta a análise reflexiva e contextualizada do PAC com as referências de Sen, visando à ampliação do desenvolvimento e à promoção da condição de agente.

## **2 As políticas de assistência social e o direito à cidadania no Brasil**

A CRFB representou uma mudança significativa da concepção de assistência social no Brasil, assim como provocou significativa transformação nas políticas públicas empreendidas a partir de então, sobretudo após a promulgação da LOAS em 1993, que consolidou a assistência como direito e efetividade de cidadania independentemente da condição contributiva do beneficiário. Os objetivos centrais da assistência social estão previstos no art. 203 da CRFB:

A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

I – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II – o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III – a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV – a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V – a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei (BRASIL, [2019a]).

Sob a mesma perspectiva, o art. 1º da LOAS destaca a identidade, a responsabilidade e o alcance das políticas de assistência social. O dever do Estado, o direito do cidadão e o alcance equitativo são as características de ações integradas, planejadas, que visam conduzir os beneficiários a uma situação de bem-estar social e ao exercício da condição de sujeitos de direitos.

Art. 1º A assistência social, 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 (BRASIL, [2019b]).

A garantia do exercício dos direitos, característica da CRFB, precisa ser realçada como uma conquista do Brasil, tanto quanto o papel do Estado como responsável primeiro pelas condições de vida da população. As situações de maior vulnerabilidade exigem atenção prioritária; a pobreza, especialmente, é representativa de um conjunto expressivo de modos de exclusão que afasta as pessoas do bem-estar, do convívio social, da realização individual.<sup>5</sup>

O combate à pobreza – a qual exclui os meios primordiais de pertencimento social – começa com o atendimento das necessidades básicas, o que representa o início da garantia dos direitos sociais. A LOAS é explícita ao afirmar que o beneficiário da política de assistência não precisa contribuir previamente; o seu direito, fruto da vulnerabilidade, deve ser efetivado por ações cooperadas entre o Estado e as instituições ou organização da sociedade civil.

O Brasil instituiu, em decorrência dessa nova dinâmica, o Sistema Unificado de Assistência Social (SUAS) e, em 2004, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), para implementar os objetivos da LOAS nas diferentes esferas da federação, especialmente uma política pública com o propósito de unificar diferentes políticas de combate à exclusão, tradicionalmente frag-

mentadas (DANTAS, 2016). Essa compreensão fundada nos direitos dos cidadãos possibilita ações preventivas para que as pessoas em contexto de vulnerabilidade social não piores ainda mais a sua situação, bem como possam superar outras circunstâncias de constrangimento ou exclusão social. Para cumprir os preceitos constitucionais e a LOAS, as políticas públicas de assistência social precisaram superar uma concepção caritativa e emergencial para consolidar uma atuação solidária, articulada, planejada e de responsabilidade do Estado e tentar erradicar as causas dos problemas sociais.

O acompanhamento das ações e a concretização dos objetivos mais importantes contribuem para a qualificação dos programas e a qualidade de vida das pessoas<sup>6</sup>. Nesse aspecto, conforme esclarece Dantas (2016, p. 109), a gestão compartilhada pelos entes federados, especialmente a responsabilidade dos municípios, é fundamental:

Trata-se, portanto, de um lado de garantir direitos negados a muitas pessoas, por meio da participação em programas e projetos ou do recebimento de benefícios e serviços, e de outro, de buscar contribuir para a construção de sua autonomia. Nesse sentido, não se trata de tutelar ou prover necessidades, mas da compreensão de que o desenvolvimento das potencialidades implica a promoção do acesso a bens e serviços e na garantia de alguns direitos básicos. Sabemos, todavia, que a efetivação desta política e a qualidade dos serviços prestados não depende apenas de sua garantia em termos legais.

No argumento de Dantas (2016) figura um grande desafio para os formuladores e gestores

<sup>5</sup> Sobre esse contexto, esclarece Sen (2011, p. 293, grifos do autor): “As políticas para lidar com as inaptidões podem cobrir um amplo terreno, incluindo a melhoria dos efeitos das desvantagens, por um lado, e os programas de prevenção das inaptidões, por outro. É extremamente importante compreender que muitas inaptidões são evitáveis, e muito pode ser feito não apenas para diminuir a *penalização* das inaptidões, mas também para reduzir sua *incidência*”.

<sup>6</sup> Na percepção de Sen (2000, p. 221), esta é a necessária passagem para a condição de agente: “ver os indivíduos como entidades que sentem e têm bem-estar é um reconhecimento importante, mas ficar só nisso implica uma concepção muito restrita da mulher como pessoa. Portanto, compreender o papel da condição de agente é essencial para reconhecer os indivíduos como responsáveis”.

de políticas públicas de assistência social, pois, dada a sua natureza, elas são voltadas para pessoas que se encontram estrutural ou conjunturalmente em situação de vulnerabilidade. E o PAC é uma iniciativa que dialoga com esses desafios.

Antes de procedermos à sua descrição e análise, repassaremos aspectos da teoria de Amartya Sen, que, assim como os preceitos constitucionais e a LOAS, servirão de fundamentação para discutirmos a política específica.

### **3 Desenvolvimento humano e social e a condição de agente**

A caracterização do cidadão como sujeito de direitos está presente nas legislações democráticas e compõe o catálogo das conquistas mais importantes da humanidade, assim como contribui para a construção do conceito de pessoa, de cidadão e para a tomada de decisões morais, políticas e administrativas com vistas à justiça social. A compreensão de desenvolvimento está diretamente relacionada às garantias e à concretização desses direitos. Dessa integração depende a sua legitimidade jurídica, moral, política e social.

