

Políticas sociais, pobreza e trabalho: dilemas do bem-estar em países de capitalismo periférico*

Anete Ivo**

Resumo

Este texto analisa a transição da questão social no Brasil contemporâneo, condicionado por políticas de transferência de renda e suas implicações sobre o padrão de redistribuição da renda. Que efeitos a implementação desses programas têm sobre o padrão de desigualdades sociais e a matriz do desenvolvimento? O artigo qualifica teoricamente a questão social e sua especificidade no Brasil; analisa as implicações de alguns indicadores recentes de desconcentração da renda, no Brasil, num contexto declinante da renda funcional do trabalho; especifica os processos de heterogeneidade, segmentação e um conflito redistributivo mais restrito à base e conclui, reafirmando a necessidade do Brasil ultrapassar o estágio de reprodução das "necessidades", típico das políticas de "tutela" de caráter assistencial, importantes como alívio do orçamento familiar, mas insuficientes, quando distantes de capacidades que possibilitem modificar o padrão de desenvolvimento em padrões de bem-estar social.

Palavras-chave: Questão social. Políticas sociais. Desigualdades. Desenvolvimento.

INTRODUÇÃO

A reprodução da pobreza e das desigualdades econômico-sociais nas sociedades capitalistas modernas sempre constituiu-se num dilema para os ideais democráticos de igualdade. No encaminhamento deste dilema, e em meio ao embate entre socialistas e liberais, o pensamento "moderno" de-

Abstract

This text analyses transition of the social question in contemporary Brazil, conditioned by income transfer policies and their implications on the income redistribution standard. What effects do the implementation of these programmes have on the social inequality standard and development source? The article theoretically qualifies the social question and its specificity in Brazil; analyses the implications of some recent income deconcentration indicators in Brazil in a declining context of functional labour income; specifies the heterogeneity and segmentation processes and a more restrictive redistributive conflict to the basis and concludes reaffirming the need for Brazil to go beyond the "needs" reproduction stage, typical of "protection" policies of an assistential nature. These are important as relief for the family budget but insufficient when distant from the capacities that make modifications to the development standard for social well-being standards possible.

Keywords: Social question. Social policies. Inequalities. Development.

lineou um conjunto de princípios e de mecanismos institucionais (políticas e direitos sociais) para afrontar a crescente diversificação socioeconômica das sociedades urbano-industriais, a qual chamamos de "questão social".

No Brasil, essa idéia de progresso esteve atrelada, primeiramente, à superação das relações escravistas e aos ideais republicanos do final do século XIX. E, mais tarde, no contexto do governo Vargas, atrelada à formação de um mercado de trabalho urbano-industrial com base na relação de trabalho salarial. Mas o projeto de modernização nacional se consolidou no Brasil no período de construção do projeto

* Agradeço as contribuições de José Ricardo Ramalho e os comentários de Ângela Borges a este texto.

** Doutora em Sociologia, professora do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UFBA, pesquisadora sênior do CRH/UFBA e pesquisadora associada ao *Centre de Recherche et Documentation sur l'Amérique latine* - Credal/CNRS-França, desde 1996. Foi titular da Cátedra Simon Bolívar da Universidade de Paris III (2000) e Professora Convidada da Universidade de Paris XII (2006). Autora do livro *Metamorfoses da questão democrática: governabilidade e pobreza* (Buenos Aires: CLACSO), 2001. anetivo@hotmail.com

nacional-desenvolvimentista dos anos 1950/1960. No entanto, o ideal de igualdade como princípio do desenvolvimento econômico esteve ausente do paradigma histórico brasileiro. Imensos contingentes de trabalhadores ficaram fora das relações de trabalho assalariadas, desprotegidos das leis trabalhistas, constituindo um imenso contingente do "exército industrial de reserva"¹, formado por famílias de trabalhadores pobres que integravam o chamado setor informal urbano e a economia agrícola de subsistência².

Assim, a reprodução da pobreza e das desigualdades sociais no Brasil, como eixo da questão social nacional, resulta de uma herança patrimonial autoritária³; da inserção precária de trabalhadores no mercado de trabalho urbano-industrial; da seletividade de acesso às políticas de proteção em situações de atividade e inatividade; e da insuficiência de renda, mesmo para os trabalhadores da ativa. Esses fatores juntos constituíram um imenso setor da economia brasileira vinculado à reprodução social do autoconsumo e de subsistência; e reproduziram imensas desigualdades sociais de renda, e relações de precarização e vulnerabilidade social constantes, que, especialmente na década de 1990, se agrava quando a reestruturação produtiva atinge o núcleo protegido do mercado de trabalho.

No encaminhamento de um projeto inédito de construção da cidadania no Brasil, na década de 1980, o movimento de trabalhadores, articulado a inúmeros movimentos sociais, conseguiu reconhecer, estender e ampliar os direitos sociais para segmentos de trabalhadores não-contributivos, como a previdência rural, orientados por uma perspectiva de universalidade. Do ponto de vista das *políticas sociais*, a Constituição Brasileira de 1988 foi inovadora, antecipando-se a um conjunto de políticas de renda básica, que apenas começavam a ser discutidas e formuladas na Europa, diante das mudanças do mundo do trabalho, com o desemprego de longa duração. No entanto, essa perspectiva

de universalidade, que marcou as mudanças das políticas sociais na Constituição de 1988, perde gradativamente prioridade, passando a ação social a orientar-se segundo uma concepção focalizada sobre os mais pobres, especialmente no final dos anos 1990 e início dos anos 2000.

Esse deslocamento do desenho e da concepção das políticas sociais ocorre num contexto internacional que *ênfatiza o combate à pobreza*, como condição compensatória aos efeitos perversos dos ajustes da década anterior, mas converge, ao mesmo tempo, para a demanda histórica da cidadania, no Brasil, na direção da superação das condições de reprodução de inúmeras famílias submetidas a níveis de extrema pobreza. Assim, ao final da década de 1990, as novas políticas sociais (voltadas para o combate focalizado sobre os mais pobres) se reorientam para a formulação e implementação de programas de transferência de renda. E esta ação, a partir de 2004⁴, com o governo Lula, ganha eficácia institucional de cobertura nos limites da população-alvo definida pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS).

Desde então se combinam políticas de transferência de renda de natureza e alcances distintos, expressando contextos históricos e forças sociais diferentes na sua construção: aquelas políticas assistenciais que se constituem em direitos sociais básicos constitucionais, como o *Benefício de Prestação Continuada*; e os programas de transferência de renda focalizados, como o *Bolsa Família*, de caráter compensatório, mas de alcance massivo. Que efeitos a implementação desses programas têm sobre as condições de pobreza, as desigualdades e o padrão de desenvolvimento?

Este texto analisa a transição da questão social no Brasil contemporâneo, condicionado por políticas de transferência de renda de caráter multidirecional, e suas implicações sobre o padrão de redistribuição da renda. Que efeitos a implementação desses programas têm sobre o padrão de desigualdades sociais e a matriz do desenvolvimento? Para esta análise, consideramos a redistribuição como elemento central

¹ Segundo a literatura crítica dos anos 1970/1980. Ver Oliveira (1973) e Souza e Farias (1980), entre outros autores.

