

Julio Cesar Torres

***O SUAS (Sistema Único de Assistência Social) e a
universalização da renda social mínima no Brasil: caminhos
para uma reforma da seguridade social***

Tese de Doutorado apresentada ao
Programa de Pós-Graduação em
Sociologia da Faculdade de Ciências
e Letras da Universidade Estadual
Paulista “Júlio de Mesquita Filho”,
Campus de Araraquara.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Teresa Miceli Kerbaux

ARARAQUARA-SP
2006

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

Torres, Julio Cesar

O SUAS (Sistema Único de Assistência Social) e a universalização da renda social mínima no Brasil: caminhos para uma reforma da seguridade social / Julio César Torres. – 2006

271 f. ; il 30 cm

Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Estadual

Paulista, Faculdade de Ciências e Letras, Campus de Araraquara.

Orientador: Maria Teresa Miceli Kerbauy

1. Sistema Único de Assistência Social (Brasil).
2. Políticas públicas. 3. Seguridade social. I. Título.

TERMO DE APROVAÇÃO

Julio Cesar Torres

O SUAS (Sistema Único de Assistência Social) e a universalização da renda social mínima no Brasil: caminhos para uma reforma da seguridade social

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Sociologia, ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Faculdade de Ciências e Letras da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Campus de Araraquara, avaliada pela seguinte banca examinadora.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Teresa Miceli Kerbauy

Araraquara, 2006.

Dedico aos meus familiares, em especial meus pais José Mário e Vilma Bonafin, que sempre colocaram a educação como o maior valor a ser herdado pelos filhos, e nunca mediram esforços para isso, muitas vezes renunciando aos seus próprios sonhos; e também à memória de meus avós paternos e maternos, que apesar de possuírem baixa escolaridade, ou às vezes nenhuma, demonstraram com pequenos gestos pautados em uma vida simples a sabedoria de verdadeiros seres humanos.

AGRADECIMENTOS

Muitas pessoas contribuíram, direta ou indiretamente, para a realização deste trabalho. Registro, aqui, os agradecimentos àqueles que, de alguma forma, participaram desta produção.

Aos membros da banca de qualificação pelas contribuições e idéias para o prosseguimento do trabalho, Professora Dra. Maria do Carmo Gullaci Guimarães Caccia-Bava e Professor Dr. Marcos Aurélio de Oliveira.

Aos colegas do curso de pós-graduação, pela possibilidade de debate sobre o tema e contribuições no período em que participamos do GT Estado e Governo e no decorrer das disciplinas cursadas, especialmente à Silvia Fernandes e Mônica Alário.

Aos meus queridos irmãos Renata Cristina e Marco Aurélio, e meus cunhados André Montefeltro e Karina Queralt, obrigado pelo respeito e o apoio de sempre. Vocês são maravilhosos e moram no meu coração.

Às amigas Juliana Caliento, Helena Maria, Luciana Spínpolo, Elisabeth Pizoni, Ana Dellapina, Lena Cotrim, Maria Margaret e Rita Brandão pelos diálogos sobre o projeto, sugestões e apontamentos pertinentes que me fizeram refletir e avançar no processo de elaboração da tese. À querida Regina Ângulo pelo auxílio nas correções. Aos amigos Márcio Lisboa, Ângelo Paracchini, Dr. Pablo Esteban, Alessandra David, Tadeu Lopes, Célia Regina Leite, Maria Dolores Ramires, Cristina Galan e Caio Fernandes, Giane Vicentini, Anita Adas, Amir Abdla, Cléria, Rodolfo Sobrani, Guilherme Schezzi, Cláudio Romualdo e Cármen Minardi, o meu muito obrigado pela paciência no convívio e incentivos nos momentos difíceis. À ilustríssima amiga e

companheira Maria Cristina Vidotte pelas oportunidades abertas e pelo diálogo sempre construtivo.

A todos meus colegas de trabalho e alunos do Centro Universitário Moura Lacerda e do Centro Universitário Barão de Mauá, pelo apoio despendido nos momentos mais difíceis, e nos debates e discussões que sempre contribuíram para o avanço de minhas reflexões.

Um agradecimento a todos os professores do Programa de Pós-graduação em Sociologia da FCL/UNESP-Araraquara, pelos esforços despendidos nas disciplinas e no apoio sempre que necessário no encaminhamento do projeto de pesquisa, principalmente aos professores Augusto Caccia-Bava, Marco Aurélio Nogueira, Vera Botta, Marta Arretche, Eliana Melo Sousa, Milton Lahuerta e Lucila Scavone. Um agradecimento especial também aos professores José Luís Bizelli, José Luiz Riani e Felipe Gomes e Silva, pessoas decisivas quando da minha graduação. A trajetória até aqui possui muito daquilo que vocês me ensinaram.

Em nome da funcionária Cristiana Gobato agradeço o sempre atencioso atendimento da Seção de Pós-graduação da FCL. Um agradecimento especial também à secretária do Departamento de Antropologia e Política, Selma Chicareli, sempre cuidadosa em nos atender prontamente.

Não poderia deixar de reconhecer também o papel fundamental do Estado brasileiro em toda a minha formação. Nesses vinte anos que frequentei o espaço escolar, mais de 15 foram em instituições públicas, sobretudo quando de minha formação acadêmica, que creio ter sido pautada por um ensino público e gratuito de altíssima e reconhecida qualidade, caracterizado pela expressão de um pensamento livre e plural.

E, em especial, a Maria Teresa Miceli Kerbauy, que cumpriu o papel de orientadora desde os primeiros momentos de reflexão sobre o projeto de doutorado e acompanhou as evoluções e revoluções da pesquisa ao longo dos quatro anos de trabalho. A ela agradeço imensamente pela dedicação, contribuição intelectual e inesgotável paciência que demonstrou durante essa caminhada, que se prolonga desde nossa convivência no desenvolvimento do Mestrado. Sem sua efetiva e decisiva contribuição em minha formação acadêmica, não poderia almejar chegar até aqui.

*Quem me dera que eu fosse o pó da
estrada
E que os pés dos pobres me estivessem
pisando...
Quem me dera que eu fosse os rios que
correm
E que as lavadeiras estivessem à minha
beira...
Quem me dera que eu fosse os choupos à
margem do rio
E tivesse só o céu por cima e a água por
baixo...
Quem me dera que eu fosse o burro do
moleiro
E que ele me batesse e me estimasse...
Antes isso que ser o que atravessa a vida
Olhando para trás de si e tendo pena...*

(ALBERTO CAEIRO)

TORRES, J.C. O SUAS (Sistema Único de Assistência Social) e a universalização da renda social mínima no Brasil: caminhos para uma reforma da seguridade social. 2006. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, Araraquara. 2006.

RESUMO

O trabalho teve como objetivo a análise da recente implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no contexto do processo de universalização dos mínimos sociais no Brasil. A questão central é apresentar o fenômeno contemporâneo da denominada “nova” questão social discutida em Castels (1995) e Rosanvallon (1995) e as políticas do Governo Federal brasileiro de enfrentamento da exclusão social via programas de transferência de renda compreendidos no período de institucionalização da política pública de assistência social (1988-2005). O fio condutor da análise está pautado nos seguintes marcos institucionais da assistência social brasileira: a Carta Constitucional de 1988, a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (Lei Federal nº 8.742/1993), a criação do Programa Nacional de Renda Mínima (Lei Federal nº 10.219/2001), a instituição do Cadastramento Único para os Programas Sociais do Governo Federal (Decreto nº 3.877/2001), a criação do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (Lei Complementar nº 111/2001), o processo de unificação de todos os programas sociais com a criação do Programa Bolsa-Família (Lei Federal nº 10.836/2004) e, por fim, o foco de nosso objeto de estudo que é a proposta de instituição do SUAS através da Resolução nº 27/2005 do Conselho Nacional de Assistência Social. Concluimos que, diante do processo de institucionalização da política de assistência social no país por meio de um modelo descentralizado e participativo, historicamente construído e consolidado nas últimas duas décadas, assegura-se no plano institucional uma perspectiva de reforma da seguridade social brasileira pelo viés da universalização da garantia de mínimos sociais através da política de assistência social.

Palavras-chave:

Políticas Públicas. Seguridade Social. Mínimos Sociais. Nova Questão Social. Política de Assistência Social. Sistema Único de Assistência Social.

TORRES, J. C. The SWUS (Social Work Unique System) and the universalization of the social minimum income in Brazil: ways to rebuild the social security. 2006. Thesis (Doctorate Program in Sociology) – Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, Araraquara. 2006.

ABSTRACT

This work aimed to analyse the current implantation of the SWUS (Social Work Unique System) in the universalization process of the social minimum in Brazil. The main issue is to present the contemporaneous problems denominated “new social issue” discussed in Castels (1995) and in Rosavallon (1995) comparing them to the brazilian federal government policies regarding the social exclusion through income transference programs within the period of institutionalization of social work public policy(1988-2005). The lead wire to this analysis is based on the following brazilian social work marks: the Constitutional Letter of 1988, the postergation of the Social Work Organic Law – SWOL (Federal Law N. 8742/1993), the creation of the minimum income national program (Federal Law N. 10219/2001), the institutionalization of the unique registration for social programs of the federal government (Law N. 3877/2001), the creation of the funds of combat and the poorness irradiation (Complementar Law N. 111/2001), the unification process of all the social programs along the creation of the Family-Scholarship Program (Federal Law N. 10836/2004) and at last the target of our object of study which is the purposal of the SWUS institution process through the Resolution 27/2005 of the Social Work National Counsel. It was concluded that facing this social work political institutionalization process in this country through a decentralized and participative model, historically built, and consolidated in the last two decades, we will be able to assure in the institutional plan a perspective of rebuilding the social security through the universalization of the minimum social guarantee in the social work policy.

Key words:

Public Policies. Social Security. Minimum Income. New Social Issue. Social Work Policy. Social Work Unique System.

LISTA DE GRÁFICOS

1. Gasto Público Social como Porcentagem do PIB, 2001	173
2. Gasto em Aposentadorias e Pensões como Porcentagem do Gasto Público Social, 2001	174
3. Distribuição Física por valor de benefício	211

LISTA DE QUADROS

1. A Constituição brasileira de 1934 e as identificações dos direitos civis, políticos e sociais.....	115
2. A Constituição brasileira de 1937 e as identificações dos direitos civis, políticos e sociais.....	116
3. A Constituição brasileira de 1946 e as identificações dos direitos civis, políticos e sociais.....	123
4. A Constituição brasileira de 1967 e as identificações dos direitos civis, políticos e sociais.....	128
5. A Constituição brasileira de 1969 e as identificações dos direitos civis, políticos e sociais.....	129
6. A Política Nacional de Assistência Social (2004).....	191
7. NOB-SUAS/2005.....	198

LISTA DE TABELAS

1. Orçamento Social do Governo Federal: 2001-2004.....	176
2. Transferências Diretas de Renda.....	178
3. Total de Habitantes pelo porte dos municípios brasileiros.....	185
4. Total de Indigentes de acordo com o porte dos municípios brasileiros.....	187
5. Total de Pobres de acordo com o porte dos municípios brasileiros.....	187
6. Expansão do Programa Bolsa-Família em 2004	209
7. Expansão dos Programas Sociais de Transferência de Renda: 2003-2004	209
8. Repartição dos Recursos Financeiros entre os Programas.....	212
9. Famílias atendidas pelo Bolsa-Família, % de atendimento em relação às famílias pobres por UF	213
10. Famílias atendidas pelo Bolsa-Família por região administrativa, % de atendimento das famílias pobres por região administrativa	214

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

BNH	– Banco Nacional de Habitação
BPC	– Benefício de Prestação Continuada
CEAS	– Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social
CEAS	– Centro de Estudos e Ação Social
CEME	– Central de Medicamentos
CEPAL	– Comissão Econômica para América Latina e Caribe
CF	– Constituição Federal
CIB	– Comissão Intergestores Bipartite
CIDE	– Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
CIT	– Comissão Intergestores Tripartite
CMAS	– Conselho Municipal de Assistência Social
CMDRS	– Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável
CNAS	– Conselho Nacional de Assistência Social
CND	– Certidão Negativa de Débito
COHABs	– Companhias de Habitação
CONGEMAS	– Colegiado Nacional de Gestores Municipais da Assistência Social
CONSEAS	– Conselho Estadual de Assistência Social
CRAS	– Centro de Referência da Assistência Social
CSSA	– Comissão Setorial de Convívio com o Semi-Árido e Inclusão Social
CUT	– Central Única dos Trabalhadores
DASP	– Departamento Administrativo do Serviço Público
DATAPREV	– Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social
ECA	– Estatuto da Criança e do Adolescente
ECT	– Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos
FGTS	– Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FICAM	– Programa de Financiamento da Construção, Conclusão e Ampliação
FINSOCIAL	– Fundo de Investimento Social
FNAS	– Fundo Nacional de Assistência Social
FNDE	– Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FONSEAS	– Fórum Nacional dos Secretários Estaduais da Assistência Social
FPAS	– Fundo da Previdência e Assistência Social
FUNABEM	– Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
FUNRURAL	– Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural
IAP	– Instituto de Aposentadoria e Pensões
IAPB	– Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários
IAPC	– Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes
IAPETEC	– Instituto de Aposentadoria e Pensões para Trabalhadores do Transporte e Cargas
IAPI	– Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários
IAPM	– Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos
IBGE	– Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INAMPS	– Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social

INAN	– Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição
INPS	– Instituto Nacional de Previdência Social
INSS	– Instituto Nacional de Seguridade Social
IPEA	– Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada
LBA	– Legião Brasileira de Assistência
LDO	– Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOAS	– Lei Orgânica da Assistência Social
LOPS	– Lei Orgânica da Previdência Social
MARE	– Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MDS	– Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MF	– Ministério da Fazenda
MOBRAL	– Movimento Brasileiro de Alfabetização de Adultos
MPAS	– Ministério da Previdência e Assistência Social
NOB	– Norma Operacional Básica
OCDE	– Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
OGU	– Orçamento Geral da União
ONU	– Organização das Nações Unidas
PAIF	– Programa de Atenção Integral à Família
PASEP	– Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PAT	– Programa de Alimentação do Trabalhador
PCA	– Programa de Complementação Alimentar
PETI	– Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PGRM	– Programa de Garantia de Renda Mínima
PIASS	– Programa de Interiorização das Ações em Saúde e Saneamento
PIB	– Produto Interno Bruto
PIS	– Programa de Integração Social
PLANHAB	– Plano Nacional de Habitação Popular
PNAD	– Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAS	– Política Nacional de Assistência Social
PNS	– Programa Nacional de Saneamento
PNUD	– Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	– Plano Plurianual de Investimentos
PROFLUR	– Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados
PROMORAR	– Programa de Erradicação da Sub-habitação
PRONAM	– Programa Nacional de Alimentação e Nutrição para o Grupo Materno-Infantil
PRORURAL	– Programa de Assistência ao Trabalhador Rural
PSA	– Programa de Suplementação Alimentar
RAIS	– Relação Anual de Informações Sociais
REDESUAS	– Sistema Nacional de Informação da Assistência Social
RGPS	– Regime Geral da Previdência Social
RJU	– Regime Jurídico Único
RMI	– Renda Mínima de Inserção
SAC	– Serviço de Ação Continuada
SENAC	– Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	– Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENARC	– Secretaria Nacional de Renda de Cidadania
SESC	– Serviço Social do Comércio

SESI	– Serviço Social da Indústria
SIAFI	– Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SIMPAS	– Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social
SNAS	– Secretaria Nacional de Assistência Social
SPE	– Secretaria Nacional de Política Econômica
STN	– Secretaria do Tesouro Nacional
SUAS	– Sistema Único de Assistência Social
SUASWEB	– Sistema Informatizado do Sistema Único de Assistência Social
SUS	– Sistema Único de Saúde
UF	– Unidade da Federação
UG	– Unidade Gestora do Orçamento Geral da União
VBF	– Valor do Benefício por Família

Sumário

Introdução	17
1 Estado e Economia, Teorias do Bem-Estar e a Crise da Sociedade do Trabalho	33
1.1 Liberalismo econômico e teorias do bem-estar	34
1.2 O capitalismo monopolista e as teorias do bem-estar	39
1.3 Economia do bem-estar, O Estado de Bem-Estar e a política social do Estado capitalista	43
1.4 Modelos e classificações de <i>Welfare State</i>	49
1.5 A crise da sociedade do trabalho	58
1.6. As mudanças paradigmáticas nas ciências sociais	71
2 Revisitando os direitos sociais numa perspectiva das teorias estruturalistas do Estado: a questão da renda social mínima ou renda cidadã	85
2.1 O debate da renda social mínima ou renda cidadã	86
2.2 Uma revisão teórica e histórica dos mínimos sociais	90
2.3 Renda social mínima: “zona intermediária” na transição para uma “nova” concepção de direitos sociais e um “novo” padrão de proteção social?	95
3 Assistência social e Seguridade Social no Brasil	106
3.1 Formação da seguridade social e a assistência social na trajetória das políticas sociais brasileiras	107
3.2 Para uma contextualização da reforma do Estado brasileiro	136
3.3 Uma concepção de “sociedade civil”	142
3.4 Novo plano político-institucional para a assistência social	147
3.5 Perspectivas para uma política pública de assistência social	150
4 Os programas de transferência de renda do governo federal.....	156
4.1 O Bolsa-Escola.....	160
4.2 O Bolsa-Alimentação.....	162
4.3 O Auxílio-Gás.....	164
4.4 O Bolsa-Renda	165
4.5 O Cartão-Alimentação	167
4.6 O Programa Bolsa-Família: a unificação dos programas sociais de transferência de renda	168
4.6.1. As diretrizes gerais do programa	169
4.7 O orçamento social do governo federal: 2001-2004	173
5 Os princípios do Sistema Único de Assistência Social: o sistema de proteção social brasileiro rumo à universalização da renda social mínima	180
5.1 A Política Nacional de Assistência Social na perspectiva do Sistema Único de Assistência Social	182
5.2 Os princípios norteadores do SUAS – Sistema Único de Assistência Social	195

5.3	Programa Bolsa-Família: metas, resultados e execução orçamentária	208
6	Conclusão	219
	Referências Bibliográficas	241
	Anexos	
	Anexo 01 – Legislação Social	259

Introdução

A trajetória desta tese confunde-se, em grande medida, com nossa trajetória acadêmica e profissional. Desde o curso de graduação em Administração Pública, interessa-nos a temática das *políticas públicas* e, em particular, a *política pública de assistência social*. Após anos atuando profissionalmente como gestor público na Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto-SP e na Prefeitura Municipal de Rio Claro-SP, inclusive tendo ocupado mais recentemente as funções de Gestor do Fundo Municipal de Assistência Social e sendo Membro Titular do Conselho Municipal de Assistência Social em Ribeirão Preto-SP, o interesse aprofundou-se.

Desde o final do ano de 1994 acompanhávamos de perto o *processo de descentralização político-administrativa da assistência social brasileira*, logo após a promulgação da LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social em dezembro de 1993. Já durante o decorrer do ano de 1994 nos chamavam a atenção as discussões do projeto de implementação do *Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima* em Ribeirão Preto-SP, orientando-nos para uma abordagem mais ampla a respeito da *universalização dos mínimos sociais* através de *políticas públicas de transferência de renda* às famílias pobres. Conforme descreveremos mais adiante, as primeiras experiências com *políticas de renda mínima* no país seriam experimentadas em alguns municípios e no Distrito Federal, sendo Ribeirão Preto-SP um dos primeiros governos locais brasileiros a implementar um programa dessa natureza.

No programa de pós-graduação *lato sensu*, cursamos uma especialização em Administração Pública com concentração na área de “Gerência de Cidades”.

Com um trabalho intitulado *Uma gerência de cidade para Ribeirão Preto*, procuramos diagnosticar e indicar à época, mais precisamente no final de 1996, um projeto de integração e interdisciplinaridade no planejamento das políticas municipais, tendo as políticas sociais um papel de destaque.

No mestrado, procuramos através do trabalho *Políticas sociais e renda mínima – as perspectivas brasileiras*, elaborar uma síntese acerca das discussões teóricas internacionais no tocante às *políticas de garantia de uma renda mínima* e, num segundo momento, apontar o avanço do debate e da implementação de diversos programas municipais e estaduais de transferência de uma renda monetária às famílias carentes. Chamava a atenção a vinculação desses programas à exigência da frequência das crianças e adolescentes na escola como contrapartida para o recebimento do benefício social. Tal sistemática apontava um novo horizonte para o *enfrentamento da questão social brasileira*, sendo que historicamente a assistência social sempre estivera relegada a uma condição de benesses e caridade, caracterizando um certo estigma de política de cunho assistencialista e clientelista.

Sáímos da dissertação de mestrado com uma série de questionamentos possíveis de serem abordados num próximo trabalho, que pudesse discutir as condições impostas pela assim denominada “*nova*” *questão social*. Esses questionamentos inseriam-se no contexto da forma como historicamente a *seguridade social* brasileira articulava os *direitos sociais* na ótica da relação *seguros sociais x assistência social*, tendo o paradigma clássico do *trabalho* como sua principal referência moral e teórica.

E, por fim, acompanhávamos e podíamos observar uma rica experiência nos últimos anos de tentativa de implementação institucional de um *sistema*

descentralizado e participativo da assistência social que culminaria no atual modelo do *SUAS – Sistema Único de Assistência Social*, juntamente com a ampliação das *políticas de garantia de uma renda social mínima*, a partir da implementação, em nível federal, do *Programa de Apoio Financeiro aos Municípios*, que instituísssem programas de renda mínima em 1997, a aprovação do *Programa Nacional de Renda Mínima* em 2001, e, em 2003, o início do processo de unificação de vários programas de transferência de renda no *Bolsa-Família*.

Na tese aqui apresentada trilhamos esse caminho. A questão central que norteou o desenvolvimento deste trabalho é o debate contemporâneo acerca da “nova” *questão social* discutida em Castels (1995) e Rosanvallon (1995), e as recentes políticas do Governo Federal brasileiro de enfrentamento da exclusão social via *programas de transferência de renda*, compreendidos no *período de institucionalização da política de assistência social (1988-2005)*, políticas estas que vão ao encontro dos princípios norteadores do *Sistema Único de Assistência Social* e da *Política Nacional de Assistência Social*.

O fio condutor da análise centrou-se nos seguintes *marcos histórico-institucionais da política pública de assistência social*: a Carta Constitucional de 1988, a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (Lei Federal nº 8.742/1993), a criação do Programa Nacional de Renda Mínima (Lei Federal nº 10.219/2001), a instituição do Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal (Decreto nº 3.877/2001), a criação do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (Lei Complementar nº 111/2001), o processo de unificação de programas sociais com a criação do Bolsa-Família (Lei Federal nº 10.836/2004) e, finalmente, a proposta de instituição do *SUAS – Sistema Único*

de Assistência Social (Resolução nº 27/2005 do Conselho Nacional de Assistência Social). Desse modo, nosso recorte temporal compreende o período que se estende desde a instituição da *assistência social no campo da seguridade social* (1988) até o momento do início de implementação da NOB-SUAS em 2005.

Nessa trajetória, a IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003, ao deliberar sobre a implementação do “SUAS”, propunha *uma nova agenda política para a assistência social* no Brasil. A proposta do SUAS constitui-se em um modelo de gestão cujo objetivo é a consolidação efetiva do “*sistema descentralizado e participativo*” instituído pela *Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS*.

Ao elegermos a discussão mais recente sobre as bases organizativas e os princípios norteadores para a implementação no país de um *Sistema Único de Assistência Social*, nos moldes da Norma Operacional Básica de 2005 (Conselho Nacional de Assistência Social, 2005), procuramos resgatar, nesta propositura, os ideais históricos de estabelecimento de “*mínimos sociais*” como forma de se universalizar no Brasil o *direito a uma renda social mínima através da política pública de assistência social*.

E, como tal, o processo em curso de *consolidação político-institucional do SUAS* parece-nos ser, como assim estamos sugerindo, uma real possibilidade de *reformulação das “bases” de sustentação de nossa Seguridade Social*, ou seja, uma estratégia concreta de *reforma estrutural do “Welfare State” brasileiro*.

Constitui-se, portanto, como categoria analítica desta pesquisa a *Normatização e Operacionalização da Gestão Descentralizada da Assistência Social*, tendo seu início quando da inscrição, no texto constitucional de 1988, da *Assistência Social como um direito do cidadão e como política pública integrante*

da *Seguridade Social*, juntamente com a Previdência Social e a Política de Saúde.

O nosso *objeto de estudo*, assim definido, são as possibilidades concretas para uma *universalização da política de garantia de mínimos sociais através dos princípios do SUAS*, e demonstrarmos que a *implementação da gestão descentralizada e participativa da política de assistência social*, nos parâmetros operacionais preconizados pela *NOB-2005*, pode de fato representar um caminho viável de *reestruturação e reforma da Seguridade Social brasileira* no contexto atual de enfrentamento de uma dada “nova” questão social.

A nossa *hipótese central* é que a continuidade desse processo mais recente de *implementação de políticas de “mínimos sociais”*, com sua *universalização via política de assistência social*, constitui-se na estratégia política mais efetiva para uma *garantia irrestrita dos direitos sociais no Brasil*.

I

Um marco importante para a institucionalização da política de assistência social no país foi a promulgação da *Constituição Federal de 1988*, que não somente instituiu a Assistência Social no âmbito da Seguridade Social, mas também de certa forma restabeleceu e fortaleceu o *pacto federativo*, indicando a democratização da gestão e a participação da sociedade nos três níveis de governo, formalizando de certo modo os *direitos sociais básicos* e o correspondente dever do Estado e da sociedade com relação às políticas sociais.

