

Programa Bolsa Família e o sistema de proteção social no país

Maria Inês Caetano Ferreira*

Resumo

O objetivo deste artigo é refletir sobre o Programa Bolsa Família no âmbito do sistema de proteção social brasileiro, elucidando os aspectos inovadores deste programa, assim como os pontos que o fazem reproduzir a clássica ordem social assimétrica do país. Para tanto, numa primeira parte é realizada a análise da consolidação do sistema de proteção no país, desde os primeiros movimentos, no início do século XX até a década de 70, demarcando as fronteiras entre os direitos e o assistencialismo. Numa segunda parte, são introduzidas as transformações ocorridas na sociedade brasileira nos anos 80 e as suas conseqüências sobre a elaboração de um sistema de proteção mais democrático. Por fim, faz-se uma análise do Programa Bolsa Família, considerando-se o histórico apresentado, levantando as novidades e também alguns pontos críticos.

Palavras-chave: Programa Bolsa Família; transferência direta de renda; pobreza; cidadania; políticas sociais.

Todas as sociedades desenvolvem formas para proteger os seus integrantes de situações ameaçadoras. Silva e outros (2006, p. 15) lembram que a especificidade das sociedades contemporâneas é a sofisticada institucionalização da proteção, que se converte num sistema vinculado à divisão social do trabalho e à economia.

Silva e outros (2006, p. 16) ainda apontam que a institucionalização de um modelo de proteção social expressa o consenso construído ao longo de inumeráveis pactos entre grupos com diferentes concepções acerca das seguintes questões: quem será protegido? Como? Quanto? Ou seja, trata-se de optar por um modelo de solidariedade social.

Abstract

This article's objective is to reflect on the Family Fund Program, within the Brazilian social welfare system's scope, clarifying its innovating aspects, as well as the points that reproduce the country's classic asymmetric social order. Analysis of the country's welfare system consolidation is carried out in the first part, starting with the first movements at the beginning of the 20th century until the 1970s and marking out the boundaries between rights and assistentialism. In the second part, transformations, which took place in Brazilian society in the 1980s are introduced and their consequences for the preparation of a more democratic social welfare system. Finally, Family Fund analysis is carried out, considering the presented history and raising new issues and critical points.

Key words: Family Fund Program (Bolsa Família), direct income transfer, poverty, citizenship, social policies.

Sobre esse mesmo tema, Branco (2004, p. 86), em seu estudo sobre o programa de rendimento mínimo em Portugal, chama a atenção para a tradicional tensão dos processos de definição e implementação das políticas sociais, em virtude das disputas entre as diferentes concepções acerca do significado do conceito de cidadania. Vale aqui ressaltar o aspecto político dessas disputas, nas quais os diferentes grupos buscam definir os parâmetros do sistema de proteção social e do próprio significado da pobreza. Em sua densa reflexão sobre o Estado de Bem-Estar, Draibe (1988, p. 8-9) esclarece que a configuração do sistema de proteção expressa o modo de o Estado efetuar a regulação social e, para tanto, ele intervém nas relações com o mercado e na desmercantilização (ou não) da

* Pós-Doutoranda em Ciências Sociais Aplicadas junto ao Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP)/UNICAMP, bolsista do CNPq, inescaetano@uol.com.br

oferta dos bens e serviços públicos, a qual repercute sobre a dinâmica da estratificação da sociedade. Essa autora esclarece que, por meio da organização do sistema de proteção, o Estado emprega o seu poder (através da política e da administração), interferindo nas relações sociais. Silva e outros (2006, p. 16) destacam que, no sistema capitalista, essa intervenção se concentra, sobretudo, nas seguintes áreas: saúde, educação, previdência, trabalho e assistência social.

A determinação da proteção social como um direito do cidadão e não como benevolência se explicita por meio das considerações de inúmeros autores, esclarecidas no estudo da literatura especializada em Welfare, realizado por Draibe. O esclarecimento detalhado das diferenças entre os campos do direito e da benevolência é fundamental para se compreender os modos como se deu e ainda se dá a regulação na sociedade brasileira, a qual expressa o consenso estabelecido socialmente sobre o significado atribuído ao conceito de pobreza.

MEDINDO E DEFININDO O QUE É POBREZA

Em seu aprofundado estudo, Rocha (2005, p. 11-12) apresenta as diversas medidas adotadas para definir as linhas de pobreza, que expressam diferentes concepções sobre o tema. Em primeiro lugar, é importante demarcar a distinção entre o conceito de pobreza absoluta e relativa. Essa autora informa que a pobreza absoluta vincula-se à sobrevivência física, ao mínimo vital. Nessa esfera, deve-se apontar também os conceitos de linha de indigência e de pobreza extrema, ambos associados a necessidades nutricionais básicas. A pobreza relativa, indica Rocha, envolve outras necessidades, além da sobrevivência, e se relaciona com os recursos disponíveis em uma determinada época e lugar. A referência aqui é a de linha de pobreza, em vez de indigência. Segundo essa autora, a discussão sobre a pobreza relativa impôs-se pelo debate realizado nos países ricos, após a euforia do pós-guerra, o qual alertava para as situações de privação, mesmo quando a sobrevivência não estava ameaçada.

Rocha (2005, p. 17) avalia os prejuízos da adoção do conceito de linhas de pobreza relativa na análise da realidade dos países subdesenvolvidos, onde a pobreza absoluta se manteve relevante, referindo-se ao emprego, pelo Banco Mundial na década de 80, do patamar de 1/3 do PIB como indicador da condição de pobreza. Ela explica a arbitrariedade da medida, pois, no caso do Brasil, particularmente, esse valor era elevado para o custo de vida local.

A abordagem das necessidades básicas (*basic needs*) é um outro indicador, informado por Rocha, que se relaciona à sobrevivência, mas que ultrapassa a necessidade da alimentação, incorporando educação, saneamento, habitação etc. e promovendo o inter-relacionamento das carências. O seu emprego permitiu estabelecer comparações entre os países e monitorar o progresso, segundo Rocha (2005, p. 19-20).

Essa autora revela que, ao longo dos anos 90, a questão da pobreza se converteu na temática principal das organizações internacionais, quando foram desenvolvidos indicadores para comparar as condições de vida das diferentes nações, destacando-se o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), adotado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Humano (PNUD). Este último é composto por três indicadores, a saber: a expectativa de vida do indivíduo, ao nascer, o nível educacional e o PIB. Rocha (2005, p. 23) enfatiza que a condição da pobreza envolve aspectos bastante complexos, os quais parecem escapar dos estreitos limites impostos pelas medidas universais.

