

Para além da justiça distributiva

A pobreza e a desigualdade social são estruturais na nossa economia, seja qual for a maneira como se manifestam em termos da questão social ao longo da história brasileira. Apesar dos avanços nos últimos anos, persiste um vazio no debate sobre o que seja desenvolvimento sustentado com inclusão social. O desafio atual tem sido o de articular políticas sociais e econômicas, de forma que estas últimas também sejam ditadas pelos parâmetros dos direitos sociais. No centro dos problemas enfrentados pelos programas recentes de transferência de renda com co-responsabilidade das pessoas beneficiárias, está a autonomia de cidadãos e cidadãs em situação de extrema pobreza ante a presença normatizadora do Estado.

Amélia Cohn*

É consenso entre pesquisadores e pesquisadoras da área social que, independentemente das formas como aparece na sociedade, a pobreza no Brasil segue uma trajetória particular como problema social a ser enfrentado pelo Estado. Conhecer seus traços essenciais é importante para que se entendam as complexas questões enfrentadas pela sociedade brasileira nos últimos anos, para tentar dar conta da “nova” e da “velha pobreza”. O primeiro problema é o da associação entre políticas de combate à pobreza e políticas de promoção da cidadania. O tema levanta a relação entre a lógica da igualdade e a da emancipação, ou seja, de um lado as políticas de combate à pobreza que buscam diminuir a desigualdade social no país e de outro as políticas sociais para a construção da cidadania. Isso significa que tais políticas precisam enfrentar nossa dupla tradição: um traço assistencialista (que nega os direitos sociais) e, ao mesmo tempo, um traço clientelista e controlador das pessoas pobres.

Desde Getúlio Vargas, em 1930, a pobreza tornou-se um tema de políticas específicas do Estado na regulação das relações entre capital e trabalho, formuladas a partir da ótica da construção de um Estado nacional e de um projeto de industrialização. Desse período data a fundação do nosso sistema de proteção social, estreitamente articulado com a legislação trabalhista e sindical, formando-se o famoso tripé (Estado nacional, industrialização e leis trabalhistas) que permitiu, no processo de modernização do país, incorporar determinados interesses das classes assalariadas – as pessoas pobres de

então, reconhecidas como tais – de modo subalterno aos interesses do capital e filtrados a partir de um projeto nacional.

As décadas sucessivas de crescimento e desenvolvimento econômico via substituição de importações vieram acompanhadas de políticas que instituíram no país a “cidadania regulada” (ver Santos, 1971), isto é, um padrão de extensão de direitos sociais vinculado à condição de assalariados(as), configurando-se, em consequência, como privilégios de determinados segmentos dessa classe de trabalhadores e trabalhadoras, que têm acesso a esses direitos por meio de um sistema contributivo compulsório, cujo pré-requisito é a inserção no mercado de trabalho.

No decorrer das décadas do período desenvolvimentista, que se esgotou no início da década de 1980, a questão social não foi identificada como relativa à pobreza, uma vez que era inerente à própria concepção daquele modelo a interpretação de que o desenvolvimento social se daria automaticamente com o desenvolvimento econômico, pela incorporação à economia das pessoas excluídas do mercado formal de trabalho. Nesse período, o crescimento econômico vinha acompanhado da promessa da mobilidade social dos indivíduos, constituindo a política econômica um antídoto à marginalidade social.

A carteira de trabalho significava o passaporte para o acesso ao sistema de proteção social brasileiro, cabendo à filantropia ou a serviços residuais do Estado a cobertura de direitos mínimos a quem era extremamente pobre. A pobreza não se configurava como um fenômeno estrutural da nossa sociedade, e o papel estabelecido para as políticas sociais consistia em criar condições ao desenvolvimento da economia. Daí, por exemplo, a prioridade atribuída à educação e à saúde, na perspectiva de gerar um contingente de pessoas qualificadas para o mercado de trabalho para desempenhar funções no novo padrão tecnológico de produção que estava sendo montado, em particular, no parque industrial brasileiro.

Um estudo recente, feito por Guilherme Costa Delgado (2004), sobre a gênese e a reprodução

da economia de subsistência no Brasil¹ mostra como, em apenas meio século (1930–1980) de crescimento industrial do país, ocorreu um processo de urbanização do conjunto da sociedade brasileira, absorvendo nas metrópoles e nas cidades de médio porte um imenso contingente demográfico do chamado setor de subsistência rural. Delgado chama a atenção, no entanto, para o fato de que essa transposição demográfica da população agrícola para o meio urbano não se traduziu tão-somente num crescimento da massa assalariada do setor urbano, mas também num enorme contingente de trabalhadores e trabalhadoras sem vínculo com a economia formal.

A análise reforça o que outros estudos igualmente recentes sobre a pobreza no Brasil vêm demonstrando: tanto ela quanto a desigualdade social, independentemente de como se manifestam em termos da questão social ao longo da nossa história, são estruturais na nossa economia (Rocha, 2003; Pochmann e Amorim, 2003), delas fazendo parte a informalidade, a economia de subsistência, o desemprego e inúmeras formas de estratégias de sobrevivência. Não é de se espantar, portanto, que durante a década de 1970, já estando completo aquele ciclo de crescimento industrial de meio século calcado no modelo desenvolvimentista, verifica-se uma extensão de determinados direitos previdenciários desvinculados do mercado formal de trabalho, até mesmo da contribuição compulsória, como no caso dos trabalhadores e das trabalhadoras rurais.

Espaço recente na agenda pública

No início da década de 1990, surgiu uma expressão mais contundente da pobreza: as pessoas pobres passaram a ser denominadas “descamisadas”

* Docente do Departamento de Medicina Preventiva da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo (FMUSP), pesquisadora do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (Cedec), professora colaboradora do Mestrado em Saúde Coletiva da Universidade Católica de Santos (Unisantos).

1 Segundo o autor, caracteriza-se por um “conjunto de atividades econômicas e relações de trabalho que propiciam meios de subsistência e/ou ocupação para uma parte expressiva da população, mas tais relações não são reguladas pelo contrato monetário de trabalho assalariado, nem visam primordialmente à produção de mercadorias ou de serviços mercantis com fins lucrativos” (p.22).

pelo presidente eleito, Fernando Collor de Mello, que trouxe ao discurso político oficial os segmentos miseráveis da população, mas sem que isso se traduzisse numa agenda pública de ação do Estado. Só nos governos posteriores a pobreza voltou a ganhar importância na agenda pública, mais particularmente a partir do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, com o Programa Comunidade Solidária.