² Conforme Delgado e Theodoro (2005) analisam e quantificam, em seus artigos, esse processo.

³ Que não reconhecia cidadania aos homens sem propriedade.

⁴ O *Bolsa Família* inicia-se como *Bolsa Escola* em 2001 (Governo FHC) e transforma-se em *Bolsa Família* em 2003 (Governo Lula), cobrindo quase que 100% do universo previsto pela LOAS (famílias com renda familiar per capita de ¼ a ½ salário mínimo).

do encaminhamento da questão social, pela qual se efetiva a propriedade da transferência⁵ do Estado social frente a duas dimensões críticas do desenvolvimento brasileiro: as desigualdades sociais e a vulnerabilidade das relações de trabalho, no Brasil.

A primeira parte deste texto qualifica teoricamente a questão social e sua especificidade no Brasil, distinguindo-a da experiência européia, principalmente pelas profundas desigualdades socioeconômicas

e o caráter restrito das políticas de proteção social, que impactam sobre o alcance das políticas sociais de transferência de renda implementadas hoje no Brasil. A segunda parte analisa o impacto das políticas de transferência de renda na superação das condições de pobreza e sobre a desconcentração de renda, no Brasil. Caracteriza as modalidades de transferência de renda do *Benefício de Prestação Continuada* e o *Programa Bolsa Família*, observando sua relação com indicadores recentes de desconcentração da renda trabalho, no Brasil, num contexto de declínio da renda funcional do trabalho no âmbito da riqueza nacional. Especifica a heterogeneidade e a segmentação de programas previdenciários entre trabalhadores rurais e urbanos e entre segmentos de trabalhadores da ativa e os não-economicamente ativos, homens e mulheres, como reflexo dessas diferentes políticas. Ademais, avalia o impacto dessas políticas sobre a reprodução familiar e sobre parâmetros redistributivos mais amplos (matriz da propriedade de transferência do Estado social). Na conclusão, exploramos algumas conseqüências dessas mudanças sobre o padrão redistributivo e a vulnerabilidade social do trabalho, considerando os objetivos mais amplos do bem-estar e o princípio da justiça social. O acesso à renda a partir da aplicação dos programas focalizados possibilita uma inserção mercantil da pobreza ao nível da auto-reprodução, mas essa inserção se faz dissociada da integração pelo trabalho e distante de capacidades que possibilitem a esses indivíduos ultrapassar o estágio das "necessidades".

⁵ Essa propriedade de transferência é analisada em Castel (1995), como elemento central à natureza da propriedade do Estado social.

A NATUREZA DA QUESTÃO SOCIAL E OS DILEMAS DA MODERNIZAÇÃO BRASILEIRA

Princípios gerais de construção da questão social

A *questão social*, enquanto questão pública, emerge da crítica marxista aos princípios da democracia liberal (liberdade e igualdades), que, diante do empobrecimento da classe trabalhadora, indagava: *será*

que o indivíduo que não come e não dispõe de meios para ganhar a vida é verdadeiramente livre? A essa questão, posta pelo marxismo, os liberais europeus responderam com a institucionalização do "direito de obter do Estado, por leis sociais, recursos mínimos que tornem possível uma vida decente, no nível tolerável da riqueza coletiva" (SCHNAPPER, 2002). Segundo Aron (1969), esses direitos sociais não se opõem ao direito-liberdade, mas são condições para o exercício desse direito, ou seja, eles condicionam a liberdade política.

O *social*, assim, constitui-se uma *invenção* híbrida, uma mediação instituída na interseção do civil, do político (liberdades políticas e igualdade social) – conforme Donzelot (1984), no seu livro *L'invention du social. Essai sur le declin des passions politiques* –, associada à preocupação de neutralizar as contradições e desigualdades sociais existentes no âmbito da sociedade civil e mercantil, produzidas nas sociedades capitalistas industriais e que se opõem ou questionam o imaginário político moderno da democracia. Ou seja, as condições de exercício da democracia, quando confrontadas à crescente pauperização dos trabalhadores, ao final do século XIX, deram lugar a um conjunto de instituições sociais modernas (políticas sociais e direitos sociais), estruturadas na idéia de uma solidariedade nacional, que só poderia ser vivida num regime de liberdade, e que se institucionalizou, àquela época, na construção do Estado Providência, influenciando, mais tarde, a formação do Estado do Bem-estar social, em diversos países do mundo. As noções de solidariedade ampliada, de direitos sociais e de responsabilidade coletiva estruturaram, então, o *papel social do Estado*.

O *direito social* (com base no *cálculo do seguro*) buscava dar garantias aos indivíduos contra os prejuízos e riscos advindos da nova divisão social do trabalho no regime capitalista. Esta formulação, segundo Donzelot (1984) avançou de uma idéia de direitos civis para uma idéia do nosso direito, o direito social.

Por outro lado, a *noção de responsabilidade* também se altera, passando de uma responsabilidade individual para uma responsabilidade coletiva, a partir de uma socialização dos processos aleatórios de riscos da vida, chamando os indivíduos a se implicarem co-

letivamente. Essas mediações acabaram por definir a estruturação do Estado de Bem-estar social em torno de quatro campos principais (SANTOS, 1999): a *socialização da economia*, pelos direitos da cidadania, que reconhece que o capitalismo não é apenas constituído por fatores de produção e pelo mercado, mas por sujeitos sociais com necessidades básicas; a *politização do Estado*, que atribui aos Estados nacionais o marco normativo e institucional pelo qual se regula o conflito entre economia e sociedade, capital e trabalho⁶; a *segurança civil* dos cidadãos contra a violência e a garantia da vida; e uma *identidade nacional*, de modo a sustentar uma legitimidade ampliada.

Esse regime de *solidariedade nacional*, pelo qual se encaminhou a *questão social*, isto é, a propriedade da redistribuição do Estado, passa, então, a ser o fundamento do Estado nacional compatível com sua definição democrática.

Dilemas da questão social brasileira: mercado de trabalho excludente e desigualdades sociais

Diferenciando-se desses pilares clássicos que organizaram as diferentes concepções dos Estados sociais na Europa, a modernidade brasileira, nucleada na noção de *desenvolvimento* e no projeto urbano-industrial dos anos 1950 e 1960, esteve marcada pela *reprodução de desigualdades socioeconômicas*, geradas, inclusive, por formas institucionais excludentes. A proteção social criada na Era Vargas foi seletiva e

cobriu apenas parcialmente os trabalhadores regidos por relações de trabalho assalariadas. O resultado foi uma *modernização conservadora*⁷, que obteve enormes avanços do ponto de vista do progresso técnico, sem alteração qualitativa das relações sociais e sem distribuição de poder, bens e capacidades.