Sen (2000) entende o desenvolvimento como processo de expansão das liberdades das pessoas, o que lhes permite fazer escolhas que consideram decisivas para seu bem-estar, sua realização individual e integração social. Essa é uma visão alternativa à concepção dominante baseada no utilitarismo e no autointeresse. O progresso econômico e a preocupação com outras dimensões, como as fronteiras comerciais e as novas tecnologias, não são desprezíveis; porém, têm seu valor relacionado com as condições de realização pessoal, integração social e oportunidades de escolha das pessoas. A introdução desse dinamismo traz uma abordagem mais ampla e centrada no valor da pessoa e nas condições de realização dos seus objetivos de vida mais importantes. Drèze e Sen (2015, p. 33) salientam:

De ambas as perspectivas, manter uma economia em alto crescimento é um objetivo importante, juntamente com a garantia de bom uso da receita pública gerada. Também é essencial, sem dúvida, prestar atenção ao caráter do processo de crescimento, incluindo sua equidade e sustentabilidade.

O crescimento econômico não é desprezível, seja por permitir o exercício da liberdade para comprar um produto de preferência ou para frequentar um ambiente específico, seja por gerar recursos e meios fundamentais para as políticas públicas que visem à superação da pobreza extrema ou à assistência a outras necessidades e investimentos necessários

para o equilíbrio social<sup>7</sup>. O PAC tem como objetivo estratégico criar as condições para a superação da vulnerabilidade e a dependência econômica dos beneficiários, mas tem clareza de que o primeiro estágio é atender às condições mínimas de alimentação e sobrevivência.

É importante dizer que em muitos casos a grande contribuição do programa é justamente atender a questão mais básica de ter comida, porque não adianta dizer para a pessoa que vai ensinar a “pescar” a “fazer comida” se ele está passando fome. Não adianta dizer que vai ensinar a fazer comida, se a pessoa está com fome, e não dar a comida (Entrevistado 5).

Para tornar propício o exercício da liberdade e a equidade social, Sen (2000) enfatiza a importância da integração do crescimento econômico com os mecanismos de mercado e as políticas de desenvolvimento e de bem-estar social. Sobre os mercados, Sen (2000, p. 20) afirma: “A capacidade do mecanismo de mercado de contribuir para o elevado crescimento econômico e o processo econômico global tem sido ampla e acertadamente reconhecida na literatura contemporânea sobre desenvolvimento”. Assinala os problemas da negação das possibilidades de escolha de um trabalho: “Acontece que a rejeição da liberdade de participar do mercado de trabalho é uma das maneiras de manter a sujeição e o cativeiro da mão de obra”. E finaliza relacionando mercado e desenvolvimento: “A liberdade de entrar em mercados pode ser, ela própria, uma contribuição importante para o desenvolvimento, independente do que o mecanismo de mercado possa fazer ou não para promover o crescimento econômico ou a industrialização”.

A abordagem das políticas públicas de assistência social e a sua efetivação como direito fundamental não podem estar dissociadas da vida concreta das pessoas, das deficiências que enfrentam, dos sonhos ou planos que constituem o seu imaginário, das condições ambientais e da sua formação cultural. Nessa sequência, a participação social e a atuação dos indivíduos de forma autônoma, livre e integrada no exercício dos direitos e no cumprimento dos deveres na condição de agentes (*agency*) é mediada pelas disposições sociais. O vetor econômico não é suficiente para tal objetivo. Sen (2000, p. 178) sublinha: “precisamos também considerar o impacto da democracia e das liberdades políticas sobre a vida e as capacidades das pessoas”. Essa é uma relação de mão dupla ou de cooperação que visa ao bem-estar e realização das pessoas e à superação da dicotomia econômica

---

<sup>7</sup> “De ambas as perspectivas, manter uma economia com alto crescimento é um objetivo importante, juntamente com a garantia de bom uso da receita pública gerada. Também é essencial, sem dúvida, prestar atenção ao caráter do processo de crescimento, incluindo sua equidade e sustentabilidade” (SEN, 2011, p. 33).

que impõe de forma unilateral os seus interesses sobre os demais campos.

Segundo Sen, é necessária uma visão de desenvolvimento integradora dos atores sociais, além de políticas públicas de assistência social, marcadamente coordenadas e apoiadas pelo Estado, com recursos públicos e com a participação dos cidadãos e das instituições, que sedimentem e fortaleçam nas pessoas a condição de agentes:

É difícil pensar que qualquer processo de desenvolvimento substancial possa prescindir do uso muito amplo de mercados, mas isso não exclui o papel do custeio social, da regulamentação pública ou da boa condução dos negócios do Estado quando eles podem enriquecer – ao invés de empobrecer – a vida humana (SEN, 2000, p. 22).

O cidadão, na condição de agente, atua de forma proeminente na sociedade, seja no exercício da liberdade, seja com base nas capacidades (*capabilities*), influenciando o seu destino. Essa é uma dimensão irrenunciável nas democracias contemporâneas, nas políticas de desenvolvimento humano e social e relacionada às políticas públicas de assistência social. De outra perspectiva, a ausência de condições para a atuação na condição de agente descaracteriza a identidade humana, induz à manipulação, amplia os espaços das desigualdades e, com diferentes recursos de atuação, impõe prerrogativas unilaterais, individualistas, utilitaristas, guiadas pelo autointeresse.