Rocha (2005, p. 46) ensina que a dificuldade para se definir o que é pobreza deve-se, inclusive, à ausência de base teórica para estabelecer o padrão mínimo de consumo de itens como vestuário, habitação, transporte e outros, em contraste com a alimentação, a qual pode ser definida por parâmetros nutricionais.

As relevantes reflexões dessa autora esclarecem a complexidade da temática da pobreza e de sua definição. Desse modo, é possível concluir que o estabelecimento de uma medida geral envolve a

disputa entre diferentes idéias e valores sobre esse conceito, cujo possível consenso jamais será definitivo. Vale ressaltar que as populações classificadas como pobres por esses diversos indicadores não experimentam tal condição somente pelos efeitos das restrições econômicas ou das necessidades básicas, mas também pelos impactos das destituições simbólicas. Estas últimas, por sua vez, provêm repertórios para os sujeitos or-

ganizarem e interpretarem as suas relações sociais. Por isso mesmo deve-se atentar para outras inúmeras variáveis, que também participam do fenômeno compreendido como condição de pobreza. Nesse caso, destaca-se aqui o modo como se dá a integração social dos sujeitos, com ênfase para o acesso ao exercício dos direitos. Nesse ponto, assume-se aqui um desafio que esse artigo se propõe realizar, que é definir os campos da proteção social e da benevolência, relacionando-os à questão da pobreza.

O DIREITO QUE É UM PRIVILÉGIO

Como foi exposto acima, Draibe explica que, pelo sistema de proteção, o Estado exerce o controle social, interferindo – nas relações com o mercado e nas suas conseqüências sobre a organização da sociedade – na tessitura da solidariedade social. Ele impõe limites para os efeitos da insegurança provocada pelo mercado sobre a vida social, como, por exemplo, a definição das formas de acesso dos cidadãos aos direitos sociais, à proteção social.

As diferenças nas concepções de sistemas de proteção social se associam às divergências sobre o conceito de cidadania, como já foi referido anteriormente. Telles (2001a, p. 29-30) elucida que a oposição e o conflito são iminentes à convivência das sociedades igualitárias e é por meio deles que os indivíduos se reconhecem como sujeitos de direito, como interlocutores legítimos, com discursos também legítimos. O princípio de igualdade nesse tipo de sociedade se fundamenta no pertencimento civil, sobre o qual se assenta o estatuto de cidadania, que é mediado pelo Estado. Telles (2001a, p. 29-30) chama atenção para o fato de que essa tal

igualdade não se refere ao nivelamento das condições econômicas, mas sim ao modo como os indivíduos se percebem e são percebidos pelo mundo. Nas sociedades igualitárias a definição do modelo de proteção social transcorre em meio a disputas entre os grupos, os quais buscam tornar coletivas as suas necessidades. Em contraste, no processo autoritário, a repressão às disputas favorece a imposição de uma concepção unilateral e dominante.

A ação dos cidadãos para conquistar benefícios e serviços sociais é um dos principais elementos que faz com que estes se convertam em direitos, diferente do assistencialismo, o qual é ofertado a sujeitos incapazes de atuarem. Por esse motivo, a condição de ser um auxiliado expõe, por si mesma, a situação de impotência e fragilidade. Se o exercício do direito aponta para o estatuto de cidadão livre e autônomo, a assistência indica a inferioridade do sujeito.

Telles (2001a, p. 27) destaca o predomínio da tradição assistencial no Brasil desde o período colonial, a qual foi mantida, mesmo após algumas revisões, ao longo das três primeiras décadas do século XX.

Em seu denso estudo sobre a formação da questão social na Europa, Castel ensina os princípios e contextos do assistencialismo, possibilitando uma melhor compreensão dos processos pelos quais essa tradição vem se operando no país ao longo dos tempos. Castel (1998, p. 47) define o assistencialismo – a assistência – como um conjunto de práticas inscritas numa estrutura comum, que se determina pelo fato de haver a necessidade de atender populações carentes. Esse autor aponta os vínculos, constituídos ao longo da Idade Média, entre a lógica da assistência (comprometida com a salvação dos indivíduos que estavam reconhecidamente inaptos para o trabalho) e a da concepção e prática da caridade cristã (CASTEL, 1998, p. 81). Segundo Castel (1998, p. 48), os laços que uniam assistidos a assistentes se assentavam no fato de ambos pertencerem à mesma comunidade. O autor denomina a sociabilidade tecida por esses laços de "primária", estruturada por regras morais e costu-

mes compartilhados por indivíduos de um mesmo território, família, vizinhança e trabalho, sem a mediação de instituições específicas (CASTEL, p. 48). Esse autor francês explica que o objetivo da assistência era suprir as necessidades dos indivíduos incapacitados para o exercício do trabalho, mas que também fossem vinculados ao mesmo território dos assistentes (CASTEL, 1998, p. 86). Merece destaque o fato de que os vínculos territoriais – que organizavam os laços do assistencialismo – não se fundamentavam, de modo algum, no princípio de isonomia dos cidadãos, mas sim por fundamentos morais, que se mantiveram como base do assistencialismo, inclusive nos tempos atuais (CASTEL, 1998, p. 85).

O estudo da consolidação do sistema de proteção social no país, ao longo do século XX, efetuado por Draibe (1989, p. 29-31), esclarece que as características dos vários modelos aqui desenvolvidos remetem à prática do assistencialismo. Isso porque, entre outros motivos, não foram priorizados os princípios de igualdade e de participação dos cidadãos. O exemplo mais gritante foi o do primeiro modelo, no período do Estado Novo, que estabeleceu a segmentação entre os cidadãos com acesso aos direitos sociais, porque dispunham de registro na carteira de trabalho, e trabalhadores sem registro, destituídos desses direitos.

Draibe (1989, p. 29-31) esclarece que o processo de institucionalização do Estado Social se iniciou no Brasil na década de 30, estendendo-se até os anos 70. Essa autora enfatiza que o *Welfare* remete a um sistema regulado de educação, saúde, integração e substituição de renda, assistência social e habitação que, juntamente com as políticas de emprego e salário, regulam o comportamento do emprego e salário na economia, afetando o nível de vida dos trabalhadores. Por meio desse sistema regulado, como ensina a autora, o Estado transforma as suas relações com a economia e com a sociedade, promovendo a regulação social. No governo Vargas foi instituído um sistema regulado de proteção, em virtude das transformações operadas no Estado nesse período, que possibilitaram uma articulação em nível nacional. Draibe (1989, p. 29-31) define dois ciclos específicos no movimento de institucionalização do sistema de proteção social nacional: o

primeiro tem início em 1930 e se estende até 1943; o outro compreende os anos entre 1966 a 1971. Essa autora informa que no primeiro ciclo foram criados os institutos de aposentadoria e pensões, foi elaborada e implantada a legislação trabalhista e foram alteadas as políticas de saúde e educação. Ela acrescenta que, entre 1945 e 1964, prosseguiram-se as inovações legal-institucionais, sobretudo nos campos da saúde, educação, assistência social e habitação popular; o sistema de proteção foi expandido, incorporando novos grupos, e a instituição, centralizada, porém, foi mantido o caráter seletivo do sistema (DRAIBE, 1989, p. 29-31).