A noção de responsabilidade também se altera, passando de uma responsabilidade individual para uma responsabilidade coletiva, a partir de uma socialização dos processos aleatórios de riscos da vida, chamando os indivíduos a se implicarem coletivamente

O pensamento social brasileiro e mesmo latino-americano foi particularmente fértil na construção de uma teoria crítica ao desenvolvimento do capitalismo periférico, das décadas de 1960 e 1970, encaminhando a questão do desenvolvimento socioeconômico

no âmbito de uma perspectiva nacional e de inclusão social via acesso ao mercado do trabalho.

De uma utopia capaz de aglutinar ações de diferentes atores nacionais e mesmo agências internacionais, esse ideário teve, no plano das práticas, grande efeito sobre a orientação de políticas de planejamento regional e de desenvolvimento urbano-industrial, de modernização agrária, de desenvolvimento tecnológico, bem como no avanço de ações e políticas voltadas para a cidadania e a inclusão social, como eixos centrais para a construção de ideais de bem-estar social, mesmo incompletos. Em que pese o caráter inconcluso desse projeto, expresso na reprodução ampliada de um *mercado de trabalho informal* e da persistência de uma agricultura de subsistência, o desenvolvimento econômico até os anos 1970 possibilitou a incorporação crescente de trabalhadores no mercado de trabalho formal, mas a crise dos anos 1980 e a reestruturação produtiva afetaram esta dinâmica, particularmente a mobilidade de segmentos jovens no mercado de trabalho.

O "desencantamento": dilemas da integração diante da dessocialização do trabalho

O esgotamento dessas possibilidades num quadro de acumulação globalizada e flexível e de reestruturação produtiva, seguido por mudanças

⁷ Expressão especialmente utilizada na literatura das ciências sociais, das décadas de 1970 e 1980, para caracterizar a modernização do campo brasileiro, assentado num progresso técnico, na implantação de modernos complexos agroindustriais, mas sem alteração da estrutura fundiária, caracterizada por elevado nível de concentração da propriedade.

sobre os papéis sociais do Estado, de reorientação liberal, configurou particularmente nos anos 1990, entre outros fatores, uma *dessocialização social*, caracterizada pelos elevados índices de desemprego, especialmente dos trabalhadores mais jovens; pela precarização dos empregos; e pela expansão dos indicadores de anomia e violência, que marcam as metrópoles brasileiras contemporâneas.

Esping-Andersen (2003), examinando as reformas da Previdência na América Latina, por exemplo, levanta algumas diferenças entre as experiências européias e a dos países dessa região. Segundo ele,

[...] quando examinamos o processo de reforma latino-americano através da ótica do processo europeu de formatação de políticas, tanto pelo elo comum quanto pelas variações, as questões [da reforma] parecem extremamente complicadas... Embora os problemas sejam os mesmos, as razões são bastante diferentes.

E ele segue apontando as diferenças:

- Na Europa (de um modo geral), o objetivo da eficiência econômica dos planos previdenciários está subordinado ao *princípio de justiça e bem-estar*. Na América Latina, as reformas (da década de 1990) parecem ter sido implantadas segundo critérios de *eficiência*, marcados especialmente pelas questões dos gastos públicos, com pouca consideração com a maximização do bem-estar.
- Na Europa, a questão resulta de um perfil dos padrões demográficos, enquanto na América Latina se refere a poucos contribuintes, ou seja, diz respeito mais a mercados de trabalho problemáticos que a aposentados ou pensionistas problemáticos.
- Um dos problemas do desgaste dos sistemas de repartição de renda, na Europa, é o crescimento sustentado do salário real por longo prazo. Na América Latina, o emprego informal prevalece, e a distribuição de renda é extremamente desigual (ESPING-ANDERSEN, 2003), com tendência, acréscimo, de rebaixamento do valor do salário real.

Essa análise tanto específica as singularidades comparativas no encaminhamento da questão social e das reformas em curso, entre países da América Latina e a realidade européia, quanto

revela que as opções de política e os sentidos da reforma estão diretamente subordinados ao quadro de forças sociais e ao contexto econômico que orientam interna e externamente a implementação de políticas.

No plano interno, além de fatores relativos à cultura política e ao volume da pobreza, o *caráter restrito da proteção social*, especialmente até final da década de 1980⁸, limitada à massa de trabalhadores assalariados e a persistência de amplos contingentes de trabalhadores precarizados ou vinculados à economia de subsistência e de autoconsumo, excluídos do seguro e de direitos sociais, também se constitui fator decisivo de iniquidade. No plano externo, a integração do Brasil à dinâmica da competição internacional globalizada, especialmente na década de 1990, pressiona ainda mais para "redução do custo trabalho" e para modelos redutores de reforma da previdência, como meio de redução do *deficit* fiscal (DRAIBE, 2003). Assim, na conjuntura dos anos 1990, um conjunto de fatores atua sobre as condições de reprodução da pobreza e das desigualdades: a expansão da precarização no mercado de trabalho; os indicadores do desemprego; a redução dos valores de remuneração do trabalho, especialmente para segmentos que ganham acima do salário mínimo; e a reorientação do desenho das políticas sociais de assistência em termos de programas compensatórios de transferência de renda. É a partir, portanto, desses fatores que se pode analisar o alcance e os limites das políticas de transferência de renda sobre os mais pobres, especialmente a partir de 2004.

A seguir analisa-se o impacto relativo dos programas de transferência de renda (PTR) na redução da pobreza e da indigência a partir da caracterização de dois programas de transferência de renda – o *Benefício de Prestação Continuada* (BPC) e o Programa *Bolsa Família* (PBF). Confrontamos essas políticas a algumas tendências atuais sobre os indicadores de desigualdades e formação da renda, no Brasil, analisando suas repercussões sobre o padrão de bem-estar social das camadas mais pobres.

⁸ A partir da Constituição Brasileira de 1988 uma nova institucionalidade relativa à Seguridade Social amplia a cobertura dos Direitos Sociais Básicos, favorecendo particularmente os trabalhadores rurais, antes desprotegidos, as mulheres e os idosos, num piso de acesso à renda do salário mínimo.

O DESLOCAMENTO DA PERSPECTIVA DA UNIVERSALIDADE DA ASSISTÊNCIA PARA A FOCALIZAÇÃO DA ASSISTÊNCIA

A concepção da focalização dos programas sociais

Conforme apresento no artigo *A reconversão da questão social: dilemas da redistribuição no tratamento focalizado* (IVO, 2004), a reorientação da política social, nos anos 1990, do ponto de vista da agenda liberal, se organiza fora do campo da proteção social com o objetivo de reduzir os efeitos perversos dos ajustes estruturais e da reestruturação produtiva, preservando-se o mercado. Esta mudança se faz pela via da focalização da política social sobre os mais pobres.