Portanto, apenas a partir do fim da primeira metade da década de 1990, as políticas sociais passaram a ser formuladas levando-se em conta a pobreza como questão social. Não se pode deixar de registrar, no entanto, que isso foi antecedido por uma série de experiências de governos municipais em toda a área social (entre elas saúde, educação e assistência social) e programas de transferência de renda que precederam programas federais similares, como o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação e outros.

A partir de 2003, acentuou-se a tendência de a questão social assumir um papel de maior centralidade na agenda pública, no que se refere às políticas macroeconômicas, à busca de metodologias de diagnósticos e medidas da pobreza e da desigualdade social ou ao debate sobre os programas de combate à pobreza implementados pelo governo Lula, como o Fome Zero e o Bolsa Família. Apesar dos avanços nessa área, vem ocorrendo um enorme vazio em relação às discussões acerca do desenvolvimento social, no contexto atual – ou, em outras palavras, do desenvolvimento sustentado com inclusão social.

Paradoxalmente, isso não significa que, do ponto de vista teórico-conceitual, a pobreza e a desigualdade social não continuem a ser objeto de preocupação de estudiosos e estudiosas (Rocha, 2003; Henriques, 2000; Schwartzman, 2004; Campos *et al.*, 2003; Kerstenetzky, 2001). Ao contrário, a literatura brasileira é cada vez mais rica nessa área e, atualmente, tende a se desdobrar em duas grandes linhas, presentes na formulação das políticas sociais do atual governo. A primeira delas tem como principal preocupação os desafios para mensurar a pobreza de maneira precisa, gerando, em consequência, formulações de políticas e programas de combate orientados pela ótica da precisão em atingir seu público-alvo – as pessoas pobres e as extremamente pobres –, com baixo custo e grande eficiência operacional. A segunda enfatiza a dimensão da cidadania e da conquista dos direitos sociais por parte dos segmentos pobres da população, acentuando o caráter público de tais políticas e programas. A partir da ênfase nessas políticas, será feito a seguir o balanço das políticas de combate à pobreza desse período mais recente.

'Diádes contraditórias'

É também consenso entre especialistas da área social que o período mais recente vem apresentando uma melhoria significativa de determinados indicadores sociais, principalmente saúde e educação. É necessário fazer um esforço não só em termos conceituais sobre pobreza, desigualdade

e condições para seu enfrentamento, mas também em relação à conformação de um conjunto de políticas sociais que desenhem uma rede de proteção social para superar os brutais patamares de pobreza e de desigualdade vigentes.

Não é de se espantar, portanto, a existência de uma profusão de estudos e debates sobre a configuração da pobreza na realidade brasileira, mais recentemente enriquecida pela incorporação de estudos e reflexões sobre a parcela rica no país.² Dentre essa produção, pode-se destacar, por exemplo, a de Campos, Pochmann, Amorim e Silva (2003), que enfatiza o capitalismo brasileiro de 1960 a 1980 como portador de um “grande charme” explicitado no fenômeno da mobilidade social que ocultou um “violento processo de crescimento na desigualdade de renda e a incapacidade de banir a velha exclusão social”.

Os autores enfatizam como esse padrão mudou radicalmente entre as décadas de 1980 e 2000, quando a evolução da exclusão social passou a combinar baixa expansão das atividades econômicas com avanços significativos no processo de democratização política do país (Campos *et al.*, 2003). Temos, então, no país, segundo os autores, dois períodos distintos na trajetória da articulação entre economia e política, que denominam “diádes contraditórias”: o primeiro (de 1960 a 1980) caracterizou-se pela acentuada expansão econômica e um regime político autoritário; e o segundo (de 1980 a 2000) promoveu baixa expansão econômica e avanços significativos no regime político democrático.

A presença dessas “diádes contraditórias” no cenário brasileiro, por sua vez, trouxe grandes implicações para os processos de exclusão e de desigualdade sociais. No primeiro período, ampliaram-se as desigualdades socioeconômicas, ao mesmo tempo que, paradoxalmente, ocorreu uma melhoria dos indicadores sociais e prevaleceu o discurso da impossibilidade de se promover uma distribuição mais justa da renda. Já o segundo período foi marcado por um avanço acelerado da “nova” exclusão social, fruto da ausência de um crescimento econômico sustentado, ao mesmo tempo em que se retomou o regime democrático e se fortaleceu a organização dos distintos setores da sociedade.

É importante frisar que esses 40 anos foram marcados por um mesmo fenômeno: a diminuição significativa do percentual da renda do trabalho

no total da renda nacional, acompanhada de uma queda acentuada do poder de compra do salário mínimo e do aumento da concentração de renda no país. Segundo dados dos Censos Demográficos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o percentual da renda do trabalho no total da renda nacional passou de 55,5%, em 1960, para 50,0%, em 1980, e para 37,2%, em 2000. O índice do poder de compra do salário mínimo caiu de 100,3 para 61,78 e 32,71 nesses mesmos anos. Já a relação entre a renda média *per capita* da parcela dos 10% mais ricos e a dos 40% mais pobres apresentou comportamento inverso, passando de 13,5 para 20,3 e 21,2, conforme a tabela abaixo.

	1960	1980	2000
% da renda do trabalho/renda nacional	55,5	50,0	37,2
% do emprego formal/total da ocupação	19,6	45,4	42,7
Índice do poder de compra do salário mínimo	100,3	61,78	31,71
10% + ricos / 40% + pobres	13,5	20,3	21,2

Fonte: IBGE (*apud* Campos *et al.*, 2003, p. 39).

Para não ficarem fadadas ao âmbito circunscrito da assistência social ou do alívio imediato da pobreza, as políticas sociais têm de assumir, na atual conjuntura, duas funções. Uma delas é o papel clássico de regulação social, vale dizer, de diminuição dos conflitos sociais que a desigualdade e a pobreza produzem. A outra é de serem efetivamente redistributivas, quer do ponto de vista da riqueza produzida socialmente, quer da perspectiva de criarem mecanismos para que os indivíduos em situação de pobreza e de vulnerabilidade social tenham condições de suplantarem essa situação, uma vez que não contem mais com políticas sociais estatais de suporte para sua sobrevivência imediata.

Exclusão e vulnerabilidade

A pobreza, durante o período de 1960 a 1980, era concebida fundamentalmente como sinônimo de *carência* de determinados segmentos sociais, no que diz respeito ao acesso a patamares de renda condizentes com a satisfação de um conjunto de necessidades sociais básicas e também a determinados serviços sociais básicos, em particular, educação e saúde. Na década de 1980 e, mais acentuadamente, na de 1990, tanto na literatura sobre o tema como nos próprios discursos oficiais, verifica-se a presença crescente do conceito de *nova pobreza*, destinado a caracterizar a situação daqueles setores que sofreram um processo de empobrecimento mais recente, em contraposição à *pobreza estrutural*, característica daquele “charme” do nosso capitalismo, antes referido.