Draibe (1988, p. 33) classifica o sistema então institucionalizado como próximo ao modelo meritocrático-particularista, em virtude de o acesso aos direitos sociais estar vinculado à formalização do contrato de trabalho e à consequente contribuição previdencial, ou seja, à posição do indivíduo na estrutura ocupacional. Draibe (1988 p. 33) conclui que esse modelo reproduz as desigualdades sociais. Nesse caso, a precariedade inscrita na informalidade do contrato de trabalho é potencializada pela denegação dos direitos sociais.

Essa autora esclarece que o sistema brasileiro desenvolveu um esquema assistencial sobreposto ao de proteção, voltado para atender o que ela define como "grupo de risco", em virtude da baixa faixa de renda adotada como critério de elegibilidade. Embora teoricamente residuais, esclarece Draibe (1989, p. 34), esses programas atenderam a uma massa populacional, que escapava do universo de cidadãos cobertos pelo sistema de proteção e que, por isso mesmo, empregou volume significativo de recursos.

Merece destaque os impactos da clara (in)definição legal do benefício para os cidadãos. Isso porque os direitos sociais garantidos ao segmento dos trabalhadores com registro na carteira de trabalho estavam assegurados pela lei e protegidos contra intervenções imprevistas de qualquer liderança política. Uma massa da população, no entanto, era atendida pela assistência, que não possuía regulamentação, cujos benefícios podiam ser suspensos a qualquer instante, e, por isso mesmo, lançava os beneficiários a uma situação instável e insegura.

O caso da segmentação dos cidadãos com acesso aos direitos sociais, em virtude do registro na carteira de trabalho, remete a uma outra discussão muito importante, que é a atribuição de prestígio simbólico ao exercício de um direito contributivo, em detrimento de um direito não contributivo. Isso porque os trabalhadores registrados contribuíam antecipadamente para o sistema previdenciário, "pagando" pelos direitos que iriam exercer no futuro. Lenoir (1996 p. 82-83) discute essa questão e argumenta que o benefício contributivo pode assegurar mais dignidade ao segurado pelo fato de ser avaliado como uma correspondência ao montante já recolhido ao longo do tempo e não como uma doação. Sem dúvida, esse é um tema polêmico, que não se resolve por meio de simples equações. Mas o fato é que, nesse momento histórico, apenas um segmento podia contribuir para o sistema previdenciário e essa exclusividade remetia a algum tipo de prestígio, ao contrário dos sujeitos então destituídos do exercício dos direitos.

O recorte entre benefícios prestigiados e estigmatizados remete à observação de Telles (2001a, p. 29-30) de que a condição de igualdade entre os cidadãos não se vincula ao nivelamento das condições econômicas, mas ao modo como os indivíduos se percebem e são percebidos no mundo social. Dessa forma, os indivíduos atendidos por programas assistenciais (para os quais não eram recolhidas contribuições) podiam sentir-se – e serem percebidos como – afastados do universo dos direitos e da cidadania¹.

A cisão promovida entre trabalhadores contribuintes (com acesso ao exercício dos direitos sociais) e os que estavam fora do mercado formal de trabalho (arremessados ao assistencialismo em decorrência) possibilita concluir que o Estado organizou o sistema de proteção para representar apenas os sujeitos do mundo produtivo e não os cidadãos da nação. Essa conclusão se conecta ao argumen-

¹ É importante destacar que os benefícios não contributivos não necessariamente são representados como uma doação, desvinculada do exercício de direitos. Este foi o caso dos primeiros modelos do sistema de proteção social no país, por causa da dicotomia estabelecida entre os sujeitos que tinham acesso à proteção social, em consequência de contribuição antecipada, e os que não tinham condições de participar do universo dos contribuintes e, por isso mesmo, só podiam recorrer ao assistencialismo. Em outros modelos, o benefício não contributivo é reconhecido como um direito de todos os cidadãos.

A condição de igualdade entre os cidadãos não se vincula ao nivelamento das condições econômicas

to de Telles (2001a, p. 29-30) de que os indivíduos que não estão aptos ao exercício dos direitos parecem ser lançados à condição de pré-cidadãos, escapando às regras do contrato social. Esse bloqueio imposto ao exercício dos direitos – os quais são firmados no contrato social – sugere uma condição de vida que se desenvolve à margem do contrato, hipoteticamente num estado de natureza, que antecederia a organização contratual da sociedade. A hipotética condição de um viver na pré-cidadania possibilita a emergência da avaliação de que a vulnerabilidade e os riscos dos sujeitos são consequência das inseguranças provocadas pelo mercado, contra as quais a proteção dos direitos imporá limites (ou seja, provocada pela destituição de direitos). A autora esclarece que é extraída a responsabilidade pública sobre a condição de vulnerabilidade social, ajuizada como decorrência do acaso, do azar, da instabilidade, de situações típicas do ambiente natural ou da (ir)responsabilidade individual (TELES, 2001a, p. 29-30).

Como já foi colocado, o assistencialismo sugere a impotência dos beneficiados. Todavia, Telles pondera que as classes trabalhadoras lutaram para se imporem como interlocutoras legítimas, mas foram violentamente reprimidas pelas forças dominantes. Campos M. S. (2004, p. 22) relata a atuação da classe trabalhadora contra a estrutura de poder na República Velha e a estratégia do Estado Novo, o qual se apoderou – ao mesmo tempo em que sufocou e buscou anular – das reivindicações e conquistas dos trabalhadores.

Telles (2001a, p. 30-31) conclui que, ao limitar a proteção social aos trabalhadores do mercado formal, esta se tornou mais uma "recompensa ao cumprimento do dever do trabalho" do que propriamente um direito, ou seja, num modo de ajustar o cidadão às demandas do trabalho. O modelo de proteção adotado no Estado Novo operou como um instrumento, entre outros, para ajustar o trabalhador às demandas e à disciplina do mercado de trabalho regular.