A Constituição Federal ao esboçar esse novo padrão de proteção social e sua forma de organização descentralizada e participativa, dentro de um princípio de *eqüidade*, inscrevia mais que formalidades no texto constitucional, pois, no

nosso entender, tais aspectos de cunho legal podem estar representando a efetivação de “ideais históricos” de civilidade a serem repactuados entre o Estado e a sociedade brasileira, decerto que avançando nosso *contrato social*.

Assistimos no Brasil pós-constituente à emergência de uma ampla legislação de proteção social, que está, de certa forma, subsidiando diretamente o desenvolvimento deste trabalho. Um levantamento rigoroso da legislação social brasileira no período de 1989 a 2005¹ demonstra um esforço da sociedade e do governo brasileiro em implementar uma política social, visando ao atendimento dos princípios consagrados em nossa *Carta Magna*. Em termos de institucionalização, portanto, o período recente de nossa história social indica um relativo avanço em matéria de regulamentação da proteção social.

No nosso entender, um estudo acerca do atual processo de descentralização da política de assistência social, no contexto da Reforma do Estado brasileiro, torna-se fundamental nesse momento de reformulação dos paradigmas teóricos e políticos fundadores das políticas sociais.

A crescente vulnerabilidade social de grande parcela da população, as demandas reprimidas, a falência do modelo “clássico” de proteção social, o processo de consolidação da democracia e a universalização dos direitos sociais, com enfoque na família e nas formas alternativas de complementação de renda, todos esses fatores constituem o pano de fundo para o entendimento da contemporânea política brasileira de assistência social.

No decorrer do ano de 2001, quando então formulávamos nosso projeto inicial de pesquisa para o doutoramento, atentávamos para os trabalhos

¹ Para o desenvolvimento desta pesquisa, procedemos ao levantamento da legislação pertinente à política de assistência social, que está relacionada em nosso Anexo 01.

preparatórios para a III Conferência Nacional de Assistência Social que seria realizada em Brasília-DF no mês de dezembro daquele ano.

Naquela oportunidade, eram três os assim denominados “eixos básicos” que subsidiariam a discussão para a proposição de uma política nacional para a área. Tais “eixos” ou temáticas já vinham sendo trabalhadas desde as conferências municipais, regionais e estaduais em todo o Brasil.

Nesses fóruns privilegiados de estudos, debates, discussões e encaminhamentos de deliberações e proposições, envolvendo-se de forma paritária governos, sociedade civil organizada, prestadores de serviços e usuários, os “eixos básicos” de discussão sobre “*a trajetória de avanços e desafios da assistência social no Brasil*” (tema central da Conferência Nacional) foram as questões do **controle social**, o **financiamento da política de assistência** e a discussão acerca da **gestão descentralizada da assistência social**. Os questionamentos levantados e a avaliação do processo de descentralização e reforma do governo brasileiro mostravam a relevância, para o país, de se colocar na *agenda pública nacional* a política de assistência social.

De acordo com os documentos preparatórios para esses diversos encontros citados, destacamos principalmente o “*Documento Base para a III Conferência Estadual de Assistência Social – Conselho Estadual de Assistência Social*” (CONSEAS-SP, 2001), em que estavam assinalados os vários fatores ainda “pendentes” na condução da política nacional de assistência social, bem como se registravam também os avanços até então já consolidados, no período pós-promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social. Tais constatações eram sempre apontadas tendo como contexto para a análise o processo já em curso,

desde o período 1997-1998, de descentralização dos serviços sociais para o âmbito dos estados e municípios.

Era consensual, naquela discussão, que o *controle social* dever-se-ia constituir num processo contínuo e permanente envolvendo desde a concepção da política, sua implementação e avaliação dos resultados alcançados. Teria como objetivo também dar suporte às tomadas de decisões políticas quanto a propósitos, ações e alocação de recursos orçamentários, garantindo o processo de aprendizagem social e permitindo uma reflexão sobre a ação social, no momento em que poderia fornecer resultados quantitativos e qualitativos para a avaliação das ações de assistência social.

Fazia-se necessária também, destaca o referido texto, a atuação do *controle social* no intuito de tornar transparentes os serviços e resultados, considerando as opiniões e reivindicações dos destinatários da política. Esse tipo de monitoramento já vinha sendo desempenhado pelos Conselhos Municipais de Assistência Social – CMASs e pelos Gestores da Assistência Social, mas estaria acontecendo apenas de forma pontual, não sendo efetivo e geral a todas as ações da assistência social. A maior preocupação do “Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social” vinha sendo, ainda, o papel designado às instâncias do *controle social* em poder simplesmente preencher as lacunas burocrático-legais impostas pelos governos estaduais e pela União para os efetivos aportes de recursos.

Quanto ao *financiamento da política de assistência social*, diz o artigo 195 da Constituição Federal, no capítulo da Seguridade Social, que a Assistência Social deva ser financiada por receitas de prognósticos, pelo orçamento da

seguridade social (contribuições sociais) e, ainda, outras fontes poderão ser instituídas para garantir a manutenção e expansão das ações de assistência.

Algum tipo de avanço era apontado na questão do financiamento, mas vários desafios nessa área ainda se faziam necessários para a consolidação da política de assistência no país. A alocação dos recursos orçamentários nos Fundos Especiais de Assistência Social (Fundo Nacional, Fundos Estaduais e Municipais), que permite a disponibilização das verbas de acordo com as prioridades elencadas, permitindo a passagem de um exercício financeiro para outro não havendo o recolhimento e conseqüente perda de recursos, seria um fator positivo. Mas vários elementos ainda impeditivos para a efetiva descentralização dos serviços eram apontados. Tínhamos que:

- O financiamento da Assistência Social esbarra com desafios como:
- débito com a Previdência Social que impede a emissão da CND²;
 - dados do orçamento incompreensíveis, dificultando o conhecimento e a informação; concentrando, portanto, o poder e dificultando o acompanhamento da sua aplicação;
 - política de ajuste fiscal que implica redução dos repasses financeiros a Estados e Municípios;
 - Lei de Responsabilidade Fiscal que constitui um “engessamento” dos municípios que mal conseguem desincumbir-se das despesas de custeio, não dispondo de recursos para novos investimentos;
 - inexistência de uma política de co-financiamento das ações da assistência social pelos governos federal, estaduais e municipais, e os constantes atrasos nos repasses de verba;
 - indefinição de critérios de partilha dos recursos;
 - verbas não asseguradas no orçamento para a assistência social;
 - definição de custos *per capita* do atendimento não condizente com a realidade do atendimento;
 - necessidade de trabalhar a transparência orçamentária, socializando terminologias, conhecimentos, conceitos e procedimentos (CONSEAS-SP, 2001, p. 03).

² Certidão Negativa de Débito junto ao INSS, documento necessário para que municípios e/ou entidades sociais recebam repasses de recursos financeiros.

Ainda como propostas, o documento da conferência estadual de São Paulo indicava a necessidade de se eliminar a exigência da certidão negativa de débito junto à Previdência Social (a política de saúde já rompera com essa necessidade), já que essa exigência seria uma condição imposta para o repasse de recursos de ação continuada, e também postulava um percentual mínimo de 5% de vinculação dos recursos orçamentários na área de assistência social nos três níveis de governo, conforme deliberações da I e II Conferências Nacionais de Assistência Social.

Quanto à questão da *gestão da assistência social*, que dizia respeito mais à descentralização em curso, notava-se que a Assistência Social vinha há décadas sendo marcada por uma trajetória histórica de “caridade” e “benesses”, tendo muitas vezes um viés paternalista de cunho compensatório. O marco decisivo para uma reviravolta nessa questão estaria representado pela nova Constituição Federal que introduzira a política de assistência social no rol dos direitos de cidadania, como a saúde e a previdência social, formando o assim denominado “*tripé da Seguridade Social brasileira – Saúde, Assistência e Previdência Social*”:

Esse processo passa pelo reconhecimento do homem como ser capaz de transformar a realidade, de ser sujeito da sua promoção humana, de desenvolver sua comunidade, *locus* ético-político de sua ação, culminando com a centralidade na família, primeiro núcleo de proteção e inclusão do ser humano (CONSEAS-SP, 2001, p. 03).

Mas encarávamos ainda uma situação de grandes indefinições nesse processo de descentralização da gestão da assistência social no Brasil. O desenho político-institucional anterior ao *SUAS – Sistema Único de Assistência*

Social, era até então lento e contraditório, sendo muito forte a presença do paradigma “conservador” constituído historicamente na política de assistência.

Destarte, afirmava ainda o CONSEAS-SP:

[...] ao lado do crescimento da luta para garantia dos direitos, registra-se o crescimento do voluntariado que hoje conta com 19.700.000 pessoas e o crescimento do terceiro setor, implicando numa “despolitização” da questão social, que fica reduzida ao âmbito do dever moral, deslocando-se da esfera do direito e da cidadania. Desta forma, sob o apelo da solidariedade da sociedade civil, o Estado vem se desobrigando de suas responsabilidades na área social, com a “desmontagem” dos direitos sociais e trabalhistas.

Gestão, porém, é entendida como a responsabilidade de comandar, dirigir o sistema descentralizado da Assistência Social. Ela é competência do poder público, auxiliado por seus colaboradores (conselhos, fóruns, CIB – Comissão Intergestora Bipartite, Frente Paulista de Dirigentes Públicos Municipais da Assistência Social, FONSEAS – Fórum Nacional dos Secretários Estaduais da Assistência Social, CONGEMAS – Colegiado Nacional de Gestores Municipais da Assistência Social, etc) e implica em: coordenar, articular, negociar, planejar, executar, co-financiar, acompanhar, controlar, monitorar, avaliar e auditar. Gestão implica em equacionar as necessidades sociais, os direitos do cidadão e os recursos financeiros, humanos e físicos (2001, p. 04).

Porém alguns avanços já eram notáveis nesse processo de descentralização da gestão da assistência social. No estado de São Paulo, a maioria dos municípios paulistas já se encontravam habilitados em gestão municipal³ em 2001 (93,64% do total de municípios). Importante registrar também que naquele ano ocorreu a habilitação em gestão municipal da capital do estado, o município de São Paulo, que até o primeiro semestre de 2001 ainda não havia se habilitado junto à Secretaria de Estado da Assistência Social.

³ De acordo com a Resolução nº 53/99 do Conselho Nacional de Assistência Social, que instituiu a NOB-2 disciplinando a descentralização político-administrativa da Assistência Social, a habilitação em gestão municipal consistia na formalização do Fundo Municipal de Assistência Social e do Conselho Municipal de Assistência Social, juntamente com a instituição do Gestor Municipal como pré-condições para o requerimento de recursos orçamentários do Fundo Nacional de Assistência Social no co-financiamento dos serviços sociais de ação continuada e para o recebimento de recursos dos programas de transferência de renda, e o conseqüente repasse financeiro às entidades sociais do município legalmente credenciadas, por intermédio dos respectivos fundos estaduais de assistência social.

Apesar de ainda vários obstáculos serem assinalados, a quase totalidade dos municípios paulistas já inseridos no processo descentralizado de gestão da assistência abria novas perspectivas de aperfeiçoamento das ações. Essa realidade não se apresentava, contudo, quando considerado o país como um todo. Quando analisadas as regiões norte, centro-oeste e nordeste do país, o número de municípios habilitados ainda era muito baixo.

As conferências municipais, regionais e estadual de São Paulo, levantaram à época grandes desafios para o rompimento das dificuldades na operacionalização da descentralização.

A fragilização da Gestão da Assistência Social ocorre a partir da falta de:

- um comando único e independente nas esferas de governo com a proliferação de programas de enfrentamento à pobreza junto às várias políticas públicas setorizando a Política de Assistência Social;
- ampliação das competências municipais, pela descentralização, não se fazendo acompanhar da devida transparência de recursos financeiros e de capacitação continuada de conselheiros;
- dificuldades na elaboração de planos municipais, principalmente pela falta de dados estatísticos mais precisos nessa área e pelas propostas ou compromissos de governos, ou mesmo pela não priorização do atendimento social da população;
- facilidades para a elaboração de planos municipais, como dados estatísticos mais precisos nessa área, propostas ou compromissos de governo, ou mesmo priorização do atendimento social da população.
- maior investimento na melhoria do atendimento das atividades de Assistência Social;
- capacitação dos gestores das entidades de assistência social e dos gestores dos órgãos públicos que necessitam de noções de administração, comprometimento com o serviço executado, comportamento ético e moral, maior profissionalismo, versatilidade e criatividade das entidades de assistência social para equacionarem seu quadro de pessoal, buscando atuar por meio de cooperativas de serviços, redes de atendimento, prestando serviços competentes enquanto diminuem custo;
- descentralização da Assistência Social com a prefeiturização das ações (concentração do poder nas prefeituras), ao invés da municipalização (democratização das soluções, garantia da participação popular);
- municipalização (democratização das soluções, garantia da participação social) e não a descentralização da Assistência Social com a prefeiturização das ações (concentração do poder nas prefeituras)
- função cartorial dos conselhos impossibilitando sua competência enquanto proponente e controlador de política pública;
- profissionais de assistência social capacitados para dar suporte aos conselhos na efetiva construção da Política – equipes técnicas de suporte;

- um novo comportamento dos profissionais da assistência social em relação ao ser humano, uma nova cultura profissional que efetive os direitos e garanta a cidadania dos destinatários dessa política;
- profissionais que trabalhem integrados com outras políticas, realizando a interface necessária às transformações sociais (CONSEAS-SP, 2001, p. 05).

É nesse sentido que a IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003, ao deliberar sobre um “Sistema Único de Assistência Social” que culminaria na NOB-2005, resgataria as discussões e propostas quando da realização da III Conferência Nacional em 2001. Em termos institucionais, a IV Conferência Nacional ficará registrada como um dos maiores marcos na história da Assistência Social brasileira. Mas não há a menor sombra de dúvida que, em termos de embates e enfrentamentos de ordem política, a III Conferência de 2001 subsidiou e muito as ações concretas que verificamos atualmente na política de assistência social.

Assim, uma abordagem histórico-institucional dessa política pública, a fundamentação teórica dos princípios norteadores da assistência social, juntamente com uma discussão sobre a reformulação dos ideais de welfare, a reconfiguração dos sistemas de proteção social e do próprio conceito de État-Providence, o advento da garantia de mínimos sociais sob novas roupagens, a perspectiva do controle social na história política recente do país, enfim, todos esses fatores justificam a necessidade de aprofundarmos o estudo da política de assistência social no Brasil.

Para tanto é que elegemos como enfoque deste trabalho a *descentralização político-administrativa da assistência social brasileira*, que culmina na proposta de implementação do Sistema Único de Assistência Social,

abrindo os caminhos para a *universalização dos mínimos sociais* e para uma perspectiva concreta de *reforma do sistema de proteção social*. Acreditamos, com isso, estar contribuindo para o desenvolvimento de um pequeno avanço nos estudos dessa área.

II

Por julgarmos relevante uma prévia contextualização, o presente trabalho apresenta, na **seção 1**, uma discussão de cunho mais teórico acerca das relações que são estabelecidas entre o Estado e o mercado, quais os postulados que definem a noção de “bem-estar” em uma sociedade capitalista e os diversos modelos e classificações de “Welfare State”, pois tais elucidações possuem uma ligação estreita com nosso objeto de estudo. Apresentamos, também, as contribuições da *Sociologia do Trabalho* e da *Teoria dos Movimentos Sociais* no tocante à existência, no paradigma da contemporaneidade, de uma suposta “crise” da sociedade do trabalho. Como a assistência social sempre esteve referenciada à própria noção e concepção do “trabalho” na sociedade moderna, tal discussão faz-se necessária para podermos situar a questão da garantia de uma renda social mínima no contexto atual das políticas sociais brasileiras.

Ao assumirmos como de extrema relevância a discussão contemporânea da garantia de uma *renda social mínima* para a fundamentação de nosso estudo, apresentamos na **seção 2** uma revisão teórica e histórica da noção de “mínimos sociais”, apontando para isso que a concepção da “renda cidadã” poderia significar um processo “intermediário” na transição para um “novo” padrão de

proteção social, avançando-se quanto aos conceitos de direitos sociais no campo da seguridade social, sobretudo na área da assistência social.

Na **seção 3**, até como forma de situarmos historicamente o avanço da assistência social brasileira inserida tardiamente no rol das políticas públicas, apresentamos um breve relato da formação de nossa seguridade social e a maneira como a assistência social vai sendo consolidada na trajetória das políticas sociais brasileiras. Tal exposição traz relevante contribuição no entendimento do “rico” processo de institucionalização da política de assistência social, no período que compreende o foco de nosso estudo – 1988/2005. Procuramos realizar também uma abordagem do papel atribuído à sociedade civil brasileira no processo de reforma do Estado em curso, a partir da promulgação da Carta de 1988, e na especificidade da política de assistência social, a maneira como a sociedade insere-se no sistema descentralizado e participativo de implementação da política, quando da aprovação da LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social, culminando em um novo horizonte para a inserção dos diversos agentes sociais no processo decisório da política pública de assistência social.

Na **seção 4** do presente trabalho, procedemos a uma descrição dos diversos programas de transferência de renda unificados no Programa Bolsa-Família, juntamente com uma breve abordagem do orçamento social do governo federal com o intuito de demonstrar a participação relativa dos benefícios sociais de caráter não-contributivo no total do gasto social público brasileiro.

Deter-nos-emos na análise da Política Nacional de Assistência Social (2004) e nos princípios norteadores do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) na **seção 5**, apresentando detalhadamente os tópicos de sistematização

e organização da política pública de assistência social no Brasil, a partir da implementação de fato do sistema descentralizado e participativo preconizado na LOAS. Procuramos também evidenciar a maneira como a expansão recente do Programa Bolsa-Família vai ao encontro dos princípios do SUAS, materializando, de certo modo, uma tendência historicamente crescente à universalização do acesso a um patamar de mínimos sociais garantidos à população que se encontra em situação de pobreza no país.

As principais conclusões deste trabalho, no que se refere às reais possibilidades da universalização dos mínimos sociais através da política pública de assistência social, e as possibilidades deste processo representar uma estratégia viável de reforma do nosso sistema de proteção social, em um contexto pautado por uma dada “nova” questão social, são resgatadas na última seção.

1. Estado e economia, teorias do bem-estar e a crise da sociedade do trabalho

“Entendo que se o Onipotente tivesse feito uma classe de homens destinados exclusivamente a comer, sem trabalhar, tê-los-ia criado apenas com bocas, sem mãos; e se tivesse feito outra classe de homens destinados exclusivamente a trabalhar, sem comer, tê-los-ia criado apenas com mãos, sem bocas” (A. Lincoln).

1.1 Liberalismo econômico e teorias do bem-estar

Sob a ótica do pensamento liberal clássico, o indivíduo deveria satisfazer suas necessidades nos limites do mercado, ou seja, a provisão de todos os bens e serviços necessários ao bem-estar individual não se daria, em nenhuma hipótese, com a intervenção estatal. O Estado garantiria apenas o direito à propriedade e o cumprimento dos contratos firmados entre os indivíduos, sendo responsável também pela manutenção da ordem e segurança para o pleno desenvolvimento das atividades econômicas (SMITH, 1983).

Constitui afirmação máxima do *laissez-faire* aquela que consagra o ideal de que os mais “capazes” e “eficientes” conseguem prosperar num sistema econômico de “concorrência perfeita”. O bem-estar, neste sentido, seria então identificado com a riqueza que, por sua vez, dependeria do esforço e habilidade individuais. Por conseguinte, aqueles que não se adequassem satisfatoriamente às “leis de mercado” e não fossem, de alguma forma, incorporados ao mercado de trabalho, seriam considerados “vagabundos” e “incapazes”.

Este fenômeno social caracteriza uma noção positivista de “naturalização” das condições sócio-econômicas, uma dada *naturalização da exclusão social*, esta entendida como constituinte de um processo de formação natural das sociedades, não sendo derivada das condições históricas e estruturais do modo de produção.

O ideal liberal de bem-estar identifica a satisfação das necessidades individuais e sociais pela esfera do *consumo*, através da noção utilitarista de satisfação dos desejos e preferências individuais pela “livre escolha” num sistema de mercado e, ainda, num contexto social que pressupõe uma igualdade de condições e uma concorrência perfeita entre os agentes econômicos.

[...] a desigualdade social como algo histórico-estrutural revela que é parte da dinâmica dialética da história, ou seja, a mudança histórica é característica da estrutura, não de meras conjunturas; o conflito social move a história (DEMO, 1997, p. 48).

Portanto, para essa escola do pensamento econômico (o *liberalismo*), o bem-estar é reduzido a uma questão puramente individual. Seria um *welfare economics*⁴ baseado numa perspectiva ideológica de que a “livre concorrência” e as “leis naturais do mercado” pudessem, de fato, resolver todos os problemas de ordem econômica, política e social:

Toda teoria liberal do bem-estar está baseada no *mercado* e no *consumo*. É no mercado que os indivíduos, átomos sociais, devem

⁴ Como grande referência ao modo de vida sobretudo ocidental, não poderíamos deixar de mencionar o *fordismo* como um fenômeno de legitimação cultural do consumo e dos ideais de *welfare economics*. Expressão cunhada nos anos 30 por Antonio Gramsci e Henri de Man para se referir a uma interpretação dos textos de Henry Ford, o *fordismo* ligaria-se à “modernidade” como um estilo burocrático em termos de governo e como um estilo racionalista em termos de urbanismo. Nesse sentido que a acepção do *fordismo* não estaria simplesmente pautada em suas realizações organizacionais e coletivas, mas principalmente no acesso geral ao consumo particular de massas (OUTHWAITE *et alli*, 1996, p. 323-324).

procurar satisfazer suas preferências, seus gostos [...] assim, supõe-se que todos os bens que “atendam” às “necessidades básicas” do homem estejam no mercado: alimentação, moradia, roupa, lazer, educação (em parte), saúde (em parte), transporte (em parte) (FALEIROS, 1995, p. 17).

Com o advento da grande crise estrutural do capitalismo que se materializou na queda drástica da Bolsa de Nova Iorque em 1929, uma outra concepção de economia política emergiria como justificativa para o processo de intervenção estatal nas relações sociais, ou nas *relações de produção capitalistas*, consagrando o argumento da necessidade da intervenção do setor público no sistema econômico, sobretudo a teoria macroeconômica keynesiana publicada originalmente em 1936 (KEYNES, 1985).

As formas de intervenção do Estado no campo econômico, defendidas por Keynes e, mais tarde, sistematizadas por Musgrave (1974), constituir-se-iam de diversos instrumentos e ações estatais, sempre no intuito de se recuperar a *demand*a efetiva do mercado e, conseqüentemente, restabelecer as condições propícias para o fortalecimento e desenvolvimento do capitalismo, garantindo-se, dessa maneira, os processos de crescimento econômico e de acumulação de riquezas.

Partindo-se das proposições acerca da *Teoria das Finanças Públicas* propostas por Musgrave (1974), as *atribuições econômicas do Estado*, também denominadas na literatura econômica por “funções clássicas do orçamento público”, poderiam ser resumidamente descritas pela *função alocativa*, a *função distributiva* e também a idéia de uma *função estabilizadora*.⁵

⁵ Essa classificação usual das funções econômicas do Estado foi proposta por Musgrave (1974). Denominadas de “funções fiscais”, o autor também as considera como as “funções do orçamento público”, que é o principal instrumento da ação estatal na economia.

A *função alocativa* diria respeito à atividade estatal com o objetivo de interferir na alocação dos recursos econômicos, naqueles casos em que não ocorresse a necessária eficiência por parte do mecanismo de ação privada.

A *função distributiva* constituir-se-ia na ação pública no sentido de promover ajustamentos na distribuição da renda produzida pela sociedade em seu conjunto, corrigindo as falhas do mercado; assim, a constatação da necessidade ou não de se interferir na distribuição da riqueza social seria, fundamentalmente, um problema de caráter político e filosófico.

Uma terceira e última forma de intervenção do governo na economia, segundo Musgrave (1974), dar-se-ia através da *função estabilizadora*, que se constituiria no próprio campo de atuação central da política econômica, ou seja, a manutenção de um elevado nível de emprego, a busca da estabilidade nos preços, o equilíbrio no balanço internacional de pagamentos (as “contas externas”) e uma razoável taxa de crescimento econômico:

Esse modelo justificador da interferência estatal no funcionamento do mercado (influenciado pelas concepções do keynesianismo) a fim de corrigir as possíveis ineficiências do mesmo, ainda está permeada pela idéia de que “mercados, sempre que possível; o Estado, quando necessário” (PRZEWORSKI, 1998, p. 41).

Assim, uma idéia inicial de *welfare economics* ou “*economia do bem-estar*” deveria ser incessantemente perseguida até o momento em que se constatasse a necessidade de uma intervenção estatal na economia, visando à superação de certas debilidades na alocação e distribuição dos recursos econômicos, para que um processo contínuo de estabilidade e crescimento fosse consolidado.