Ao conceito da *nova pobreza* associam-se outros dois – o de *exclusão social* e o de *vulnerabilidade social* –, tendo em vista as configurações sociais mais recentes da questão social no Brasil, embora esse fenômeno não seja estritamente

2 Quanto à profusão de debates sobre o tema da pobreza e da desigualdade social, registre-se o Fórum Nacional, promovido pelo Instituto Nacional de Altos Estudos (Inae) em setembro de 2004 sobre o tema, e para o qual redigi um artigo que serve de base para este texto. Quanto aos estudos sobre as pessoas ricas no país, além dos trabalhos publicados por Elisa Reis sobre como as nossas elites percebem a pobreza e a desigualdade (ver, por exemplo, Reis, 2000) e da recente publicação de Campos *et al.* (2004) sobre o “atlas dos ricos no país”, há textos publicados pelo Ipea, como o de Medeiros (2004).

brasileiro ou latino-americano. Na perspectiva da *exclusão social*, a pobreza é entendida como um fenômeno de marginalização de determinados segmentos sociais do processo de crescimento econômico, que geralmente atinge pobres com baixo nível de escolaridade, negros(as) e mulheres.

Já o conceito de *nova exclusão social* refere-se ao processo de marginalização social que vem atingindo os segmentos sociais até então *incluídos socialmente* e relativamente protegidos de cair na situação de pobreza. A exclusão social torna-se um fenômeno mais abrangente, envolvendo as esferas econômica, política, cultural e social da rede de sociabilidade dos indivíduos. A partir dessa ampliação, o conceito de exclusão social remete-se ao de *vulnerabilidade social*, ou de *grupos socialmente vulneráveis*, ou, ainda, de *grupos em situação de risco* (Cohn, 2003).

Quanto às necessidades sociais básicas, verifica-se um processo de naturalização da desigualdade social, que deriva, em países periféricos de modernização recente, como é o caso do Brasil, na produção de subcidadãos e subcidadãs. Esse fenômeno de massa tem duas interpretações: uma vê suas raízes na herança pré-moderna da nossa sociedade e a outra o percebe como consequência do processo de modernização de grandes proporções pelo qual passou o país.

No último caso, que coincide com a análise aqui feita, a representação social e política sobre a exclusão social estaria vinculada aos valores e às instituições modernas prevalentes no mundo, e por nós importados, nos quais se destaca a impessoalidade. Isso torna difícil a sua percepção na vida cotidiana e traz sérios obstáculos – desde os orçamentários e estritamente técnicos aos provenientes de nossa tradição política clientelista e patrimonialista – à tarefa de definir e implementar políticas sociais de combate à pobreza e de emancipação dos segmentos socialmente vulneráveis.

Conforme observa Jessé de Souza, “para que haja eficácia legal da regra de igualdade, é necessário que a *percepção da igualdade na dimensão da vida cotidiana* esteja efetivamente internalizada” (2004, p. 87, grifo nosso). Em geral, isso não ocorre nos países periféricos. Embora o autor esteja tratando das políticas públicas e das formas de regulação social por meio de redes de proteção social, essa perspectiva ajuda a entender como, no caso brasileiro, a definição que vem norteando as políticas sociais foi e continua sendo regida pela ótica da satisfação de níveis mínimos de necessidades sociais. Assim, em vez de promover maiores graus de igualdade social, gera uma enorme diferença quanto ao acesso aos serviços sociais básicos de qualidade a favor da parcela rica da população, em detrimento da pobre (Souza, 2004).

Dá a importância de todo e qualquer projeto de desenvolvimento sustentado com inclusão social incorporar, como núcleo central, a dimensão da esfera pública. Numa sociedade na qual a tradição histórica é caracterizada por políticas clientelistas e assistencialistas, a consolidação de espaços que fortaleçam a presença dos segmentos

sociais e do controle exercido por cidadãos e cidadãs sobre as políticas públicas, e neste caso em particular sobre as políticas sociais, torna-se fundamental para a constituição de um sistema de proteção social mais justo e ativo.

Políticas de longo prazo

É necessário refundar o que se entende por *desenvolvimento social*. No período desenvolvimentista, o termo “questão social” denominava os problemas oriundos das condições sociais da população pobre, num contexto em que o desenvolvimento econômico a incorporaria ao mercado formal ou mesmo informal da economia. Hoje, o termo “questão social” tende a designar uma concepção particular que, quando referida ao âmbito econômico teórico, segue o modelo neoclássico, e, quando referida ao âmbito de como organizar a sociedade, adota o modelo neoliberal, no qual o mercado e a liberdade individual passam a ocupar um lugar central.

Por sua vez, porém, essa concepção vem sendo construída no âmbito de um projeto de reorganização integral da sociedade, que Laurell (2000) identifica como o assim denominado “modelo neoliberal”. Para ele, existem duas variantes dessa nova noção de desenvolvimento social: a *ortodoxa*, na qual prevalece a idéia de combate à pobreza com programas específicos, e a do *desenvolvimento humano e de inversão no capital humano*, centrada na função do desenvolvimento social como um conjunto de mecanismos gerador de condições de igualdade de oportunidades para a competição dos indivíduos do mercado. A partir das duas últimas décadas, prevalece a definição de questão social como problemas advindos das condições de vida da população, em especial aqueles gerados pelas graves condições de pobreza e pela falta de acesso a um mínimo de proteção social para a satisfação das necessidades humanas desses segmentos da população pobre.

Não se trata, porém, de qualquer pobreza, mas de uma *extrema e massificada* (Campos, 2000). Esse fenômeno não pode ser confundido com a desigualdade social. Nos países latino-americanos, não se vislumbra taxas de crescimento sustentado que permitam por si sós, pela via do emprego, combater a pobreza extrema. Embora importante, não é suficiente “atenuar ao máximo a transmissão intergeracional da pobreza”, como propalam especialistas em políticas sociais filiados à corrente ortodoxa de desenvolvimento social.

No centro da questão, uma vez mais, está a forma de definir um conjunto de programas de política social de Estado inspirados numa visão de longo prazo, mas que também apresente resultados a curto e médio prazos. É nesse sentido que as políticas sociais não se constituem tão somente em um conjunto de políticas específicas, no qual cada uma responde isoladamente a uma necessidade social identificada (no geral, por especialistas em cada uma das áreas setoriais),

mas sim em um conjunto de ações e programas apresentando uma matriz básica que articule inclusão e emancipação social.