Vale ressaltar que o estabelecimento de vínculos entre a proteção social e a participação no mercado de trabalho não foi uma especificidade

brasileira, pelo contrário. Procacci (1996, p. 406) relata as transformações promovidas no tratamento da pobreza entre os séculos XVIII e XIX na Europa, período de consolidação do Liberalismo. Esse processo suplantou a concepção tradicional da pobreza, fundada no sentimento de caridade, inspirada na Igreja, e instaurou a perspectiva liberal, na qual a pobreza passou a ser avaliada como um resultado da estagnação econômica, contra a qual a dinamização da economia seria a melhor solução. A caridade, antes virtuosa, se converteu em estigma, porque estimulava o pobre a se manter nessa condição.

Essa autora indica a operação efetuada no período para promover a valorização da população, que se transformou em fonte de riqueza produtiva para o trabalho. Ou seja, pela forma de organização do sistema produtivo, então desenvolvida, o uso da força de trabalho da população se impôs como fundamental para a produção da riqueza social. Nesse processo, o trabalho e os seus rendimentos passaram a ser apregoados como solução para superar a condição de pobreza e a seguridade contributiva – vinculada à inserção ocupacional – converteu-se no modo legítimo de proteção. Procacci (1996, p. 411) esclarece que, a partir de então, foi estabelecida a distinção entre os pobres mercedores de seguro e os não mercedores. Os primeiros eram os trabalhadores e os últimos, os que não se adaptavam à ordem do trabalho regular.

A reflexão de Procacci (1996) faz lembrar que diferentes contextos históricos experimentaram situações semelhantes durante o processo de socialização e disciplina dos sujeitos à ordem do trabalho e à economia liberal. Todavia, vale ressaltar que, no caso brasileiro, uma massa de trabalhadores não foi integrada ao mercado formal urbano, permanecendo excluída dos benefícios do sistema de proteção. Em contraste com muitos países europeus, o Estado e o sistema produtivo brasileiros não se afligiram em integrar economicamente a maioria da população. A consolidação do sistema produtivo industrial moderno conviveu e tem convivido com a forte presença da economia informal. Pode-se concluir que o mercado informal e o formal

participam de uma mesma lógica, na qual um fortalece o outro. A população excluída – ou que apenas tangencia – do mercado formal parece não fazer diferença para este, já que ele consegue manter a sua produtividade empregando apenas uma parcela dos trabalhadores.

O trabalho e os seus rendimentos passaram a ser apregoados como solução para superar a condição de pobreza

Uma característica do modelo brasileiro na implantação da economia industrial foi o autoritarismo estatal. Campos atesta que o Estado Novo construiu o sistema de previdência, interferiu no desenho da estrutura sindical e estabeleceu direitos trabalhistas, extraíndo a tensão que seria imanente à implementação de tais projetos, ou seja, retirando-lhes o conteúdo político. Faleiros (apud CAMPOS, M. S., 2004, p. 22) analisa a atuação dos institutos estatais do sistema de proteção do período, ratificando esse aspecto apolítico que foi atribuído ao exercício dos direitos, pois, segundo esse autor, os institutos eram "organismos técnicos de harmonia de interesses, de pacificação social". Melo (2006, p. 13) também questiona o aspecto político da administração centralizada imposta pela política social do governo Vargas, avaliada por ele como "um mecanismo de engenharia institucional".

Draibe (1989, p. 31) informa que o sistema de proteção foi expandido durante o regime militar, a partir da metade da década de 60 até o início dos anos 70. Nesse período, um conjunto de medidas legislativas transformou a armação institucional e financeira do sistema. A autora explica que foi organizado um sistema nacional público para a oferta de bens e serviços nas áreas de saúde, educação, assistência social, previdência e habitação popular. Draibe (1989, p. 31) destaca que o sistema passou a atender uma população bem mais ampla, superando, assim, a forma fragmentada e seletiva do período anterior.

Henrique (apud CAMPOS, M. S., 2004, p. 31) destaca que, apesar do padrão seletivo e fragmentário das políticas sociais no período, elevou-se o montante de recursos aplicado na área, mas que se revelou ainda insuficiente para garantir o mínimo ou corrigir a desigualdade social no país. Na verdade, sugere o autor, o incremento da verba contribuiu

mais para acentuar do que atenuar a desigualdade. Henrique (apud CAMPOS, M. S., 2004, p. 31) explica que diante das crescentes complexidades vinculadas à modernização da sociedade brasileira no período, tornou-se impossível manter a tímida oferta de serviços sociais.

Draibe (1988, p. 38) informa os vários problemas do sistema de proteção do país na época do regime militar, a saber: a centralização dos recursos e da elaboração de normas gerais nas mãos do governo federal tornou mínima a possibilidade de atuação dos estados e municípios no setor; a transferência de parte significativa do poder e da ação do governo federal para a administração direta e a indireta, dificultando o controle dos programas, favorecendo a superposição de ações e objetivos entre as várias instituições; o excesso de burocracia e a avaliação insuficiente, os quais contribuíram para práticas clientelísticas. Porém, a autora aponta alguns avanços, como a definição de um núcleo de intervenção social e a identificação de fundos para apoiar financeiramente as políticas sociais.

PROTEÇÃO: QUASE UM DIREITO

Na década de 80, o sistema de proteção foi aperfeiçoado, entre outros motivos, devido às pressões dos movimentos populares, que forçaram o conflito e subverteram a ordem, introduzindo as suas demandas no espaço público. A Constituição Federal de 1988 traduziu as novidades, ampliando os direitos sociais, introduzindo a noção de seguridade social, universalizando o acesso aos direitos e abrindo canais para a população participar das discussões e da organização do novo modelo de proteção. Draibe (2006, p. 5) informa que a nova Carta estabeleceu os princípios para a definição da política social não contributiva, integrando-a com a previdência e a saúde na política de seguridade social.

Porém, os impactos dos avanços democráticos registrados na Constituição foram atenuados ao longo das disputas que se sucederam durante o processo de regularização dos direitos, quando foram efetuadas revisões de cunho conservador, as

quais amorteceram as propostas de universalidade do novo sistema de proteção.

Os avanços registrados na Constituição se consolidaram realmente a partir da aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS –, em 1993, quando, informa Draibe (2006, p. 5), as políticas de assistência passaram a ser financiadas pela Previdência e por recursos da União, estados e municípios.

O sistema foi descentralizado e passou a contar com o apoio de fundos, órgãos e conselhos, ampliando, assim, a participação popular (DRAIBE, 2006, p. 5).