Portanto a constituição de um “*welfare state*”, como alternativa de intervenção na “questão social”⁶, somente teria legitimidade após a efetiva constatação da “ineficiência dos mecanismos de mercado” na geração de riquezas e bem-estar social:

O *welfare state*, uma das marcas da “era dourada” de prosperidade do pós-guerra, significou mais do que um simples incremento das políticas sociais no mundo industrial desenvolvido. Em termos gerais, representou um esforço de reconstrução econômica, moral e política. Economicamente, significou um abandono da ortodoxia da pura lógica do mercado, em favor da exigência de extensão da segurança do emprego e dos ganhos como direitos de cidadania; moralmente, a defesa das idéias de justiça social, solidariedade e universalismo. Politicamente, o *welfare state* foi parte de um projeto de construção nacional, a democracia liberal, contra o duplo perigo do fascismo e do bolchevismo (ESPING-ANDERSEN, 1995, p. 73).

Uma análise acerca das diversas fases de formação do capitalismo, pelo menos de forma bastante sucinta, juntamente com uma breve discussão sobre o papel atribuído ao “Estado capitalista” em cada uma dessas etapas, são necessárias para a compreensão da importância do papel que a política social assume atualmente no *capitalismo monopolista*, sobretudo no atual contexto de questionamentos dos modelos tradicionais de proteção social e proposições de novos padrões paradigmáticos de reconstrução do Estado social.

A conjuntura internacional na contemporaneidade vem exigindo um posicionamento mais efetivo dos Estados nacionais no tocante à exclusão social. A situação nacional brasileira não descarta as preocupações verificadas em outras regiões, pois incorpora em sua *agenda* outros agravantes estruturais, tais

⁶ Entenderemos a “questão social” aqui mencionada como sendo “o conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que tem uma raiz comum: a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação dos seus frutos mantém-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade” (IAMAMOTO, 1998, p. 27).

como a questão da dívida pública, os ajustes fiscais de nossa política econômica, a problemática do desemprego, enfim, “crises” de cunho econômico-social que atingem maleficamente a muitos, em favorecimento de uma reduzida e seleta classe social.

1.2 O capitalismo monopolista e as teorias do bem-estar

O processo de constituição do *modo capitalista de produção* apresenta uma vinculação direta na forma como vai se consolidando em cada período a *acumulação de capital*. Esta é vista como essencial para dar sustentação às sucessivas etapas de reestruturação nas quais as *forças sociais* se reorganizam, sob novas bases, dando as características do novo padrão de produção que emerge historicamente a partir de cada “*crise cíclica*” do projeto hegemônico do *capital*.

Lançando mão de um resgate no tempo para analisarmos o advento do chamado “capitalismo moderno”, observamos as sucessivas fases de constituição histórica de um “tipo” ou “padrão” de capitalismo, para então nos depararmos com as variantes que determinariam o *modo de produção* que verificamos nos tempos atuais.

De maneira sucinta, poderíamos ilustrar primeiro o período conhecido como o das *Grandes Navegações*, datadas dos séculos XV ao XVII, etapa caracterizada como sendo de um “*capitalismo comercial e mercantil*”, já que a quase totalidade das intenções de geração da riqueza estava voltada para a

expansão comercial europeia e na busca incessante de metais preciosos, principalmente pelas metrópoles que possuíam inúmeras colônias, como era o caso de Portugal, Espanha, Holanda e a própria Inglaterra.

Assim, grande parte da rentabilidade produzida pelo sistema mundial nesse momento histórico estaria pautada nos ganhos advindos das relações comerciais estabelecidas entre os países europeus e suas colônias e, conseqüentemente, no *acúmulo de metais* das colônias americanas e africanas.

Essa acumulação de riquezas, nesse período de expansão comercial, chamada de *acumulação primitiva de capital*, teria sido a base necessária para o desenvolvimento da indústria e do processo de industrialização nos séculos XVIII e XIX – a denominada *industrialização clássica*, representada, sobretudo, pela Inglaterra, a potência da época que mais havia acumulado riquezas e desenvolvido técnicas manufatureiras.

Desse modo, a *Revolução Industrial* inglesa no século XVIII demarca o amadurecimento do capitalismo enquanto *modo de produção dominante*, inaugurando o “moderno” *modo de produção capitalista*, a própria noção de “*sociedade industrial*” ou, também, a assim denominada “*sociedade do trabalho*”; funda, portanto, a própria concepção de “*modernidade*”. A revolução industrial não seria apenas uma revolução da organização da produção econômica, mas representou também uma profunda mudança estrutural nas formas de organização social, política e civilizatória, tendo todo seu movimento repercutido nas mais diversas esferas da vida social;

[...] foi a I Revolução Industrial, marcada pela(s) [...] máquinas capazes de empunhar e movimentar ferramentas com mais habilidade, precisão e força do que o agente humano. Estes avanços técnicos foram conquistados por empresários capitalistas, que passaram a usufruir de vantagens insuperáveis na produção e distribuição de mercadorias.

Conseqüentemente, o capitalismo tornou-se dominante, primeiro na própria Grã-Bretanha, depois na Europa continental e nos estados nortistas dos Estados Unidos (SINGER, 1989, p. 37).

Essa primeira fase do capitalismo industrial experimentou um grande crescimento da economia mundial, espalhando rapidamente esse novo modo de produção e acumulação capitalista para as demais regiões do planeta. Porém, conforme se desenvolvia o capitalismo mundial em sua fase “*concorrencial*”, quando se experimentava uma suposta idéia de “livre mercado”, regulado por suas curvas de demanda e oferta, verificava-se como força corrente uma dada “*baixa tendencial da taxa de lucro*”, fato que desencadearia mais tarde, no século XX, uma das maiores crises já vivenciadas pelo capitalismo em toda a sua história.

A “solução” encontrada seria uma *reestruturação produtiva* através do avanço tecnológico para possibilitar ganhos crescentes de produtividade, e a constituição de mercados monopolizados; caracterizava-se destarte, a partir de 1914, uma nova etapa para o padrão de acumulação de capital, o chamado *capitalismo monopolista*.

Mister se faz observar que encontramos, sobretudo nos dias atuais, formas recentes de *inovação tecnológica* e *ganhos de produtividade*, num constante *processo de reestruturação da produção e da economia*, possibilitado pelo contínuo progresso técnico-científico, a uma velocidade nunca vista anteriormente. Esse novo marco histórico do capitalismo traria toda uma gama de reformulações nos conceitos sobre as funções do mercado, a intervenção do Estado na economia e na alocação de recursos, no consumo, e,

conseqüentemente, uma profunda transformação paradigmática concernente à própria noção de “bem-estar”.

O progresso técnico que possibilita todo esse processo de flexibilização da produção de mercadorias, resultando em um novo padrão da divisão social do trabalho, observado em Marx (1988) como a *mais-valia relativa*, impõe necessariamente à força de trabalho a diminuição de seu *valor* nas *relações de troca*, determinando um contínuo ganho de produtividade pela redução do custo da mão-de-obra empregado no processo produtivo. Tal fenômeno, porém, assinala para a “classe-que-vive-do-trabalho” novas condições para a superação de suas necessidades vitais de sobrevivência:

[...] o âmbito das assim chamadas necessidades básicas, assim como o modo de sua satisfação, é ele mesmo um produto histórico e depende, por isso, grandemente do nível cultural de um país, entre outras coisas também essencialmente sob que condições e, portanto, com que hábitos e aspirações de vida, se constituiu a classe dos trabalhadores livres (MARX, 1988, p. 137).

É a partir desse *novo padrão de acumulação*, pelo qual passaria o *modo de produção capitalista*, que desenvolveremos nossas análises sobre as teorias do *welfare economics* e do *welfare state*, e suas diversas atenuantes nas tentativas de controlar as “ineficiências” do mercado em prover satisfatoriamente as necessidades individuais e coletivas.

1.3 Economia do bem-estar, o Estado de bem-estar e a política social do Estado capitalista

Em Rawls (1974) encontra-se a defesa de uma teoria pautada na idéia de uma *justiça democrática*, demonstrando que o desenvolvimento do conceito de um Estado de bem-estar está diretamente relacionado com as bases da teoria do *welfare economics*.

A teoria de justiça de Rawls analisa o custo-benefício da economia do bem-estar, estendendo-o às políticas sociais. Todo tipo de *investimento social* teria que necessariamente levar em conta seus efeitos sobre o sistema econômico como um todo; parte-se de um ideal pautado numa concepção de *welfare economics* que pressupõe que a *justiça social* seja estabelecida no momento em que sejam garantidas a “*liberdade de escolha*” e “*uma igual oportunidade no mercado*”.

Segundo Rawls (1974, p. 632),

[...] o objetivo da sociedade é assumir a responsabilidade de manter certas liberdades básicas e *oportunidades básicas* e prover uma igual participação nos *bens primários*, deixando aos indivíduos e grupos a responsabilidade de formarem e reverem seus objetivos e preferências de comum acordo. Supõe-se um entendimento entre os membros de uma tal sociedade, da qual como cidadãos eles pressionarão, reclamando, somente, por certos tipos de coisas e de acordo com o que for permitido pelos princípios de justiça.

Dessa maneira, o conceito de *estado de bem-estar* é associado à idéia de um *pacto* estabelecido na sociedade para garantir condições elementares a uma gama de indivíduos que não tenham suas *necessidades de consumo* atendidas

no mercado. Essa forma específica de exclusão (o indivíduo é visto como cidadão quando participa da sociedade de consumo) poderia ser solucionada através das políticas do *welfare state*, as chamadas políticas sociais.

Isso nos conduz a uma interpretação bastante difundida nas teorias marxistas, a da constituição histórica do Estado como sendo um “*Estado capitalista*”; a pura concepção de uma certa “neutralidade” do ente estatal estaria dessa forma comprometida devido aos interesses capitalistas inseridos na atuação das políticas governamentais.

No que tange particularmente às conseqüências da intervenção do Estado na área econômica, através das políticas sociais, antes mesmo de se pensar na garantia de certos direitos básicos de cidadania – amplamente vinculados à noção de condições de participação na esfera do consumo individual, incorporando-se os excluídos no mercado – o que estaria por trás dessas políticas seria a expansão do padrão de acumulação capitalista, através da manutenção da *demanda efetiva*, necessária para o processo de um constante *crescimento econômico*; agregam-se a esse fenômeno a própria reprodução da *força de trabalho* – importante para a extração da *mais-valia* e formação de um *exército de reserva*, além da necessidade premente de se manter a sociedade *coesa e livre de turbulências sociais*, que poderiam de certa forma colocar em risco a manutenção do sistema econômico, social e político.

Afirmar que a maximização da eqüidade é incompatível com a maximização do processo acumulativo ou, alternativamente, que não o é, implica formular o problema da decisão política em termos de preferências. Em outras palavras, tal como fraseada, a questão pode ser assim traduzida: o que se deve preferir prioritariamente, a acumulação ou a eqüidade? Conforme a retórica de alguns, a preferência por um dos termos exclui a preferência pelo outro, enquanto a retórica de outros oferece como argumento a proposição de que é possível preferir ambos, não se tratando de preferências incompatíveis (SANTOS, 1998, p. 40-41).

Nesse sentido, o que denominamos de *Welfare State* no âmbito do *Estado capitalista* é uma particular forma de *regulação social* que se expressa pela transformação das relações entre o Estado e a economia, entre o Estado e a sociedade, em um dado momento do desenvolvimento econômico. Tais transformações manifestam-se na emergência de sistemas nacionais públicos ou estatalmente regulados de educação, saúde, previdência social, integração e substituição da renda, assistência social e habitação que, a par das políticas de salário e emprego, afetam o nível de vida da população trabalhadora.

A harmonização “pretendida” é apresentada como neutra, uma vez que a acomodação dos interesses políticos é colocada em primeiro plano; e não ocorrendo nenhuma conveniência para que se mude esta situação. Ao contrário, é necessário que se mantenha essa exclusão, pois se fortalece com isso a falta de informação e garante-se, desta forma, de maneira mais viável, a manipulação da população pelas “classes dominantes”, mantendo-se inalteradas as bases propícias para a acumulação de capital.

O Estado, quando do processo de interferência nas relações sociais de produção, implementando uma política social, trabalha em uma realidade social que já se apresenta “distorcida” no que diz respeito à plena satisfação das necessidades individuais e coletivas. Quando ocorre a ação estatal na questão social, verifica-se que tal interferência decorre das falhas provocadas pelos mecanismos de mercado em prover bens e serviços à totalidade dos membros participantes de uma dada coletividade.

Qualquer forma de intervenção do setor público, direta ou indireta, através de mecanismos de transferência de uma parte da renda socialmente produzida pelo conjunto da sociedade, indicaria um certo reconhecimento da “ordem

capitalista dominante” de sua “incapacidade” em gerar a auto-suficiência na satisfação das necessidades sociais. Dessa forma, o papel desempenhado pelo *Estado capitalista na reprodução das forças sociais de produção* fica mais evidente, quando analisamos, particularmente, dois dos aspectos inseridos na concepção das políticas sociais.

Em primeiro lugar, se de um lado a ação desempenhada por qualquer que seja a política social em questão transforma a condição de indivíduos *excluídos socialmente* em uma situação momentânea de “*pseudo-consumidores*” na esfera do mercado, por outro, não resta a menor dúvida de podermos afirmar a função primordial que estaria desempenhando, neste sentido, a política social, na própria manutenção do *modo capitalista de produção*.

Além do suposto “gasto social” governamental representar um incremento à *demanda efetiva*, tão necessária para o contínuo crescimento da economia e conseqüentemente para a geração de novas riquezas, significaria a própria noção de manutenção da sociedade em estado coeso, impedindo-se o rompimento da estrutura social familiar, possibilitando-se a constituição de um *exército de reserva*, um “viveiro de trabalhadores” nas palavras de Singer (1989), ou seja, construindo-se as bases para a consolidação da *reprodução da força de trabalho*. Estaria, dessa forma, mais do que “justificada” a intervenção estatal através das políticas sociais.

Tudo nos faz crer que, se aceitarmos os pressupostos acima enunciados de que um importante objetivo da construção do *Welfare State* nas sociedades capitalistas fosse realmente assegurar a multiplicação de uma importante *força produtiva*, estaríamos de fato reafirmando, na ótica de uma epistemologia marxista, que o Estado seria um instrumento importantíssimo para consolidar o

processo de acumulação de capital com a exploração de uma classe social por outra, através da força de trabalho:

O Estado se apresenta como o protetor dos fracos, como meio de satisfazer as necessidades sociais, pelas medidas legais que compensem as fraquezas dos indivíduos, pela introdução dos direitos sociais. Esta compensação se justifica em nome de uma justiça distributiva, da eqüidade ou da igualdade de oportunidades. Em suas leis, o Estado liberal, “o protetor dos cidadãos”, estabelece sua norma de intervenção nos seguintes parâmetros: garantia de um mínimo, individualismo, acessibilidade, universalidade, livre escolha, a cobertura dos riscos sociais, institucionalização dos conflitos (FALEIROS, 1995, p. 43-46).

Importante fazermos algumas ressalvas para não cairmos em uma armadilha teórica e até mesmo epistemológica: o entendimento do conceito e do que representaria a noção de *Estado* para a *sociedade moderna*, para que não haja uma visão “estreita” da política social, como sendo uma ação social concebida unilateralmente e/ou “naturalmente” constituída no processo histórico.

O Estado é visto como uma organização por meio da qual comunidades de “especialistas” podem perseguir metas específicas, realizando com alguma efetividade certos recursos estatais em relação a dados e cenários sociais. A organização e iniciativas do Estado influenciam os *significados e métodos políticos* de todos os grupos e classes da sociedade que, por sua vez, também interferem no desenvolvimento da ação estatal. *O Estado seria, portanto, uma relação social, mais precisamente, a condensação de uma relação de classe* (POULANTZAS, 1977).

[...] o Estado, entendido como ordenamento político de uma comunidade, nasce da dissolução da comunidade primitiva fundada sobre os laços de parentesco e da formação de comunidades mais amplas derivadas da união de vários grupos familiares por razões de sobrevivência interna (o sustento) e externas (a defesa). Enquanto que

para alguns historiadores contemporâneos o nascimento do Estado representa o ponto de passagem da idade primitiva, gradativamente diferenciada em selvagem e bárbara, à idade civil, onde “civil” está ao mesmo tempo para “cidadão” e “civilizado” (BOBBIO, 1997, p. 73).

Muito distante da ingênua noção de se constituir em um *ente* dotado de “neutralidade” em suas intervenções, ou até mesmo um simples instrumento das classes hegemônicas para fazer valer seus próprios interesses, o advento do *Estado moderno* representaria a construção histórica de uma organização social, portanto seria fruto da ação coletiva sustentada estruturalmente por diversos elementos representativos dos inúmeros interesses da sociedade, fazendo aflorar muitas vezes os *conflitos sociais inerentes ao modo de produção capitalista*. Essa organização social e historicamente fundamentada, consequência direta do processo de “coalizão” de forças sociais não se sustentaria, porém, ao longo do tempo se não contemplasse também alguns “interesses comuns”.

Nesse sentido, seria muito difícil caminhar em direção oposta à evidente constatação de que a política social trabalharia pela “manutenção” da *ordem capitalista de organização da produção social*, ou seja, o *Welfare State* não apresentaria nenhuma “ruptura” com o *modo capitalista de produção*, fato este que, por simples analogia, também poderia ser observado com relação às propostas de uma renda social mínima.

Portanto a base de sustentação da própria ordem social, a co-existência dos processos de *apropriação da mais-valia* e de *acumulação*, jamais seriam rompidas com a ação da política social. O Estado, através das políticas sociais, trabalharia por “amenizar” os problemas identificados e interpretados como *riscos sociais da produção*, em vez de provocar mudanças estruturais e rupturas nas condições que reproduzem o contexto social de desigualdades.

1.4 Modelos e classificações de *welfare state*

O surgimento no mundo de modelos de *proteção social*, denominados de *Welfare State* – Estado de Bem-Estar Social, já no século XX, coincidiria com o novo padrão de acumulação de capital, marcado essencialmente pela produção capitalista monopolista. Sendo assim, o que surgiria seria a constituição de um novo *pacto social*, ou seja, fazia-se necessário redefinir as novas bases de relação do *Estado* com o *mercado* e a *sociedade*.

As formas através das quais o ente estatal regula, concomitantemente, o mercado e a sociedade, de um lado, e a maneira como o aparelho governamental é influenciado pelos outros dois atores sociais, refletem a própria dinâmica do desenvolvimento das políticas sociais.

O que se nota não é uma relação unilateral de interferência por parte do Estado, na ação dos indivíduos ou grupos. Pelo contrário, o “comprometimento” mútuo dos agentes envolvidos nesse *pacto* que se estabelece torna-se primordial, uma vez que o rompimento significaria a desestruturação dos pilares de sustentação do próprio *Welfare State*.

Não se devem entender as políticas sociais como uma atividade aparentemente apenas estatal. O próprio conceito político de Estado e suas relações sociais permitem-nos avançar em sua compreensão, pois os processos decorrentes dos diversos instrumentos pelos quais o Estado desenvolve os papéis a ele atribuídos pela coletividade denotam suas especificidades. Assim como em todas as formas de relação *Estado/Sociedade*, as políticas sociais representam uma *relação social de produção* que ao mesmo tempo pode ser empreendida como sólida, não obstante, também maleável e suscetível a

constantes mudanças e adaptações ao contexto histórico, político, social e econômico.

Necessário, portanto, entendermos as várias dimensões das relações que se estabelecem no contexto da política social. Como explicitou Faleiros (1995):

[...] se se coloca a questão da política social exclusivamente como obra do Estado em relação à sociedade civil, parte-se de uma concepção de um Estado que não se situaria na luta de classes, mas estaria por cima de um grupo homogêneo ou uniforme.

[...] Por outro lado, colocar as políticas sociais como sendo exclusivamente um afrontamento entre capital e trabalho, ou entre burguesia e proletariado, numa luta de classe contra classe é simplificar de forma extremamente abstrata a complexidade de uma formação social, onde coexistem modos de produção (p. 119).

Esta afirmação reforçaria a idéia do estabelecimento do *pacto social*, ou seja, o surgimento no mundo do *Welfare State* compreendeu a formação de alianças entre diversos grupos ou classes que tinham interesses antagônicos, mas encontraram nas políticas sociais elementos comuns que as justificassem, na mais completa aceção de uma *visão contratualista* de sociedade.

Mais do que isso, “a política social do Estado capitalista”, para a teoria social estruturalista, desempenharia uma racionalidade político-econômica crucial para a própria consolidação do *modo de produção*:

[...] o fato é que, com as mudanças operadas no processo de acumulação a partir dos anos 30, redefine-se o papel do Estado, criando-se as bases econômicas, políticas e ideológicas para o provimento público de bem-estar. O fortalecimento dos partidos social-democratas, a difusão do fordismo como modelo de organização industrial e a imensa aceitação das propostas keynesianas foram elementos essenciais para a construção do conceito de Seguridade Social.

[...] No pós-guerra, o Estado de bem-estar consolida-se como modelo da democracia social dominante nas economias capitalistas avançadas, malgrado diferenças não desprezíveis entre as trajetórias nacionais. Seus traços marcantes estão no papel desempenhado pelos fundos públicos no financiamento da reprodução da força de trabalho e do próprio capital, na emergência de sistemas nacionais públicos ou

estatalmente regulados de políticas sociais (educação, saúde, previdência, etc.) e na expansão do consumo de massa, padronizado, de bens e serviços coletivos (VIANNA, 1998, p. 17-18).

Segundo Vianna (1998), o século XX seria marcado pela produção em massa principalmente no tocante à administração da esfera produtiva material. O Estado centraria suas formulações nos métodos do fordismo industrial, e aplicaria os mesmos em todos os setores da política pública, como a saúde, a educação, habitação etc. Teria ocorrido uma institucionalização “padronizada” dos modelos básicos da concepção fordista de produção, e os componentes da estrutura econômica e social iam sendo inseridos e engendrados no processo de formação do Estado capitalista.

A justificativa da padronização seria o modelo “*welfariano*” da universalidade, e com isso tivemos a emergência da oferta de serviços e direitos “equânimes”. Foram construídos hospitais, escolas, aeroportos e agências públicas num modelo de grandes “galpões” totalmente verticalizados, e que tinham como justificativa que o tamanho baratearia os custos de produção dos serviços sociais e econômicos do Estado.

De um modo geral, conforme explicitado por Vianna (1998), as correntes de pensamento que interpretam o *Welfare State* apontam para diversas hipóteses sobre a origem e o desenvolvimento das políticas sociais modernas.

Uma primeira observação a esse respeito seria o fato de as políticas sociais serem consequência direta dos processos históricos de “industrialização” e “urbanização”, uma vez que se generalizam novas situações de “risco social” decorrentes desses dois processos. Ainda nesse contexto, outro fator importante teria sido uma maior disponibilidade de recursos orçamentários e financeiros

administrados pelo *fundo público*; o próprio desenvolvimento das economias nacionais teria viabilizado econômica e politicamente a implementação de políticas públicas de proteção social.

Uma segunda hipótese poderia ser a necessidade amplamente justificada pelo pensamento social de se “socializar” os *custos da reprodução da força de trabalho*, ou seja, de alguma forma “regular” a participação no mercado de trabalho devido ao maior excedente de mão-de-obra, protegendo o desempregado como grave entrave na manutenção da coesão social.

Uma terceira visão enfatiza dois aspectos acerca da “mobilização social” para a constituição de um *Welfare State*. De um lado, a “democracia” com um maior acirramento da competição partidária representaria uma pressão e uma demanda por políticas de proteção social. Destarte, haveria uma atuação política das elites em regimes de baixa representação democrática, com o objetivo de implementar alguma forma de proteção social com o intuito de prevenir a organização e a mobilização da sociedade.

Por último, existe uma corrente de pensamento que defende a emergência do *Welfare State* como consequência das próprias estruturas criadas pelo capitalismo, dentre elas, a “organização política da classe operária” que, através de suas formas de reivindicação, pressiona para o alargamento das bases de proteção. Assim:

Estão, portanto, revelados os fatores e processos indiscutivelmente ligados à expansão da concepção geral de seguridade social que se afirmou no pós-guerra: as mudanças sociais que acompanharam a modernização econômica, as exigências impostas pelo aumento e a generalização dos riscos decorrentes da produção, as crescentes demandas por direitos sociais, as necessidades de regular conflitos advindos dos novos padrões de acumulação, o enfraquecimento das formas tradicionais de seguridade, os requisitos de legitimação do Estado e da reprodução da força de trabalho, etc (VIANNA, 1998, p. 23).

Existiriam ainda inúmeras concepções a respeito do que venha a ser “justiça social” e o conceito de “igualdade” na política. A literatura sobre *Welfare State* costuma apresentar, de uma forma geral, a partir das diversas concepções de justiça social e igualdade, a seguinte tipologia dos sistemas de proteção social: o modelo *Residual* ou *Liberal*, o modelo *Meritocrático-Particularista* ou *Conservador*, e por fim o modelo *Institucional-Redistributivo* (VIANNA, 1998).

No modelo “Residual”, a política social intervém apenas quando os mecanismos de mercado não são suficientes para a satisfação de necessidades básicas do indivíduo, com objetivo de amenizar, de forma restrita, a exclusão imposta a certos grupos sociais. Podemos encontrar esse modelo de *Welfare State* nos EUA, Canadá e Austrália.