A "focalização" da política social é um conceito que se situa antes de tudo ao nível de uma instância instrumental e operativa, vinculada à idéia das despesas sociais. Focalizar é estabelecer mecanismos e critérios para delimitar "quem" tem direito aos benefícios instituídos como subsídio público⁹. Trata-se de uma política destinada a domínios que não questionam a reforma estrutural. No seu desenho eles estão deslocados da dimensão institucional do seguro social. Sua operacionalização se faz a partir da diferenciação do acesso; do incentivo ao consumo dos pobres, através da monetarização e da descentralização das ações e controle social dos programas ao nível local. O modelo da política social focalizada contém, portanto, três paradigmas: o primeiro se refere à eficácia do gasto social, priorizando a atenção aos mais pobres. Esta intervenção estratégica e flexível (por princípio) permite reorientar as prioridades governamentais, quando necessário. O segundo implica uma racionalidade econômica, pela inserção dos pobres no mercado, através das transferências monetárias diretas. O terceiro, de natureza social e política, define-se por uma concepção partilhada de responsabilidades entre Estado, municipalidades e sociedade quanto ao encaminhamento da questão da pobreza através de modalidades de *local governance*, do *empowerment* e da participação cidadã.

Subjacente a essa política de transferência de renda existe uma idéia de que o mercado de trabalho

é cada vez mais excludente. Desta forma a monetarização da assistência intervém em benefício de uma inserção no mercado, encaminhando a crise de consumo dos mais pobres, ao mesmo tempo em que amplia a dinamização de uma economia de base popular.

Incremento financeiro dos programas de transferência de renda no Brasil sobre a superação da pobreza

Observando a evolução dos programas de transferência de renda no Brasil, distinguimos três programas (e etapas) da ação social que expressam formatos e/ou conjunturas distintas quanto a sua institucionalidade e aos valores relativos à seguridade econômica¹⁰: (i) o *Benefício de Prestação Continuada*, que se constitui em direito social básico, de caráter constitucional; (ii) um conjunto de programas sociais de transferência de renda de caráter focalizado, implantados ao final do segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, mais especificamente em 2002 (*Auxílio-gás, Bolsa Escola, Cartão-alimentação, PETI*, etc.); e (iii) a integração de alguns desses programas no *Programa Bolsa Família*, que passa a uma cobertura quase total da população desenhada pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS).

O *Benefício de Prestação Continuada*, criado por essa Lei, de 1993, destina-se a deficientes e idosos (a partir de 65 anos) de famílias com renda per capita inferior a um quarto de salário mínimo, com um valor do benefício no patamar do salário mínimo, ou seja, R\$ 415,00, e previsão de gasto mensal, em 2008, de 13,9 bilhões de reais, o segundo maior gasto social, excluindo-se aqueles da previdência, segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Social. O *Programa Bolsa Família* atende, em 2008, a um total de onze milhões e cem mil famílias com a alocação de benefícios que variam de R\$ 18,00 a R\$ 172,00 por família cadastrada com filhos até 17 anos e renda mensal até R\$ 120,00 por pessoa, condicionando as famílias à vacinação e frequência escolar das crianças. Estima-se um gasto mensal de 10,4 bilhões de reais para o *Bolsa Família*, colocando-o em terceiro lugar na hierarquia do gasto social¹¹.

¹⁰ Distinguir esses três modelos e programas adverte contra algumas confusões, como a de tomar por referência um tipo de intervenção e argumentar a partir da outra, como se seus objetivos e formatos fossem os mesmos. Refiro-me, por exemplo, à confusão entre programas focalizados e programas de renda mínima de cidadania, que se constituem em direitos básicos universais.

¹¹ Cf. dados da Folha de São Paulo (GOVERNO..., 2008).

Como já anunciado anteriormente, esses programas de assistência têm natureza distinta: o BPC é um programa orientado para segmentos extremamente pobres e incapacitados para o trabalho (por velhice ou doença) e visa a garantir renda aos indivíduos que não podem participar do mercado de trabalho e não são detentores de outros recursos para garantir-lhes a sobrevivência. Garante uma renda de solidariedade nacional no valor do salário mínimo e é um direito social básico de caráter constitucional.

A sua concepção acompanhou a perspectiva universalista da assistência de ampliação de direitos securitários a segmentos de pessoas não-contributivas. Neste sentido, o Brasil foi inovador e antecipou-se a implementações de programas de renda básica.

O PBF é um programa social focalizado sobre famílias ativas em condições de extrema pobreza ou pobreza, constituindo-se em alívio do orçamento doméstico. A sua sustentabilidade e implementação não têm garantia constitucional, estando condicionadas a decisões de governos. Neste sentido, não se constitui em direito constitucional. O caráter massivo de atendimento às famílias, no entanto, o legitima politicamente como um direito moral, pressionando efetivamente o executivo no sentido de sua manutenção e aperfeiçoamento. Portanto, observadas conjuntamente, cada uma dessas linhas de ações de assistência conforma níveis de seguridade econômica, desenho institucional e impactos distintos.

Analisando-se o impacto do *Bolsa Família* sobre os beneficiários, ao nível dos territórios, a sua apropriação é distinta, segundo a configuração da economia e a conseqüente dinâmica dos mercados de trabalho territorializados. Enquanto nas regiões metropolitanas, onde prevalece o trabalho assalariado e protegido, o *Bolsa Família* tem caráter complementar, nas regiões rurais ele tem se constituído um mecanismo significativo de acesso à renda. A Secretária Nacional de Cidadania do Ministério de Desenvolvimento Social, Rosani Cunha, por exemplo, afirma que "Na região rural, as pessoas usam o dinheiro para plantar ou criar animais. Nas grandes cidades, o seu uso é mais comercial". Ela considera, no entanto, que o maior uso dos recursos é desti-

nado à alimentação, vestuário e material escolar (DEPENDÊNCIA..., 2008).

Vistos em conjunto, a melhoria da renda resultante da evolução positiva do valor do salário mínimo (SM) e as transferências de renda dos programas sociais do Estado permitiram que um número importante de famílias escapasse da condição da miséria (indigência) e da pobreza nos últimos anos. Entre 2003 e 2005, observa-se uma queda contínua do número de pobres

e indigentes¹². Em 2003, segundo dados da Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios (PNAD), o Brasil tinha 27,4 milhões de indigentes, o que equivalia a 16,1% da população brasileira, e 64 milhões de pobres, ou seja, 37,2%. Estes percentuais caem para 11,3% e 30,1%, respectivamente, em 2005, observando-se uma queda de 7,1 pontos percentuais dos pobres. Souza (2006) estima que o incremento financeiro do PBF, em agosto de 2006, significou que 4,8% das famílias atendidas ultrapassaram a linha da pobreza e 31,1% das famílias ultrapassaram a extrema pobreza.

O estudo da FGV, coordenado por Marcelo Neri, *Miséria, desigualdade e política*, também com base nos dados da PNAD/IBGE, mostra tendência semelhante, embora com valores diferentes, dadas as diferenças no cálculo da linha de pobreza¹³: a proporção de brasileiros situados abaixo desta linha caiu de 35% para 19%, de 1993 a 2006, uma redução de cerca de 50% do percentual de pobres num período de 14 anos. Entre 2003 e 2005 a miséria, segundo o conceito desse estudo, cai 6,4 pontos percentuais, isto é, passa de 28,17% em 2003 para 22,77% em 2005. Os números de 2006 representam uma marca histórica desses resultados: a proporção de pessoas abaixo da linha de pobreza era 22,77%, em 2005, e cai para 19,31% em 2006.