Todavia, explica Draibe (2005, p. 11), os programas mantiveram suas características negativas, a saber: ações limitadas, oscilantes, descontínuas, dependentes de interferências políticas tradicionais. No início da década de 90, alguns municípios pioneiros implantaram programas de transferência direta de renda. Na segunda metade da década, o governo federal desenvolveu o seu próprio, quando então foram estabelecidos convênios com os poderes municipais. Os programas de transferência direta de renda se multiplicaram nos países latino-americanos ao longo da década de 90 e, atualmente, é uma das mais utilizadas formas de modelo de programas sociais. Rocha (2005, p.12) conclui que a transferência de renda se ajusta às economias modernas e monetizadas, onde a maior parte das necessidades dos sujeitos é atendida pela troca mercantil.

Em 1991, o senador Suplicy apresentou ao Senado a proposta do Programa de Garantia Mínima de Renda, cujo objetivo era garantir um rendimento mínimo a todos os brasileiros que morassem no país, maiores de 25 anos, que auferissem renda correspondente a até 2,25 salários mínimos. Fonseca (2000, p. 37) apresenta os argumentos do debate que se sucedeu a essa proposta. Segundo essa autora, a corrente vencedora propôs a vinculação entre a transferência direta de renda e o cumprimento de condicionalidades, sobretudo as que obrigassem os pais a manterem os filhos pequenos na escola, a fim de romper a reprodução do círculo da pobreza. Isso porque essas correntes defendiam a tese de que o aprimoramento da educação

conduziria à melhor qualificação da força de trabalho, possibilitando às crianças acesso a um modo mais positivo de inserção ocupacional no futuro, com melhor remuneração, rompendo, assim, o ciclo de pobreza de seus antepassados. Desse modo, a gravidade desse fenômeno no país perderia a sua intensidade. Fonseca (2000, p. 37) destaca que, ao contrário do princípio universalista defendido pelo senador Suplicy, os argumentos dessa corrente restringiam a população a ser atendida, limitada a famílias pobres, com filhos na idade escolar.

Em 1997 foi aprovado o Programa de Garantia de Renda Mínima – PRGH – e, no ano seguinte, o governo federal passou a operar o Bolsa Escola, sob responsabilidade do Ministério da Educação, com o seguinte modelo: o Executivo federal apoiava financeiramente os programas de garantia de renda associados a ações educativas de municípios que dispusessem de recursos para financiar parte da implantação. Fonseca (2000, p. 85) argumenta que as três condições desse programa estreitaram o foco do atendimento. Isso porque o apoio federal estava condicionado ao fato de que os beneficiados residissem em um determinado município, de que a família tivesse filhos entre seis e quatorze anos e, por fim, de que o município se responsabilizasse por metade dos custos do programa.

Juntamente com o Bolsa Escola, a gestão Cardoso implementou outros programas, a saber: Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), bolsa-alimentação, cartão-alimentação e auxílio-gás. O modelo dos programas nessa gestão foi alvo de diversas críticas, entre elas, a fragmentação das ações, que se distribuíam, sem sistematização e integração, entre várias áreas do governo, impedindo a reunião de esforços para o enfrentamento de temas imbricados. Uma das consequências desse modelo foi a sobreposição de competências.

Ivo (2004) critica alguns aspectos dos programas desse período, a saber: o aspecto mitigador, setorializado das ações e, principalmente, o privilégio atribuído à gestão – ou seja, o controle dos gastos, as medidas técnicas, a racionalidade – em detrimento das questões sociais.

Algumas das características criticadas nos programas do período confluem para determinantes do Banco Mundial, para o apoio de projetos sociais, entre eles os de transferência direta de renda com condicionalidades, como o Bolsa Escola, que contou com financiamento desta instituição. Campos M. S. (2004) objeta o significativo papel exercido pelo Banco Mundial na prescrição de diretrizes dos programas de transferência direta de renda na América Latina, inclusive em virtude da focalização das políticas, a fim de privilegiar os grupos sociais mais frágeis.

Melo (2006, p. 18) ratifica a preocupação de agências – como o Banco Mundial – com o bom uso dos recursos humanos e materiais, a fim de intensificar a eficiência das ações voltadas para o desenvolvimento social e o enfrentamento da pobreza.

Rawlings (2004) explica que uma das grandes preocupações dos programas de transferência de renda desenvolvidos nos países latino-americanos, com o apoio do Banco Mundial, é ultrapassar o aspecto descontínuo e clientelista dos programas sociais até então desenvolvidos no continente. Essa autora especifica ainda o interesse de oferecer um apoio financeiro ao curto prazo, mas, concomitante, promover políticas que promovam o desenvolvimento do capital humano e social das populações, a fim de elas desenvolverem por si próprias a capacidade de superar a sua situação de pobreza. Essas políticas estariam atreladas às condicionalidades impostas aos beneficiados, colocadas como condições para o recebimento do aporte financeiro. Essas condicionalidades geralmente buscam estimular e ampliar o acesso da população empobrecida aos serviços de saúde e educação.

Porém, Brito (2005) informa o aspecto inovador dos programas de transferência direta de renda no continente latino-americano, cujo pioneiro foi o Progresa, no México. Segundo essa autora, os programas foram implantados de modo a romper com as práticas clientelísticas e as perspectivas descontínuas dos anteriores.

Almeida (2004), por sua vez, defende as características democráticas das políticas sociais dos anos 90, a saber: a racionalização, eficiência no gasto público e combate ao clientelismo, além da descentralização, da participação dos beneficiários, da universalização no atendimento e da busca pela maior equidade na prestação dos benefícios e serviços.

PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: O QUE MUDA?

Na gestão Lula, sucessora de Cardoso, os princípios orientadores das políticas sociais sofreram alterações. Em outubro de 2003 o governo federal deu início ao Programa Bolsa Família (PBF)². Ele está centralizado no Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome e reúne os benefícios de boa parte dos programas da gestão anterior: bolsa-alimentação, bolsa-escola, cartão-alimentação e auxílio-gás. Os valores pagos pelo PBF variam de R\$ 18,00 a R\$ 112,00, de acordo com a renda mensal por pessoa e o número de crianças. O valor básico é de R\$ 58,00, concedido a famílias em situação de extrema pobreza (rendimento mensal de até R\$ 60,00 por pessoa), independente da composição familiar. O valor variável é de R\$ 18,00 para cada criança ou adolescente com até 15 anos, no limite financeiro de R\$ 54,00 (correspondente a três filhos). Famílias em situação de pobreza (renda mensal de R\$ 60,01 a 120,00) recebem apenas o valor variável, também limitado a três filhos (R\$ 54,00).