O padrão “Meritocrático-Particularista” parte de uma concepção de hierarquização e segmentação dos benefícios sociais, ou seja, os indivíduos são diferenciados com base na sua própria capacidade de contribuição ao sistema de proteção social, com base em seu trabalho e sua capacidade de articulação e pressão, identificando-se nesse modelo, a atuação de grupos corporativos. Encontramos esse modelo em países como a França, Itália, Alemanha e Áustria.

Já a terceira e última concepção, a “Institucional-Redistributiva”, estaria centrada na idéia de um processo contínuo de *democratização social do capitalismo*, ou seja, suas raízes encontram-se inseridas no contexto de consolidação política da social-democracia. Com base em critérios universalizantes de política social, ligado a uma concepção de *justiça social* como *um direito de cidadania*, e uma profunda intensificação da *democratização social do modo de produção capitalista*, este modelo sem dúvida representaria, utilizando-se uma concepção *weberiana*, um “*tipo-ideal*” de *Welfare State*, se

perseguissemos uma idéia de apologia ao capitalismo. Conforme podemos constatar,

Em geral, as variáveis *desenvolvimento sócio-econômico* (industrialização e urbanização no contexto da organização capitalista da produção) e *mobilização da classe operária* (pressão versus ações defensivas do sistema político através das instituições do *welfare*) e, mais proximamente, o *desenvolvimento institucional* (extensão do sufrágio, características do regime político), produzem efeitos convergentes que explicam a emergência dos *welfare*, assim como as características que os diferenciarão entre si (VIANNA, 1998, p.25).

Como afirma Vianna (1998), a extensão territorial, a formação histórica, o tipo de economia seriam, dentre outras variáveis, fatores que determinariam em diversos países a organização das políticas públicas. Em alguns, a estrutura organizacional evoluiu da pequena comunidade para o Estado nacional. Em outros, observamos que o governo central nasceu primeiro e se expandiu mediante ordenamento de funções e delegação de poderes. Por condicionamentos tão diversos, podemos dizer que não há, entre as nações, estrutura político-administrativa concebida por uma óptica semelhante.

Para Esping-Andersen (1991), o modelo de Estado de bem-estar seria representado por uma diversidade tão marcante e muito nítida com a qual as forças de mercado são enfrentadas pela mobilização política do movimento operário em sua capacidade de conduzir alianças (externas) interclasses, quando efetivamente encontramos a possibilidade de centrar os rumos na democratização social do capitalismo e constituir um *Welfare State*.

Uma outra questão importante a ser discutida em relação à noção de “*Welfare State*” seria questionar o fato de até que ponto as políticas sociais seriam capazes de interferir no processo de distribuição da renda/riqueza

socialmente produzida. Aliás, esse teria sido um dos principais argumentos para “justificar” a implantação de políticas de garantia de uma renda social mínima no Brasil.

Mais ainda, e principalmente não tendo o intuito ou a pretensão de relativizarmos o “papel” que desempenham as políticas sociais, amenizando ou corrigindo parte das desigualdades sociais, os atuais sistemas de proteção social se caracterizariam pela pouca capacidade redistributiva, mesmo em sociedades com alto grau de homogeneidade, como é o caso da Suécia:

[...] o Welfare State não é uma tentativa de intervir sobre a distribuição de renda *no* mercado; é *após* a distribuição de renda efetuada no mercado que esforços são feitos para reduzir a desigualdade entre aqueles que estão no mercado de trabalho e aqueles que estão fora e, em menor extensão, entre os empregados de modo geral. Ou seja, quanto menos o mercado “distribui”, maiores esforços serão necessários depois, o que, no limite, significa que baldados serão os esforços redistributivos pós-mercado quando este se encarrega de sulcar desigualdades profundas no tecido social (VIANNA, 1998, p. 26, grifos nossos).

A discussão da implementação de uma política de mínimos sociais, tanto no Brasil como no mundo, atualmente, tenta avançar na idéia do direito a uma renda independentemente da “capacidade de contribuição” na *produção social da riqueza*. Essa concepção tenderia a estar mais próxima de um modelo “*tipo-ideal*” de *Welfare*, o “Institucional-Redistributivo”, pois o processo de democratização social do capitalismo deveria avançar para além da construção de um modelo de *Welfare State*, deveria aprofundar o processo de democratização do modo capitalista de produção, uma efetiva “democratização social do mercado”:

[...] a democratização social do capitalismo implica preencher uma agenda de quatro pontos: desmercadorização do status da força de

trabalho (alcançável na medida em que se institui o “salário social” e os direitos de cidadania suplantam os mecanismos de distribuição do mercado); reforço da solidariedade, ou seja, substituição dos esquemas de proteção social competitivos, seletivos ou corporativos pelo princípio do universalismo (segundo o qual todos os cidadãos compartilham a noção de “estar no mesmo barco”); redistribuição efetiva, via tributação progressiva e transferências sociais; e pleno emprego, como meta e como base financeira para a consecução dos demais objetivos (VIANNA, 1998, p.26).

Já no caso específico brasileiro, há inúmeras interpretações acerca do modelo de proteção social que foi sendo constituído no decorrer da segunda metade do século XX.

Para Draibe & Aureliano (1989), o modelo brasileiro poderia ser classificado como do tipo “conservador-corporativo” até os anos 80, enquanto que Vianna (1998) o interpreta como sendo um Estado de Bem-Estar “neocorporativista e americanizado”.

Ainda, segundo Goldani (2004), outros autores tais como Poschmann (2003) e Lavinas & Garson (2003) consideram que, mesmo havendo um amplo sistema de proteção social brasileiro, o mesmo nunca se constituiu de fato em um *Welfare State* “universalista” nos moldes dos difundidos sistemas europeus.

Para Draibe (1993), a partir dos anos 90 assistiríamos a um redirecionamento do sistema para um modelo de proteção social institucional-redistributivo ou mais universalista e equânime, sendo os benefícios sociais não-contributivos a “novidade” das políticas sociais brasileiras desde então.

Mesmo considerando as ações mais efetivas em direção a uma certa universalização dos direitos sociais brasileiros após a instituição da seguridade social no texto constitucional de 1988, tanto Goldani (2004) como Pochmann (2003) sugerem que os brasileiros, de uma maneira geral, ainda não almejam

alcançar uma cidadania econômica, não podendo assim constar efetivamente com uma social.

Muito embora assistamos a uma contínua expansão do gasto social brasileiro, sugere Pochmann (2003) que tal esforço orçamentário no enfrentamento da questão social não atinge necessariamente os mais excluídos, sendo assim, não haveria no Brasil uma constituição de fato de um “Estado de Bem-Estar”, nos moldes do contexto europeu, pautado pelo *assalariamento* embasado em direitos coletivos universais:

[...] a acusação de que o custo social é elevado, mal focalizado e supostamente voltado para os mais privilegiados, parece ser uma importação brasileira do discurso de economistas liberais anglo-saxões, desenvolvido como uma crítica ao Estado de Bem-Estar europeu, supostamente ineficiente e excessivamente generoso (p. 109).

Por sua vez, Vianna (1998), ao indicar uma tendência de “americanização perversa” da seguridade social brasileira, ressalta que o processo no Brasil de expansão do sistema de proteção social viria sendo excessivamente marcado pela ação de “lobbies” e segmentos “neocorporativos”. Estes, ao intermediarem as demandas sociais junto ao Estado, deixam de representar a amplitude de interesses sociais na institucionalização das políticas de seguridade social. Assim, ao se pretender institucionalmente “universal”, na realidade concreta demonstra-se demasiadamente “seletivo”, argumento que sustenta as próprias evidências empíricas apontadas em Pochmann (2003).

Nessa perspectiva, um levantamento mais sistematizado dos diversos programas de transferência de renda no Brasil, no contexto da atual Política Nacional de Assistência Social (que sustenta, aliás, os princípios gerais para a consolidação de um “Sistema Único de Assistência Social”), poderá evidenciar

mais à frente, na parte final de nosso trabalho, a hipótese central de nosso estudo, a de que a universalização dos direitos sociais brasileiros passa necessariamente pela efetiva implementação da política de assistência social conforme preconiza a LOAS, sendo talvez o melhor caminho na redefinição de nossa proteção social no que tange à constituição de fato, de um Estado de Bem-Estar Social.

1.5 A crise da sociedade do trabalho

Como a política social do Estado capitalista insere-se no contexto da *sociedade industrial*, seria de fundamental importância resgatarmos o conceito de *sociedade do trabalho*, e os novos paradigmas que contrapõem esse embasamento teórico. O próprio conceito de *welfare state*, e as contemporâneas constatações da crise que afetam as bases de sua sustentação, requerem uma análise aprofundada das metamorfoses que vêm ocorrendo no *mundo do trabalho*.

Na tentativa de simplificar o pensamento, estaremos partindo da premissa da possível existência de uma “crise da sociedade do trabalho” para que, com bases nessa afirmação, possamos refletir sobre as mais diversas correntes do pensamento social no campo da sociologia do trabalho, lançando mão do debate atual sobre a “*centralidade do trabalho*” na explicação dos fenômenos sociais.

Analisando o contexto social dos países membros da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), o “clube dos ricos”, observou Dahrendorf:

Numa sociedade típica da OCDE hoje, 20% das pessoas têm idade abaixo da idade em que podem entrar no mercado de trabalho; outros 20% estão aposentados. Do restante, 10% passam seu tempo em instituições educacionais. (Algumas dessas estimativas são consideradas por baixo.) Dos 50% remanescentes, alguns não estão procurando um emprego remunerado e outros, por uma razão ou outra, são incapazes de fazê-lo; não é implausível a avaliação de que ambos os grupos juntos abranjam cerca de 15%. Outros 10% podem estar desempregados. Isso deixa 25% da população. Esses 25% despendem cerca da metade dos dias do ano no trabalho, e, nesses dias, seus empregos requerem sua presença por cerca da metade de suas horas acordadas. Estamos ainda de fato vivendo numa sociedade do trabalho? (1992, p. 153)

Este debate sobre a “crise da sociedade do trabalho” ou sobre o “futuro do trabalho” é reflexo do progressivo declínio do lugar que o *trabalho* ocupa na vida das pessoas. Seria exatamente nessa suposta contradição – “*uma sociedade do trabalho sem trabalho*” – que se encontraria o foco do atual debate (ANTUNES, 1997).

Offe (1995) questiona a atual centralidade da categoria *trabalho* como única matriz teórica de análise sociológica, contrapondo-se aos pensadores sociais “clássicos”. Para Offe (1995, p.16-17), ocorreria uma contradição da visão clássica para com a realidade social verificada na atualidade, principalmente com relação ao *trabalho assalariado* - este visto separadamente da *esfera doméstica* e das *formas comunitárias tradicionais*, isolado da proteção política, porém inserido na organização capitalista do trabalho. Estaria sugerindo-se um novo “subjetivismo sociológico”, no qual estariam sendo rompidos os antigos vínculos que representavam a esfera do trabalho produtivo, sendo a vida social agora constituída por experiências e interpretações elaboradas “fora” do ambiente de trabalho.

Dessas constatações evidenciadas por Offe (1995) decorrem várias dicotomias conceituais: valores materialistas x pós-materialistas, modo de

produção x modo de vida, ação objetivamente racional x ação comunicativa, produção x esfera doméstica, sociedade industrial x sociedade pós-industrial. Para essas dicotomias é que a pesquisa e a teoria sociológicas deveriam estar voltadas na contemporaneidade.

Importante ressaltarmos também os princípios básicos sobre os quais a noção de *sociedade do trabalho* estaria fundamentada. Papel fundamental teria exercido a *empresa industrial capitalista*, a “fábrica”, na construção teórica “clássica”:

A idéia de uma sociedade do trabalho está estreitamente ligada à experiência histórica das sociedades ocidentais desenvolvidas – Europa e Estados Unidos – desde o início da revolução industrial. Neste sentido, a noção de sociedade do trabalho em muito se assemelha à noção de sociedade industrial ou mesmo à do capitalismo industrial. Ou seja, elas são sociedades para as quais a fábrica se constitui na unidade básica, mais importante, de produção e o trabalhador manual seu principal agente no processo de transformação da natureza (SILVA, 1995, p.168).

Braverman (1987), outro pensador a analisar a questão do *trabalho*, desenvolveu seus estudos apoiado no conceito marxista de *divisão social do trabalho*; a posição que o trabalhador ocupava nas relações de produção e como o desempenho dessas atividades determinaria historicamente as relações sociais levavam-no a reinterpretar no contexto social do século XX elementos clássicos do marxismo como *alienação*, *classes sociais*, *acumulação de capital*, *processo histórico*.

Discutia-se que o aspecto central de organização da vida social em países desenvolvidos dependeria de um processo generalizado de *divisão social do trabalho* sob os alicerces do *modo capitalista de produção*. Defende Braverman (1987) que esse não seria o único elemento estrutural de organização da

sociedade capitalista, porém o mais poderoso e geral. Para o autor, a *divisão do trabalho* seria a mola propulsora de todo o *modo de produção* moderno (p. 80).

Mais tarde, Burawoy (*apud* CASTRO & GUIMARÃES, 1991) “renovaria” teoricamente essa discussão, distinguindo formulações analíticas e conceituais importantes, como a distinção entre “*relações na produção*”, aquelas estabelecidas no processo de trabalho e ligadas à divisão técnica do trabalho, e as “*relações de produção*”. Propõe o conceito de *regime fabril*, e uma distinção entre *processo de trabalho* e *aparatos políticos de produção*.

Em sua teoria, demonstrava que o *regime fabril marxista* tomado como referência por Braverman não seria o modelo capitalista típico. Para Burawoy:

[...] o mundo fabril não se restringe à mera instância da produção de coisas (sua dimensão econômica). Envolve simultaneamente a produção, reprodução e transformação de relações sociais (sua dimensão política) e a produção de uma experiência dessas relações (dimensão ideológica) (*apud* CASTRO & GUIMARÃES, 1991, p. 46).

Partindo-se das constatações apresentadas por Castro & Guimarães (1991), que analisam os conceitos desenvolvidos por Burawoy, demasiado importante problematizarmos a evidência de nexos concebidos entre as *relações sociais na produção*, e as *relações sociais fora da produção*, como as relações familiares, religiosas, étnicas e de gênero, por exemplo.

Conforme Castro & Guimarães (1991, p. 49), a comunidade, a escola, a igreja, a família etc., seriam também “espaços sociais” para a instituição de diferentes formas de relações sociais, que não se fundamentariam na simples relação trabalho-capital.

Com base nessas várias constatações e argumentações enunciadas, uma indagação ora nos surge: poderíamos de fato dizer “*adeus ao trabalho*”, ou à “sociedade do trabalho”?

Para tanto, ao revisitarmos as reflexões de Antunes (1997), deparamo-nos com as seguintes problematizações:

- a categoria “trabalho” não seria mais dotada de estatuto de “centralidade” no universo da práxis humana existente na sociedade contemporânea?;
- a “classe que-vive-do-trabalho” estaria desaparecendo?;
- a relação do operário tradicional fabril da era do “fordismo” acarretaria inevitavelmente a perda de referência e de relevância do ser social que trabalha?;
- que repercussões essas metamorfoses tiveram e têm junto dos organismos de representação dos trabalhadores, dos quais os sindicatos são expressão?

Antunes (1997) analisa, principalmente, as dimensões e significados das *metamorfoses no mundo do trabalho*, e sua repercussão nas *relações de trabalho e de produção* nesta fase de grandes transformações tecnológicas contemporâneas.

O “fordismo” e o “taylorismo” estariam sendo substituídos por outros modelos que privilegiam tanto a “*flexibilização*” do *aparelho produtivo*, como a *organização do trabalho e dos trabalhadores*: seria, portanto, o paradigma do “toyotismo”.

As *metamorfoses do mundo do trabalho* caracterizar-se-iam por um efetivo processo de “intelectualidade” do trabalho manual e, por outro lado, uma “desqualificação” da classe trabalhadora que, no final do século XX, poderia ser caracterizada como *heterogênea, fragmentada e complexa*.

Outro fato apontado por Antunes (1997) seria a grave crise no sindicalismo mundial, consequência de diversos fatores: a crescente individualização das relações de trabalho, a desregulamentação e flexibilização do mercado de trabalho, o esgotamento dos modelos sindicais vigentes com a crescente burocratização e institucionalização das entidades sindicais, hostilidade do capital ao trabalho, entre outros fenômenos sociais.

Contrariando formulações de diversos autores sobre a crise da *sociedade do trabalho*, Antunes (1997) afirma que, no espaço de uma sociedade produtora de mercadorias, “o *trabalho abstrato* ainda cumpre papel decisivo na criação de *valores de troca*”. Contrapõe-se igualmente à tese do *fim do trabalho social concreto* como vida útil e vital *no intercâmbio entre o “ser social” e a “natureza”*. Afirma que as possibilidades de uma efetiva *emancipação humana pelo trabalho* ainda colocam a “*classe que-vive-do-trabalho*” como segmento social de maior potencialidade anticapitalista.

Portanto, ainda de acordo com Antunes (1997), a *classe social proletária* não se encontraria em extinção. Muito embora as propostas de garantia de uma *renda social mínima*, sob os novos paradigmas de “mínimos sociais”, desarticulem a relação clássica de *renda e trabalho*, ainda encontram na categoria “*trabalho*” sua maior referência teórica.

Por sua vez, com relação ao sindicalismo – fruto da institucionalização do movimento operário, força social que mundialmente esteve influenciando as ações que pudessem intervir na “questão social”, no caso específico brasileiro, o que se constata é o fato de pouquíssimos autores considerarem o movimento sindical como relevante no processo histórico de interferência sob forma direta na constituição do sistema de proteção social brasileiro. Este fenômeno se agravaria

com a “nova” questão social verificada na contemporaneidade, fator que coloca o movimento sindical mundial e brasileiro numa situação defensiva.

Importante ressaltarmos, todavia, que em nossa história mais recente, os movimentos de organização, sindicalização e ação dos trabalhadores nas décadas de 70 e 80, significaram sem dúvida um certo avanço na luta pela autonomia e liberdade dos sindicatos frente ao Estado, muito embora a própria Reforma Sindical encontra-se na agenda política como uma das grandes mudanças a serem enfrentadas pela sociedade brasileira.

Intensifica-se nos últimos anos, porém, frente à recessão que o país tem freqüentemente enfrentado e todas as transformações estruturais pelas quais as sociedades contemporâneas vêm passando, um processo de *desproletarização*, *desregulamentação*, *flexibilização*, *privatização acelerada* e *desindustrialização*. Todos esses fenômenos viriam acuando novamente o sindicalismo. Qual seria o desafio central, então, do “novo” sindicalismo?

Antes de nos atermos ao “novo” sindicalismo emergente da década de 90, não podemos deixar de mencionar o movimento de “vanguarda operária” que se estabeleceu no Brasil durante o Estado Vargas, período do processo de início e intensificação da industrialização brasileira. Esse movimento operário, embora ainda de forma incipiente e corporativista, constituiria a base para uma certa resistência da classe trabalhadora nacional no limiar do século XX. Resumidamente, Antunes (1988, p. 135-136) descreve os movimentos dessa época:

[...] Presas à espontaneidade, as greves esgotavam-se com relativa facilidade por carecerem de uma direção política que pudesse inseri-las numa luta de maior amplitude. Apesar de suas lutas específicas, imediatas, terem eclodido com certa intensidade, possibilitando a unificação do movimento espontâneo de massas – e por isso

apresentando-se como um momento extremamente favorável para se elevar a consciência das massas –, a sua fragmentação e debilidade políticas impossibilitaram esse avanço qualitativo, impedindo-a de atingir a sua verdadeira consciência de classe. A análise da atuação concreta da classe operária, expressa na eclosão dos movimentos grevistas e na resistência ao controle sindical, mostrou que, apesar de sua combatividade, ela foi incapaz de perceber a totalidade em sua plenitude. Por não conseguir superar a espontaneidade, sua percepção da realidade foi parcial, incompleta, o que lhe impediu o alcance da sua possibilidade objetiva. A ausência de um condutor político que lhe permitisse a apreensão da totalidade manteve a classe operária nos limites da consciência contingente, da falsa consciência.

Retornando ao final da década de 80 e início dos anos 90, há o surgimento no Brasil de um “novo” sindicalismo. Podemos destacar a emergência de um sindicalismo de inspiração liberal, expressão da “nova direita”, em consonância com os acontecimentos conservadores mundiais, tendo como expressão maior a *Força Sindical*, e os paradoxos conceituais que o sindicalismo de inspiração progressista representado pela *Central Única dos Trabalhadores (CUT)* estaria enfrentando num período de grandes transformações estruturais na esfera produtiva; esperar-se-ia uma elaboração de propostas econômicas e de organização do processo de trabalho alternativas e contrárias ao padrão de desenvolvimento capitalista em curso, que pudessem “inserir” o projeto do *proletariado*.

Analisando os paradoxos conceituais desse “novo” sindicalismo, percebe-se a necessidade premente de se estabelecer novas bases de atuação para o movimento operário; as transformações no mundo do trabalho indicam claramente as grandes dificuldades colocadas para um sindicalismo baseado exclusivamente nos setores produtivos “tradicionais”.

Os desempregados, os trabalhadores informais, as mulheres que ingressam no mercado de trabalho em condições ainda mais precárias do que os

homens, e contingentes cada vez mais amplos de excluídos representariam um desafio crucial para o futuro do sindicalismo; no Brasil, segundo dados apresentados pela CUT no final da década passada, 53% da força de trabalho era composta de empregos precários, autônomos, ou seja, estavam à margem do regime de assalariamento formal – base social do sindicalismo tradicional.

A taxa de rotatividade do trabalho girava em torno de 37%, o que significa que, mais de um terço da força de trabalho vinha trocando de emprego anualmente. Essa enorme rotatividade restringiria brutalmente os espaços para a construção de laços de solidariedade entre os trabalhadores, e dificultaria a atividade sindical no local de trabalho. Seria o crescimento da *precarização na base social do sindicalismo*.

Destarte, podemos indicar que já na década de 80, e principalmente nos anos noventa, o baixo crescimento econômico, as mudanças na organização da produção, o ataque político e ideológico da mídia e das classes vinculadas à propriedade privada contra os sindicatos, as inovações tecnológicas, o desemprego estrutural em índices elevados e a precarização das condições de trabalho, seriam os principais mecanismos que estariam “deslocando” os sindicatos para a esfera de meras “ações defensivas”.

É importante também ressaltarmos o reconhecimento, por parte de diversas entidades sindicais, da fragilidade atual do movimento operário frente às situações práticas. Constantemente, vem sendo relatado através da imprensa, que não existiria um processo “antecipado” para a preparação das campanhas sindicais das mais diversas naturezas envolvendo discussões relacionadas com os interesses dos trabalhadores.

Os sindicatos e, principalmente, as centrais sindicais, têm reagido de acordo com uma dada “conjuntura imediata”, sem uma reflexão maior que envolva uma atuação de longo prazo. Muitas vezes, aprovam campanhas absolutamente “corretas”, porém encontram dificuldades em acompanhar sua execução devido à debilidade de organização na estrutura horizontal e vertical das centrais sindicais.

Em outras ocasiões, parece haver um descompasso entre uma campanha proposta pela direção nacional de uma entidade, e as necessidades dos sindicatos e de seus filiados. Há de se reconhecer, portanto, um certo “esgotamento do modelo corporativo”, de estrutura “oficial” na organização sindical no Brasil, herança da tutela do Governo de Getúlio Vargas.

Nesse sentido, da ótica da centralidade do trabalho e das “novas” configurações que vão assumindo as relações sociais no mundo contemporâneo, passamos a questionar as dimensões do *social* e do *político* no âmbito desse processo de transformações e amplas metamorfoses na vida social, um processo que aos poucos vem tomando dimensões teóricas mais abrangentes e intensas na literatura social, denominado por Santos (1997) de *pós-modernidade*⁷.

Segundo Santos (1997, p. 236), o projeto da *modernidade* – que se apresenta em profunda “crise”, por causa das “promessas” não cumpridas da emancipação social que se daria com o estabelecimento da sociedade industrial – assentar-se-ia nos pilares da *regulação* e da *emancipação*:

⁷ Embora a discussão sobre o advento da *pós-modernidade* encontre amplos estudos na literatura das ciências sociais, sob os mais diversos espectros teóricos e ideológicos, optamos pela propositura apontada em Santos (1997) por esta contemplar o ideal da *emancipação social*, expressão “viva” dos novos movimentos sociais emancipatórios que vêm de alguma maneira questionando o padrão vigente de mundialização na contemporaneidade.

O pilar da regulação é constituído por três princípios: o princípio do Estado (Hobbes), o princípio do mercado (Locke) e o princípio da comunidade (Rousseau). O pilar da emancipação é constituído pela articulação entre três dimensões da racionalização e secularização da vida coletiva: a racionalidade moral-prática do direito moderno; a racionalidade cognitivo-experimental da ciência e da técnica moderna; e a racionalidade estético-expressiva das artes e da literatura modernas.

Assim, para o referido autor, com o processo de “modernização capitalista” através, sobretudo, da incorporação na esfera produtiva do progresso técnico-científico, os “movimentos de emancipação” teriam resultado em “mais regulação”. Portanto, neste ciclo perverso que se forma através do mercado, o desenvolvimento capitalista resultou em mais mercado aliado a mais regulação. Desse modo, tornar-se-ia impossível a realização da emancipação no marco da modernidade; esse fato nos levaria à possibilidade e à faculdade de podermos especular sobre as “saídas” da crise pelo paradigma da *pós-modernidade*, o que, segundo o autor, reacenderia “a chama da utopia socialista”.