A melhoria das condições de vida, normalmente impulsionada pela atuação singular do Estado, de instituições ou de outrem, tem impacto substancial na organização segura da sociedade – amplos programas de vacinação em massa, programas sociais de largo alcance e acesso a programas de alfabetização, como os desenvolvidos no Brasil e na Índia, são representativos da mudança da condição passiva à ativa.

A condição de agente na relação com o desenvolvimento humano e social é definida por Sen (2000, p. 33) como a “de alguém que age e ocasiona mudança e cujas realizações podem ser julgadas de acordo com seus próprios valores e objetivos, independentemente de as avaliarmos ou não também segundo algum critério externo”. Está claro que um indivíduo privado de educação, de acesso à saúde, de informação de qualidade, de espaços de comunicação ou decisão, do mercado e do emprego, não pode ser ativo. Segundo Sen, sua atuação no processo de desenvolvimento humano e social compreende uma visão mais ampla da problemática exposta neste trabalho, mormente da superação da pobreza, do analfabetismo e da ausência de informações. “Se o desenvolvimento diz respeito à expansão da liberdade, precisa abarcar a eliminação da pobreza e a atenção à ecologia como partes integrantes de uma visão unificada, visando em última instância à segurança e ao avanço da liberdade humana” (DRÈZE; SEN, 2015, p. 59). O desenvolvimento que visa, na acepção de Sen (2000), à promoção da condição de agente configura o exercício da liberdade mediado por políticas de assistência social que expressem – concretamente e em forma de cooperação com as demais áreas da estrutura social – as garantias e o exercício dos direitos. A busca da sustentabilidade social (equidade) é processo contínuo que compreende o crescimento econômico, a participação, as condições de vida digna, as oportunidades de escolha e as condições ambientais. Disso depende a legitimidade das políticas de assistência social e a própria existência da sociedade.

#### **4 O Programa Apoiar e Comprometer (PAC)**

O PAC iniciou suas ações em 2003. O objetivo do Poder Público municipal foi compor

um cadastro de desempregados em situação de vulnerabilidade e proporcionar, na medida do possível, sua inserção no desenvolvimento de tarefas, principalmente na limpeza da cidade, cuja responsabilidade é da Prefeitura. Nessa fase, embora não existissem critérios formais de seleção, os beneficiários eram principalmente homens. Somente em 2008 passou a ser exigida uma contrapartida: a busca do aumento da escolaridade.

Dez anos depois, transformou-se numa política pública instituída e regulamentada pela Lei nº 5.009, de 18/9/2013 (PASSO FUNDO, 2013), cujo art. 2º estabelece:

O programa instituído por esta lei tem como objetivo desenvolver ações de atendimento às famílias, fortalecendo a convivência familiar e comunitária, a melhoria da qualidade de vida, assim como, o acesso à rede de serviços locais; incentivar a participação comunitária buscando o fortalecimento das comunidades para a superação de suas dificuldades através da disponibilização de cursos e oficinas de capacitação profissional; bem como desencadear um processo de tomada de consciência do participante quanto às dificuldades e potencialidades de sua comunidade e sua corresponsabilidade para o desenvolvimento.

Percebe-se que essa lei dialoga estreitamente com os princípios constitucionais ao tratar a assistência social como direito que deve estar integrado a diversos aspectos que venham fortalecer a autonomia dos cidadãos. Os critérios objetivos de habilitação e seleção dos usuários (inexistentes antes da lei) é um dos aspectos fundamentais para romper possíveis práticas clientelistas e eleitoreiras que ampliavam as chances de vincular “cabos eleitorais” por meio de indicações. O art. 3º da lei lista o conjunto desses critérios, entre os quais estão: estar desempregado; ter mais de 18 anos; ser analfabeto ou não ter o ensino fundamental completo;

prioridade para as famílias com maior número de dependentes, com membros portadores de deficiência ou doenças crônicas; estar inscrito no Cadastro Único e residir na área de abrangência do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) no prazo mínimo de 12 meses.

O princípio de equidade – prioridade para quem mais necessita – para o acesso ao PAC fundamentou-se nesses critérios juntamente com a definição do processo seletivo (parágrafo único do art. 5º)<sup>8</sup>, estabelecendo não só a vinculação do candidato ao CRAS, mas também a participação dos técnicos que devem realizar as entrevistas, a visita domiciliar e a verificação empírica das condições que demonstram vulnerabilidade social. Os elementos objetivos mencionados, somados ao envolvimento de profissionais no processo seletivo, podem contribuir para a não reprodução de práticas clientelistas e de usos eleitoreiros. Outro aspecto relevante estabelecido pela legislação é que o beneficiário deve assumir um conjunto de compromissos que contribuam de forma integrada para a diminuição da condição de vulnerabilidade individual e familiar; entre eles, destaca-se a necessidade de frequentar cursos de escolarização e qualificação propostos pela gestão municipal, comprovando a presença a cada seis meses (art. 3º, VI e VII), além de manter e comprovar a matrícula escolar dos filhos (art. 3º, VIII).