Conquanto os dados de redução da pobreza e crescimento da renda em geral sejam exitosos, especialmente no último ano (2006), eles não são suficientes para os objetivos mais amplos das políticas

¹² Para efeito de política pública considera-se como indivíduo em situação de indigência e pobreza extrema aquele cuja renda domiciliar per capita é inferior a 1/4 do salário mínimo (renda considerada insuficiente para a garantia do acesso diário a uma alimentação adequada); e os pobres aqueles cuja renda domiciliar situa-se abaixo do patamar de 1/2 salário mínimo (renda reconhecida como insuficiente para cobrir necessidades básicas tais como moradia, transporte, saúde e educação).

¹³ O estudo considera como abaixo da linha da pobreza aqueles indivíduos que viviam com menos de R\$125,00/mês a preços da Grande São Paulo, em outubro de 2006.

sociais e do desenvolvimento. Para estes a dimensão da vulnerabilidade no trabalho, entendida como risco permanente de cair em estado de necessidade na ocorrência de riscos sociais como desemprego, doença ou velhice, é também um fator importante. Em artigo anterior (IVO, 2004), mostro como a estratificação e a segmentação da assistência deixa de fora um conjunto de pessoas que demandam assistência, mas não integram os programas previdenciários nem os de transferência de renda. São os "informais", "excluídos" da proteção e da assistência – os *no man's land* de Lautier (1999). Apesar do crescimento econômico e do emprego com carteira assinada, a taxa de vulnerabilidade¹⁴ dos trabalhadores no Brasil permanece ainda bastante elevada, da ordem de 57,21%, em 2006, afetando 51 milhões da população economicamente ativa (PEA), ainda que apresente uma redução de 4,64 pontos percentuais em relação ao ano de 1999, quando representava 61,85% da PEA¹⁵.

Uma outra dimensão do mercado de trabalho, decisiva para os objetivos das políticas sociais, refere-se ao nível de remuneração da força de trabalho. A avaliação desta variável permite observar a dimensão da segurança alimentar e econômica dos cidadãos, considerando o patamar das necessidades básicas definido com base no salário mínimo. No Brasil, em 2005, 101,7 milhões de pessoas detinham renda domiciliar per capita inferior a um salário mínimo, e somente 76 milhões de pessoas tinham renda acima deste limite. A melhoria de renda dos mais pobres, resultante do aumento no valor de compra do salário mínimo, constitui-se, portanto, variável importante, de caráter mais universal, repercutindo favoravelmente sobre as taxas históricas de desigualdades. No entanto, é importante considerar o montante de famílias que sobrevivem no patamar dos mínimos sociais, em condições de pobreza extrema e autoconsumo. Esta condição unifica na condição genérica de "pobres" categorias de sujeitos em distintas posições de ocupação (de ativos, inativos, formais e informais, rurais e urbanos). Segundo dados do MDS (SOUZA, 2006), a maioria dos chefes de família beneficiados pelo

PBF era predominantemente de trabalhadores "por conta própria" (27,1%); "empregados assalariados" (19,4%); "desempregados" (17,4%), "dona de casa" (14,4%) e mesmo de "aposentados" (8,1%), o que nos leva às seguintes conclusões: (i) a maioria dos brasileiros permanece num patamar de reprodução ainda extremamente baixo para fazer frente ao custo de vida, nivelando, por necessidade e carência, trabalhadores da ativa, inativos e mesmo beneficiários da previdência social, ao considerar-se a renda média familiar per capita; (ii) o PBF contribui para o alívio do orçamento doméstico, mas não chega a garantir segurança alimentar. O estudo do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (2008, p. 8/9), desenvolvido em 2007, revela que apenas 16,9% dos beneficiários do *Bolsa Família* encontram-se em situação de segurança alimentar. Do total, mais de 54,8% dos beneficiários apresentavam situação de insuficiência alimentar grave (20,7%) ou moderada (34,1%), o que equivale a um total de 29 milhões e 800 mil pessoas; (iii) mesmo em situações em que os beneficiados têm acesso a benefícios previdenciários, no patamar do salário mínimo, a solidariedade interna das famílias não é suficiente para garantir segurança econômica a todos os membros das famílias.

O efeito das políticas sociais e da seguridade social sobre a renda familiar

Alguns estudos têm analisado o efeito das transferências da Seguridade Social e dos PTR sobre a composição da renda familiar no Brasil, especialmente sobre os estratos de renda mais baixos (DELGADO, 2005; NERI, 2007). Segundo Delgado, o período de 1991 a 2003 expressa um declínio na participação da renda trabalho no total da renda familiar dos brasileiros, que passa de 85,3%, em 1991, para 78% em 2000, chegando, em 2003, a 73,8%, enquanto cresce proporcionalmente a participação da renda originada de transferências resultantes da Seguridade Social e dos PTF. Esta, no mesmo período, mais que duplica sua participação na composição da renda familiar do brasileiro, passando de 10,2%, em 1991, para 22,4%, em 2003¹⁶. O estudo da CPS/FGV (NERI, 2007), com base em microdados da

PNAD de 2006, mostra efeitos da recuperação do mercado de trabalho sobre a renda familiar, quando a renda proveniente do trabalho passa a representar 75,8%, em 2006, 2 pontos percentuais acima de 2003, enquanto a renda proveniente da Seguridade e dos programas sociais reduz-se apenas 0,7 pontos percentuais, caindo para 21,7%¹⁷. Quando se mede a participação relativa dos programas sociais na renda das famílias dos 50% mais pobres, o percentual da renda originada de programas sociais e da Seguridade aumenta sua participação para 23%, mantendo-se a participação da renda trabalho em 75,5%, um patamar próximo do valor geral de participação do trabalho na renda das famílias brasileiras (75,8%).

Essa evolução demarca o efeito de duas políticas sociais distintas: (i) de um lado, a ampliação dos direitos sociais básicos de caráter constitucional¹⁸, a partir da Constituição Brasileira de 1988, como efeito da expansão de direitos a segmentos sociais não-contributivos, garantidos no patamar do salário mínimo, num contexto de alta mobilização e força do movimento sindical dos trabalhadores; (ii) em seguida, a ênfase em programas de transferência de renda de caráter compensatório, a partir de 2004, como o *Bolsa Família*, cujo desenho focalizado acompanha a prioridade da agenda internacional de luta contra a pobreza e, ao mesmo tempo, demandas internas de superação da fome e das desigualdades sociais no País; e (iii) a recuperação e papel do mercado de trabalho na formação da renda das famílias mais pobres em 2006.

A aplicação sistemática da política de direitos básicos na Seguridade Social, a Previdência Rural, desde 1992, e, em menor escala, da *Lei Orgânica de Assistência Social* (LOAS), a partir de 2005, com a introdução do *Benefício de Prestação Continuada*, protegidos por regras constitucionais no limite do salário mínimo, mostram, segundo Delgado (2005), que depois que se aplicaram esses dispositivos da Seguridade Social houve significativa mudança para melhor no índice de desigualdade, o que corrobora a tese de que a política social de caráter universal é

desconcentradora de renda. Os dispositivos institucionais da seguridade e da assistência ao nível do mínimo vital (salário mínimo) têm caráter de *entitlement*, podendo ser exercidos por iniciativa do cidadão, com base em legislação vigente com garantia constitucional, gozando de vinculações orçamentárias permanentes.