Não por acaso, na literatura a respeito do tema, sobretudo nos textos mais recentes, são identificados três regimes de políticas sociais: o *liberal clássico* (e sua variante atual, o *neoliberal*), o *conservador corporativo* e o *social democrata*. Cada um deles apresenta uma relação e uma articulação distinta entre as três instituições sociais envolvidas nessas políticas – o Estado, o mercado e a família –, identificadas por vários autores como o “triângulo do bem-estar social” porque estão sempre presentes em qualquer regime, variando apenas o peso da presença de cada uma e a articulação entre elas.

Independentemente de cada concepção de política de desenvolvimento social, nas economias capitalistas, ela possui um mecanismo de compensação e/ou de superação da pobreza, sem, no entanto, poder dispensar a criação de empregos, envolvendo, desse modo, políticas de crescimento econômico. Exatamente nesse ponto, verifica-se que a diferença entre o aumento do desemprego e o crescimento da desigualdade e da pobreza é explicado pelo *marco institucional* da presença ou não de uma rede de proteção social para as vítimas dos ciclos econômicos, incluindo, no nosso caso, as vítimas das medidas de ajuste estrutural da economia.

Direitos sociais e co-responsabilidade

Outro elemento fundamental quando se pensa a questão social da pobreza e da exclusão social da perspectiva do desenvolvimento social é a sua dimensão política propriamente dita, exatamente porque esse conceito, por ser amplo o suficiente para comportar vários significados, traduzindo distintas conotações econômicas, jurídicas e sociais, traz sempre consigo uma associação natural com o tema da pobreza.

Apesar disso, a literatura sobre o tema revela divergências radicais quando se busca determinar se as pessoas são pobres por não terem habilidades suficientes para superarem sua condição, ou porque, mesmo as possuindo, enfrentam uma organização social cuja estrutura não apresenta canais que possibilitem sua mobilidade social ascendente. Se, no primeiro caso, o foco privilegiado de ação passaria a ser o sistema educacional, no segundo, está em jogo um redesenho da estrutura produtiva e da execução de políticas públicas promotoras de uma mobilidade social ascendente, vale dizer, do que podem ser denominadas políticas de bem-estar.

Dessa forma, a satisfação das necessidades sociais da população (em particular, a das pessoas que estão em um contexto de pobreza massificada) e a promoção do desenvolvimento social passam a estar estreitamente associadas à capacidade de o sistema econômico gerar riqueza. Essa capacidade pode ser de dois tipos: a que enfatiza a capacidade individual, o assim denominado capital humano (sendo a educação um de seus

principais pilares); e a que destaca a capacidade tecnológica do próprio sistema econômico, envolvendo mudanças significativas, no que diz respeito aos meios de produção e ao capital.

Nesse ponto, a questão social da pobreza e da exclusão social assume um papel importante, uma vez que as pessoas pobres não têm habilidades suficientes para o exercício da cidadania, para se comportarem como agentes econômicos eficazes no mercado, e tampouco detêm conhecimentos para alcançar um entorno vital com elevada qualidade de vida. É exatamente por isso que a tradução imediata da pobreza passa a ser a exclusão social, traduzida também como exclusão da prática dos direitos de cidadania, da participação nos processos geradores e redistributivos de bens econômicos, além das distintas instâncias e dos espaços deliberativos das sociedades, que demandam determinados níveis de educação e de informação para se efetivar.

Daí a importância da ideia de políticas sociais associadas à construção da cidadania como um processo de *habilitação substantiva* ao desenvolvimento das capacidades dos indivíduos, para se organizarem tanto na defesa e na representação de seus interesses de forma efetiva e eficiente como na produção de bens econômicos, sendo capazes de aproveitar possíveis acessos a formas sustentadas de geração de renda e, ainda, de participar das esferas e das redes societárias. Só assim, em sociedades com alto grau de desigualdade, como a brasileira, os direitos reconhecidos legal e juridicamente podem transformar-se em direitos efetivos, compondo, de forma articulada, as políticas sociais, desde que pautadas pela promoção do bem-estar social, de forma igualitária, para todos os membros da sociedade.

Nessa perspectiva, programas e políticas sociais com a co-responsabilização de beneficiários e beneficiárias (as assim denominadas condicionalidades) podem vir a constituir um pilar fundamental na construção de um sistema de proteção social voltado ao bem-estar da sociedade, mas desde que articulem de forma criativa e virtuosa Estado, mercado e família (ver box na página 54). Para tanto, uma primeira condição fundamental é que não fiquem restritos à necessidade, tão bem exercitada pela economia. Se assim for, eles tendem a reforçar tão-somente a dimensão do direito individual, em detrimento do direito social. Isso explica o imperativo de que sejam regidos por outros parâmetros, referentes à justiça distributiva, transformando-se num sistema de proteção social ativo que atua sobre as relações socioeconômicas quando um dos pilares centrais dos Estados de Bem-Estar Social, a relação de pleno emprego, não está mais presente no cenário das economias capitalistas.

Apenas dessa forma, esse conjunto de políticas poderá ter êxito quanto à sua capacidade de atuar sobre a superação da pobreza, uma vez que terá de dar ênfase às denominadas “portas de saída”, isto é, às políticas complementares voltadas ao aumento da habilidade e da capacidade dos

indivíduos para aproveitarem possíveis acessos a fontes de renda autônomas e sustentadas, contribuindo assim para a construção de sua autonomia em relação ao Estado e aos benefícios sociais vinculados aos programas de transferência de renda.

Quanto às condicionalidades, em geral, elas se concentram em associar o acesso aos benefícios e serviços ao cumprimento de determinados compromissos, tais como: a frequência escolar e aos serviços de saúde para crianças e gestantes da família, e a retirada de filhos e filhas de atividades de trabalho. No caso brasileiro, existe ainda a vantagem de essa vinculação estar associada ao acesso a direitos universais inscritos na Constituição de 1988. No entanto, se de um lado isso

fortalece o acesso da população pobre à saúde e à educação (pelo menos nos níveis básicos), tal processo não está livre de contradições, no que diz respeito à valorização da dimensão política da vida cotidiana (ver box abaixo).