Santos (1997) discorda ainda das proposições de Habermas (1982) e Offe (1987) com relação ao suposto “fim da sociedade do trabalho”. A constatação evidenciada por Santos (1997) a respeito de uma certa relação promíscua entre *produção e reprodução social* nas sociedades capitalistas modernas tiraria razão ao argumento neoliberal.

Santos (1997) teria convicção de que estariam ocorrendo transformações em nível estrutural; e concorda com Schwengel (1988), quando o mesmo afirma que “a sociedade contemporânea oscila entre a utopia do trabalho concreto e o fim da sociedade do trabalho”. Portanto representaria um momento de transições paradigmáticas da sociedade fundada no *modo de produção capitalista moderno*,

desde que sob novas bases para um efetivo processo de emancipação (SANTOS, 1997, p. 253).

Com o intuito de finalizarmos nossas breves reflexões acerca do debate que envolve as questões atuais sobre a “sociedade do trabalho”, poderíamos indicar que nos deparamos, atualmente, não com o suposto “fim” da *sociedade do trabalho*, mas sim que estamos vivenciando uma época de profundas transformações estruturais e conjunturais na vida social e política, redesenhando-se e reconfigurando-se a questão social.

O reconhecimento de uma suposta “crise” não se refere à condição de esgotamento da categoria *trabalho* na formulação da teoria social e política, e sim a necessidade de se rever os paradigmas que hoje não fariam mais sentido no mundo contemporâneo; o *trabalho social* não é mais aquele sobre o qual escreveu Marx no século XIX, época da Revolução Industrial nos países avançados:

O esquema analítico de Marx, baseado na teoria do valor-trabalho, que foi um instrumento eficiente para explicar o funcionamento do capitalismo liberal, tornou-se insuficiente para explicar a realidade de um capitalismo caracterizado por uma crescente intervenção estatal, e em que a ciência desempenha o papel de força produtiva principal (SILVA, 1995, p. 174).

Portanto não é mais o trabalho manual por si só que acrescenta valor; com o advento da intervenção estatal e do investimento em grande escala, seriam a ciência e a tecnologia que despontariam como as principais “fontes” de produtividade e, conseqüentemente, de produção e reprodução da riqueza social. Assim, ainda nas palavras de Silva:

[...] o sentimento dominante é portanto o de uma sociedade para a qual o trabalho sempre desempenhou o papel de veículo para a cidadania social, mas que não pode mais oferecer trabalho a todos os seus membros em condições de trabalhar. Ora, não seria isso suficiente para caracterizar uma situação de crise? Crise que, aliás, atinge os principais fundamentos da sociedade de trabalho: o mercado, o trabalhador, o trabalho e a própria ética do trabalho. E, se os fundamentos da sociedade do trabalho estão em crise, como não reconhecer que a sociedade do trabalho, ela própria, esteja também em crise? (1995, p. 181)

Então, pelo exposto até o momento, teríamos como implicação imediata dessas considerações que, se de um lado o trabalho foi sempre o condutor para a *cidadania social* e, como atualmente, pelos avanços tecnológicos, não possui condições de oferecer uma ocupação formal à totalidade de seus cidadãos, teríamos evidentemente caracterizada a situação de crise.

O problema fundamental não estaria apenas na caracterização dessa “crise”. A questão central poderia ser colocada como a tentativa de buscarmos novas postulações de ordem política, econômica e social, que não sejam “estanques” entre si, e que estejam em sintonia com esse processo de transição social, vindo ao encontro das necessidades da sociedade.

O fenômeno da exclusão social contemporânea presente na *agenda política* mundial – visto num contexto que evidencia o surgimento de uma “nova” questão social – e a própria discussão das políticas de garantia de uma renda social mínima têm demonstrado a necessidade de ampliarmos a problematização desse objeto, essa “nova” exclusão social; seria a formulação de uma nova *ética social*, não mais necessariamente condutora de uma sociedade pautada na *ética do trabalho* (WEBER, 1967) que teria caracterizado o advento do mundo moderno.

É nesse sentido que, ao redefinirmos a seguridade social a partir da universalização dos direitos sociais “não-contributivos”, pela ótica de uma política de assistência social, rumaríamos a uma consolidação mais efetiva de nossa proteção social. Muito embora essa questão passe necessariamente pela discussão fiscal dos recursos orçamentários destinados ao financiamento de um amplo “Sistema Único de Assistência Social”; mesmo assim, esse debate pode levar a um questionamento mais aprofundado sobre a constituição e destinação dos fundos públicos no Brasil. Debate esse continuamente postergado, dada a complexidade que envolve o contexto do federalismo fiscal brasileiro, como bem explicitado em Abrucio & Costa (1999).

1.6 As mudanças paradigmáticas nas ciências sociais

As últimas décadas foram marcadas por profundas mudanças nos conceitos e categorias teóricas das ciências sociais. Essas mudanças paradigmáticas trazem algumas modificações importantes para a *construção do objeto* na teoria social e, dentro desta perspectiva, influencia a forma como vimos pensando em analisar a questão da renda social mínima no contexto brasileiro.

Na ótica da política de assistência social contemporânea, tais mudanças representam uma constatação dessas transformações, pois a concepção, mesmo que teórica, do que seja a garantia de um patamar mínimo de renda extrapola os

paradigmas “clássicos” nos quais se sustentavam os pilares dos sistemas de proteção social na sociedade moderna do século XX.

Para discutirmos um pouco essas “novas” formas de abordagem, tomaremos as proposições temáticas colocadas atualmente pelos estudos da *sociologia do trabalho* e, principalmente, o estudo dos *movimentos sociais*, ambas categorias analíticas relevantes na construção histórica do pensamento social.

Nossa discussão inicia-se na afirmação de Laclau (1986) sobre as novas formas assumidas pelo *conflito social*. Para ele os “novos” movimentos sociais seriam caracterizados por uma ruptura na unidade dos três aspectos do antigo paradigma que sustentava teoricamente os movimentos, quais sejam, *identidade dos agentes* determinada pela estrutura social, *tipo de conflito* determinado pelo paradigma diacrônico-evolucionário, e o *espaço do conflito* que era reduzido a um espaço político unificado;

As categorias de “classe trabalhadora”, “pequeno burguês”, etc., adquirem um significado cada vez mais reduzido como forma de entendimento da identidade global dos agentes sociais. O conceito de “lutas de classes”, por exemplo, não é correto nem incorreto – ele é, simplesmente, totalmente insuficiente para descrever os conflitos sociais contemporâneos (1986, p. 42).

Assim, segundo Laclau (1986), deveríamos considerar o *agente social* como sendo uma pluralidade, dependente das várias posições de sujeito como, por exemplo, local de residência, aparatos institucionais, formas de subordinação cultural, racial, sexual etc., posições que se tornam os “novos pontos” de *conflito e mobilização política*.

E, quanto a esse aspecto em específico, o mesmo torna-se relevante em nossa discussão, quando percebemos que os “potenciais beneficiários” da política

de garantia de uma renda social mínima não se inseririam mais necessariamente numa dada *condição salarial clássica* e, muito mais do que isso, o *espaço do conflito social* e a *reprodução da exclusão* tomam dimensões que a teoria social clássica não pode contemplar:

As mobilizações populares não mais se baseiam num modelo de sociedade total ou na cristalização, em termos de equivalência de um único conflito que divida a totalidade do social em dois campos, mas numa pluralidade de exigências concretas, conduzindo a uma proliferação de espaços políticos (LACLAU, 1986, p. 47).

Somam-se, também, às idéias acima expostas, as considerações de Melucci (1989) que possuem uma forte influência do pensamento de Touraine (1973, 1978) para quem nem todos os *atores sociais* seriam *classes sociais*. Touraine (1973, 1978), ainda que mantendo o conceito de “classe social”, reelabora-o no sentido de privilegiar os *aspectos culturais e simbólicos* em detrimento dos simplesmente *econômicos*. A dicotomia *classe dirigente x classe dominada* não bastaria para explicar a realidade social contemporânea. Outros modelos culturais seriam necessários, como por exemplo, a *ideologia*, que muitas vezes toma formas de um suposto caráter não necessariamente constituído pelo *conflito material entre classes*:

É difícil encontrar na ciência social um conceito tão complexo, tão cheio de significados, quanto o conceito de ideologia. Nele se dá uma acumulação fantástica de contradições, de paradoxos, de arbitrariedades, de ambigüidades, de equívocos e de mal-entendidos, o que torna extremamente difícil encontrar o seu caminho nesse labirinto (LÖWY, 2002, p. 11).

Então, nesse aspecto, teria ainda sentido para o pensamento social contemporâneo podermos falar em “classes sociais”? Seria também o debate a

respeito da garantia de uma renda social mínima apenas uma discussão concernente ao campo da teoria econômica?

Larangeira (1993) nos alerta sobre o abandono do conceito de “classe social” como elemento explicativo das teorias sobre as sociedades atuais, embora os fenômenos expressos pelo conceito, como por exemplo a desigualdade social, não tenham desaparecido.

No lugar de conceber a existência de *sujeitos/atores históricos pré-constituídos*, é proposta a idéia de uma *multiplicidade/pluralidade de dimensões do social*, nas quais os *atores/sujeitos* constituem suas “identidades”, configurando-se não como “classe”, mas como “atores/sujeitos em movimento” (LARANGEIRA, 1993, p. 85). Dessa forma, a renda social mínima estaria inserida em uma realidade muito mais “complexa”, que envolveria tanto questões econômicas, como também políticas, ideológicas e culturais.

Verifica-se também, na literatura social contemporânea, o conceito *anti-classe* defendido por um grupo de pensadores. Argumentam que, nas sociedades industrializadas atuais, a *produção* e o *trabalho* perdem a “centralidade” que teriam ocupado no passado, e hoje teríamos outras “dimensões” do *social*, como por exemplo, gênero, idade, religião, nacionalidade, etc. Nesse sentido:

[...] a categoria trabalho transforma-se em uma categoria estatística e descritiva, não podendo ser entendida como categoria analítica capaz de explicar a estrutura social, os conflitos e a ação social. Ser um empregado/trabalhador não seria mais um ponto de partida para a constituição de identidades coletivas, bem como para a organização política ou cultural (LARANGEIRA, 1993, p. 87).

Mas, de acordo com Larangeira (1993, p. 92), seria ainda relevante o conceito de *classes sociais*:

[...] como elemento de análise das sociedades atuais, ou seja, ainda que seja inegável que o fenômeno das classes não esgote a complexidade própria dessas sociedades, é preciso reconhecer que as classes sociais demarcam limites de variação das formas não classistas. [...] Aceitar essa evidência não significaria desconhecer a relevância de outras dimensões do social, assim como não implica desconhecer que o social é o espaço não das certezas, mas das contingências históricas.

A crítica ao *conceito marxista de classe social* sustenta-se na constatação de que a realidade social que Marx analisara no século XIX já não existiria mais.

Segundo Laranjeira:

[...] o conceito de classe social aplicado às sociedades contemporâneas não poderia privilegiar a esfera da produção e do trabalho, uma vez que o sistema de ação histórica vigente nessas sociedades seria definido, não pela produção, mas pela capacidade criadora, pelo conhecimento científico. Dessa forma, utiliza o conceito de classes sociais como um instrumento analítico cuja atualização na realidade concreta se verifica através da atuação dos movimentos sociais, devendo ser entendido, não como um conceito econômico, mas principalmente em termos de aspectos culturais e simbólicos (s/d, p. 21).

Teríamos assim, de acordo com as reflexões de Laranjeira (1993), a definição de classes sociais como “agentes sociais em luta pelo controle da história”, a capacidade de uma sociedade de se transformar. Tanto *Laclau* (1986) quanto *Touraine* (1973, 1978) afirmam que o conceito de classe social perderia a idéia de “totalidade” em favor da noção de “pluralidade de espaços políticos”, com isso, reconhecendo-se o “valor” do conceito marxista de classe aplicado à realidade do século XIX.

Mas, de acordo com *Laranjeira* (1993), a emergência de movimentos sociais através de atores/agentes que expressariam a resistência às diversas formas de dominação não se daria apenas pelo viés economicista. No entanto,

observa a autora, a realidade das classes sociais não poderia ser “totalmente ignorada”, como poderiam sugerir *Laclau* (1986) e *Touraine* (1973, 1978).

Fazendo referência ao pensamento de Thompson (1984), Capeline (1994) conclama a todos para repensarmos o próprio “conceito” de classe. Segundo Thompson (1984), a “classe” poderia ser definida como *um fenômeno histórico* e não como uma “estrutura”, portanto a *noção de classe como relação histórica*, e não como sendo uma coisa possível de ser matematicamente definida. De acordo com Capeline (1994):

Embora as pessoas se encontrem de saída, numa sociedade estruturada já de determinada maneira, a constituição histórica das classes depende da experiência das condições dadas, o que implica tratar tais condições no quadro das significações culturais que as impregnam. E é na elaboração dessas experiências que se identificam interesses, constituindo-se então coletividades políticas, sujeitos coletivos, movimentos sociais. E, certamente, na medida em que tais movimentos constituem um agente ativo na formação social, mesmo aquela estrutura já dada é também produzida pelas interações e lutas de classes. Os movimentos sociais, suas vitórias e impasses, suas dificuldades e possibilidades são resultado de uma complexa teia de relações, de pequenos confrontos, do sofrimento que é reposto a cada dia, da impotência que é vencida por vezes através de pequenos gestos, da esperança que renasce de símbolos que são criados, de significados que são reapropriados. Enfim, de uma vasta e diversificada experiência individual e coletiva, elaborada em um processo, de formas as mais variadas, por instrumentos muitas vezes os mais inesperados (p. 80-81).

Já no final dos anos 60, no Brasil, cientistas sociais começavam a reconhecer a existência de dimensões da vida social que estavam fora do controle do Estado e que não eram totalmente englobadas nas instituições, e viam esses “movimentos” como alternativas criadas pelos trabalhadores frente a sindicatos e partidos tradicionais que estavam sob tutela estatal e que sempre eram vistos como *locus* que garantia e instrumentalizava a dominação das classes subalternas.

Os “novos” movimentos traziam a construção de uma “nova” *hegemonia* na acepção gramsciana (GRAMSCI, 1975), capaz de instaurar uma “democratização substantiva” da sociedade:

Assim, a novidade que muitos viram nos movimentos populares não vinha da constatação empírica de práticas de luta dos trabalhadores. Tampouco da existência de movimentos articulados em torno de reivindicações que incidem nas condições urbanas de luta e não no terreno “clássico” da contradição capital-trabalho. Afinal, sabemos que movimentos como esses pontilharam toda a História do país, desde os tempos da República Velha até os anos finais do período populista. A novidade parece estar nos significados que esses movimentos assumiram no momento de seu aparecimento, em meados dos anos 70. Significados que, por sua vez, trazem os sinais dos tempos. É possível dizer que trazem as marcas de uma época que vivia sob o signo de uma ruptura com sua História passada. [...] É perante esse “novo” Estado, que surge em 1964, que a “sociedade civil” reaparece como tema da reflexão política e intelectual (TELLES, 1987, p. 59).

Vivemos, por assim dizer, nos anos 70, um desvio do *locus* de análise: a descoberta da “sociedade” como “lugar da política”, em contraposição ao antigo paradigma *classe-partido-Estado*. Passou-se a pensar a “classe” enquanto *sujeito(s) constituído(s) a partir de suas práticas na dinâmica do conflito social*. Agora, seria possível pensarmos a sociedade e a política como cenários criados e recriados pelas práticas de sujeitos em conflito, não como objetivação das estruturas ou da ação do Estado. O que chama a atenção a partir de então é a “questão urbana” (*locus* de ação dos movimentos populares) e não mais a análise da “classe operária-na fábrica-no sindicato-no partido” (TELLES, 1987, p. 65-67).

Um balanço dez anos mais tarde sugeriria uma certa “decepção” frente a evidências de fragmentação e dificuldades de articulação das lutas. Os movimentos sociais aparecem com uma nova imagem. Seriam grupos de pressão fragmentados que disputavam entre si os recursos urbanos e que seriam incapazes de atingir os centros decisórios do Estado. Eram vistos como

“subculturas de guetos”, cujos trabalhadores isolados num “basismo” que não trata a questão do Estado, mas se deixam levar por manipulações populistas (TELLES, 1987, p. 70).

Portanto, segundo Telles (1987), não podemos cair na armadilha teórica de reduzir os movimentos sociais a manifestações gerais da sociedade. Os movimentos populares descritos tiveram papel importante na análise dos trabalhadores brasileiros como sujeitos:

Não negamos a existência das chamadas determinações gerais. Estrutura econômica, crise, Estado, classes, exploração, espoliação urbana são fenômenos que, através das categorias que os explicam, tornam-se referências fundamentais. [...] As contradições existentes numa sociedade concreta são vivenciadas em tempos e lugares, momentos e espaços que se tornam condição para experiências singulares. Não há contradição, portanto, que se manifeste de uma maneira geral. E se isso é verdade, sua vivência em tempos e espaços particularizáveis cria significados expressos em práticas e numa linguagem comum. O que se trata, antes de mais nada, é de desvelar a rede de significações então manifestas. Dessa forma, pensar a constituição dos trabalhadores como sujeitos exige elucidar o tempo, o lugar e os acontecimentos em torno dos quais sua experiência é construída (p. 79).

Assim, o desafio dos próximos anos para a temática dos movimentos sociais estaria principalmente na necessidade de se desenvolver conceitos sobre as “mediações” entre identidades sociais e políticas, ou seja, compreender os fatores culturais e políticos que dão vida aos movimentos, a reflexão e a construção de formatos institucionais que permitam a revitalização dos espaços políticos e a politização dos conflitos, já que se corre o risco de os conflitos expressos pelos movimentos estarem sendo reabsorvidos no âmago do tecido social, como consequência da ação de instituições que reassumem os seus papéis rotineiros na sociedade, papéis muitas vezes vinculados à “legitimação do controle social” (RIBEIRO, 1991, p. 117). Não poderemos, também, perder de

vista, a importância que possui a área de estudo dos movimentos sociais no processo de renovação teórica das ciências sociais.

Portanto, para o entendimento dessa questão e do próprio surgimento das políticas de garantia de uma renda social mínima pela política de assistência social, não como uma simples ação unilateral do Estado, mas, principalmente, como uma força dinâmica da sociedade, é importante tratarmos de alguns temas que não discutem diretamente os movimentos sociais, mas sim permeiam essa discussão.

Enfocaremos, a partir daqui, conceitos como a “*construção da cidadania*”, “*modos de vida*”, “*violência*”, “*democracia*” e outros que vêm emergindo ou ressurgindo no desenvolvimento das discussões atuais que envolvem a pesquisa social.

Paoli (1994), por exemplo, desloca o eixo do indivíduo, colocando a “família” como *prática de uma classe na reprodução das condições de vida*, afirmando que esse processo não se dá apenas nas *relações de produção*. Nas palavras de Paoli (1994):

Por que esta demora na tematização da família operária como prática significativa de sua condição de classe? Tal como a outros temas pertinentes a esta condição de classe, que também demoraram para aparecer como categorias cruciais ao seu entendimento – por exemplo, o conhecimento dos processos de trabalho fabris ou as lutas populares urbanas – voltar-se para o conhecimento das formas de organização familiar proletárias indica uma ruptura da interpretação com o campo de problemas referido quase exclusivamente à ordem social institucional, e uma tentativa de apreender as práticas instituintes dos trabalhadores em distintos momentos de sua história.

Um fator relevante na experiência brasileira a ser aqui destacado é o caso amplamente constatado de que todas as modalidades e benefícios inseridos na ótica da política de garantia de uma renda social mínima elegem, como principal

critério de acessibilidade ao benefício, a noção de complementaridade da renda “familiar” *per capita*.

Lobo (1994) complementa nossas reflexões ao analisar a relação existente entre *modo de vida* e *experiência*, sendo que o estudo do “modo de vida” está relacionado à *subjetividade*, à *heterogeneidade*, à questão da *resistência x sobrevivência*:

Configura-se desta maneira um corpo de pesquisas próximas ao modelo descrito por Godard como “estudos sócio-econômicos e sócio-políticos” sobre “família, antroponomia e modos de vida”, tendo como objetos de estudos a produção das famílias através da análise das regras de transmissão patrimonial, da mobilização material e moral das famílias nos ciclos de vida, da moral e da disciplina familiar, das relações entre trabalho assalariado, trabalho doméstico e trabalho informal e dos trabalhos e práticas femininas como fatores de transformação nas famílias populares (p. 09).

A esse respeito, importante ressaltarmos o notório estudo desenvolvido mais recentemente em Lavinhas & Dain (2005, p. 03), quando indagam de que maneira poderíamos introduzir a questão do “gênero”, por exemplo, no redesenho do sistema previdenciário, tributário e assistencial, forjando novos mecanismos redistributivos que pudessem provocar uma ampliação no grau de bem-estar da sociedade brasileira em seu conjunto.

Também nessa linha de “deslocamento do eixo da análise” da realidade social, mas propondo-se a discutir “novas saídas” para a crise paradigmática atual, Santos (1997), conforme relatado anteriormente, tenta pensar uma “nova” *teoria democrática* e uma “nova” *teoria da emancipação* no contexto da transição epistemológica que vimos traçando até então.

Segundo a visão do autor, a conjuntura social que atualmente presenciamos seria marcada por uma suposta “crise” na esperança das

alternativas emancipatórias, vivendo-se situações paradoxais no plano global como a onda neoliberal e a miséria nos países do Terceiro Mundo.

Paralelamente ao processo de globalização, assistimos à emergência de conflitos bélicos, ameaça nuclear, crise do Estado de bem-estar nos países centrais, ressurgimento dos nacionalismos etc. Mas, de acordo com Santos (1997), no *processo de modernização capitalista* aconteceu que os movimentos de “emancipação” resultaram em mais “regulação”. Portanto, neste ciclo perverso que se forma através do mercado, o desenvolvimento capitalista resultou em mais mercado e, por conseguinte, numa reduzida possibilidade de emancipação, dada a acentuação dos processos regulatórios inerentes ao desenvolvimento do *modo de produção capitalista*.

Tornar-se-ia impossível, desse modo, a realização da emancipação no marco da modernidade, o que nos induz a procurar as “saídas” dentro do paradigma *pós-moderno*. Ainda, Santos (1997) critica veementemente as discussões acerca do “fim da sociedade do trabalho”:

A promiscuidade entre produção e reprodução social tira razão ao argumento de Habermas (1982) e de Offe (1987) segundo o qual as sociedades capitalistas passaram de um paradigma de interação. É verdade que o trabalho assalariado, enquanto unidade homogênea e autônoma do tempo vital, tem vindo a ser descaracterizado, mas, por outro lado, isso só tem sido possível na medida em que o tempo formalmente não produtivo tem adquirido características de tempo de trabalho assalariado ao ponto de se transformar na continuação deste sob outra forma (p. 253)

Aproveitando-se desses enunciados teóricos anteriores e na tentativa de finalizarmos nossas reflexões neste tópico proposto, poderíamos dizer que hoje nos deparamos não com o “fim” da *sociedade do trabalho*, mas sim, vivemos uma

época de profundas transformações estruturais e conjunturais na vida social e nas próprias bases da organização social.

O reconhecimento de uma suposta “crise” não se refere à condição de esgotamento da categoria “trabalho” na formulação da teoria social, mas sim à necessidade de revermos os paradigmas que hoje não fazem mais sentido no mundo contemporâneo, em que o *trabalho social* não é mais aquele sobre o qual escreveu Marx em sua clássica teoria.

Portanto não seria mais o *trabalho manual*, por si só, o único vetor que conferiria um *valor-de-troca* às *mercadorias*. Ainda sob um paradigma de uma “sociedade do trabalho”, todavia contextualizada sob novos parâmetros estruturais, talvez Marx seja demasiadamente contemporâneo quando da indicação da tendência histórica do *modo de produção capitalista* avançar no *processo de expropriação material da riqueza socialmente produzida*, através da *mais-valia relativa* – consequência direta do avanço do *progresso técnico* conjuntamente com a *alienação social*.

Este incremento cada vez mais intenso da tecnologia nas formas de produção até colocou fim à equação que equilibrava crescimento econômico e crescimento do nível de emprego, ou seja, hoje em dia um crescimento no Produto Nacional dos países, ricos ou pobres, não representa necessariamente uma melhoria nas condições de oferta de trabalho, fato que viria sem dúvida colocando em xeque os antes “sólidos” sistemas de proteção social nos países avançados e, mais tardiamente, esses fenômenos também já se verificam nos problemáticos Estados Sociais dos países não-desenvolvidos.

O que dizemos, então, do “frágil” sistema de proteção social brasileiro que apresenta historicamente enormes problemas de formação estrutural? É nesse

contexto de profundas transformações do *político* e do *social* que a política de garantia de uma renda social mínima no Brasil, com perspectivas concretas de universalização, através da implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), estaria indicando-nos a forma que deva assumir atualmente as ações governamentais de intervenção na “questão social”.

Projetam-se nesse novo cenário da política social vários aspectos da realidade brasileira ocultos nas estruturas de poder e dominação, como as visões simplificadoras da noção de uma “razoável” proteção social constituída no âmbito de nosso Estado nacional que, dentro das “condicionantes históricas” por nosso povo vivenciadas, muitas vezes não passariam de meras idéias “fetichizadas” de construção de uma “cidadania social” do possível.