O gasto social tem caráter redistributivo e seletivo, mas não altera a distribuição funcional da renda entre trabalho e capital

Esse mesmo autor adverte também sobre a heterogeneidade desse impacto segundo se considerem os segmentos de trabalhadores rurais e urbanos e os setores de ativos e não-economicamente ativos dos trabalhadores. Poderíamos levantar a hipótese de que essa mudança expressa, de um lado, uma *ruptura na relação entre proteção e trabalho*, demonstrando a eficácia de direitos sociais sobre trabalhadores não-contributivos¹⁹, e, de outro, acentua *uma segmentação* entre trabalhadores rurais e urbanos, atingindo desfavoravelmente o contingente ativo dos trabalhadores urbanos informais menos qualificados e desprotegidos para os quais nenhum programa de proteção foi pensado. Decompondo o Índice de Gini, com base nos Censos Demográficos 1991 e 2000, na década de 1990, para segmentos de trabalhadores ativos e inativos, rural e urbano, homens e mulheres, Delgado e Theodoro (2005, p. 424) revelam que houve significativa melhoria da distribuição de renda rural e, em especial, de inativos e mulheres, em razão da extensão da Seguridade Especial Rural. Segundo os autores,

[...] os dados comparativos do índice de Gini [...] permitem concluir que houve melhoria na desconcentração da renda rural total (de 0,545 para 0,529) e que esta melhoria se deveu à mudança significativa do índice dos "não-economicamente ativos" (0,426 e 0,302), especialmente das mulheres (0,351 e 0,235).

Esses mesmos dados revelam, contrariamente, que não houve desconcentração no total da renda familiar urbana, a qual se manteve inalterada (0,608 e 0,605) e em níveis bastante elevados, mesmo considerando-se a desconcentração favorável dos não-economicamente ativos urbanos (0,644 e 0,591), particularmente influenciada pela renda das mulheres em geral (0,584 e 0,575) e pelas não-economicamente

¹⁴ Trabalhadores que integram a população economicamente ativa (PEA) sem carteira assinada e que se encontram fora dos direitos sociais do trabalho, mais os trabalhadores domésticos.

¹⁵ Dados de uma pesquisa que realizei sobre "Quem é a população vulnerável no Brasil?" PIBIC/UFBA/CNPq, 2006-2007. (IVO, 2007).

¹⁶ A partir deste período o programa de *Bolsa Família* expandiu a sua cobertura, passando de 3 milhões de famílias (2003) para 11,1 milhões famílias (2006). Também aumenta o número de beneficiários do BPC a partir de 2005. Ademais, no período mais recente, houve uma grande recuperação do valor do salário mínimo.

¹⁷ Conforme tabela sobre composição da renda (NERI, 2007, p. 23).

¹⁸ O estabelecimento da Previdência Rural (1992-1995); a aplicação da LOAS (*Lei Orgânica de Assistência Social*, 1995-1998); e o Estatuto do Idoso (2003-2004) (DELGADO, 2005).

¹⁹ O que pode evoluir positivamente para políticas de redes de proteção de renda básica.

ativas (0,613 e 0,562), em particular. Assim, o gasto social tem caráter redistributivo e seletivo, mas não altera a distribuição funcional da renda entre trabalho e capital. A renda do trabalho inverte sua posição em relação aos ativos e ao PIB nacional, conforme será explicitado mais adiante.

O movimento inverso, de expansão dos direitos sociais constitucionais num ambiente de dessocialização no trabalho (desemprego, precarização), especialmente na década de

1990 e início dos anos 2000, provoca uma ruptura no pilar central de formação do Estado social incompleto, construído com base numa articulação entre trabalho, proteção e solidariedade nacional. A tendência da *proteção como a assistência aos mais pobres* segue desconectada da dinâmica do mercado de trabalho, ainda que os direitos sociais associados ao trabalho e ao salário mínimo continuem a representar, ainda hoje, a maioria dos gastos sociais de transferência de renda. Por exemplo, os gastos sociais com a seguridade e o seguro-desemprego ocupam o primeiro e o segundo lugar na estrutura das despesas sociais, segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Social publicados na Folha de São Paulo (GOVERNO..., 2008). A reorientação da assistência via o *Programa Bolsa Família* expressa esse deslocamento, na linha de um alívio aos mais pobres entre os pobres, portanto, fora da concepção de solidariedade nacional que caracterizou a propriedade da transferência do Estado de bem-estar social em torno do trabalho.

DESCONCENTRAÇÃO DA RENDA E PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

A desconcentração da renda trabalho

Um dos elementos centrais no encaminhamento da questão social é a distribuição da renda. Ela expressa como a produção da riqueza nacional está repartida entre o trabalho e o capital. As políticas sociais são, portanto, mediadoras dessa transferência de renda, com o objetivo de garantir segurança econômica e alimentar para as famílias de trabalhadores. Um dos instrumentos metodológicos para avaliar a

desconcentração da renda é o Índice de Gini²⁰, que mede o intervalo entre a média dos 10% mais pobres e a média dos 10% mais ricos.

Dados de desempenho da economia brasileira de período mais recente têm mostrado declínio desse índice no Brasil. Estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), recentemente divulgado na imprensa²¹, constata que a desigualdade entre os rendimentos dos trabalhadores brasileiros ocupados caiu quase 7% entre o quarto trimestre de 2002 e o primeiro de 2008. Nesse período o Índice de Gini na renda trabalho caiu de 0,543 para 0,505. O que se destaca, nesta informação, é o crescimento mais generalizado da renda, particularmente nos setores mais pobres, e não uma tendência nova do Índice de Gini. Uma análise deste indicador numa série de mais longo prazo mostra uma queda constante dele, especialmente desde 2001.

A distribuição de renda pode ser analisada, portanto, segundo duas perspectivas que se complementam, mas que, considerado o ponto de partida e a base distinta dos dados, não são necessariamente convergentes. Ou seja, pode-se observar uma *melhoria* na distribuição pessoal da renda, principalmente com base nos dados relativos ao trabalho e às transferências de renda de programas sociais (sobre a qual a PNAD constrói os indicadores de desigualdades), e, ao mesmo tempo, *uma piora* ou estabilidade na distribuição dos ativos (tomando por base as Contas Nacionais do IBGE). Este é o panorama mostrado na análise das desigualdades no Brasil: há uma desconcentração da renda trabalho dos indivíduos, mas esta tendência não se mantém ao considerarmos a queda da participação do trabalho em relação aos rendimentos de propriedade no produto interno bruto nacional. Conforme afirmou Pochmann em entrevista recente,

[...] a participação dos salários no PIB tem se mantido estável desde 2004, revertendo uma tendência de queda verificada até então (de 40,3%, em 1995, para 35,8%, em 2002).