Da igualdade à emancipação

As políticas sociais têm que considerar uma realidade na qual não se trata simplesmente da questão da pobreza, e sim de uma pobreza extrema massificada. Entre as políticas sociais desenvolvidas nos últimos dois anos, os programas de transferência de renda assumem um lugar de especial importância para o seu enfrentamento. No entanto, deve-se indagar se eles vêm partindo

A perspectiva de beneficiários e beneficiárias

Não resta dúvida de que a expectativa dos(as) beneficiários(as), ao contrário do que se afirma correntemente, é o acesso a uma atividade que lhes garanta uma fonte de renda regular e sustentável, sempre referida como “trabalho”. De fato, pesquisa realizada com beneficiários(as) do Programa Renda Mínima do município de São Paulo (Cohn *et al.*, 2003) revela que, para essas pessoas, o benefício é bem-vindo, porém o ideal seria uma política que criasse emprego, porque: “O trabalho dignifica o homem, e não é porque ele não trabalha que não merece respeito, mas sem trabalho ele fica fora da sociedade”. Mas só o trabalho não resolve, porque não se trata de qualquer um, pois: “É muito diferente uma pessoa que tem carteira assinada e outra que não tem; se você vai fazer uma compra, chega no lugar e não tem carteira assinada, tudo é mais difícil”.

Ao mesmo tempo, seja no caso do recebimento de benefício em renda ou do acesso a serviços essenciais, isso é um direito quando vale para todas as pessoas “necessitadas”: “Se a Prefeitura fez esse benefício para toda a comunidade, eu acho que é um direito do cidadão, desde que ele precise. Todos precisam, mas aqueles que têm a prova de que precisam [...]”. Também chama atenção a importância da escola e das lides domésticas na ocupação dos indivíduos e na perspectiva de ser “socialmente útil”. A escola é vista como espaço que protege as crianças dos perigos da rua, e a escolaridade, como algo necessário para que “os filhos não tenham o mesmo destino dos pais”.

Por fim, merecem destaque as condicionalidades que, se trazem a dimensão da co-responsabilidade, também carregam um lado sombrio, que pode reforçar nossa cultura social autoritária e punitiva. Tomando como exemplo o Programa Bolsa Família, são frequentes os casos em que a mãe, sabendo da obrigatoriedade da frequência escolar, conta: “Segunda-feira mesmo, ele disse que não ia para a escola. Queria soltar pipa. Foi preciso apanhar para ir à escola...”.

Verifica-se o perigo da extrapolação da presença do Estado no espaço privado, normatizando-o a partir de uma racionalidade pública em detrimento das estratégias de sobrevivência escolhidas pelos indivíduos e, também, de sua rede de solidariedades. Exemplo disso foi uma *denúncia anônima* (grifo nosso), a partir da qual uma mãe de família recebeu a visita de uma assistente social, funcionária municipal, que a teria obrigado a deixar de trabalhar nos fins de semana para não deixar os filhos sozinhos. A mãe teve de “escolher entre o trabalho e os filhos”. Diante da ameaça da perda da guarda destes, desistiu do trabalho dos fins de semana, perdendo, assim, a única fonte de renda relativamente estável que a família possuía. “O jeito é eu ficar dentro de casa, enquanto [fulano, o marido] procura serviço para ficar. Porque, por enquanto, ele não é fichado, trabalha só fazendo bico”.

Outra face do ponto de vista de beneficiários e beneficiárias do programa pode ser observada, no entanto, quando uma mãe de família de um município pernambucano afirma que sua vida mudou muito com o Programa Bolsa Família, porque, além de ter o cartão que lhe dá acesso ao banco, ele lhe traz a dignidade de poder comprar a comida para sua família, e com isso ela não precisa “agradecer e dizer ‘muito obrigada’ por um prato de comida de arroz com palha e feijão bichado”.

Aqui se torna oportuna a análise de Nogueira (2001) quando advoga a tese da necessidade do resgate da dimensão política propriamente dita na implementação das políticas públicas, uma vez que a dimensão burocrático-administrativa vem avançando em detrimento daquela, o que faz com que prevaleçam análises e padrões de definição de prioridades pautados por questões operacionais, restringindo-se aos estreitos limites da equação custo/efetividade, no lugar de negociações entre interesses divergentes ou diferenciados, traduzindo-se, assim, no que o autor designa como sendo a predominância da “política dos técnicos” em vez da “política dos cidadãos”. ■

do princípio de não se constituírem num fim em si, em que pese seu traço de alívio imediato da pobreza, mas num instrumento particularmente valioso, por suas implicações econômicas e sociais, para combater, de forma conseqüente, a superação da pobreza em nossa sociedade.

A promoção do desenvolvimento social exige políticas intersetoriais e capacidade do Estado de remodelar seus sistemas de proteção social e sua prática histórica de ação na área social, que sempre se caracterizou por dois traços fundamentais: do ponto de vista da gestão, por ações segmentadas e setorializadas, o que torna as políticas e os programas sociais competitivos entre si e sempre resultando na superposição dos públicos-alvo; e, do ponto de vista político, pelo seu traço clientelista, mesmo naqueles casos em que a descentralização das políticas sociais avançou, como ocorre no setor da saúde, que reproduzem a subordinação dos segmentos pobres da população à vontade das elites e sua dependência em relação ao Estado, na condição de clientela.

Sendo políticas que devam contemplar tanto a dimensão do alívio imediato da pobreza como a sua superação, os programas de transferência de renda com condicionalidades não devem ser concebidos como um fim em si mesmos, mas como instrumentos ou estratégias de um conjunto de políticas que permitam o enfrentamento conseqüente da questão social da pobreza. E de outro lado, não devem ter caráter impositivo e punitivo, mas permitir o acesso a bens e serviços essenciais, de caráter universal, que possibilite a transformação dessas pessoas de meros beneficiários(as) em cidadãos e cidadãs.

Não se trata de conceber as políticas de transferência de renda como panacéia para a questão social da pobreza, da desigualdade e da exclusão sociais, muito menos de substituir o padrão clássico de inserção dos indivíduos na sociedade via trabalho, mas, sim, assumi-las pelo que são: políticas e programas que, apesar de terem um caráter redistributivo, trazem consigo a possibilidade de se transformarem em medidas estruturantes de um novo padrão de relações socioeconômicas. Nesse ponto específico, ganha especial relevo a sua articulação com um conjunto de programas e políticas das outras esferas do Estado, que respondam ao desafio maior de como incorporar a igualdade para além da justiça distributiva impressa nas políticas sociais até então conformadas pela situação de pleno emprego.