Uma cidadania social fruto da materialização de um modelo de Estado “desenvolvimentista” que veio muito mais aprofundar as desigualdades sociais e de renda entre indivíduos e regiões brasileiras do que promover um auto-sustentável processo de desenvolvimento sócio-econômico (CARVALHO, 2003).

A baixa concretização do avanço democrático no tocante ao processo decisório de política no Brasil, a total subordinação da agenda política nacional a interesses contrários aos ideais republicanos, as indefinições a respeito de mudanças estruturais de fundo na natureza do gasto social brasileiro, as questões federativas, dentre outros fatores, colocam-nos novamente na contramão dos fatos.

E, por fim, as perspectivas com relação a uma efetiva universalização da política de renda social mínima no Brasil esbarram sempre nas limitações dos recursos fiscais alocados no orçamento para atender a essa finalidade. Pois apenas o processo de institucionalização do SUAS, muito embora esteja

constantemente avançando em sua implementação, não garantirá de fato a expansão dos direitos sociais a todos os cidadãos brasileiros. Uma das mais importantes discussões que estará sendo colocada à sociedade brasileira diz respeito às fontes de financiamento da política pública de assistência social. Muito embora possa ser percebido um amplo avanço institucional nessa área, a política econômica, no campo da gestão fiscal, terá que em breve incorporar à sua agenda o fenômeno da expansão e universalização dos benefícios sociais inseridos nas políticas de transferência de renda e garantia de um patamar social mínimo de cidadania.

**2. Revisitando os direitos sociais numa perspectiva das teorias
estruturalistas do Estado: a questão da renda social mínima
ou renda cidadã**

“Uma coisa é pôr idéias arranjadas, outra é lidar com país de pessoas, de carne e sangue, de mil-e-tantas misérias... Tanta gente – dá susto de saber – e nenhum se sossega: todos nascendo, crescendo, se casando, querendo colocação de emprego, comida, saúde, riqueza, ser importante, querendo chuva e negócios bons...” (J. Guimarães Rosa, *Grande Sertão: Veredas*).

2.1 O debate da renda social mínima ou renda cidadã

Vem ganhando corpo, nos últimos tempos, um novo mecanismo de universalização e complementação da renda dos cidadãos, a chamada *alocação universal* que, na literatura política e econômica recente, assume o nome de “renda social mínima” ou “renda cidadã”. Essa política é compreendida como sendo uma transferência, por parte da sociedade, de alguma forma de ganho a indivíduos, independentemente de sua contribuição na produção direta da riqueza social, ou seja, seria o direito a uma renda sem necessariamente ter desenvolvido um trabalho de forma direta. Seria a idéia da apropriação, por parte da sociedade estruturalmente excluída, da *riqueza socialmente produzida*.

Chama atenção a maneira como o *Welfare State* de caráter “clássico” (Estado de Bem-Estar Social) vem tratando a questão desse “novo” paradigma de universalização do acesso aos “seguros sociais”⁸, uma vez que, na concepção da

⁸ Entende-se, aqui, por seguros sociais, o conjunto de benefícios previstos nos sistemas de proteção social com o intuito de cobrir os riscos sociais dos indivíduos nos momentos de

renda social mínima, esta caracteriza-se pelo direito irrestrito a certos benefícios, ainda que algumas vezes de forma excludente e hierarquizada, sem o indivíduo haver necessariamente “contribuído” anteriormente para o sistema de seguridade social, o que representa, já de antemão, um enorme diferencial ao modelo “antigo”.

O fundo público que financiaria tais serviços sociais seria constituído pelas contribuições rateadas pelo conjunto da sociedade. Outra grande novidade em questão é que, através também desse fundo social administrado pelo Estado, a renda social mínima constitui-se em um mecanismo de transferência de “moeda”⁹ e não de um serviço social específico, como tradicionalmente podemos observar nas políticas de assistência social.

Podendo ser encarada como a possível constituição de um “novo” modelo de intervenção na questão social, pois se constituiria em um outro padrão de política socioeconômica, alguns questionamentos são colocados a respeito da vinculação teórica e ideológica de tal propositura:

Afinal, trata-se de um mecanismo neoliberal vinculado ao desmanche de políticas sociais e favorecimento do mercado ou de um mecanismo redistributivo, de equidade ou discriminação positiva, por isso parceiro de políticas de justiça social? (SPOSATI, 1997, p. 07).

incapacidade para o trabalho, tais como infância, velhice, invalidez, doenças, acidentes de trabalho, desemprego etc. Como regra geral, na maioria dos países, o acesso a tais benefícios sociais estaria vinculado a uma prévia contribuição financeira do tipo compulsória ao sistema nacional de seguridade social.

⁹ A questão de se conceder benefícios sociais, no campo da assistência social, através de transferência monetária, vem abrindo uma outra discussão na avaliação dessas políticas: muito embora, aparentemente, possa significar um grande avanço no que diz respeito à “liberdade individual de escolha” na esfera do consumo, um “ideal” caro ao liberalismo econômico, um número não muito reduzido de gestores públicos tem defendido categoricamente a necessidade de uma certa “tutela” do gasto dos beneficiários, o que de certa maneira, poderia representar um grande contraponto à própria concepção do que seria uma renda cidadã.

A despeito dessa indagação colocada por Sposati (1997), precisaríamos estar atentos em relação à política de renda social mínima no que diz respeito a sua definição teórico-conceitual no campo das ciências sociais. Longe de ser classificada simplesmente como uma política econômica, já é dado como fato que a renda social mínima interfere diretamente no padrão de seguridade social e de cidadania da sociedade (SPOSATI, 1997). Assim, seu estudo envolveria, mais do que nunca, uma dimensão multidisciplinar abordando não somente questões econômicas, mas também aspectos políticos, sociais, antropológicos e de ordem filosófica.

Ainda, no tocante à importância das políticas de seguridade social que viriam acompanhando o desenvolvimento histórico do capitalismo enquanto modo de produção de mercadorias, afirma O'Connor (1977) que:

O capitalismo também é, até certo ponto, a história das políticas e programas previdenciários do Estado. O auxílio governamental remonta pelo menos ao início do século XVI e seu perfil geral não foi alterado (p. 164).

Um outro aspecto importante relacionado a essa política de garantia de uma renda social mínima é o fato que, freqüentemente, a mesma vem recebendo também a denominação de *renda cidadã* ou *renda de cidadania*.

O que estaria implícito nessa denominação é a relação que se estabelece entre *exclusão/inclusão social* e *cidadania*. Na sociedade capitalista que concebemos, o “acesso à cidadania” seria determinado pela renda de seus cidadãos, proporcionado pelo lugar ocupado na *divisão social do trabalho*, o que,

de alguma forma, determinaria sua forma de participação no “mundo das mercadorias”, ou seja, na esfera de uma dada economia de mercado.

Dessa forma, especular-se-ia que políticas de garantia de uma renda social mínima poderiam estar contribuindo para uma *(re)inserção* de cidadãos excluídos do universo do consumo privado capitalista. Nesse sentido, O'Connor (1977) já observara a problemática da exclusão social característica da sociedade capitalista moderna:

Incapazes de conseguir emprego nas atividades monopolistas, mediante a oferta de sua força de trabalho a taxas salariais abaixo das vigentes, desempregada, subempregada, ou empregada a baixos salários no setor competitivo, a população excedente cada vez mais fica dependente do Estado (p. 167).

Destarte, uma outra questão a ser abordada nas análises da concepção da renda social mínima seria apreender se essa forma de “alocação universal” poderia de fato constituir-se numa política de caráter *redistributivo*, ou apenas mais uma forma de política concebida como *compensatória*, fenômeno marcante na história das políticas assistenciais brasileiras, concebidas num forte dualismo na trajetória do serviço social do país: *assistência x assistencialismo*.

São exemplos os diversos programas de renda mínima desenvolvidos há anos em importantes municípios do país, que vinculam a destinação de uma renda à permanência dos filhos na escola, os programas federais do “Bolsa-Família” (que significou a unificação de diversos programas de transferência de renda), o “PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil” e o Programa “Agente Jovem”, dentre outros que descreveremos de forma mais detalhada no *Capítulo 4*.

São essas “modalidades” de prestação de serviços sociais que, de uma maneira ou de outra, estão “redesenhando” a seguridade social brasileira pelo viés de uma política pública de assistência social. Estão configurando, também, um outro formato para o nosso sistema de proteção social, por estarem sendo concebidos na lógica dos princípios fundadores do “Sistema Único de Assistência Social” (SUAS).

2.2 Uma revisão teórica e histórica dos mínimos sociais

A questão dos mínimos sociais¹⁰ sempre esteve pautada historicamente em uma certa relação “conflituosa” que se estabeleceu na sociedade capitalista entre o *Estado* e o *mercado*:

Nossa primeira premissa é que o Estado capitalista tem de tentar desempenhar duas funções básicas e muitas vezes contraditórias: *acumulação* e *legitimação*. Isto quer dizer que o Estado deve tentar manter, ou criar, as condições em que se faça possível uma lucrativa acumulação de capital. Entretanto, o Estado também deve manter ou criar condições de harmonia social (O’CONNOR, 1977, p. 19).

Por sua vez, as teorias centradas no *liberalismo econômico* sempre enfatizaram que os *mínimos sociais* vitais à sobrevivência dos indivíduos *devam ser regulados* nas relações estabelecidas no âmbito do *mercado*. Assim, o mercado, elemento fundamental do modo capitalista de produção, seria o *locus* privilegiado para a satisfação das necessidades humanas. A base para a busca

¹⁰ Muito embora a exclusão social não possa ser caracterizada apenas pelo *nível de renda*, por questões metodológicas estamos recortando nossa discussão acerca da garantia de mínimos sociais levando-se em conta somente essa categoria analítica. Para uma discussão mais aprofundada sobre a “provisão de mínimos sociais” introduzida na agenda política brasileira dos anos 90 pela LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social, ver Pereira (2000).

de um “mínimo” seria, portanto, o emprego – constituído por uma *condição de assalariamento*, determinado pela relação *capital/trabalho*:

Na perspectiva liberal defendida, por exemplo, por Malthus, afirma-se que a assistência é um empecilho para o desenvolvimento da capacidade dos indivíduos, e um incentivo à preguiça, ao gasto público e à manutenção de uma população inútil. Do ponto de vista ideológico, o liberalismo classifica as pessoas entre aptos e inaptos, capazes e incapazes para o trabalho e, de certa forma, aceitaria alguma assistência aos incapacitados, como é o caso da *Poor Law*, na Inglaterra, que se estruturou em 1601, com a rainha Elizabeth I. A lei previa a punição de “vagabundos” e o estímulo ao trabalho dos capacitados (FALEIROS, 1997, p. 11-12).

Com o desenvolvimento teórico e ideológico do liberalismo econômico, essa concepção de “punição aos pobres” vai ganhando corpo, através principalmente da instituição de uma certa *sociedade caritativa*, sobretudo cristã, sendo distribuída à população “marginalizada”¹¹ alguma forma de mínimo social (num contexto de “solidariedade orgânica”), como condição para uma precária sobrevivência, sempre sob a ótica de um processo de “estigmatização” da exclusão social.

É bastante conhecido nos séculos passados, principalmente na Inglaterra (o berço da industrialização), o aparecimento das chamadas *work houses*, local onde eram “internados” os pobres, sendo obrigados a desenvolver o aprendizado de um ofício. Na realidade, funcionavam muito mais como “casas de repressão” do que abrigos para os indigentes, sinalizando a *visão liberal estigmatizadora no tratamento da exclusão social: sobrevivência/mercado/caridade/assistência/repressão*. (Castels, 1995)

¹¹ Uma sociedade concebida como “marginal” não apenas por viver à margem do padrão pensado de ordenamento e progresso para o “organismo social”, mas principalmente “marginais” por uma concepção inerente de “punição” àqueles que pudessem significar uma ameaça para a desestruturação do “tecido social”.

No entanto, mesmo já no século XIX, somada ainda à ação social caritativa da Igreja através da assistência a hospitais, orfanatos e conventos, alguns pensadores liberais já defendiam a regulação estatal na garantia de um mínimo para a sobrevivência, sem, contudo, perder o viés da repressão à pobreza e da caridade para com os “vagabundos” miseráveis, como meio de manutenção da ordem social, evitando-se um possível e generalizado estado de *anomia*:

Na realidade, temos modelos combinados, nem Estado puro, nem mercado puro, mas o Estado/caridade, o mercado/caridade, e que se fazia Estado/caridade por meio das subvenções às obras sociais (FALEIROS, 1997, p. 13).

Existiria, porém, uma visão oposta a esse pensamento liberal, que já encontrava eco na sociedade moderna desde o final do século XIX, mas que começara a tomar uma dimensão relativamente maior a partir da grande crise econômica do capitalismo mundial em 1929. Acreditava-se que seria por intermédio do Estado que se poderiam garantir mínimos sociais àqueles que não sobrevivessem na lógica do mercado:

[...] o desenvolvimento progressivo das instituições e dos serviços da política social recebe seus impulsos de duas fontes: a primeira se encontra nos riscos factuais do processo de industrialização capitalista; e a segunda na força de organização das organizações da classe operária, que proclama e impõe ao Estado as suas exigências. O desenvolvimento da política social seria, assim, o resultado de uma carga de risco objetiva e da imposição de exigências políticas (OFFE, 1984, p. 33).

Seria assim que, historicamente, somente no século XX a humanidade assistiria ao reconhecimento dos *direitos sociais* – pagamentos de seguridade

social, com o advento dos sistemas de proteção social conhecidos como *Welfare States* ou *Estados de Bem-Estar Social*, ou ainda, como *Estados-Providência*. O fato de integrar um “Estado de Direitos”, juntamente com o fortalecimento da social-democracia no mundo, confeririam ao indivíduo o *certificado de cidadania*, *de ser cidadão* e, portanto, possuidor de direitos civis, políticos e sociais, incluindo-se, assim, neste ideal, o direito a um “mínimo social” (MARSHALL, 1967).

Hoje podemos visualizar três movimentos históricos, modernos, que são: os seguros, para aqueles que estão inseridos no mercado, o movimento do estabelecimento dos mínimos e, em terceiro lugar, o da garantia de alguns benefícios para grupos incapacitados para o trabalho. Esses movimentos, de forma diferenciada em cada país, tentaram contrapor ao socialismo uma intervenção do Estado como garantidor da reprodução social e do direito à vida (FALEIROS, 1997, p. 14).

Passava-se a assumir, portanto, com base na teoria keynesiana que predominou no pensamento econômico após o fim do liberalismo clássico, a partir da década de trinta do século passado, a necessidade de se repensar a questão da exclusão do mercado e a forma de intervenção do Estado na “questão social”, abandonando-se a idéia de que a “assistência” seria destinada apenas aos “incapacitados” para o trabalho produtivo:

[...] a industrialização torna a política social tanto necessária quanto possível – necessária porque modos de produção pré-industriais como a família, a igreja, a *noblesse oblige* e a solidariedade corporativa são destruídos pelas forças ligadas à modernização, como a mobilidade social, a urbanização, o individualismo e a dependência do mercado. O x da questão é que o mercado não é um substituto adequado, pois abastece apenas os que conseguem atuar dentro dele. Por isso a “função de bem-estar social” é apropriada ao Estado-nação (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 91).

Ampliava-se a visão da presença do Estado na economia, principalmente após o desenvolvimento da social-democracia sueca (1932), que reconheceu o direito a uma “renda” sem que a pessoa estivesse obrigatoriamente inserida no mercado de trabalho. Era o reconhecimento do *direito a um mínimo social*, com forte ênfase no discurso da solidariedade. Seria, dessa forma, a “invenção do social”, a “solidariedade social”, ou ainda, na idéia francesa amplamente implementada a partir da década de 40 do século XX de “*société assurantielle*”: os solteiros pagam pelos casados, os jovens pelos velhos, trabalhadores pelos inativos, as pessoas sadias pelos doentes. (FALEIROS, 1997)

Como podemos constatar, os novos ideais pela garantia de mínimos sociais àqueles que, de alguma forma, não pudessem contemplar satisfatoriamente suas necessidades vitais no mercado capitalista, acompanham a própria evolução histórica do capitalismo enquanto modo de produção.

E não somente em termos ideológicos, mas principalmente pela “aceitação” na implementação imediata de ações governamentais, sobretudo quando o Estado, pela via de políticas sociais, poderia “compensar” as falhas do mercado e manter uma certa harmonização na continuidade do processo de acumulação de capital. Assistimos a uma total reformulação da teoria econômica no século XX, que passaria relativamente a privilegiar a *macroeconomia keynesiana* – *renda agregada, consumo agregado (demanda efetiva), poupança e investimento agregados*, com um certo arrefecimento na crença até então “inviolável” dos economistas neoclássicos pelas *variáveis microeconômicas* de regulação “livre” do mercado – *a demanda, a oferta e os preços*.

Dessa forma, o contexto sócio-econômico pós-1929 pode ter contribuído, sem dúvida, para a criação de um ambiente conjuntural propício para a rápida

disseminação dos ideais balizadores da renda social mínima. Agora, na contemporaneidade, talvez mais ainda, pois as “novas” concepções de mínimos sociais, até certo ponto desprendidas dos enfoques estigmatizadores que vinham prevalecendo até então, vão ganhando corpo nas questões que envolvem as discussões sobre o futuro do *Welfare State*.

2.3 Renda social mínima: “zona intermediária” na transição para uma “nova” concepção de direitos sociais e um “novo” padrão de proteção social?

Uma indagação que sempre se coloca em relação à renda social mínima seria a possibilidade ou não – devido ao fato de ser concebida não apenas como uma política de assistência social, mas também, e sobretudo, uma política de (re)inserção social –, de a política de garantia de uma renda mínima representar o desencadeamento de uma *reformulação estrutural do sistema de proteção social* que conhecemos, embasado na relação clássica de *pleno emprego/crescimento econômico/família estável*.

O momento atual, caracterizado pela extrema fragilidade dos Estados-providência no enfrentamento da “nova” questão social, “fim do trabalho” e “crise da relação salarial clássica”, coloca no centro deste debate a discussão em torno das *políticas de alocação universal (a renda social mínima)*.

Quando Esping-Andersen (1991) propõe uma “reconceituação do Welfare State”, afirma que:

Poucos discordariam da proposição de T. H. Marshall (1950) de que a cidadania social constitui a idéia fundamental de um *welfare state*. Mas o

conceito precisa ser bem especificado. Antes de tudo, deve envolver a garantia de direitos sociais. Quando os direitos sociais adquirem o *status* legal e prático de direitos de propriedade, quando são invioláveis, e quando são assegurados com base na cidadania em vez de terem base no desempenho, implicam uma “desmercadorização” do *status* dos indivíduos *vis-à-vis* o mercado. Mas o conceito de cidadania social também envolve estratificação social: o *status* de cidadão vai competir com a posição de classe das pessoas, e pode mesmo substituí-lo (p. 101).

Nesse aspecto, somadas às indagações também apresentadas em Esping-Andersen (1995, 2002), as novas formulações na garantia de mínimos sociais empreendidas pelas atuais políticas de garantia de renda mínima parecem sugerir, em um sentido de compreensão da política social indicado por Esping-Andersen (1991), a idéia do entendimento da economia política do *Welfare State*:

O *welfare state* não pode ser compreendido apenas em termos de direitos e garantias. Também precisamos considerar de que forma as atividades estatais se entrelaçam com o papel do mercado e da família em termos de provisão social. Estes são os três princípios mais importantes que precisam ser elaborados antes de qualquer especificação teórica do *welfare state* (p. 101).

A primeira solução então encontrada, no século XX, para responder à necessidade de resolver a questão da pobreza, foi a construção de um modelo de sistema de proteção social estruturalmente construído na seguinte lógica de cobertura: a *assistência* – sempre relacionada em oposição ao trabalho, dependência e incapacidade de produzir – e os *seguros sociais* – um direito objetivo, contributivo, para as pessoas com emprego estável.

Porém esse modelo “clássico” de *Welfare State*, generalizado e com forte caráter de universalidade, constituído particularmente nos países mais desenvolvidos economicamente, somente se sustentaria em uma situação de

quase pleno emprego dos fatores econômicos, com um índice de desemprego residual e o salário estável, fato que não mais observamos na realidade social contemporânea. (FERREIRA, 1997)

É possível dizer que o conjunto destes dois dispositivos – assistência/seguros sociais – , cada um com suas especificidades, constituiu, pelo menos até o início da década de 80, a base do sistema de proteção social dos países capitalistas industrializados em geral, e da França em particular, apesar das variações próprias a cada país (FERREIRA, 1997, p. 30).

A partir dos anos 80, começaria a se delinear uma “nova” configuração da questão social. É sabido que o crescente aumento, tanto do desemprego estrutural quanto da flexibilização do mercado de trabalho, trouxe a emergência de “novas” categorias de pobres que não poderiam ter uma cobertura social dentro dos padrões do moderno sistema de proteção social construído na *lógica da relação assistência/seguros sociais*;

[...] trabalhadores que foram expulsos do sistema produtivo pela modernização tecnológica e exigências do mercado de trabalho e jovens à procura do primeiro emprego. Estes dois grupos foram deixados à margem do sistema de proteção porque, de um lado, são considerados como aptos ao trabalho e, como tal, não têm direito à assistência social, e de outro lado, não estão (mais) inseridos na dinâmica de trabalho/salário estável e, assim, não possuem mais direito à seguridade social e às alocações sociais dela decorrentes (FERREIRA, 1997, p. 31).

Estaríamos assistindo, dessa maneira, à emergência da assim denominada “nova” questão social, conforme descrito em Castels (1995) e Rosanvallon (1995);

A pobreza da economia globalizada não só aumenta, mas também muda de imagem. Os pobres não são mais, essencialmente, as pessoas idosas, mas os jovens, os ativos, parcial ou definitivamente excluídos do

mercado de trabalho; as mães sem qualificação, vítimas de separação ou divórcio. Tem-se uma pobreza qualificada de “nova”, com aumento do desemprego e alongamento de sua duração, agravada pela multiplicação de famílias monoparentais, em decorrência da desestabilização das estruturas familiares, como tendência estrutural, parece que também irreversível. (SILVA E SILVA, 1997, p. 22).

Por essa razão é que se defende que a política de garantia de uma renda social mínima poder-se-ia constituir numa tentativa efetiva de preencher essa “lacuna” não coberta pela *assistência* e pelos *seguros sociais*, sobretudo no caso específico brasileiro, com a implementação de fato do Sistema Único de Assistência Social pela universalização dos benefícios sociais nele compreendidos.

Tal política de assistência social, compreendida como um direito universal de caráter não-contributivo, constituir-se-ia num processo de preenchimento dessa “lacuna” existente atualmente na seguridade social brasileira. Representaria, *a priori*, a materialização mais visível no enfrentamento da “nova” *questão social* e, por conseguinte, apontaria o caminho mais viável na reformulação e no redesenho do padrão de proteção social do país; contrariando-se, desta maneira, o pensamento social e político dominante de se repensar nosso “*Welfare State*” pelo caminho da “reforma” da previdência social que, acima de outros fatores, privilegia a discussão sobre a viabilidade econômico-financeira do sistema previdenciário nacional.

A título de ilustração, Ferreira (1997) demonstra, no caso da França¹², a concepção para a instituição da garantia de um padrão mínimo de renda. A

¹² Na atualidade, o caso francês é emblemático, por ter representado uma das primeiras políticas de garantia de mínimos sociais na concepção contemporânea. Desde 1988 o país implementa de forma efetiva uma renda social mínima de caráter universal e não-contributivo, antecipando-se inclusive aos demais países-membro da Comunidade Econômica Européia.

lógica para a implantação da política de Renda Mínima de Inserção (RMI) francesa, por exemplo, seria uma “extensão do direito à assistência a pobres aptos ao trabalho, mas que estão excluídos do acesso a um trabalho estável”. No ideal da política social francesa, seria a possibilidade de se estabelecer uma nova “ordem social”.

É a dissociação fundamental que se estabelece, na conjuntura atual, entre *renda e trabalho*, ou seja, a ruptura entre o *econômico* e o *social*, representada pela garantia de uma *renda de cidadania*. Tal fato representa uma certa retomada da discussão sobre o real valor e a função “clássica” da categoria *trabalho* como núcleo organizador da vida social na contemporaneidade (FERREIRA, 1997).

Com o desenvolvimento tecnológico, a produção pode ocorrer independentemente do trabalho humano, permitindo que a constituição das rendas se desvincule, mais e mais, da atividade produtiva (SILVA E SILVA, 1997, p. 19).

Ainda a respeito da política francesa, afirma Ferreira;

O RMI não é apenas mais um programa social; ele é um indicador das possibilidades do futuro do Estado social, em um contexto que não é mais de quase pleno emprego e onde a seguridade social generalizada está ameaçada pela precariedade das situações de trabalho (1997, p. 33).

A discussão sobre o estabelecimento de mínimos sociais como forma de inserção social de parcela excluída da população já ganhava um registro histórico em 1988, com uma resolução do Parlamento Europeu que tratava da “Luta Contra a Pobreza na Comunidade Européia”, sendo recomendada a todos os seus países membros a “criação de ingressos mínimos como fator de inserção social

dos cidadãos mais pobres”. Ainda no ano seguinte, o mesmo Parlamento invocava “o direito social de todos os cidadãos a terem um nível mínimo de renda garantida” (SCHERER, 1997).