Parte da literatura especializada saúda as vantagens de alguns elementos do PBF em relação aos programas de transferência de renda que o antecederam. A centralização e a articulação de todos os programas sob o comando de um mesmo Ministério são avaliadas como um avanço, já que o enfrentamento de um determinado problema por meio de diversas frentes possibilita potencializar os efeitos das políticas. Um exemplo é o exercício dos direitos sociais de saúde e também de educação (cujas ações envolvem mais de um Ministério) imposto aos beneficiados pelo preceito da condicionalidade. Na gestão anterior, havia des-

² O número do Decreto que estabelece o Programa Bolsa Família é 5.209, cuja data é 17/09/2004.

conexão entre os programas, os quais eram administrados por ministérios diferentes, possibilitando que um mesmo indivíduo fosse atendido por vários programas, em prejuízo de outros, que talvez não fossem atendidos por nenhum. Já a atual centralização impede a sobreposição de competências. Muitos estudiosos também reconhecem a inovação promovida pelo PBF na descentralização da implementação, envolvendo conjuntamente a União, os estados e municípios, além de abrir oportunidades para a participação da sociedade civil.

Uma das mais significativas diferenças do PBF em relação aos programas anteriores é o privilégio atribuído ao grupo familiar em detrimento da transferência para os indivíduos. Essa mudança na concepção do alvo do programa deve-se a direcionamentos da política de assistência social, que passou a privilegiar o trabalho com o grupo em detrimento do atendimento individual. A justificativa é que a família desponta como grupo fundamental no processo de socialização e de proteção dos sujeitos. Mioto (2004) a define como um “um pilar na organização social”, pois nela se estabelecem as divisões das tarefas e responsabilidades entre gêneros e gerações. Essa autora ainda destaca as relações das famílias com as outras esferas da sociedade, a saber: Estado, mercado, trabalho. Desse modo, a família realiza a intermediação entre os seus integrantes e a sociedade de modo geral, introduzindo-os no coletivo e vice-versa, auxiliando, assim, na constituição de diversas redes sociais.

O cumprimento de um dos principais objetivos do PBF – que é o fortalecimento das redes sociais – obriga-o a privilegiar o grupo familiar. Isso porque, ao ativar a família – e indiretamente as redes das quais ela participa –, a possibilidade de as políticas sociais auxiliarem os sujeitos em condição de vulnerabilidade se intensifica, uma vez que as suas diversas fontes de suporte são robustecidas, incrementando o número de indivíduos beneficiados. Pois, como ensina Fonseca, a família não envolve necessariamente apenas o modelo legalmente estabelecido, mas também outros sujeitos que compartilham laços de consangüinidade e de afinidade (FONSECA, 2004, p.12).

Deve-se destacar aqui a significativa diferença entre a preocupação do Bolsa Família e do Bolsa Escola, pois o principal objetivo deste último era investir na melhoria da educação da população de baixa renda para romper a transmissão intergeracional da pobreza, a qual estaria, então, em condições de igualdade para competir no mercado. Já a meta do Bolsa Família é aliviar a pobreza, embora mantendo o compromisso de facilitar o acesso aos serviços de educação e saúde.

O Bolsa Escola se voltava para o futuro, o PBF se ocupa com o problema imediato, sem abdicar do comprometimento com o futuro. Em vez de focar a atenção na criança em idade escolar, o PBF prioriza o conjunto do grupo familiar, a fim de oferecer melhores condições de vida para todos os integrantes, até porque o aprimoramento coletivo repercute sobre cada um dos indivíduos, inclusive sobre as crianças. Essa opção amplia o universo de beneficiários, pois famílias sem crianças em idade escolar podem ser beneficiadas, em contraste com o Bolsa Escola. Essa mudança foi importante porque um dos ciclos mais vulneráveis para as famílias é quando os filhos são muito novos. Sobre essa questão, Montali (2004) explica que as famílias compostas pelo casal jovem com filhos pequenos podem enfrentar situação de maior vulnerabilidade, pois as crianças não colaboram com o orçamento e o casal, ainda em fase de consolidação da qualificação da força de trabalho, pode ocupar-se em postos simples, mal remunerados. Acrescente-se ainda o cuidado requerido por crianças pequenas, que pode restringir um dos pais a se manter na inatividade, até porque a oferta compulsória de vagas pela escola pública não inclui o ensino infantil, mas se restringe ao ensino fundamental. Assim sendo, o valor variável pago a famílias com filhos pequenos parece ser importante para a sobrevivência de grupos nesse ciclo reprodutivo.

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que estabelece as orientações para os programas de assistência do governo, inclusive o Programa Bolsa Família, justifica a atenção com a vulnerabilidade das famílias em virtude da possível

ameaça à proteção e à socialização dos sujeitos, o que pode enfraquecer os vínculos afetivos e simbólicos. Tal situação, por suposto, se reverte em uma questão social, uma vez que a família se encontra atrelada às outras esferas da sociedade. Na verdade, a família é um dos principais grupos responsáveis pela formação dos sujeitos para a participação nas diversas esferas da sociedade.

Embora preocupado com o alívio imediato da pobreza, o PBF busca interromper a perpetuação da transmissão da pobreza familiar ao longo das gerações. Uma das estratégias para tanto é assegurar condições mínimas de igualdade no acesso a serviços básicos.

As condicionalidades impostas aos beneficiados coincide com as do Bolsa Escola e com as de vários programas de transferência direta de renda na América Latina, sobretudo os financiados pelo Banco Mundial, a saber: saúde e educação. Segundo as concepções deste último – e de outros agentes internacionais de financiamento –, a condicionalidade é um modo de o programa social combinar o incentivo financeiro imediato ao investimento ao longo prazo. Para o Banco Mundial, a condicionalidade possibilita desenvolver estratégias para a ampliação da oportunidade de acesso de grupos sociais mais vulneráveis. O mexicano Progres, por exemplo, ofereceu um valor adicional para estimular as jovens a concluírem os estudos, com o objetivo de enfrentar a forte hierarquia nas famílias, ancorada na desigualdade de gênero (LA BRIÈRE; RAWLINGS, 2006).

No caso do PBF, as condicionalidades são as seguintes: as famílias com filhos entre zero e seis anos devem vacinar as crianças, os filhos em idade escolar devem freqüentar a escola e as gestantes ou mães em amamentação devem agendar acompanhamento pré e pós-natal. Cohn (2004) argumenta que o objetivo da condicionalidade – mais do que impor – é promover o acesso dos cidadãos a bens e serviços públicos universais. Branco (2004) defende a tese de que a condicionalidade oferece condições para a inserção social dos beneficiados e também o dever de que ele se empenhe pessoalmente no seu processo de inclusão.