²⁰ Índice que mede a concentração de renda. Ele varia de 0 a 1, sendo que quanto mais perto de 1, maior a desigualdade. Ao contrário, quanto mais perto de 0, menor as desigualdades.

²¹ De acordo com a entrevista de Pochmann na Agência BBC Brasil (DESIGUALDADE..., 2008).

Os números divulgados pelo IPEA (DESIGUALDADE... 2008) mostram que a diferença se reduziu porque os ganhos de renda dos mais pobres foram quase cinco vezes maior que a recuperação da renda dos mais ricos. O estudo do IPEA divide a população das regiões metropolitanas em dez grupos de renda e mostra variações nas médias salariais dos ocupados para cada decil. No acumulado do período de 2003 a 2007, os três primeiros decis (com médias salariais de R\$ 206,00, R\$ 378,00 e R\$ 422,00) tiveram aumentos salariais, respectivamente, de 21,96%, 29,91% e 15,79%, enquanto os três decis dos mais ricos (com médias salariais de R\$ 1.159,00; R\$ 1.797,00 e R\$ 4.853,00) acumularam ganhos apenas de 2,3%, 2,1% e 2,6%, respectivamente²².

A distribuição de renda e padrão de desenvolvimento: algumas dimensões estruturais

A questão das desigualdades, central no encaminhamento da questão social, não se restringe à *melhoria* na distribuição *pessoal* da renda, em termos de renda trabalho, mas supõe uma análise *estrutural* de desenvolvimento, que implica em observar-se a propriedade de transferência do Estado, considerando a participação entre ativos e o trabalho. Ou seja, diz respeito, entre outras políticas, ao desempenho tributário. Efetivamente, no desenho do Estado social, quem estava em questão era o mercado. A formatação dos novos programas de focalização dissociados da dinâmica do trabalho significa um alívio de renda e uma inserção no mercado de consumo, que podem dinamizar a economia popular, mas operam fora das áreas críticas da proteção social e não necessariamente potencializam novos caminhos de integração social.

Muitos autores, no Brasil, preocupados com alternativas ao desenvolvimento, reconhecem potencialidades nessas transferências, como mecanismo de dinamização de um círculo virtuoso da microeconomia, que pode impactar sobre a economia mais ampla, como Dowbor (2008). Ele considera que fazendo o dinheiro chegar aos do "andar de baixo" ele se transforma em demanda de bens simples e úteis,

²² Informações da Agência BBC Brasil, com base em entrevista de Márcio Pochmann (DESIGUALDADE..., 2008). Os dados apresentam queda da desigualdade entre os rendimentos dos ocupados nas seis principais regiões metropolitanas do país, até o primeiro trimestre de 2008, produzidos pelo IPEA.

o que estimula o mercado interno, gerando, por sua vez, pequenos negócios e intensificando os grandes ao promover emprego e gerar mais demanda.

Asseburg e Gaiger (2007) também reconhecem o potencial das microeconomias em diversos países no estímulo às pequenas unidades produtivas, as quais propiciam em médio prazo a formação de uma base produtiva dinâmica, geradora de postos de trabalhos. Mas advertem, igualmente, que a erradicação da pobreza não se dá pela via unilateral das ações governamentais, como os programas de transferência, e depende de chances nas quais os indivíduos afetados possam escolher e atuar como agentes sociais.

Esse potencial criativo subordina-se, então, à percepção crítica do tipo de relação que se estabelece entre esses agentes no circuito da produção e a criação de uma cobertura de rede de proteção que integre programas distributivos e reinserção social a sistemas de previdência social, como sugere Cohn (2003, p. 74).

Ou seja, as políticas sociais operam diferentes marcos institucionais que refletem contextos e embate de forças sociais distintas. Observando-se os resultados desses efeitos mais recentes, pode-se afirmar que o modelo de Estado social adotado no Brasil vem corroborando para um padrão declinante da renda funcional do trabalho com ganhos de renda dos estratos mais baixos e menores sobre trabalhadores com estratos de rendas médias e mais elevadas. Isto corrobora uma distribuição da renda trabalho menos desigual entre os de renda mais baixa, num contexto de concentração geral do capital, o que significa que o conflito redistributivo se dá, sobretudo, entre pobres e "quase pobres" (trabalhadores assalariados), distinto do período anterior de maior desigualdade da renda entre trabalhadores, num contexto geral de maior participação da renda do trabalho na riqueza nacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os elementos analíticos trazidos neste artigo indicam algumas tendências paradoxais no contexto contemporâneo:

1. O Brasil tem apresentado taxas inéditas de queda das desigualdades sociais, medidas pelo índice de Gini, num contexto de recuperação

da economia e geração de postos de trabalho protegidos. Esta recuperação aumenta a participação do trabalho na formação da renda das famílias, em 2006, que não chega a se equiparar ao patamar de 85% de 1991. Ademais, os programas governamentais, especialmente os programas de transferências de renda (constitucionais e de programas focalizados), continuam representando um peso significativo e crescente para aqueles 50% mais pobres. Isto significa que apesar da recuperação geral da economia, o nível de reprodução dessas famílias ainda depende significativamente das políticas públicas sociais. Dentre elas, o peso da seguridade Social é decisivo.

- Mas a questão social não diz respeito apenas à renda dos mais pobres. Ela é condicionada também pela vulnerabilidade, que sinaliza para riscos advindos da desproteção, da precarização e do desemprego. Neste particular, ainda são bastante elevadas a taxa de vulnerabilidade da PEA no País, da ordem de 57%, e as taxas de desemprego. O aumento dos gastos sociais com o seguro-desemprego este ano (em decorrência dos valores do salário mínimo) tem levado o governo a rediscutir esses valores, em função das prioridades de investimentos sociais.
- O padrão da distribuição não é linear, segundo se observe o tipo de programa social a que estão vinculados e o ambiente econômico em que são aplicados, com diferenças de impacto por regiões, condicionadas ao padrão de estruturação do mercado de trabalho e crescimento econômico. O resultado é uma segmentação dos benefícios com prejuízo dos estratos de trabalhadores urbanos que não são suficientemente pobres para se constituírem beneficiários do *Bolsa Família* e nem são cobertos pelos benefícios previdenciários. São os trabalhadores informais urbanos ativos, com renda familiar per capita abaixo de um salário mínimo, que não são cobertos nem pela Seguridade social nem pelos programas sociais.
- A melhoria no perfil da renda que interferiu sobre as taxas mais recentes de desigualda-

des de renda, com base nos dados da PNAD, entre 2002 e 2006, afeta particularmente os estratos de renda mais baixos, que sofreram o impacto positivo da melhoria do salário mínimo e dos programas de transferência de renda. A combinação entre as garantias da política monetária para o capital e a ênfase na focalização das políticas sociais sobre os mais pobres, importante do ponto de vista do alívio no orçamento familiar, mas segmentada e limitada quanto aos objetivos de seguridade alimentar, acaba por constrianger a amplitude da redistribuição, afetando mais aos setores médios. Desta forma, o conflito redistributivo fica mais restrito à base, sustentado pelos setores médios assalariados, expressando uma redistribuição entre assalariados protegidos, os extremamente pobres e os pobres beneficiados mais recentemente pelas políticas de transferência de renda.