O quadro social apresentado passa a requerer novas formas de abordagem dos problemas que já não tenham somente um caráter caritativo, individual e assistencial e que não se limite também ao atendimento das necessidades sociais básicas, mas, e sobretudo, à inserção social e ao mundo do trabalho (SCHERER, 1997, p. 88).

Assim, afirma Scherer (1997) em relação à Renda Mínima de Inserção da França, implantada em 1988, que, de forma consensual, constituiria num paradigma contemporâneo de garantia de mínimos sociais:

Desde sua origem, a RMI francesa tem uma perspectiva inovadora, o duplo direito: a uma renda mínima e à inserção no mundo do trabalho e na sociedade dos usuários demandantes. Além disso, contrapõe-se à idéia puramente econômica da pobreza, reconhece a sua multidimensionalidade e procura vincular a esfera pública com a individual, visando obter a inserção dos usuários no mundo do trabalho e na sociedade. A particularidade desta proposta reside no fato da participação direta dos próprios usuários em seu processo de inserção. Com efeito, esta particularidade é, sem dúvida, a principal diferença entre a primeira geração de salários sociais existentes na maioria dos países europeus (como mero direito universal), e a segunda geração que contempla a declaração explícita do usuário de comprometer-se pessoalmente, mediante um contrato, na sua inserção no mundo do trabalho e na sociedade (p. 90).

Essa concepção de *inserção social* pode ser compreendida como uma tentativa de superação do modelo puramente assistencial das demais práticas relacionadas com a garantia de “mínimos”, e da noção de caridade cristã.

Estabelecida mediante um “contrato”, pressupondo, portanto, a existência de uma “contrapartida” a ser cumprida pelo indivíduo beneficiado com o

programa, a renda mínima francesa parte de um dispositivo que almeja contemplar, ao mesmo tempo, a *alocação monetária* e a *inserção profissional* da população beneficiada.

Parte da idéia que a maneira para se gerar uma *emancipação* em relação à dependência do Estado social, ou seja, uma autonomia tanto financeira, como social e profissional do indivíduo, somente seria efetiva através da inserção profissional do beneficiário durante o período em que lhe é concedida uma alocação financeira pela política de renda mínima (RMI)¹³:

Ao articular concessão de renda mínima e inserção como uma espécie de contrapartida, o RMI pode ser situado entre a assistência e os seguros sociais, entre o trabalho e o não-trabalho, e a inserção pode ser interpretada como uma maneira de valorizar e legitimar atividades não produtivas (FERREIRA, 1997, p. 39).

Cabe ressaltar, inclusive na experiência francesa, os limites que têm sido encontrados, na prática, com essa política de inserção profissional dos beneficiários. O acesso a um trabalho estável tem tido efeitos limitados devido à própria dificuldade econômica em se criar novos postos de trabalho, sobretudo no contexto atual de aceleração da chamada *reestruturação produtiva*, intensificada com os processos de globalização econômica e financeira que envolvem parcelas consideráveis dos países capitalistas ocidentais;

Isto não quer dizer que o RMI não vem conseguindo lutar contra a exclusão [...] o RMI provoca certa inserção social, na medida em que

¹³ As formas de (re)inserção do indivíduo podem se dar de diversas maneiras no caso francês: participação em projetos comunitários, freqüentar oficinas de profissionalização e requalificação profissional, ou mesmo trabalhos voluntários em instituições públicas e/ou filantrópicas. No caso brasileiro, geralmente a “contrapartida” é estabelecida na responsabilização das famílias para com a educação de seus filhos.

garante o acesso dos beneficiários a direitos sociais dos quais eles estavam excluídos antes de ascender ao RMI (FERREIRA, 1997, p. 40).

O que se estabelece, então, diante dessa perspectiva crítica em relação à posterior *(re)inserção* dos beneficiários ao mundo do trabalho, é a lógica da “*inserção pela cidadania*”, a “*(re)construção da identidade social*” através de uma atividade não necessariamente ligada a um tipo de trabalho estável. Seria um tipo de “*inserção sem referência ao trabalho*”, este entendido ainda sob a ótica do paradigma da *sociedade industrial*.

Essa nova concepção de *inserção social* estaria representada como uma forma de “*legitimação*” do direito a uma renda mínima sem obrigatoriamente encontrar referência em uma atividade economicamente produtiva. Representaria uma *dissociação histórica e estrutural* em relação ao valor que a categoria *trabalho* representa para os atuais sistemas de proteção social estruturados na *lógica assistência/seguros sociais* (FERREIRA, 1997).

Apesar de a renda social mínima (no caso, francesa) ser concebida como “*direito*”, a exigência de uma “*contrapartida*” obrigatória através da participação em programas de *inserção* representa um paradoxo no debate contemporâneo sobre *cidadania*, conforme descrito em Rosanvallon (1995).

No caso brasileiro, por exemplo, o atual *Programa Federal do Bolsa-Família* – fruto da unificação em 2004 (Governo Lula) de diversos programas de transferência de renda constituídos no Governo FHC (1995-2002), a “*contrapartida*” exigida das famílias beneficiadas pelo programa, geralmente, é a própria matrícula e frequência dos filhos em uma escola pública, sob rígido controle das autoridades locais, além da participação dos demais membros da família beneficiária em atividades de caráter sócio-educativo e/ou de

profissionalização, além de uma interlocução com os programas do SUS – Sistema Único de Saúde.

A *inserção social* (a *obrigatoriedade da contrapartida*) situar-se-ia, de acordo com Rosanvallon (1995), numa eventual “fase transitória” entre a *lógica da indenização e a garantia de emprego*, legitimando, de certa maneira, o gasto social desembolsado nesses programas. Portanto ocuparia uma posição “intermediária” entre *direito e contrato*, dentro da idéia embutida no conceito de *workfare* (ajuda pelo trabalho).

A problemática aqui colocada representaria, dessa maneira, uma possível “reinterpretação” dos *direitos sociais* dentro de uma perspectiva “contratualista”, que tenta articular “*direitos e obrigações*”. É uma *relação de reciprocidade* que envolveria organicamente, num ideal de *igualdade*, porém sob um contexto de *solidariedade*, o *indivíduo e a sociedade*, em que o *contrato* representaria as “*obrigações do indivíduo para com a sociedade*”, sendo, portanto, “obrigações positivas”, dando-se uma nova dimensão à própria concepção de “*contrato social*” que nortearia, desde então, os fundamentos legitimadores da política social contemporânea.

Assim, segundo Rosanvallon (1995), a implantação de um “novo” Estado-providência, ou seja, a superação do atual *Estado Social “passivo”* que não estabelece “*obrigações contratuais*”, sobretudo nas políticas de assistência social, constituir-se-ia num dos elementos essenciais para a resolução da “*crise da modernidade*”, que não estaria encontrando soluções palpáveis e eficazes para o enfrentamento da questão social contemporânea. Este fenômeno somente seria possível pelo viés de uma *profunda redefinição conceitual e estrutural dos direitos sociais* e, ainda, pela formulação e exigência formal de “*obrigações positivas*”,

rompendo-se de vez com a noção historicamente arraigada de “*sociedade caritativa*”:

Nesse contexto, o Welfare State Keynesiano [...] vem sendo questionado. Constituído no pós-guerra com base num pacto entre capital e trabalho –, comprometendo-se o primeiro a instituir uma sociedade de pleno emprego e de bem-estar social e o segundo, abdicar do ideal revolucionário, para permitir a paz social necessária à florescência dos “anos gloriosos” –, não vem respondendo, satisfatoriamente, às demandas atuais (SILVA E SILVA, 1997, p. 14).

É nesse contexto de reformulação dos paradigmas para o enfrentamento da “*nova*” *questão social* que está situado o debate sobre a renda social mínima no mundo.

Podemos perceber que os antigos parâmetros teóricos-conceituais sobre o estabelecimento e a garantia de mínimos sociais tomam novas configurações e interpretações em praticamente todas as áreas das ciências humanas e sociais. Rediscutir, portanto, os direitos sociais e as bases de sustentação do atual padrão de *Welfare State*, requereria, decerto, um esforço imenso das ciências econômicas, da sociologia, da teoria política, das ciências jurídicas, da antropologia e da filosofia, enfim, um esforço multidisciplinar do pensamento social contemporâneo.

Nosso trabalho, nesse sentido, juntamente com outros estudos que há algum tempo vêm sendo apresentados pelo pensamento do serviço social brasileiro, ao defender a reestruturação do sistema de proteção social pela via da implementação do “Sistema Único de Assistência Social”, tenta colocar no centro do debate de reformulação de nosso “*Welfare State*” a política pública de

assistência social, historicamente renegada a um plano inferior na constituição da seguridade social.

3. Assistência social e Seguridade Social no Brasil

“Miséria humana, tétrica visão, que, alquebrada, te arrastas pela rua, e com olhos de pranto rogas pão...
Caro e odiado mal, tu, só na morte, hás de viver a verdadeira vida em troca de uma vida que foi morte...” (A. D. N.)

3.1 Formação da seguridade social e a assistência social na trajetória das políticas sociais brasileiras

A constituição dos sistemas de previdência social – denominados de “seguros sociais”, sempre empreendidos na idéia de um *welfare state* como sendo um “sistema de seguridade social” –, foi a forma relevante de organização do Estado Social que incorporava a política social como elemento estrutural no desenvolvimento do capitalismo no século XX.

A “previdência social” teria o papel de substituir o *salário* quando este fosse interrompido por uma *falta de capacidade física ou social para o trabalho*:

Os seguros sociais são políticas de reprodução da força de trabalho, de controle dos movimentos sociais de insubordinação dos trabalhadores à ordem estabelecida, de socialização pelo Estado dos custos de manutenção dos trabalhadores incapacitados ao trabalho, de prevenção das crises econômicas pelo estímulo à demanda e ao consumo, que num dado momento podem representar (FALEIROS, 1995, p.157)

Quando do contexto da República Velha (1889-1930), com uma economia caracterizada pela predominância dos setores agrícola e agro-exportador, portanto, com um tímido processo de industrialização e urbanização, e um Estado

altamente estruturado e alicerçado na elite agrária, caracterizado como um *Estado oligárquico*, era consenso na sociedade e nos governos da época a não intervenção estatal na questão social.

Assim, constatava-se não haver uma sistematização, ou até mesmo uma efetiva legislação relacionada à política de seguridade social anterior ao Estado Novo;

A política social da oligarquia consistia no estímulo à imigração de braços para a lavoura do café e na repressão.
[...] Nessa realidade e com essa ideologia, a oligarquia fez encalhar todos os projetos de leis relativos à legislação social (FALEIROS, 1995, p.126-127).

Um fenômeno importante que demonstrava os objetivos da oligarquia rural brasileira em tentar combater e evitar a implementação de alguma forma de política social urbana e, sobretudo, iludindo com supostos “atrativos” a mão-de-obra imigrante, era tentar manter uma duradoura e contínua paz social no campo, conservando a força de trabalho na zona rural, ou seja, não permitir que possíveis melhorias nas condições de trabalho nas cidades fossem atraentes para os camponeses. Poderia dessa forma manter sua política do *colonato* (FURTADO, 1984), uma pseudoforma de relação salarial, tão característica desse período da história econômica e social brasileira.

No caso brasileiro é possível afirmar, salvo exceções, que até 1930 a consciência possível em nosso país não apreendia a pobreza enquanto expressão da questão social. Quando esta se insinuava como questão para o Estado, era de imediato enquadrada como “caso de polícia” e tratada no interior de seus aparelhos repressivos. Os problemas sociais eram mascarados e ocultados sob a forma de fatos esporádicos e excepcionais. A pobreza era tratada como disfunção pessoal dos indivíduos (SPOSATI *et alli*, 1995, p. 41).

Porém duas leis importantes surgem no final da República Velha: a lei dos acidentes de trabalho (1919) e a lei de criação das Caixas dos ferroviários (1923). Segundo Hajnal (1973), o Brasil teria uma legislação relativamente “nova” em matéria previdencial. Como sua economia até o início do século estava baseada na agricultura e a mão-de-obra ainda transitava para uma condição de trabalho assalariado, não tinha o país ainda se defrontado com problemas inerentes à existência de trabalhadores livres num contexto de industrialização.

Ressalta Hajnal (1973) que a sociedade brasileira era na sua grande maioria constituída por uma população rural nos anos 20. Somente a partir de então, com a intensificação do processo de urbanização e industrialização, surgiria uma nova classe social no Brasil, a *classe operária*.

Importante sinalizar que a legislação sobre acidentes do trabalho era exclusiva para os trabalhadores industriais e, portanto, a cobertura desse *risco* social representava uma consequência do próprio processo de industrialização, embora ainda bastante incipiente, mas que começava a tomar corpo no país. Também era inegável a pressão exercida por grupos de trabalhadores na indústria, sendo sua ação representada politicamente por essa nova classe social que emergira no Brasil:

[...] a lei sobre os acidentes de trabalho pôde ser o resultado de uma pressão forte e imediata da *classe operária*, mesmo *espontânea* e *anarquista*. Entre 1917 e 1920 houve 112 greves somente em São Paulo (FALEIROS, 1995, p.130)

O projeto que culminou na lei de criação da Caixa Previdenciária para os ferroviários em 1923, apresentado pelo deputado paulista Eloy Chaves, também

evidenciava a preocupação da oligarquia rural na preservação de setores estratégicos para a economia agro-exportadora da época; as ferrovias constituíam-se num fator importantíssimo para o escoamento do café até os portos, para posteriormente ser exportado.

[...] ficava bem claro a resistência da oligarquia a beneficiar os trabalhadores agrícolas, e seu interesse em manter a paz social no setor ferroviário, garantindo a exportação do café (FALEIROS, 1995, p.131).

Portanto, apesar de já termos registros sobre um pequeno processo de “proletarização” de parcela da população urbana brasileira nesse período, considerando-se que até então a industrialização brasileira era bastante incipiente, fica fácil entendermos por que, somente a partir do Estado Novo, é que efetivamente poderíamos constatar o início da constituição da seguridade social brasileira, malgrado algumas iniciativas de cobertura de riscos sociais na república velha.

A “Revolução de 1930”, com a instituição do governo Vargas, e a intensificação da industrialização a partir de 1933, pela política de “substituição de importações”, abriam um novo período na história política, econômica e social do Brasil (MELLO, 1990).

Conforme observou Couto (2004),

Essa política alterou-se em 1933, quando começaram a ser criados os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), seguindo o caráter centralizador do Estado, que passou a indicar seu presidente, tendo, assim, voz ativa na sua administração. Os institutos começaram a ter característica de atuarem congregando todos os trabalhadores brasileiros do âmbito de sua competência; no entanto, oportunizaram a fragmentação e o controle da classe trabalhadora, organizando-a nacionalmente, mas estimulando a criação de benefícios diferenciados e criando novos mecanismos de controle do Estado frente a suas

demandas, constituindo-se em elemento adicional de divisão da classe trabalhadora [...] (p. 97).

A partir da Era Vargas, sobretudo o período compreendido de seu primeiro governo (1930-1945), o que se observa no Brasil é uma tentativa de estruturação de um “específico” modelo nacional de Estado de Bem-Estar Social, desde o seu início caracterizado como excludente, seletivo e centralizador, muito aquém daqueles tão conhecidos *welfares* implantados nos países ricos. A tão reveladora *cidadania regulada* (SANTOS, 1979), constituiria o padrão de proteção social que começaria a ser implementado com um certo ímpeto na história social brasileira:

A regulamentação das relações entre capital e trabalho foi a tônica do período, o que parece apontar uma estratégia legalista na tentativa de interferir autoritariamente, via legislação, para evitar conflito social. Toda a legislação trabalhista criada na época embasava-se na idéia do pensamento liberal brasileiro, onde a intervenção estatal buscava a harmonia entre empregadores e empregados (COUTO, 2004, p. 95).

Fatores importantes, a partir de 1930, envolvendo tanto os aspectos políticos como econômicos, marcariam o rumo que o Brasil tomaria a partir dessa década, conforme descrito em Carvalho (2003).

No campo político, a ascensão ao poder de Getúlio Vargas, chefe da Aliança Liberal, representaria uma certa “ruptura” para com o padrão anterior de organização societária na história da república brasileira. A constituição do *Estado Novo* denotaria, conforme reconhecido por grande parte da literatura, um processo intenso na tentativa de se consolidar efetivamente um “Estado nacional” brasileiro.

No campo econômico, o início dos anos trinta representou o declínio final da economia atrelada ao setor agro-exportador cafeeiro, verificando-se, a partir

de 1933, uma mudança significativa na estrutura econômica do país, intensificando-se o processo de industrialização e urbanização. Assim, findo o “ciclo do café” e a riqueza do “ouro verde brasileiro”, que marcara toda a história da Primeira República, a produção voltar-se-ia para o mercado interno, com especial atenção dada à produção manufatureira, tornando-se, ao longo da década, o centro dinâmico da economia nacional. (Mello, 1990)

Dessa forma, observa-se claramente, depois de 1930, que tanto o poder como as hegemonias política e econômica que dominaram o Estado oligárquico vão se constituindo numa nova *hegemonia*, a “hegemonia da burguesia industrial”. O país iniciaria de fato seu processo de industrialização que, após a Segunda Grande Guerra, intensificar-se-ia sobremaneira, principalmente no tocante à perspectiva de consolidação de uma infra-estrutura econômica.

Aspecto marcante e importante desse período, que representaria efetivamente o início da política social brasileira, era a forma como o Estado tratava a questão social. Instituíam-se no Brasil, porém, não apenas no campo social, mas inclusive e notoriamente no político, o *insulamento burocrático* e o *universalismo de procedimentos*, o *corporativismo* e o *clientelismo* (NUNES, 1997).

Conforme observado também por Marcelino (2003), a partir de Vargas assistiríamos ao advento de inúmeras reformas administrativas planejadas no país, quando o Estado, em busca de uma certa racionalidade e modernização, começaria a implantar desde então modelos de administração pública voltados à melhoria da eficiência na regulação e execução das políticas governamentais:

O primeiro período, portanto, se inicia na década de 1930 (mais precisamente em 1937), quando se desenvolveu, até 1945, todo um esforço de inovação e renovação do aparato governamental. As

premissas fundamentais eram a reforma do sistema de pessoal, a implantação e simplificação de sistemas administrativos e das atividades de orçamento, para, de acordo com o modelo weberiano, dar maior eficiência à administração pública federal. Nesse período, foi criado o Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), a grande agência de modernização do primeiro processo planejado de reforma administrativa (p. 643).

No tocante à questão social, a forma como os problemas eram tratados, tendo em vista a manutenção do pacto da aliança liberal e da paz social, poderia ser resumida em: tratar a questão social “administrativamente”, através dos vários mecanismos governamentais de regulamentação (principalmente os decretos); dividir claramente as áreas de decisão governamental, e de influência dos grupos sociais; e centralizar totalmente a política no mais alto nível do governo central. Como decorrência desse fenômeno,

A melhor forma de controlar é dividir, é regulamentar. Os problemas sociais eram transformados administrativamente pelos regulamentos, dividindo-se as áreas de decisão e de influência, mas sempre controladas de cima. A influência dos técnicos na elaboração dos seguros não foi de resposta global, mas de controle, numa posição atuarial para analisar quanto ia entrar e quanto sair das Caixas de previdência.

O Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, criado a quatro de fevereiro de 1931, articulava as mudanças politicamente, sensível à correlação de forças sociais e por isso mesmo reproduzindo as desigualdades entre os próprios trabalhadores, concedendo mais benefícios aos trabalhadores já melhor situados (FALEIROS, 1995, p.133)

Todo esse conjunto de aparato administrativo, para “modernizar” o Estado, e de ordenamento jurídico-legal, para “regular” a questão social, era dirigido basicamente à população urbana, visto que o principal vértice de fragmentação da ação estatal no período constituía-se no completo abandono da problemática rural nas intenções e nas formas de intervenção do Estado.

Ainda, segundo Nunes (1997):

No Brasil, a moderna política do Estado precedeu a formação de classe na indústria; a regulação da cidadania perpassou a solidariedade de classe e interveio nas relações de classe; os arranjos corporativistas legais fixaram parâmetros e limitações para a cidadania dos operários; a revolução burguesa teve lugar quando muitos elementos do Estado moderno já estavam instalados. A revolução burguesa foi feita em associação com as multinacionais e com a participação e a supervisão do Estado.

O capitalismo moderno veio a acontecer no Brasil em contexto distinto daquele prevalecente nos países que se industrializaram cedo. O clientelismo constituía um importante aspecto das relações políticas e sociais no país. Os arranjos clientelistas não foram minados pela moderna ordem capitalista – permaneceram nela integrados de maneira conspícua (p.26)

De forma a ilustrar melhor a legislação brasileira do período considerado, importante demarcarmos a síntese dos direitos assegurados nas duas Constituições que regulamentaram o ordenamento político-jurídico da época; a Constituição brasileira de 1934 e a Constituição outorgada através de um ato de força em 1937, implantando o Estado Novo.

Quadro 1 – A Constituição brasileira de 1934 e as identificações dos direitos civis, políticos e sociais

Constituição de 1934	Síntese dos Direitos		
	Civis	Políticos	Sociais
Artigos 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 120, 121, 122, 123, 125, 138, 139, 140, 141, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158	- todos são iguais perante a lei; - não-distinção de credo, sexo, raça e classe social; - liberdade de consciência e de credo; - sigilo de correspondência; - inviolabilidade do lar; - direito de segurança; - <i>habeas corpus</i>.	- direito ao voto dos maiores de 18 anos, com exceção dos analfabetos, praças e mendigos; - liberdade de associação; - pluralidade sindical; - criação da Justiça do Trabalho.	- legislação trabalhista; - proibição de diferença de salário para o mesmo trabalho; - salário mínimo; - jornada diária de oito horas de trabalho; - proibição do trabalho de menores de 14 anos, do trabalho noturno para menores de 16 anos, do trabalho insalubre para menores de 18 anos e mulheres; - repouso remunerado; - férias anuais remuneradas; - indenização por dispensa do trabalho sem justa causa; - regulamentação especial para o trabalho agrícola; - domínio do solo após dez anos de ocupação da terra (garantidos dez hectares); - amparo dos desvalidos; - estimular a educação eugênica; - amparo à maternidade e à infância; - atendimento às famílias com prole numerosa; - direito à educação primária integral e gratuita.

Fonte: Couto, 2004, p. 99

Quadro 2 – A Constituição brasileira de 1937 e as identificações dos direitos civis, políticos e sociais

Constituição de 1937	Síntese dos Direitos		
Artigos	Civis	Políticos	Sociais
Artigos 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 132, 133, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 148, 151	- todos são iguais perante a lei; - direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade; - <i>habeas corpus</i>.	- direito ao voto dos maiores de 18 anos, com exceção dos analfabetos, dos militares em serviço e dos mendigos; - direito a reuniões; - direito à posse da terra para índios, sem direito de alienação; - a lei pode prescrever: a) censura prévia à imprensa, ao cinema, ao teatro e ao rádio; b) medidas para impedir manifestações públicas; c) crimes contra o Estado serão julgados; - dissolução da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, das assembléias legislativas dos estados e das câmaras municipais.	- ensinos pré-vocacional e educacional destinados às classes menos favorecidas, enquanto prioridade do Estado; - amparo à infância e à juventude; - aos pais miseráveis assiste o direito de serem auxiliados na educação da prole; - ensino primário obrigatório e gratuito; - legislação trabalhista; - proibição de diferença de salário para o mesmo trabalho; - salário mínimo regional; - jornada diária de oito horas de trabalho; - proibição do trabalho de menores de 14 anos, do trabalho noturno para menores de 16 anos, do trabalho insalubre para menores de 18 anos e mulheres; - repouso remunerado; - férias anuais remuneradas; - indenização por dispensa do trabalho sem justa causa; - necessidade de reconhecimento do sindicato pelo Estado; - greve considerada anti-social e nociva.

Fonte: Couto, 2004, p. 101.

Conforme pode ser observado nos quadros que sintetizam o conjunto dos direitos nas respectivas Constituições do primeiro governo de Getúlio Vargas, a Constituição que fundamentou o Estado Novo (1937) permitira ao Estado uma intervenção mais direta no exercício desses direitos enunciados, que poderiam, dessa forma, serem controlados mais diretamente pelo governo de acordo com o seu projeto econômico e social (COUTO, 2004).

No que diz respeito aos direitos sociais, nota-se que mais uma vez a questão trabalhista é enfatizada, com o detalhe do maior rigor no controle da organização da classe operária. Importante notarmos também uma vinculação maior do projeto social com o processo de desenvolvimento da industrialização, que requeria, de alguma forma, políticas mais efetivas no campo da educação visando à melhoria da qualificação da mão-de-obra urbana empregada na indústria e comércio.