Aqui se frisa que o parâmetro a reger as políticas e os programas de transferência de renda não deve ser a *lógica da igualdade*, por não contemplar a justiça distributiva e reduzi-la à necessidade (ou ao grau de carência dos indivíduos), mas a *lógica da emancipação*. Como conseqüência, perde sentido a freqüente dicotomia entre políticas econômicas e políticas sociais, já que estas sempre apresentam um forte componente econômico e aquelas um forte componente social. Perde também sentido entender as políticas sociais como compensatórias das desigualdades

geradas pelo mercado. O desafio atual consiste exatamente em como articulá-las, imprimindo às políticas econômicas um novo sentido, devendo elas também ser ditadas pela ótica dos parâmetros dos direitos sociais.

Contradições e ambigüidades

O conjunto de iniciativas do governo Lula no combate à pobreza e à desigualdade social não significa necessariamente que se tenha avançado de modo substancial no que se diz respeito a forjar um perfil do modelo de proteção social brasileiro. A construção de um novo espectro de ação pública do Estado na área social não está livre de contradições e ambigüidades, sobretudo quando se observa nossa tradição nessa área, marcada não só por uma setorialidade competitiva como por um forte traço clientelista, patrimonialista e corporativista, que a tornou incapaz de enfrentar a dinâmica reprodutiva da pobreza em nosso país, num contexto de agudas desigualdades sociais.

Entre essas contradições e ambigüidades, a primeira, e mais óbvia, reside no fato de o ambiente econômico não se constituir num bom parceiro nesse processo, pois, mesmo que se registrem curvas de crescimento da economia, elas não se traduzem na atualidade em geração de emprego e renda nos moldes clássicos da sociedade salarial, como antigamente era o caso de o emprego se configurar como um passaporte para o direito à saúde e à previdência social. Além disso, poucos entre esses programas estão relativamente ilesos à política de superávit fiscal, como o Bolsa Família (PBF), que conta com um “contingenciamento positivo” a seu favor, em virtude do contrato de empréstimo com o Banco Mundial.

A segunda contradição diz respeito à necessidade de se reverter a lógica de articulação das diferentes políticas de seguridade social, composta por uma vertente voltada ao mercado de trabalho (as pessoas incluídas) e outra à população excluída, funcionando como um espelho do mercado de trabalho e, assim, reforçando os direitos individuais em detrimento dos direitos sociais. O desafio aqui é como enfrentar esse traço, buscando uma nova articulação entre o sistema de previdência social e de proteção social – calcado nos direitos sociais e institucionalizado pela Constituição de 1988 – e a construção de novos direitos sociais a partir de políticas como o PBF, que não encontram respaldo imediato no contrato social vigente para se configurarem plenamente como políticas de direitos sociais, tema que vai muito além do seu caráter contributivo ou não.

Uma questão importante suscitada pela ênfase na promoção da construção da autonomia dos sujeitos sociais, por meio de políticas sociais, é a tendência verificada hoje na América Latina, e no Brasil em particular, de se implantar programas sociais que busquem sua clientela (como no caso do Programa Saúde da Família/PSF) e associem o acesso ao benefício ao cumprimento de determinadas condicionalidades voltadas à capacitação social de beneficiários e beneficiárias. Isso pode

interferir no modo como cidadãos e cidadãs se relacionam com o Estado, pois acaba misturando a esfera pública e a privada. De fato, não é desprezível a capilaridade social de programas como o PSF e o PBF, que trazem consigo um enorme potencial de levar o poder público a controlar e normatizar a vida privada dos indivíduos. Fica, assim, comprometida a qualidade da esfera pública como um espaço de construção de identidades autônomas com relação ao Estado.

O ponto aqui consiste num desafio bem preciso, que se traduz na questão fundamental: *como transformar essas políticas e programas sociais em instrumentos de construção de novas identidades sociais que não comprometam, nesse processo, a autonomia dos sujeitos sociais?* Se desconsiderarmos a ponderação de Amartya Sen, no sentido de que a falta de liberdade econômica, na forma da extrema pobreza, torna a pessoa presa fácil de outros tipos de violação da sua liberdade, o problema está em como torná-la autônoma na construção de sua identidade ante a capilaridade da presença normatizadora do Estado que essas políticas e programas trazem consigo.

Como são programas voltados aos segmentos mais pobres da população, na sua maioria absoluta à margem do mercado de trabalho formal ou informal, essas políticas constituem-se, inicialmente, em paralelo à sociedade do mercado de trabalho. Torna-se necessário, portanto, buscar mecanismos de inserção desses segmentos sociais a formas de acesso a fontes de renda, remetendo ao desafio de promover políticas econômicas ditadas pelos parâmetros dos direitos a um padrão digno de vida.

Daí porque não é suficiente fazer bons programas sociais de transferência de renda, saúde, educação, habitação, saneamento, emprego, entre outros, do ponto de vista de sua gestão, embora isso seja de fundamental importância, se o objetivo é o combate à pobreza da perspectiva de sua superação. Essa boa gestão – responsabilidade pública inerente ao Estado – deve estar necessariamente acompanhada da construção de uma esfera pública consolidada e favorecer a criação de espaços de construção de diferentes identidades e redes de solidariedades a partir da possibilidade que esses programas trazem consigo no estabelecimento de novos contratos de civilidade (Zaluar, 1997). Isso requer que se esteja atento para a configuração da cidadania para além do seu sentido universal e abstrato, buscando desvelar suas possibilidades e ambigüidades inscritas no próprio tecido social.

Redes de proteção proativas

Associar políticas sociais com desenvolvimento social, ou pensar a questão social da pobreza e da desigualdade articulada a um projeto de desenvolvimento social, demanda necessariamente que se pense o desenvolvimento como a ampliação da capacidade dos indivíduos, tal como afirma Sen (2004), para realizarem atividades livremente eleitas e valorizadas que lhes permitam exercer suas

funcionalidades, promovendo-se, assim, um desenvolvimento social que os torne cidadãos e cidadãs independentes do Estado, e não clientes deste. Para isso, só buscando uma nova equação entre as *políticas dos políticos*, as *políticas de técnicos e técnicas* e as *políticas dos cidadãos e cidadãs*. Ou, como aponta uma vez mais Sen, tomar como eixo da concepção de desenvolvimento social a interdependência entre qualidade de vida e produtividade econômica para que se supere a dicotomia entre bem-estar e acumulação acelerada.

Isso não nos exige de apontar os desafios e a complexidade da implementação de programas e políticas sociais com capilaridade social e vinculados a condicionalidades. Dentre eles, destacamos, sobretudo no caso do Brasil, a questão federativa, no que diz respeito às políticas complementares, e principalmente as questões relativas à dimensão da esfera pública. É um desafio formular um projeto de desenvolvimento social que se traduza num sistema e numa rede de proteção social proativa e seja capaz de enfrentar o conjunto dos problemas sociais que conformam a

questão social hoje no país, a partir de suas raízes, e não exclusivamente de sua manifestação final.