Destaca-se também o fato de a participação no PAC ser temporária – um ano, renovável por igual período. A permanência e a renovação estão vinculadas a relatórios apresentados pela rede de assistência social que demonstrem a obediência aos requisitos e o cumprimento das

<sup>8</sup>“Art. 5º [...] Parágrafo único – A seleção ocorrerá em período determinado previamente pelos técnicos do Centro Referência Assistência Social, através do preenchimento de cadastro, realização de entrevista e visita domiciliar para verificação da realidade, da vulnerabilidade social, bem como do atendimento aos critérios previstos nesta Lei” (PASSO FUNDO, 2013).

obrigações estabelecidas (arts. 6º e 7º)<sup>9</sup>. A temporariedade é um aspecto importante por não gerar a dependência, de modo que o PAC seja de fato transitório e cumpra o papel de estimular e criar as condições para que os indivíduos superem a condição de vulnerabilidade econômica. Segundo dados fornecidos pela SEMCAS, a participação no PAC tem levado à inserção no mercado de trabalho formal. Essa é uma dimensão com forte impacto transformador na vida das pessoas, porque oferece condições de desenvolvimento humano por meio do próprio trabalho, cujo significado é muito maior que o rendimento salarial. Nesse sentido, “[o] desenvolvimento é sobretudo um aliado dos pobres, e não dos ricos. O que o desenvolvimento faz? A criação de oportunidades sociais contribui diretamente para a expansão das capacidades humanas e da qualidade de vida” (SEN, 2000, p. 170).

Não há dados objetivos organizados sobre quantas pessoas passaram pelo PAC e acessaram o mercado formal de trabalho durante o seu período de vigência. Em 2017, 47 pessoas passaram para o trabalho formal; em 2018, 53; e, em 2019, até o presente momento (7/4/2019), 11 pessoas. Por limitação de orçamento, o PAC está operando com 110 participantes. Os integrantes recebem 80% do salário mínimo em pecúnia, 20% dele em alimento e duas passagens de ônibus por dia de trabalho (PASSO FUNDO, 2013).

Sob o ponto de vista orçamentário, o PAC é financiado exclusivamente com recursos municipais, atendendo em média a 250 participantes por ano, com a média de vinculados ativos de 100 pessoas. O recurso empregado é de aproximadamente cem mil reais por mês. Com efeito, por limites orçamentários, o PAC não consegue atender à totalidade de demanda, gerando uma lista de espera que, segundo os gestores municipais, varia conforme a situação econômica e o nível de oferta de emprego. Em 2018, o número de pessoas na lista foi de 1.072, um número alto se considerarmos que são apenas, em média, 100 pessoas contempladas simultaneamente e que a rotatividade ocorre em um ou dois anos, atingindo apenas 250 pessoas por ano em média. Ou seja, caso não houvesse mais nenhum inscrito, seriam necessários mais de quatro anos para atender à lista de espera.

---

<sup>9</sup>“Art. 6º O tempo de permanência no programa será de 1 (um) ano, prorrogável, uma única vez, por igual período, mediante parecer fundamentado do corpo técnico do CRAS da região do beneficiado. Art. 7º Durante o período de permanência no programa, o participante terá observância de acompanhamento semestralmente, mediante parecer técnico e estudo social sistemático pela rede do Centro Referência de Assistência Social, onde serão avaliadas as condicionalidades e os requisitos de permanência. § 1º O não cumprimento dos requisitos ou das condicionantes de permanência previstas nesta lei acarreta o imediato desligamento do beneficiário do programa. § 2º Se o indivíduo e sua família, mediante parecer técnico comprovar ter superado a situação de vulnerabilidade social, por meio de encaminhamentos para rede formal de trabalho e geração de renda própria, será automaticamente desligado do programa” (PASSO FUNDO, 2013).

Segundo o gestor municipal (Entrevistado 5), o limite de financiamento é um problema estrutural do PAC, pois o município não tem possibilidade de destinar mais recursos. E, mesmo com várias tentativas, não foi viabilizada a vinculação do PAC a programas estaduais e federais para obter recursos dessas esferas de governo. A exclusividade do financiamento municipal gera problemas de duas ordens: a primeira é a dificuldade de ampliar o número de beneficiários para suprir a demanda expressa na lista de espera; a segunda, mais grave, é que as dificuldades orçamentárias vividas pelo município podem levar à restrição dos recursos destinados ao PAC. Saliente-se que, embora ele tenha sido criado e regulamentado por lei, sua execução está vinculada à disponibilidade de recursos.

Conforme já se mencionou, a concepção de desenvolvimento de Sen extrapola o crescimento econômico e o suprimento das necessidades materiais, para afetar a possibilidade de os indivíduos fortalecerem a sua condição de agentes e o exercício de sua liberdade. Assumimos, neste artigo, a perspectiva teórica de que as políticas públicas são instrumentos importantes de indução do desenvolvimento e, nesse sentido, analisamos em que medida o PAC, além da condição material, contribui ou poderia contribuir mais para o fortalecimento da condição de agente.

Sob o ponto de vista metodológico, entendemos que a forma mais adequada para analisar as contribuições de uma política pública no fortalecimento da condição de agente, como uma dimensão do desenvolvimento, é ouvir os beneficiários, porque os elementos de análise devem emergir dos próprios sujeitos (KUJAWA; ZAMBAM, 2018). Nesse sentido, transcrevemos partes das entrevistas realizadas com usuários e egressos do PAC que demonstram a relação entre a sua participação no Programa e o seu desenvolvimento. Para facilitar a análise, abordaremos três dimensões: o contexto antes de entrar no PAC, o funcionamento do Programa e as mudanças promovidas por ele.

Dada a sua natureza, o PAC atende a pessoas em situação pessoal e familiar de grande vulnerabilidade econômica e social. O foco é o modo como os beneficiários percebem esse contexto e de que forma ele interfere na sua condição de agentes.