Cohn (2004) ainda explica que indivíduos em situação de extrema vulnerabilidade enfrentam dificuldades para desenvolver capacidades que são relevantes no processo de auto-organização, de representação e de defesa de seus próprios interesses. A condicionalidade, então, contribuiria para tal desenvolvimento. Daí a assertiva da PNAS para que a assistência social se volte, entre outros objetivos, para o desenvolvimento humano e social de forma não tuteladora ou assistencialista, pois, ao desenvolver capacidades que lhes possibilitem organizar-se, representar-se e defender os seus interesses, os sujeitos conquistam a autonomia em relação ao Estado, afirmando-se como cidadãos livres (LA BRIÈRE; RAWLINGS, 2006).

Brito esclarece que o enfoque dado pelo PBF à condicionalidade foi contestado por agências, como o Banco Mundial, as quais sugeriram a possibilidade de a decisão favorecer o paternalismo. Isso porque o programa brasileiro acentua a necessidade de oferecer igualdade de acesso aos serviços públicos, que são direitos dos cidadãos. Desse modo, a condicionalidade favorece o acesso do beneficiário a um direito social, que deve contribuir para elevar o padrão de vida das famílias. Embora a diferença entre as propostas do programa brasileiro atual e as das agências internacionais pareça sutil, ela sugere divergências teóricas relevantes, pois o programa brasileiro destaca a questão da cidadania, atribuindo prioridade aos direitos sociais. No caso das agências, a principal preocupação é o desenvolvimento do capital humano, sugerindo o abrandamento das questões políticas, talvez pelo temor de que os impactos positivos dos programas possam ser manipulados pelas forças políticas no poder. Essas diferenças nas concepções da condicionalidade remetem ao objetivo principal dos programas. No caso do Bolsa Escola, a condicionalidade foi estabelecida para auxiliar a romper a reprodução intergeracional da pobreza por meio da melhoria da educação, por isso mesmo a principal condicionalidade foi obrigar a freqüência escolar. O PBF busca melhorar as condições de todo o grupo doméstico, inclusive de suas redes de apoio, daí a preocupação em proporcionar a possibilidade do

exercício de direitos sociais, a fim de contribuir para o desenvolvimento da autonomia do sujeito.

Uma outra diretriz da PNAS define que as intervenções dos programas devem ser efetuadas na “capilaridade dos territórios”, nas ações cotidianas e reais dos sujeitos no espaço onde eles se relacionam e estabelecem vínculos. A ação territorializada enfatiza a capacidade da família para articular redes de proteção, principalmente através do espaço, pois as conexões das relações de consanguinidade e afinidade se organizam ao longo das ações cotidianas e reais, efetivadas no espaço, o qual é construído pelos próprios sujeitos. A partir do território, as famílias organizam e estendem suas relações com as outras esferas da sociedade, introduzindo os seus membros em novas redes protetoras, que podem operar como portas de saída para situações de vulnerabilidade.

CONCLUSÃO

Almeida (2004) argumenta que não há diferenças substantivas entre as políticas sociais desenvolvidas na gestão Lula em relação às de Cardoso. Isso porque ambas mantêm o caráter focalizado, buscam a eficácia do gasto social e perseguem orientações do Banco Mundial. Todavia, não parece possível desconsiderar que as propostas do PBF – não observadas nos programas da gestão Cardoso – estão ancoradas nos princípios de participação da sociedade civil, descentralização das ações do governo federal, participação social, fortalecimento de redes sociais protetoras etc.

Um mérito incontestável do PBF em relação a todos os programas de transferência direta de renda já implantados no país e na própria América Latina é a cobertura de um amplo universo de beneficiários. O PBF tem conseguido atingir boa parte da população cujo perfil corresponde ao recorte do programa. Campos A. G. (2004, p. 254) pesquisou os impactos dos programas sociais desenvolvidos na capital paulista pela gestão dos anos 2000 e 2004, cuja focalização foi bastante ampla, atendendo parcela significativa da população do município. As conclusões sobre esses programas auxiliam na

melhor compreensão do próprio PBF, já que os fundamentos de ambos se aproximam bastante. Campos A. G. (2004, p. 254) destaca que, na época, muitos beneficiários estranhavam que o simples fato de corresponder ao perfil estabelecido fosse suficiente para o acesso ao programa. Segundo esse autor, tal estranhamento derivava das práticas clientelistas e residuais dos programas sociais até então desenvolvidos.

As diretrizes da Política Nacional de Assistência Social e do Programa Bolsa Família, mais do que bem-intencionadas, expressam orientações democráticas e universalistas. Porém, uma das mais relevantes questões do PBF é que, de fato, ele ainda não se configura como um direito, portanto, não abdica totalmente das características do assistencialismo, da doação. Isso se evidencia a partir das reflexões de Medeiros e outros (2007) sobre os programas de transferência direta de renda. Os autores confrontam o modelo do Benefício de Proteção Continuada (PC) com o do PBF, esclarecendo as diferenças entre um programa regulado constitucionalmente e um que é estabelecido por medida presidencial.

O Benefício de Proteção Continuada foi determinado constitucionalmente e regulamentado pela Lei Orgânica de Assistência Social, portanto, trata-se de um direito social abertamente definido. Os critérios de elegibilidade são colocados claramente na legislação e qualquer cidadão cujo perfil corresponda aos critérios pode exigir judicialmente o benefício. Os princípios do BPC não podem ser alterados pelas autoridades políticas, exceto por emenda constitucional, fato que oferece independência política ao programa (MEDEIROS; BRITO; SOARES, 2007).

O PBF, em contraste, foi criado por medida provisória e os critérios para a elegibilidade não estão definidos de modo claro. Eles estão atrelados à alocação orçamentária do programa e a convênios firmados entre a União, estados e municípios (MEDEIROS; BRITO; SOARES, 2007). O governo central estabelece cotas para os municípios a partir da gravidade da vulnerabilidade das populações locais. Esses princípios não tornam os critérios obje-

tivos e indiscutíveis, pelo contrário, eles dependem de variáveis que não são definitivas, impedindo, assim, o requerimento por meio do poder Judiciário. Desse modo, trata-se de um benefício não assegurado a todos os cidadãos cujo perfil corresponda ao padrão imposto pelo próprio programa. Ou seja, não é um direito, como bem definem Medeiros e outros (2007), é um quase-direito. Some-se a isso o fato de que o programa pode ser suspenso por qualquer governante, ao contrário do BPC, o que faz com que o PBF esteja atrelado à personalidade política que o criou. Por esse motivo, os seus beneficiários estão sujeitos à insegurança, pois podem perder o benefício a qualquer instante.