Esse projeto, a nosso ver, está ainda no âmbito das intenções inspiradoras de várias das políticas e dos programas sociais que vêm sendo implementados, mas certamente ainda não se logrou a formulação de uma proposta articulada para que as iniciativas estatais na área social não continuem fortemente demarcadas pelos limites estreitos da racionalização dos gastos estatais.

Para tanto, é preciso permanentemente questionar a racionalização das ações do Estado não como um fim em si, mas como um meio para se atingir um objetivo, o que extrapola em muito os limites da mera busca da racionalidade custo/efetividade impressa na teoria do capital humano. Trata-se de introduzir na agenda pública a dimensão do bem-estar e da justiça social da ótica do acesso a condições concretas que garantam uma efetiva qualidade de vida dos indivíduos, entre elas sua autonomia como cidadãos e cidadãs portadores de direitos e, por conseqüência, sua autonomia perante o Estado.

Se as políticas sociais e de transferência de renda não serão capazes, a curto prazo, de enfrentar a questão da desigualdade e da injustiça social, certamente, por serem um instrumento fundamental nesse processo, não poderão perder de vista essa dimensão. Caso contrário, ficarão sempre determinadas pelas políticas macroeconômicas, num contexto em que os sistemas de proteção social como mecanismos compensatórios das desigualdades geradas pelo mercado numa sociedade salarial já estão superados pela própria história.

No entanto, em grande medida, é dessa forma que o Estado brasileiro continua atuando na área social, haja vista a extrema vulnerabilidade do orçamento social do governo à lógica dos ajustes macroeconômicos. Com isso, a possibilidade de o país enfrentar de forma conseqüente a pobreza e as desigualdades sociais vê-se postergada, deixando o gosto amargo da perda de uma oportunidade histórica única para a construção de uma sociedade mais justa e democrática. É esse o salto de qualidade, ou o “pulo-do-gato”, não vislumbrado até o momento, que tanto nos frustra. ■

Os programas sociais no governo Lula

Bolsa Família – Criado em outubro de 2003, o Programa Bolsa Família (PBF) unificou os programas não-constitucionais de transferência de renda até então vigentes: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação. Atualmente é entendido pelo Executivo federal como um dos programas que fazem parte do Fome Zero. Consiste na transferência de renda com condicionalidades (frequência escolar e cartão de vacinação completo das crianças, nas idades respectivas, e acompanhamento pré-natal das gestantes) e na transferência de um valor fixo de R\$ 50 e um variável de R\$ 15 por criança de até 15 anos, num total de até três crianças. As famílias com renda *per capita* de até R\$ 50 recebem o valor fixo e o valor variável correspondente; as que possuem renda *per capita* entre esse valor e R\$ 100 recebem somente o valor variável, segundo as mesmas regras.

O PBF resgata uma das características dos programas anteriores similares: o benefício variável por número de crianças da família, no total de até três. No entanto, inova quando elege a *família* como beneficiária, e não cada um de seus membros isoladamente, como nos casos anteriores do Bolsa Escola e do Bolsa Alimentação. Inova também ao não estipular quotas de número de bolsas para cada município, já que é meta do governo atingir até dezembro de 2006 todo o universo dos 11,2 milhões de famílias pobres, segundo a Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (Pnad) de 2001, revisada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).³

Para a família ingressar no programa, é necessário que esteja cadastrada no CadÚnico – sistema de cadastramento único para programas sociais do governo –, criado em 2001. Mas o fato de a família estar cadastrada não significa participar necessariamente do programa, e cabe ao município a responsabilidade pelo cadastramento das famílias, arcando com esse custo. O excedente de indivíduos cadastrados acaba representando um ônus político e financeiro para os governos locais, agravado pelo fato de até muito recentemente os municípios não terem acesso ao programa.

A proposta atual é que o CadÚnico se torne um instrumento efetivo para a formulação e implementação das políticas públicas, passível de ser utilizado pelas distintas esferas de governo. Além disso, nesse banco de dados, a cada membro da família é atribuído um número de identificação social (NIS), que permitirá maior discernimento por parte do Estado sobre o público-alvo de suas múltiplas ações e programas, podendo, assim, identificar duplicidades e buscar convergências entre as políticas implementadas. Mais importante: procura-se, com isso, infundir-lhes um caráter republicano, isto é, o predomínio de critérios universais para a concessão do benefício, o que se contrapõe ao traço clientelista que vêm marcando as políticas ao longo da nossa história, em particular quando voltadas aos segmentos mais pobres da população.

3 Em abril de 2005, o PBF atingiu aproximadamente 66% dessa meta.

Ao contrário da forma como vem sendo implementado o processo de descentralização na área social, a proposta do PBF apresenta uma característica que favorece a possibilidade de se conformar como um programa matricial para a articulação com os programas e ações sociais das demais esferas de governo: a denominada *descentralização pactuada*. Isso significa que o governo federal busca realizar pactos com estados e municípios na implementação do programa de tal forma que estes, uma vez tendo programas próprios de transferência de renda, os articulem com o programa federal e promovam programas complementares.

Procura-se, com isso, uma articulação na área social que seja horizontal entre as distintas esferas de governo, sempre com prioridade para o público-alvo dos programas de transferência como foco de articulação das distintas políticas em desenvolvimento. Tal proposta implica que os governos das distintas esferas da federação promovam simultaneamente um olhar para dentro de si mesmos e para fora, isto é, para os demais entes federados, tidos como parceiros de fato num processo maior de remodelação do padrão clássico de ação do Estado na área social.

Na sua formulação, o PBF tinha como pressuposto original que não se trataria de um programa de transferência de renda com condicionalidades como um fim em si, mas, para ter êxito, precisaria obedecer a duas premissas básicas: a primeira, ao responder ao tempo do governo, criando raízes que o vinculem às políticas de

inserção social, seja no que diz respeito a políticas de geração de ocupação e renda, seja no tocante a políticas setoriais na área social, levando em conta a integração territorial da população; e a segunda, que se tornasse parceiro num processo mais amplo de transformar as políticas públicas virtuosas entre si, ao contrário do velho padrão competitivo, em relação aos respectivos públicos-alvo ou às fontes orçamentárias. Tratava-se, assim, de traduzir as políticas públicas em mecanismos transformadores e promotores do desenvolvimento social no Brasil a partir da heterogeneidade dos seus problemas e das suas potencialidades.