Uma característica observada em todas as entrevistas foi a condição de desempregados: anteriormente tinham trabalho, mas por motivos diversos ficaram sem ele e não mais conseguiram inserção no mercado. Entre os motivos apontados como limitadores para obter novo emprego está a idade:

O motivo de ter me inserido no PAC é ter ficado desempregado há três anos, e você sabe com 61 anos não se consegue trabalho muito fácil (Entrevistado 1).

[...] a minha idade é avançada, estou com 61 anos de idade, o senhor sabe que na minha idade conseguir emprego não é fácil [...] isso que eu tenho

profissão, sou pintor, mas largava currículo e outros de 22, 23 anos eram chamados e eu ficava para trás (Entrevistado 2).

Eu trabalhava num hospital, meu filho cometeu um ato não recomendável e eu tive que pedir demissão para poder retirar o FGTS e ajudar meu filho. Aí eu não consegui mais emprego, acabou o dinheiro e eu acabei vendendo tudo o que tinha dentro de casa, fiquei até sem água e luz (Entrevistado 7).

Outros participantes, mais jovens, relatam que viviam sob condições pessoais e familiares que dificultavam o acesso ao trabalho, como o envolvimento com drogas e a violência familiar, entre outras:

Eu tive muitos problemas de família, o meu pai bebia, batia na mãe, desde muito cedo eu e meus irmãos íamos para a rua, um irmão foi morto, outro morreu de overdose, eu também me envolvi com drogas e acabei indo para um abrigo. Depois que o pai morreu, eu voltei a trabalhar com a mãe, mas não conseguia emprego (Entrevistado 3).

O PAC me deu uma oportunidade, pois aconteceu muitos problemas comigo, eu fui presa, tive que usar uma tornozeleira eletrônica e o juiz queria que arrumasse um emprego para não voltar para o Instituto penal (Entrevistada 4).

Percebe-se que diferentes fatores propiciam a condição de desemprego e, com base nesses relatos, eles têm relação com a idade – caso dos entrevistados 1 e 2, com 61 anos de idade. A situação de desemprego surgiu após perderem seus postos de trabalho e não conseguirem recolocação. Embora não seja tão avançada, a idade é apontada como fator limitante. Por outro lado, para os entrevistados 3 e 4, com 33 e 23 anos, respectivamente, o óbice para conseguir trabalho é a estrutura pessoal e familiar.

As especificidades expostas indicam a necessidade de o PAC desenvolver estratégias distintas para atingir o objetivo da reinserção dos beneficiários no mercado de trabalho e diminuir a sua situação de vulnerabilidade social. Os entrevistados demonstram ter consciência das suas condições. Os beneficiários 1 e 2 apontam como preocupação o final dos dois anos (período máximo de permanência no PAC), pois entendem que não vão conseguir trabalho: “Eu só sinto que o programa é só dois anos, né?...”. Questionado sobre como se tem preparado para sair do PAC, um tanto cético ele responde:

Esta questão de largar currículo, pode tirar da cabeça; pessoa de idade como eu, com 61 anos de idade, isso não existe mais, ninguém vai pegar... hoje em dia o pessoal quer pessoas mais novas... eles não pensam que os mais velhos têm mais experiências, já passaram por muitas coisas. Quando eu sair tenho que trabalhar de biscate até se conseguir aposentadoria, pois já tenho 30 anos de contribuição (Entrevistado 2).

Ao falarem sobre a condição de desempregados e diante das dificuldades de encontrar um emprego, transparece o abatimento provocado por essa situação que altera completamente a vida pessoal e familiar:

[M]e sentia muito mal, a gente se sente um inútil, de não estar fazendo nada. Não tem coisa pior do que ficar procurando e não conseguir. [...] a gente pensa, agora vai dar... vou conseguir. Aí chega lá, faz entrevista, eles dão um nó... vira e mexe o problema é somente a minha idade que pesa, chega um camarada com metade da minha idade é claro que eles vão contatar o cara com a metade da minha idade (Entrevistado 1).

[...] estava difícil, só a mulher trabalhando... Olha, um homem vai ficar em casa..., não tem como né... agora aqui é muito bom, eu ergo as minhas mãos para o céu todo dia para agradecer a oportunidade que tenho (Entrevistado 2).

O PAC me ajudou muito [...] O trabalho é muito importante, antes eu não tinha nem condições de sair [...] de cabeça baixa, de dia sem nada, de noite no escuro... ficava sentado na janela para aproveitar o claro da rua, até o sono chegar e ser a hora de dormir (Entrevistado 7).

O acesso ao trabalho, à saúde e à educação são elementos constitutivos do desenvolvimento, pois interferem diretamente na condição de agente, no exercício das liberdades dos indivíduos e no desenvolvimento humano e social, como aponta Sen (2000, p. 19):

O que as pessoas conseguem positivamente realizar é influenciado por oportunidades econômicas, liberdades políticas, poderes sociais e por condições habilitadoras como boa saúde, educação básica e incentivo e aperfeiçoamento de iniciativas. As disposições institucionais que proporcionam essas oportunidades são ainda influenciadas pelo exercício das liberdades das pessoas, mediante

a liberdade de participar da escolha social e da tomada de decisões públicas que impelam o progresso dessas oportunidades.

Como já mencionamos, o PAC tem, nos seus princípios constitutivos e na lei que o regulamenta, o objetivo de ser um programa que busca prover a superação da condição de vulnerabilidade. Ao ser questionado sobre como as ações e a metodologia do PAC efetivam esse objetivo, o gestor responde que isso ocorre por meio de ações bem simples, como a abertura de uma conta bancária, o estabelecimento de uma rotina de trabalho, o cumprimento de horário, o respeito à hierarquia. Os gestores assim se posicionam:

A reeducação deles vai desde eles saberem que agora são funcionários, que agora têm que ir no banco abrir uma conta. Onde já se viu abrir uma conta... conta é para "gente" abrir e não para mim... como eles dizem. Muitos têm vergonha... não conseguem abrir uma conta sozinhos, e o assistente social acompanha (Entrevistado 5).