A instabilidade e a frágil regulamentação do PBF remetem às discussões realizadas no início deste artigo sobre as diferenças entre direito e assistencialismo. Isso porque os benefícios do PBF não correspondem integralmente à prática do exercício dos direitos, uma vez que a sua garantia não é assegurada legalmente.

A questão que se coloca e que merece ser investigada profundamente é sobre as relações dos milhões de beneficiários com este programa. Se esta experiência tem contribuído para que os sujeitos se sintam integrados socialmente, participando da vida social, como propõem os democráticos princípios da PNAS e do próprio programa. Ou se os benefícios são avaliados somente como uma doação, contribuindo, assim, para a reprodução da clássica assimetria da organização social do país, apesar da longa e turbulenta caminhada para a construção de um sistema de proteção social mais justo e democrático.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, M. H. T. de. A política social no governo Lula. *Novos Estudos Cebrap*. São Paulo, n.47, p. 7-17, 2004.
- BRANCO, F. O rendimento mínimo garantido como direito de cidadania em Portugal: virtualidade e limites. In: SPOSATI, A. (Org.) *Proteção social de cidadania no Brasil, Portugal e França*. São Paulo: Cortez, 2004, p. 83-121.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Política Nacional de Assistência Social*. Brasília, 2004.

BRITTO, T. Recent trends in the development agenda of Latin America: an analysis of conditional cash transfers. *Working Paper Series*, La Haya, n. 390, Feb. 2005.

CAMPOS, A. G. *Pobreza e direitos na cidade de São Paulo: a experiência da Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade*. 2004. 380 f. v.2. Tese (Doutorado em Sociologia)-Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

CAMPOS, M. S. Possibilidades abertas pelo Programa Fortalecendo a Família – PFF/SP/SP. In: WANDERLEY, M. B.; OLIVEIRA, I. de M. (Orgs.). *Trabalho com famílias: textos de apoio*. São Paulo: IEE - PUC – SP, 2004. p. 23-35.

CASTEL, R. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis: Vozes, 1998.

COHN, A. *Programas de transferência de renda e a questão social no Brasil*. In: SEMINÁRIO ESPECIAL, MINI-FÓRUM EM HOMENAGEM AOS 40 ANOS DO IPEA, 2004, Rio de Janeiro. *Trabalhos apresentados...* Rio de Janeiro, IPEA, 2004.

COSTA, B. L. D. As mudanças na agenda das políticas sociais no Brasil e os desafios da inovação: o caso das políticas de assistência social à infância e adolescente. In: CARVALHO, A. (Org.). *Políticas Públicas*. Belo Horizonte: Ed. UFMG; PROEX, 2002. p. 27-57.

DRAIBE, S. Brasil: Bolsa –Escola y Bolsa-Família. *Caderno NEPP*, Campinas, n. 76, 2006.

_____. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. *Tempo Social*, São Paulo, v.15, n. 2, 2003.

_____. O Welfare no Brasil: características e perspectivas. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS, 1989, Caxambu. *Trabalhos apresentados...* Caxambu, 1989.

_____. O Welfare no Brasil: características e perspectivas. *Cadernos de Pesquisa NEPP*, Campinas n. 8, 1988.

FONSECA, A. M. M. da. A família é um tema fascinante. In: WANDERLEY, M. B.; OLIVEIRA, I. I. de M. (Orgs.). *Trabalho com famílias: textos de apoio*. São Paulo: IEE - PUC – SP, 2004. p. 12-14.

_____. *O debate sobre família e a política de renda mínima*. 2000. 200 f. Tese (Doutorado em História Social)- Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

IVO, A. B. L. A reconversão do social: dilemas da redistribuição no tratamento focalizado. *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 2, p. 57-67, 2004.

LA BRIÈRE, B. de, RAWLINGS, L. Examining Conditional Cash Transfer Programs: a role for increased social inclusion?. *SP Discussion Paper*, n. 0603, jun. 2006.

LENOIR, D. L'exclusion face au droit. In: PAUGAM, S. (Org.). *L'exclusion, l'état des savoirs*. Paris: La Découverte, 1996. p. 78-86.

MEDEIROS, M.; BRITO, T.; SOARES, F. *Programas focalizados de transferência de renda no Brasil: contribuições para o debate*. Brasília: IPEA, 2007. (Texto para discussão, n. 1283).

MIOTO, R. C. T. A família é um espaço de pessoas. In: WANDERLEY, M. B.; OLIVEIRA, I. I. de M. (Orgs.). *Trabalho com famílias: textos de apoio*. São Paulo: IEE - PUC – SP, 2004. p. 14-17.

MONTALI, L. *Rearranjos familiares de inserção, de precarização do trabalho e empobrecimento*. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 14., 2004, Caxambu. *Trabalhos apresentados...* Caxambu: ABEP, 2004.

PROCACCI, G. La naissance d'eu rationalité moderne de la pauvreté. In: PAUGAM, S. (Org.). *L'exclusion, l'état des savoirs*. Paris: La Découverte, 1996. p. 405-416.

RAWLINGS, L. A new approach to social assistance: Latin America's experience with conditional cash transfer programs. *Social Protection Discussion Paper Series*. Washington, n. 0416, Aug. 2004.

ROCHA, S. Transferências de renda focalizadas: evidências recentes sobre implementação e impactos. In: SEMINÁRIO SOBRE EDUCAÇÃO, POBREZA E DESIGUALDADE: PRIORIDADES, 2006, Rio de Janeiro. *Trabalhos apresentados...* Rio de Janeiro: IETS, 2006.

_____. *Pobreza no Brasil: afinal do que se trata?*. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

_____. Pobreza no Brasil: o que mudou nos últimos 30 anos?. In: SEMINÁRIO ESPECIAL, MINI-FÓRUM EM HOMENAGEM AOS 40 ANOS DO IPEA, 2004, Rio de Janeiro. *Trabalhos apresentados...* Rio de Janeiro, IPEA, 2004.

_____. Alguns consensos sobre a questão da pobreza no Brasil. *Economia Social*, p. 70-88, 2000.

SILVA, M. O. da S.; YAZBEK, M. C.; GIOVANNI, G. de. *A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*. São Paulo: Cortez, 2006.

TELLES, V. S. Pobreza e cidadania: figurações da questão social no Brasil moderno. In: _____. *Pobreza e cidadania*. São Paulo: Editora 34, 2001a. p. 13-56.

_____. A 'nova questão social' brasileira: ou como as figuras de nosso atraso viraram símbolo de modernidade. In: _____. *Pobreza e Cidadania*. São Paulo: Editora 34, 2001b. p. 139-165.