- Se os programas de transferência de renda representam alívio nas condições de reprodução das famílias de indigentes e pobres, eles, no entanto, são limitados quanto aos objetivos mais amplos do desenvolvimento com equidade. Sem dúvida essas transferências representam melhoria de condições de vida (especialmente daqueles na linha da indigência) e dinamizam a economia popular dos pequenos municípios, mas não são potentes para alterar as relações sociais de enormes desigualdades, reproduzindo uma massa de trabalhadores "tutelados" pelo Estado e mantidos na esfera do autoconsumo e da "necessidade", nas formas autônomas da economia familiar urbana e rural e pelas transferências de renda dos programas sociais (DELGADO; THEODORO, 2005).

Esses exemplos reafirmam a necessidade do Brasil superar o "estágio da necessidade" e da autoreprodução dos trabalhadores e os bloqueios de sua inserção produtiva e qualificada no trabalho. Mas é preciso considerar que o imperativo de inserção no trabalho não significa aceitar formas degradantes de emprego. A defesa do valor do trabalho e da proteção é essencial como suporte de identidade da

pessoa e como direitos que possibilitem a liberdade e o acesso a recursos econômicos e à cidadania, desde que condicionados a valores de dignidade desse trabalhador²³.

REFERÊNCIAS

- ARON, R. *Les désillusions du progrès*. Essai sur la dialectique de la modernité, Paris, Calmann-Lévy, 1969.
- ASSEBURG, Hans B.; GAIGER, Luiz Inácio. A economia solidária diante das desigualdades. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 50, n.3, p. 499-533, 2007.
- BOLETIM DE POLÍTICAS SOCIAIS, [Brasília, DF]: IPEA, n. 13, 2007. Edição especial.
- CANDIA, J. M. Exclusion y pobreza. La focalización de las políticas sociales. *Nueva Sociedad*. Caracas, n. 156, p. 116-126, jul./ago. 1998.
- CASTEL, R. *Les métamorphoses de la question sociale*. Une chronique du salariat. Paris: Fayard, 1995.
- COHN, Amélia. Reconfigurações da questão social no Brasil. *Observatório da Cidadania*, [S.l.], p.71-76, 2003. Disponível em: <http://www.socialwatch.org/en/informelmpreso/pdfs/panorbrasileirod2003_bra.pdf>. Acesso em: 3 jul. 2008.
- DELGADO, G. Política Social e Distribuição de Renda no Brasil. In: SEMINÁRIO SALÁRIO MÍNIMO E DESENVOLVIMENTO, 2005, Campinas. Instituto de Economia UNICAMP, 2005. 12 p. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/Cesit/sal.Minimo1.html>>. Acesso em: 25 mar. 2007.
- DELGADO, G.; THEODORO, M. Desenvolvimento e política social. In: JACCOUD, L. (Org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005. p. 409-435.
- _____. Melhorias na distribuição de renda: falácias, meias verdades e dados de realidade. *Correio da cidadania*. São Paulo, 17-24 jun. 2006. Disponível em: <<http://www.cewbsuai.org.br/content>>. Acesso em: 1 set. 2007.
- DEPENDÊNCIA do Bolsa Família é menor em S.P. *VALOR*, São Paulo, 19 mar. 2008.
- DESGUALDADE entre salários de ricos e pobres caiu 7%. *AGÊNCIA BBC. Brasil*, [Brasília, DF, 23 jun. 2008. Seção de Economia.
- DONZELOT, J. *L'invention du social*. Essai sur le declin des passions politiques. Paris: Edition Seuil, 1984.
- DOWBOR, L. Em defesa dos "Territórios da Cidadania". *Le Monde Diplomatique*, Brasil, 18 mar. 2008.
- DRAIBE, Sônia. Texto de apresentação In: COELHO, Vera Schattan (Org.). *A reforma da previdência social na América Latina*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

²³ Essa ressalva quer alertar contra alternativas de *workfare* ou imperativos compulsórios de quaisquer tipos de trabalho.

ESPING-ANDERSEN, G. Uma perspectiva transatlântica da política de privatização latino-americana. In: COELHO, Vera Schattan. (Org.). *A reforma da previdência social na América Latina*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

GOVERNO já estuda limitar benefício. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 25 maio 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS. *Repercussão do Programa Bolsa família na Segurança Alimentar e Nutricional das Famílias Beneficiadas*. Rio de Janeiro: IBASE, 2008. 20 p.

IVO, Anete B. L. *Metamorfoses da questão democrática: governabilidade e pobreza*. [Buenos Aires: CLACSO/Asdi], 2001.

_____. A reconversão do social: dilemas da redistribuição no tratamento focalizado. *São Paulo Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 57-67, abr./jun. 2004.

_____. Inégalités, démocratie et pauvreté: les effets politiques des programmes ciblés au Brésil. In: COLLOQUE INTERNATIONALE ÉGALITÉS/INGALITÉS DANS LES AMÉRIQUES, 2006, Université de Paris III/ CREDAL, 2006.

_____. *Quem é a população vulnerável no Brasil?* Subprojeto do PIBIC/UFBA/CNPq, 2007.

LAUTIER, Bruno. Les politiques sociales en Amérique Latine. Propositions de méthode pour analyser en écartement en cours. *Cahiers des Amériques Latines*. Paris, n. 30, p.19-44, 1999.

NERI, Marcelo (Coord.). *Miséria, desigualdade e políticas de renda*. O Real de Lula. Rio de Janeiro: FGV/IBGE; CPS, 2007.

OLIVEIRA, Francisco de. *A economia brasileira: crítica à razão dualista*. Petrópolis: Vozes; São Paulo: CEBRAP, 1973.

POLANYI, K. *A grande transformação. As origens da nossa época*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

ROSANVALLON, P. *La nouvelle question sociale*. Répenser l'Etat-providence. Paris: Ed. Seuil, 1995.

OS SALÁRIOS num contexto de baixa inflação. *Nota Técnica DIEESE*, n. 36, out. 2006.

SALM, Cláudio. Sobre a recente queda da desigualdade de renda no Brasil: uma leitura crítica. Disponível em: <http://www.centrocelsofurtado.org.br/adm/enviadas/dez/17_20070512201723.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2008.

SANTOS, B. de Souza. Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. In: OLIVEIRA, F.; PAOLI, M. C. (Orgs.). *Os sentidos da democracia*. Rio de Janeiro: Vozes/NEDIC/FAPEB, 1999.

SCHNAPPER, D. Préface. In: PAUGAM, S. *La disqualification sociale*. Paris: PUF (Essai), 2002. p.9-11.

SOUZA, G. A. A.; FARIAS, V. *Bahia de todos os pobres*. Petrópolis: Vozes, 1980. (Cadernos CEBRAP n.34).

SOUZA, Rômulo P. de. Políticas de transferência de renda no Brasil. PPT: SAGI/MDS, set. 2006. Disponível em: <http://www.projetobr.com.br/c/document_library/get_file>. Acesso em: 10 jun. 2007.