Outra questão importante é o convívio com outros membros do PAC e com os servidores, o que contribui para que entendam a dinâmica de trabalho, a hierarquia, o respeito etc. (Entrevistado 6).

A coordenação do programa também faz um acompanhamento, se faz um papel de acolher quando há algum problema, se necessário também se aplica advertência, aplica suspensão no intuito de conseguir mostrar que eles têm direitos, mas também devem respeitar deveres que assumiram ao entrarem no programa (Entrevistado 5).

Outro elemento destacado é a inserção na rede de assistência social, tanto no acompanhamento dos beneficiários por meio de reuniões mensais quanto dos membros de sua família, principalmente crianças e idosos que necessitem de encaminhamentos e acompanhamentos:

[U]ma das questões importantes é a integração na rede. O PAC não é um programa isolado. Ele está integrado no sistema, não só o participante do PAC, mas também a sua família, se ele tem filhos as crianças estão lá nas oficinas dos CRAS, se tem um idoso, tem o nosso olhar também... (Entrevistado 5).

Eu tinha outro problema, eu sofria de catarata, quase não enxergava nada, a coordenadora poderia ter me demitido, pois eu não enxergava, mas não. Ela encaminhou para fazer a cirurgia, hoje eu enxergo bem com os dois olhos (Entrevistado 7).

Os usuários reconhecem a importância das atividades desenvolvidas para além do trabalho específico. De modo geral, todos os entrevistados mencionam isso como fatores que contribuem para a vida deles, principalmente as reuniões mensais no CRAS:

[T]em as reuniões no CRAS onde se discute a questão do trabalho, as relações com os colegas e com as famílias [...] nossa, ajudam [...] em meu favor ajudou, nossa! Abriu as cabeças, foi tudo de bom para a minha vida. Muitas vezes a gente está cansada, estressada, aí vai para a reunião, conversa, eles trazem professores, médicos para falar, dar palestra para a gente (Entrevistada 2).

Os depoimentos retratam a relevância da abordagem de Sen sobre o desenvolvimento, quando destaca a insuficiência da referência centrada no econômico e centraliza o valor da pessoa como agente e beneficiária do processo: “O desenvolvimento tem de estar relacionado sobretudo com a melhora da vida que levamos e das liberdades que desfrutamos” (SEN, 2000, p. 29). A legitimidade das políticas públicas requer que essa meta seja contemplada.

A percepção de mudança atinge diferentes dimensões – econômica, de comportamento pessoal e de relações sociais –, todas relevantes para a constituição do agente e a ampliação das

liberdades. Uma das questões postas aos entrevistados (beneficiários e egressos) foi sobre o que a inserção no PAC mudara concretamente em suas vidas:

Eu consegui muita coisa, consigo comprar as coisas, roupas e calçados para os meus filhos, ajudo a minha mãe, já arrumei a minha casa, troquei o coberto (Entrevistada 3).

Agora tenho o meu dinheiro, posso ajudar a minha mãe, cuidar do meu filho [...] eu consegui comprar uma tevê para casa, a prestação, porque tenho trabalho fixo (Entrevistado 4).

A conquista de pequenas coisas materiais representa grandes avanços na condição de agente. Os depoimentos precisam ser percebidos, sobretudo, em seu significado simbólico, ou seja, considerando o sentido existencial de cada fala. As aquisições estão relacionadas à história, à cultura, às exclusões sofridas, aos sonhos acalentados e ao ambiente no qual as pessoas estão inseridas nesse período. A concepção de Sen (2011, p. 267) contempla essa prerrogativa plural:

A abordagem das capacidades se concentra na vida humana e não apenas em alguns aspectos separados de convivência, como rendas ou mercadorias que uma pessoa pode possuir, que muitas vezes são considerados, principalmente na análise econômica, como o principal critério de sucesso humano.

A condição individual – de circunstância material, de autoestima ou de inserção social – deve contribuir de forma especial para a ampliação das condições de liberdade. A entrevistada 3 disse que, durante a sua estada no PAC, conseguiu concluir o ensino fundamental, o que lhe permite ter mais chances de conseguir um emprego, pois todas as empresas de limpeza (onde ela quer trabalhar) exigem esse grau de instrução. A entrevistada 4 apontou que a maior

mudança foi ela poder sair do presídio e livrar-se do controle eletrônico: “Agora eu tirei a tornozeleira, vou no colégio para ver se consigo voltar a estudar e buscar um novo emprego”.

As mudanças nas relações familiares também são apontadas como decorrências de uma nova condição individual que contribui para alterar o comportamento e o comprometimento. “Até o tratamento da gente com a família mudou, pois antes [desempregado], chateados como estavam, não tinha muita convivência. Agora não, a gente pode conversar, fica melhor” (Entrevistado 1).