Saúde da Família – Já por demais estudados e divulgados, desde o início da década de 1990, quando começaram a ser implantados, os programas Saúde da Família (PSF) e Agentes Comunitários de Saúde têm hoje aproximadamente 21.475 equipes e estão presentes em 4.800 municípios. Para seu controle e funcionamento, contam com um sistema de dados do Datasus, especialmente o Sistema de Informações da Atenção Básica (Siab), ainda não articulado à base de dados do CadÚnico. O PSF é, juntamente com o controle dos dados sobre educação, aquele que mais perto estaria dos programas de transferência de renda, dadas as condicionalidades destes. São os programas com maior capilaridade social, no que diz respeito a adentrar na vida privada dos indivíduos.

Ao PSF juntam-se outros programas de transferência de renda, entre eles o Benefício de Prestação Continuada (BPC) – não como um programa de governo, mas como direito assegurado pela Constituição brasileira, beneficiando 5,8 milhões de pessoas em abril de 2005. Por outro lado, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

(Peti) atende quase 1 milhão de crianças e adolescentes e está presente em mais da metade dos municípios brasileiros.

Outros investimentos governamentais – Se continuarmos a trabalhar em termos do que denominamos de “gincana dos números”, isto é, ver qual governo investiu mais na área social, não resta dúvida de que, nos últimos dois anos, o Brasil sofreu uma injeção significativa de recursos na área social, boa parte deles repassados diretamente à sociedade, por meio de programas de transferência de renda. A novidade desses programas reside exatamente nisto: as transferências de renda realizadas por tais programas não encontram intermediação dos governos estaduais e municipais, como é o caso das transferências de recursos em saúde e educação, por exemplo.

Em consequência, quando se tem orçado só no Ministério do Desenvolvimento Social R\$ 16,9 bilhões com esses programas, isso significa que tal volume de recursos passa a circular nas economias locais, representando, em vários municípios, em média 50% dos recursos repassados por meio dos Fundos de Participação Municipal (FPM). Para as regiões Norte e Nordeste, isso significa 18,4% e 30,5% do valor equivalente ao FPM. O potencial dinamizador das atividades econômicas locais e regionais com esses recursos adicionais não é desprezível, mas necessitaria de uma política articulada de desenvolvimento sustentável que possibilitasse novas formas de inserção social das famílias contempladas para superarem sua situação de pobreza.

Tampouco é desprezível o volume de recursos destinados à agricultura familiar (R\$ 5,6 bilhões em 2004, associados a programas de garantia de safra, regularização fundiária, de

aquisição de alimentos pelo Programa Fome Zero etc.), ao saneamento básico, aos programas habitacionais, que, ao transferirem recursos para esses fins, acabam não só dinamizando as economias locais, mas também gerando empregos ou ocupações. Ao lado desses, existem programas que dizem respeito aos serviços essenciais à satisfação das necessidades básicas da população, como saúde, educação e assistência social. Nesses casos, verifica-se uma tendência a se ter um pouco “mais do mesmo”, isto é, um aumento ligeiro dos recursos alocados em tais setores, trilhando as mesmas prioridades do período anterior. Nada contra, não fosse a possibilidade de se investir nessas áreas, que já contam com uma larga experiência dos governos municipais.

Aliás, foi o que o governo federal fez nos casos dos programas de transferência de renda: aproveitou-se das experiências dos programas locais para formular os nacionais. O mesmo, no entanto, não se verifica nas áreas de saúde e educação. No caso da saúde, teve continuidade a ênfase na atenção básica, com a criação do programa Farmácia Popular, e na assistência odontológica, com o programa Brasil Sorridente, atualmente contando com aproximadamente 2.800 novas equipes de saúde bucal. Na área da educação, registra-se a presença de programas de alfabetização de pessoas adultas, de educação de jovens, do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) – em substituição do Fundef, restrito à educação fundamental –, voltado também ao ensino médio e à permanência dos jovens na escola, além do Programa Universidade para Todos (ProUni), destinando bolsas ao ensino superior em instituições privadas de ensino, que tanta polêmica vem causando. ■

Referências

- CAMPOS, A.; POCHMANN, M.; AMORIM, R.; SILVA, R. (Orgs.). *Atlas da exclusão social no Brasil: dinâmica e manifestação territorial*. São Paulo: Cortez, 2003. (Volume 2).
- CAMPOS, A.; POCHMAN, M.; BARBOSA, A., AMORIM, R.; SILVA, R. (orgs). *Atlas da exclusão social no Brasil*. Os ricos no Brasil. São Paulo: Cortez, 2004. (volume 3).
- CAMPOS, R. C. Pasado y presente del desarrollo social. In: *Desarrollo Social – modelos, tendencias y marco normativo*. México: Comisión de Desarrollo Social, 2000, p. 33-44.
- COHN, A. Reconfigurações da questão social no Brasil. *Observatório da Cidadania 2003*, Rio de Janeiro, p. 71-76, 2003.
- COHN, A.; DIAS JR., C. M.; BARBOSA, G. C. *Por uma etnografia participativa – Desafios dos Programas Redistributivos na periferia paulistana*. São Paulo: Cedec, 2003. Mimeo.
- DELGADO, G. C. *O setor de subsistência na economia e na sociedade brasileira: gênese histórica, reprodução e configuração contemporânea*. Brasília: Ipea, 2004 (Texto para Discussão, nº 1.025).
- HENRIQUES, R. (Org.). *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, 2000.
- KERSTENETZKY, C. Brasil – a violência da desigualdade. *Observatório da Cidadania 2001*, Rio de Janeiro, 2001.
- LAURELL, A. C. Regímenes de generación de bienestar. In: *Desarrollo Social – modelos, tendencias y marco normativo*. México: Comisión de Desarrollo Social, 2000, p. 109-120.
- MEDEIROS, M. *A geografia dos ricos no Brasil*. Brasília: Ipea, 2004 (Texto para Discussão, nº 1.029).
- NOGUEIRA, M. A. *Em defesa da política*. São Paulo: Senac, 2001.
- REIS, Elisa. Percepções da elite sobre pobreza e desigualdade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 15, n. 42, fev. 2000.
- ROCHA, S. *Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça*. Rio de Janeiro: Campus, 1971.
- SCHWARTZMAN, S. *As causas da pobreza*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.
- SEN, A. *Teorías del desarrollo a principios del siglo XXI*. BID, 2004. Mimeo.
- SOUZA, J. A gramática social da desigualdade brasileira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 19, n. 54, p. 79-96, fev. 2004.
- ZALUAR, A. Exclusão e políticas públicas: dilemas teóricos e alternativas políticas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 12, n. 35, 1997.