É significativo o relato de uma mãe que explicita, de forma emocionada – durante a entrevista, pediu licença para enxugar as lágrimas –, a mudança que teve com a sua família, principalmente com seus dois filhos:

[M]udou completamente a relação com a minha família, com o meu filho que tem 13 anos, antes eu tinha problemas com o Conselho Tutelar. Eu disse não, eu vou trabalhar e cuidar dos meus filhos. Antes eu estava relaxando. O PAC me ajudou a entender que tenho que colocar o meu filho na creche, garantir que o mais velho vai para escola, entende? O meu filho mais velho está bem na escola, no ano passado não me chamaram nenhuma vez. No ano passado, ele parou até de tomar o remedinho para os nervos. Eu agora estou bem, bem alinhada, bem focada, cuido bem dos meus filhos, tenho meus projetos para frente (Entrevistada 3).

O depoimento da mulher e mãe numa situação de vulnerabilidade social é estratégico pelo seu significado simbólico, retratando o papel, a missão e o poder silencioso e transformador das mulheres na rotina social, com mais destaque quando beneficiadas por políticas de assistência social. Assim acontece também com o *Programa Bolsa Família* (REGO; PINZANI, 2014) e, de modo decisivo, com o PAC.

Ao mostrarem o papel transformador das mulheres e ao denunciarem a sua rotineira exclusão ou não reconhecimento do conjunto do seu trabalho, Drèze e Sen (2015, p. 253-254) enfatizam:

Há, no entanto, evidências empíricas de que a divisão dos benefícios e das obrigações pode ser mais igualitária quando as mulheres, em especial as jovens, têm mais acesso, por exemplo, à escolarização e ao trabalho remunerado, e não ao trabalho doméstico não remunerado e não reconhecido. [...] Não é de surpreender, portanto, que as reduções nas taxas de natalidade tenham sido muitas vezes seguidas pelo aumento do status e poder das mulheres.

Superar determinado nível de vulnerabilidade pode, como já destacamos, alcançar questões específicas – individuais, econômicas, psicológicas e sociais:

[M]udou bastante.... Até amigo a gente não tinha, eu não vou em bodegas [bar], lancheria, lugar nenhum, então as coisas tinham ficado difícil, pois não conversava com ninguém. Agora tem os colegas de trabalho para conversar. Além de ter o trabalho que pode a gente mentalizar outro tipo de vida, além é claro da sacola do PAC, a gente ganha um ordenado [dinheiro], [...] não é muito, mas ajuda, dá pra deitar na cama e dormir, ao contrário de antes que a gente deitava mas não dormia. Ficava pensando o que vou fazer amanhã... não tenho de novo o que fazer (Entrevistado 1).

O retrato das conquistas operadas pelas políticas de assistência social compreendidas como um direito social e seu poder transformador demonstra o necessário envolvimento do Estado – no caso, o município de Passo Fundo –, que, de forma articulada e planejada e dispendo de recursos necessários, pode transformar substancialmente a vida de pessoas excluídas, torná-la mais enriquecida de sentido, realização e integração social. A recusa em postular ações com essas características ou a proposição e a preocupação com o sofrimento das pessoas são decisões políticas que podem distinguir um líder, formar outros e, principalmente, dinamizar o funcionamento de uma sociedade. O vigor da democracia, além da sua estrutura jurídica, tem sua legitimidade quando funciona para todos, especialmente para as vítimas da exclusão social, do individualismo e da voracidade dos mercados.

## 5 Considerações finais

As políticas públicas e os programas sociais são importantes estratégias de produção de conhecimento na medida em que contribuem para a superação de ameaças à realização pessoal, às relações sociais, ao equilíbrio social e ao ambiente natural. As conquistas operadas na CRFB precisam ser concretizadas no cotidiano, especialmente no das pessoas em situação de vulnerabilidade. A compreensão sobre a natureza, a identidade e o poder transformador da assistência social é marco irrenunciável para a construção da justiça no Brasil.

O *Programa Apoiar e Comprometer* está inserido nessa compreensão e representa a concretização dos objetivos legais e a afirmação do sentido, vigor e dinamismo da herança de Sen sobre o sentido da vida humana, da condição de agente e do valor da liberdade num contexto de desenvolvimento humano e social equitativo e sustentável.

As situações de injustiça ou de vulnerabilidade excluem as pessoas das relações normais da comunidade, por negar-lhes o acesso ao trabalho, às condições de saúde, à moradia digna, além da expressão dos sentimentos

e de canais de participação e decisão – direitos fundamentais sem os quais não existe cidadania.

A progressão de um estado de exclusão para a condição de agente depende de um conjunto de indicativos conectados com as preferências individuais, a tradição cultural, as disposições sociais e condições naturais, não de uma métrica reduzida ao acesso a bens materiais ou ao progresso econômico-financeiro. Sen propõe uma abordagem centrada no desenvolvimento das capacitações (*capabilities*) como estratégia de desenvolvimento, transformação social e avaliação das políticas públicas.

Os depoimentos que destacamos retratam – tanto sob o ponto de vista simbólico, quanto sob o da experiência de vida real – a atuação decisiva das políticas de assistência social e seu poder de transformação da realidade das pessoas. O acesso ao emprego, mesmo em situação bastante limitada, produz inúmeros benefícios e impulsiona outras conquistas de igual teor transformador:

Surgiu a possibilidade de trabalhar nessa empresa terceirizada, eu larguei o programa e passei a trabalhar nesta empresa que presta serviço no Casa de Passagem<sup>10</sup> (Entrevistado 7).

Eu fiquei um ano no programa, agora faz 15 dias que eu consegui outro trabalho e saí do programa. Hoje eu trabalho numa oficina como auxiliar de limpeza. Eu não precisava ter saído naquele dia, mas eu fui lá, agradei a oportunidade que eles me deram e saí porque eu sei que tem muita gente esperando uma oportunidade (Entrevistada 8).

A análise do PAC demonstrou a necessidade de afirmar a responsabilidade do Estado com estratégias de identificação, acompanhamento e apresentação de “portas de saída” para a superação do sofrimento e de outras formas de exclusão. A missão dos governos é intransferível. Com igual relevância, afirmamos as categorias de Sen como referências essenciais para uma abordagem alternativa ao utilitarismo econômico, às políticas centradas no bem-estar social e em concepções de cunho transcendental.

A exclusão é alimentada pela ausência de políticas de desenvolvimento centradas na pessoa e numa concepção de desenvolvimento que alcance o conjunto da população. As políticas de assistência social, especialmente mediadas por programas que visam à superação de grave situação de exclusão, orientadas para o desenvolvimento humano e social, têm papel agregador e capaz de reverter estruturas tradicionalmente caracterizadas pelo clientelismo e pelo assistencialismo.

---

<sup>10</sup> *Casa de Passagem* é um programa mantido pela SEMCAS, que oferece pouso e alimentação para moradores em situação de rua ou para os que estão transitoriamente em Passo Fundo e não têm onde dormir.

## Sobre os autores

Henrique Aniceto Kujawa é doutor em Ciências Sociais pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, RS, Brasil; docente no mestrado em Arquitetura da Faculdade Meridional, Passo Fundo, RS, Brasil; bolsista de produtividade da Fundação Meridional, Passo Fundo, RS, Brasil.

E-mail: henrique.kujawa@imed.edu.br

Neuro José Zambam é doutor em Filosofia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS; pós-doutor em Filosofia pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, RS, Brasil; docente na área de Direito da Faculdade Meridional, Passo Fundo, RS, Brasil; coordenador do Centro Brasileiro de Pesquisas sobre a Teoria da Justiça de Amartya Sen.

E-mail: neurojose@hotmail.com

## Como citar este artigo

(ABNT)

KUJAWA, Henrique Aniceto; ZAMBAM, Neuro José. O Programa Apoiar e Comprometer no município de Passo Fundo (RS): dimensões do desenvolvimento e condição de agente segundo Sen. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 56, n. 224, p. 167-186, out./dez. 2019. Disponível em: [http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/224/ril\\_v56\\_n224\\_p167](http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/224/ril_v56_n224_p167)

(APA)

Kujawa, H. A., & Zambam, N. J. (2019). O Programa Apoiar e Comprometer no município de Passo Fundo (RS): dimensões do desenvolvimento e condição de agente segundo Sen. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 56(224), 167-186. Recuperado de [http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/224/ril\\_v56\\_n224\\_p167](http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/224/ril_v56_n224_p167)

## Referências

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2019a]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.Htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.Htm). Acesso em: 1<sup>a</sup> out. 2019.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993*. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2019b]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm). Acesso em: 2 out. 2019.

DANTAS, Juliana Grasiela da Silva. A assistência social no Brasil: da benemerência ao direito. *Socializando*, [Aracati], ano 3, n. 1, p. 105-113, jul. 2016. Disponível em: [https://www.fvj.br/revista/wp-content/uploads/2016/07/Socializando\\_2016\\_9.pdf](https://www.fvj.br/revista/wp-content/uploads/2016/07/Socializando_2016_9.pdf). Acesso em: 2 out. 2019.

DISTÂNCIA entre mais ricos e pobres aumentou em 2018, aponta ONG. *G1*, [Rio de Janeiro], 21 jan. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/01/21/distancia-entre-mais-ricos-e-pobres-aumentou-em-2018-aponta-ong.ghtml>. Acesso em: 2 out. 2019.

DRÊZE, Jean; SEN, Amartya. *Glória incerta: a Índia e suas contradições*. Tradução Ricardo Dominelli Mendes, Laila Coutinho. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

KUJAWA, Henrique Aniceto; ZAMBAM, Neuro José. Conquista da moradia no loteamento Canaã em Passo Fundo, Brasil. *Mercator*, Fortaleza, v. 17, n. 17.031, p. 1-15, 2018. DOI:

<http://dx.doi.org/10.4215/rm2018.e17031>. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/mercator/v17/1984-2201-mercator-17-e17031.pdf>. Acesso em: 2 out. 2019.

PASSO FUNDO. *Lei nº 5.009, de 18 de setembro de 2013*. Institui o Programa de Inclusão Produtiva no município de Passo Fundo, denominado de Programa Apoiar e Comprometer – PAC e dá outras providências. Passo Fundo: LeisMunicipais, 2013. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/passou-fundo/lei-ordinaria/2013/501/5009/lei-ordinaria-n-5009-2013-institui-o-programa-de-inclusao-productiva-no-municipio-de-passou-fundo-denominado-de-programa-apoiar-e-comprometer-pac-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 2 out. 2019.

REGO, Walquiria Leão; PINZANI, Alessandro. *Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania*. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Ed. Unesp, 2014.

SEN, Amartya. *A ideia de justiça*. Tradução: Denise Bottmann, Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

\_\_\_\_\_. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

\_\_\_\_\_. *Sobre ética e economia*. Tradução: Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

ZAMBAM, Neuro José; KUJAWA, Henrique Aniceto. As políticas públicas em Amartya Sen: condição de agente e liberdade social. *Revista Brasileira de Direito*, Passo Fundo, v. 13, n. 1, p. 60-85, jan./abr. 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.18256/2238-0604/revistadedireito.v13n1p60-85>. Disponível em: <https://seer.imed.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/1486/1098>. Acesso em: 2 out. 2019.