Demonstraremos, a seguir, uma lista que sintetiza a política social implementada de forma fragmentada e gradual, durante o Estado Novo, conforme já demonstrado em Torres (2000), ilustrando-se a forma como se dava a intervenção na questão social:

- 1930 – Estabilidade de emprego após 10 anos de serviço para pessoal de força, luz, bondes, telefone, telegrafia e radiotelegrafia, e extensão dos benefícios das Caixas a esse pessoal (lei 5.109 de 1926);
- 1931 – Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio;
- 1931 – Suspensão dos benefícios dados, por tempo de serviço para reestudo (Decreto 19.810);
- 1931 – Extensão dos seguros aos empregados em serviço de água e esgotos. Manutenção dos mesmos para ferroviários e portuários;

- 1932 – Regulamento sobre a aquisição de casas;
- 1932 – Extensão da previdência aos empregados em serviços de mineração;
- 1933 – Começa a era dos institutos, agora por setor e não por fábrica. Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos – IAPM (Decreto 22.872 de 29/6/33). Os acidentes de trabalho estatais foram estendidos a essa categoria;
- 1934 – Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciais – IAPC (Decreto 24.273 de 22/5/34);
- 1934 – Caixa de aposentadoria e pensões dos trabalhadores em trapiches e armazéns de café;
- 1934 – Idem para operários e estivadores;
- 1934 – Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários – IAPB (Decreto 26.615 de 9/7/34);
- 1934 – Nova Constituição – consagra o direito à previdência;
- 1936 – Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários – IAPI (lei 367 de 31/12/1936) em execução em janeiro de 1938;
- 1938 – Instituto de Aposentadoria e Pensões para Trabalhadores do Transporte e Carga – IAPETEC – transformando a Caixa dos trabalhadores em trapiches e armazéns;
- 1940 – 1º de maio: lei que fixa o salário-mínimo para todo o país.

Conforme podemos observar, a legislação que tratava da questão social no Estado Novo foi sendo introduzida por categoria profissional, não incorporando a totalidade da classe trabalhadora. Esses fatos retratam a política social

fragmentadora e gradualista do período, fator determinante da origem da seguridade social no Brasil.

Pode-se notar que os Institutos foram organizados em torno das Caixas já existentes, e para os trabalhadores mais combativos, face a um aumento de revoltas populares com a organização das forças de oposição. O objetivo era, nesse caso, manter a paz social (FALEIROS, 1995, p.137)

De acordo ainda com Vianna (1998, p. 132), os IAPs foram constituídos como entidades autárquicas, filiando compulsoriamente determinados segmentos do mercado de trabalho formal urbano. Eram vinculados ao Estado via Ministério do Trabalho e, sob o regime de capitalização, recolhiam contribuições de empregados e empregadores, provendo benefícios para estes trabalhadores. Assim, os IAPs representaram uma forma de agregação de “direitos sociais” às leis trabalhistas de Vargas, no seu projeto de agir preventivamente no conflito entre capital e trabalho.

Como essa forma de Previdência possuía uma estreita ligação com a estrutura sindical corporativa do período, tornava-se então um poderoso instrumento de “incorporação controlada”, sendo definidos os direitos que integravam o “pacote de cidadania” e as pessoas que a ele teriam “acesso”.

Essa característica que assume a Previdência no Brasil ficou conhecida como “cidadania regulada” (SANTOS, 1979), reforçando ainda mais a estrutura de desigualdades sociais no país, ou seja, conceder benefícios desiguais a cidadãos estratificados em categorias profissionais:

Pelo ângulo dos ***direitos sociais***, porém, mais grave do que a diferenciação imposta pelo caráter atuarial da Previdência, [...] e do que a segmentação corporativa institucionalizada pelos IAPs, foi a ação

discriminatória exercida pelo Estado na identificação dos cidadãos. Outorgava-se o **estatuto da cidadania** apenas aos membros da comunidade nacional localizados em ocupações regulamentadas pelos preceitos legais, o que transformava em pré-cidadãos todos aqueles cujo trabalho a lei desconhecia [...] (VIANNA, 1998, p. 132, grifos nossos).

Com relação à assistência social durante esse período de expansão dos direitos sociais brasileiros, sob o cunho de uma legislação trabalhista reservada a poucas categorias profissionais urbanas, o Estado brasileiro teria que, de alguma forma, passar a reconhecê-la como uma “esfera programática da ação governamental” para a prestação de certos serviços, ou também como um “mecanismo político” de amortecimento de tensões sociais, visto que a assistência somente seria definida como política pública integrante da seguridade social na Constituição de 1988 (SPOSATI *et alli*, 1995).

No nosso caso, o Serviço Social surgiria em 1936 com a implantação do Centro de Estudos e Ação Social (CEAS), originário e vinculado à Ação Católica de São Paulo (YAZBEK, 1980).

Nesse aspecto, a assistência social brasileira não se constituiria em seu modelo inicial como uma política de Estado, reservando-se à parcela excluída da sociedade ações “caritativas” que, muitas vezes, senão em sua maioria, estavam centradas na idéia de uma certa *solidariedade orgânica* religiosa de caráter cristão. Constatavam Carvalho *et alli* (1981):

[...] não se baseará, no entanto, em medidas coercitivas emanadas do Estado. Surge da iniciativa particular de grupos e frações de classe, que se manifestam principalmente por intermédio da Igreja Católica. Possui em seu início uma base social bem delimitada e fontes de recrutamento e formação de agentes sociais informados por uma ideologia igualmente determinada (*apud* SPOSATI *et alli*, 1995, p. 43).

Seria apenas em 1938, através do Decreto nº 525, que se constituiria, através do Conselho Nacional de Serviço Social – vinculado ao Ministério da Educação e Saúde, uma organização nacional de Serviço Social como sendo uma “modalidade de serviço público” (SPOSATI *et alli*, 1995).

Já em 1942 assistiríamos ao nascimento efetivo de uma primeira “instituição de assistência social”, que assegurava estatutariamente sua presidência às primeiras damas da República, a então Legião Brasileira de Assistência (LBA), extinta no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, que teve como primeira presidente a Dona Darcy Vargas. Seria dessa maneira que a assistência social, como política de governo, juntamente com o processo de legalização da profissão de Serviço Social, começaria a ser associada à idéia simbólica da “mãe protetora”, associando-se a prática da assistência à figura da primeira-dama no Brasil:

Na verdade, Getúlio cria uma instituição de bem-estar social para a atuação da primeira-dama. Ele institui a sua esposa na presidência da LBA com o objetivo de buscar a legitimidade do seu governo mediante a tática do assistencialismo como mecanismo de dominação política (TORRES, 2002, p. 86).

E tínhamos ainda que, para o contexto sócio-político da época,

No caso do primeiro-damismo, o trabalho social vai envolver, de um lado, o Estado e o empresariado e, de outro, o voluntariado, representado não só por senhoras da sociedade burguesa, mas também por pessoas pertencentes às camadas subalternas [...]. Esta simbiose, como sugere Sposati, canaliza em certo sentido os conflitos sociais, regulando a relação entre Estado e classes subalternas (TORRES, 2002, p. 87).

Um outro aspecto importante a ser ressaltado com relação à prática de assistência social à época, principalmente no tocante à relação de imbricamento entre Estado e empresariado na questão assistencialista, foi a criação, em 1942, do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), seguido pela constituição do Serviço Social da Indústria (Sesi), o Serviço Social do Comércio (Sesc) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac), todos criados em 1946 (já no pós-varguismo), entidades que reuniram esforços no sentido de se efetivar uma gama de ações assistenciais e educativas visando-se a uma certa “adequação” da mão-de-obra às necessidades prementes do processo de industrialização ora em curso. Ocorreria, assim, no decorrer dos anos 40,

[...] uma mudança qualitativa no comportamento *assistencial* do Estado e do empresariado em relação ao proletariado. As atitudes aparentemente paternalistas – absolutamente não desprovidas de interesse econômico – que geralmente procuravam responder, até mesmo preventivamente, e desvirtuar em seu conteúdo a pressão reivindicatória, devem ceder o lugar a uma política mais global, representativa de uma nova racionalidade. (CARVALHO *et alli*, 1981, *apud* SPOSATI *et alli*, 1995, p. 46).

Com o fim do primeiro governo de Vargas, assumiria a Presidência da República Eurico Gaspar Dutra em 1946, registrando-se mais uma vez o advento de uma outra Constituição Federal, conforme ilustrado a seguir.

Quadro 3 – A Constituição brasileira de 1946 e as identificações dos direitos civis, políticos e sociais

Constituição de 1946	Síntese dos Direitos		
	Civis	Políticos	Sociais
Artigos 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 166, 167, 168	- todos são iguais perante a lei; - direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade; - <i>habeas corpus</i>; - mandado de segurança; - liberdade de pensamento e de crença; - proíbe a pena de morte.	- direito ao voto aos maiores de 18 anos, de ambos os sexos, com exceção dos analfabetos, dos praças de pré e dos que não saibam exprimir-se em língua nacional; - voto secreto; - liberdade de associação; - direito a reuniões.	- direito ao trabalho; - uso da propriedade condicionado ao bem-estar social; - salário mínimo para satisfazer as necessidades dos trabalhadores e de sua família; - jornada diária de oito horas de trabalho; - proibição de salário desigual para o mesmo trabalho por motivo de sexo, nacionalidade ou estado civil; - salário de trabalho noturno superior ao do diurno; - participação dos trabalhadores nos lucros da empresa; - higiene e segurança no trabalho; - proibição do trabalho de menores de 14 anos e de mulheres e menores de 18 anos em indústrias insalubres; - direito da gestante de descanso antes e depois do parto; - estabilidade no emprego e indenização na dispensa do trabalhador urbano e rural; - convenção coletiva de trabalho; - assistência aos desempregados; - previdência com contribuição dos trabalhadores, dos empregadores e da União; - seguro para acidente do trabalho; - reconhecimento do direito de greve; - educação primária gratuita e obrigatória; - empresas industriais, comerciais e agrícolas com mais de 100 empregados são obrigadas a manter ensino primário e de aprendizagem ao trabalho; - repouso semanal remunerado; - férias anuais remuneradas; - indenização por dispensa do trabalho sem justa causa; - assistência à maternidade, à infância e à adolescência.

Fonte: Couto, 2004, p. 106.

Embora um certo avanço possa ser observado na questão da ampliação dos direitos de cidadania, haja vista tratar-se de um período de restabelecimento da democracia, retornando à esfera constitucional algumas liberdades civis e

políticas suprimidas pelo Estado Novo, no tocante aos direitos sociais, o Presidente Dutra continuaria uma política repressiva aos trabalhadores, não obstante a Constituição tivesse restabelecido o direito à greve.

Uma certa insensibilidade com relação às crescentes reivindicações da classe trabalhadora sustentaria, no curto prazo do contexto político-eleitoral da época, as condições propícias para o retorno ao poder de Getúlio Vargas em 1951, por eleição direta, no auge de seu significado simbólico: o de ser reconhecido pelas massas como o “pai dos pobres”.

No entanto, Dutra instituiria em 1948 o “Plano Salte”, que poderia ser considerado o primeiro plano efetivamente governamental que introduzia a questão social como uma das preocupações centrais de atendimento governamental. O referido Plano centrava suas atenções nas problemáticas da saúde, alimentação, transporte e energia, caracterizado pela literatura como sendo um mero planejamento de cunho econômico e social sem grandes envergaduras no plano prático (COUTO, 2004).

O retorno de Vargas ao poder (1951-54) mais uma vez teria sustentação em um programa de governo que priorizaria o “controle” dos trabalhadores pelo viés das políticas trabalhistas. Assim, novamente, nenhuma grande medida governamental na área da assistência social pôde de fato ser observada.

Com a morte de Vargas, assumiria o poder seu vice-presidente em 1954, Café Filho, sendo mais tarde assumida a presidência também por Carlos Luz e Nereu Ramos até as eleições gerais em 1955, que conduziram ao poder Juscelino Kubitschek e João Goulart, ancorados num projeto de governo denominado de “nacional-desenvolvimentista”:

A fundamentação ideológica do nacionalismo desenvolvimentista vinha do pensamento da Comissão Econômica Para a América Latina (Cepal) e foi elaborado no país pelo Instituto Superior de Estudos Brasileiros, órgão criado em 1955, ligado ao Ministério da Educação (CARVALHO, 2003, p. 133).

E, ainda, observa Mello (1990, p. 20) que a industrialização para as nações latino-americanas, sob a nova divisão internacional do trabalho, “seria o único caminho a trilhar se desejassem se tornar senhoras de seu próprio destino e, simultaneamente, se verem livres da miséria”.

A presidência de JK seria marcada pela implementação de seu “Plano de Metas”, que priorizava uma certa abertura econômica do país para a atração dos investimentos externos, na tentativa de se superar os “gargalos” na infra-estrutura do processo de industrialização brasileiro. Seria, portanto, através desse Plano, que o governo orientaria suas ações no campo econômico, político e social, num ideal bastante difundido à época de o Brasil desenvolver “50 anos em cinco”.

De acordo com Couto (2004), porém, mais uma vez a “questão social” não estaria permeando as ações centrais do Estado brasileiro, haja vista o Plano de Metas priorizar as questões econômicas tendo por base o processo de industrialização. E grande parte das medidas nessa área dizia respeito apenas ao quesito da formação profissional para o mercado de trabalho, como uma “meta social” a ser alcançada. Assim,

Os programas de políticas sociais previstos no Plano de Metas, embora apontem uma ruptura com o compromisso único com os trabalhadores urbanos, tiveram sua abrangência limitada e cerceada pelo objetivo primeiro do governo, a sua meta econômica (COUTO, 2004, p. 110).

Observa a esse respeito, ainda, Dedecca (2002, p. 31):

O período democrático dos anos 50 até início dos 60 foi insuficiente para a modificação do padrão de regulação social. Apesar da maior presença da ação sindical, os anos de crescimento do Plano de Metas não foram acompanhados de avanço da questão social.

Fato importante a ser destacado nesse período, muito embora tivesse apenas um caráter de regulamentação da área previdenciária, seria a aprovação em 1960 da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS).

[...] por meio dela, a Previdência foi unificada em termos de benefícios, universalizando-a a todos os trabalhadores urbanos do mercado formal e apontando sua centralização administrativa, o que só foi feito em 1966, por um ato arbitrário da ditadura militar, com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) (COUTO, 2004, p. 111).

O sistema de proteção social brasileiro, criado durante o primeiro governo de Getúlio Vargas, vai se expandindo de alguma maneira, ainda que de uma forma fragmentada, durante todas as décadas posteriores, conforme pudemos observar.

De acordo com Draibe (1993), nesse período que compreende de 1930-1964, com governos de cunho liberal-conservador, assistiríamos à configuração de um projeto de Estado de bem-estar social que poderia ser classificado como do tipo “*meritocrático-particularista*”, pois estava voltado em grande medida a formular políticas de regulação social como fator de *mediação social da contradição entre capital e trabalho*, que privilegiavam a classe trabalhadora da esfera urbano-industrial.

A partir de 1966, sob o governo militar, com a unificação dos antigos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs), iniciamos um outro período na história dos seguros sociais no Brasil. O país tornara-se industrializado e

predominantemente urbano, retratando uma estrutura econômica, política e social bastante adversa dos anos trinta.

Com relação aos direitos civis, políticos e sociais, o novo governo promulgaria em 1967 um outro ordenamento constitucional, conforme podemos visualizar no Quadro 4:

Quadro 4 – A Constituição brasileira de 1967 e as identificações dos direitos civis, políticos e sociais

Constituição de 1967	Síntese dos Direitos		
Artigos	Civis	Políticos	Sociais
Artigos 140, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 157, 158, 159, 168, 170	- direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade; - todos são iguais perante a lei; - <i>habeas corpus</i>; - mandado de segurança.	- direito ao voto aos maiores de 18 anos, com exceção dos analfabetos, dos que não sabiam se exprimir em língua nacional e os privados dos direitos políticos; - liberdade de associação profissional ou sindical; - eleição do presidente por Colégio Eleitoral.	- direito ao trabalho; - valorização do trabalho como condição de dignidade humana; - função social da propriedade; - proibição de greve em serviço público e serviços essenciais; - salário mínimo para satisfação de necessidades de trabalho e familiar; - salário-família; - proibição de diferenças de salário e de critérios de admissão por sexo, cor e estado civil; - salário do trabalho noturno superior ao do diurno; - participação dos trabalhadores nos lucros das empresas; - jornada diária de oito horas; - repouso semanal remunerado; - férias anuais remuneradas; - higiene e segurança do trabalho; - proibição do trabalho aos menores de 12 anos, de trabalho noturno aos menores de 18 anos, do trabalho insalubre para mulheres e para os menores de 18 anos; - descanso remunerado a gestantes, antes e após o parto; - Previdência Social; - assistência sanitária, hospitalar e médica preventiva aos trabalhadores; - lei especial disporá sobre a assistência à maternidade, à infância e à adolescência e sobre a educação de excepcionais; - direito à educação primária.

Nota: “Os direitos políticos e de ordem econômica e social foram alterados pelo Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968.”

Fonte: Couto, 2004, p. 124.

Porém o Ato Institucional nº 5, de 1968, ao tornar a Constituição de 1967 aparentemente inaplicável no que concernia aos direitos civis e políticos, levaria o governo militar a editar a Constituição de 1969, preservando-se os direitos sociais trabalhistas (quando individualmente tratados). A reformulação dos direitos de acordo com a nova Constituição pode ser observada no quadro que reproduzimos em seguida:

Quadro 5 – A Constituição brasileira de 1969 e as identificações dos direitos civis, políticos e sociais

Constituição de 1969	Síntese dos Direitos		
	Civis	Políticos	Sociais
Artigos 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 175, 176	- direito à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade; - todos são iguais perante a lei; - inviolabilidade do lar; - <i>habeas corpus</i>; - mandado de segurança.	- direito ao voto aos maiores de 18 anos, com exceção dos analfabetos, dos que não sabiam se exprimir em língua nacional e os privados dos direitos políticos;	- direito ao trabalho; - salário do trabalho noturno superior ao do diurno; - participação dos trabalhadores nos lucros das empresas; - jornada diária de oito horas; - repouso semanal remunerado; - férias anuais remuneradas; - higiene e segurança do trabalho; - proibição do trabalho aos menores de 12 anos, de trabalho noturno aos menores de 18 anos, do trabalho insalubre para mulheres e para os menores de 18 anos; - descanso remunerado a gestantes, antes e após o parto; - salário-família; - aposentadoria para mulheres com 30 anos de trabalho; - proibição de greve em serviços públicos e atividades essenciais; - lei especial disporá sobre a assistência à maternidade, à infância e à adolescência e sobre a educação de excepcionais; - necessidade de apontar fonte de custeio para benefícios assistenciais.

Fonte: Couto, 2004, p. 126.

Alguns fatos transformadores da política social brasileira poderiam ser sinalizados nesse novo período que compreendeu o governo militar, conforme apontado por Draibe (1993b) *apud* Couto (2004, p. 129), num estudo sobre o sistema de proteção social de 1964-1985. Tais transformações, designadas por Carvalho (2003) como representando um significativo avanço no campo dos direitos sociais, em contraponto com a retração dos direitos civis e políticos, podem ser observadas em seis grandes áreas das políticas sociais da época: a Previdência, o Trabalho, a Habitação, a Educação, a Saúde e, na área da Assistência Social/Alimentação e Nutrição, a emergência de alguns programas.

Na política de previdência, o período foi marcado essencialmente pela criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) em 1966; a constituição do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (Prorural) e do Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (Funrural) em 1971; a extensão do direito previdenciário às empregadas domésticas em 1972 e aos trabalhadores autônomos em 1973; a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), em 1974, juntamente com a implementação da Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (Dataprev) e criação da renda mensal vitalícia; em 1977 a instituição do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (Sinpas) e seu respectivo Fundo da Previdência e Assistência Social (Fpas); e, finalmente, em 1982, a elevação das alíquotas de contribuição social (Finsocial).

Com relação à política trabalhista, tivemos o direito à greve instituído em 1964 e depois revogado pela Constituição de 1969, a criação em 1966 do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), a criação do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), cujos fundos seriam oriundos de recursos das folhas de pagamento, e em 1976 a consolidação do Programa de Alimentação do Trabalhador.

Na política habitacional, observa-se a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) em 1964 e, em 1966, das Companhias de Habitação (Cohabs) como agentes promotores de habitação popular, a consolidação do Plano Nacional de Habitação Popular (Planhab) em 1973, a instituição do Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (Proflur) em 1975, o Financiamento de Moradias (Ficam) em 1977, o Programa de Erradicação da Sub-habitação (Promorar) em 1979 e o financiamento da autoconstrução em 1984.

Na questão educacional, tivemos a implementação do salário-educação em 1964, a Reforma Universitária de 1968, a implantação do programa de alfabetização (Mobral) em 1970, em 1971 a extensão da escolaridade básica para cinco anos, a implantação do Livro Didático em 1972, e o início do processo de vinculação de receitas tributárias para a área de educação a partir de 1983.

Na política de saúde tivemos a criação da Central de Medicamentos (Ceme) em 1971, a implementação em 1974 do Plano de Pronto Ação, a Interiorização das Ações de Saúde e Saneamento (Piass) em 1976, a criação do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS) em 1977, e a partir de 1984 a implantação de Ações Integradas de Saúde.

No campo da assistência social em 1964 foi criada a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem), o Inam (Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição) em 1972, o I Pronam (Programa Nacional de Alimentação e Nutrição para o Grupo Materno-Infantil) em 1973 e o II Pronam em 1976, a constituição do PNS (Plano Nacional de Saneamento) em 1975, do PCA (Programa de Complementação Alimentar) e do PAT (Programa de Alimentação do Trabalhador) em 1977, e em 1985 a implementação do PSA (Programa de Suplementação Alimentar).

Dando maior ênfase às medidas que de fato intervinham na questão social através da sistematização administrativa do sistema de proteção social herdado do período 1930-1964, retirando-o da ótica que privilegiava em grande parte as questões de regulamentação do trabalho, podemos destacar, novamente, algumas políticas que alterariam de alguma forma o padrão anterior: a criação, em 1966, do **INPS – Instituto Nacional de Previdência Social**, que integrou todos os institutos existentes, transformado em Ministério em 1974; a instauração,

também em 1966, do **FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço**, política social com finalidade de substituir a estabilidade de emprego após 10 anos de serviço, que também funcionaria como Fundo para financiar o **Sistema Nacional de Habitação**, destinado às classes trabalhadoras.

Dando maior racionalidade administrativa ao sistema, característica do período pós-64 do incremento da burocracia como forma de buscar redução de custos, maior controle da máquina administrativa e centralização do poder, esse novo modelo implantado propiciaria uma certa “superação”, ainda que com algumas ressalvas, em relação ao padrão de proteção social constituído nos anos 30 (VIANNA, 1998).

Essa unificação [...] com o apoio dos tecnocratas, visava reduzir custos, as diferenças, mas não mudando em nada a estrutura real dos Institutos. Era uma racionalização burocrática que somente ofereceu uma resposta mais simbólica que real aos problemas dos trabalhadores (FALEIROS, 1995, p.137)

Algumas mudanças, porém, foram se verificando a partir dessa nova configuração que assumia nosso sistema de proteção social. Observam-se alterações na relação existente entre os IAPs e os sindicatos. Antes, uma relação estritamente burocrática, agora ia tomando uma dimensão maior, devido à atuação, ainda que limitada pelo regime político da época, dos partidos políticos e a ampla diversificação na relação capital-trabalho, fruto do processo de industrialização.

Verificar-se-ia, ainda que de forma não universalista, restrita apenas aos contribuintes do sistema de previdência social, uma efetiva ampliação da proteção social, como, por exemplo, a assistência médica, influência direta da

implementação na Europa do “Plano Beveridge”, quando a Previdência Social no Brasil adquire uma conotação mais abrangente.

Porém o sistema de proteção social vai se concretizando principalmente a partir de 1974, com a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social, e em 1975 com a implantação do INAMPS – Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social. Denotar-se-ia um intenso processo de “medicalização” da Previdência Social, sendo que os gastos com serviços médicos passariam a absorver a maior parte do orçamento da área, sem, contudo, possuir uma contrapartida de receita tributária específica para o financiamento desses gastos.

Essa série de mudanças ocorridas no sistema previdenciário durante a ditadura militar, que representou a consolidação “institucional” de nosso sistema de proteção social, apresentava um aspecto de extrema fragilidade no trato da questão social, conforme pudemos observar quando da crise econômica dos anos 80. A evidente necessidade de se “reformular” o sistema ora erguido ressurgiria com forte ímpeto no processo constituinte no início da Nova República:

A **Constituição Brasileira de 1988** consagrou a expressão **Seguridade Social**, até então oficialmente inexistente, para consignar um padrão de proteção social que se queria abrangente e redistributivo, de certa forma coroando um ciclo de críticas e debates que desde fins dos anos 70 se desenvolvera em torno da Previdência.

[...] O conceito de **seguridade**, a **universalidade** da cobertura e do atendimento, a **uniformidade** dos benefícios, a **seletividade** e a **distributividade** da proteção, a **irredutibilidade** dos valores pagos, a **equidade** na forma de participação no custeio, a **diversificação** da base de financiamento, o envolvimento da **comunidade** nas decisões e o caráter **democrático** e **descentralizado** da gestão foram princípios inscritos na Carta que, sem dúvida, responderam aos anseios mudancistas manifestos por vários segmentos da sociedade (VIANNA, 1998, p.130, grifos nossos).

Contudo cabe-nos ressaltar que, a despeito dos avanços constitucionais no campo dos *direitos sociais*, o modelo brasileiro de proteção social vem se tornando, na prática, “americano”, ou seja, o processo de implementação da política social no Brasil tem levado à *americanização* da seguridade social brasileira, caracterizando-se numa forma de *americanização perversa*, ou seja, “americanização pelo alto”, bastante nítida principalmente no âmbito da política de saúde (VIANNA, 1998).

[...] a modernização realizada pelo autoritarismo implantado em 1964 pavimentou simultaneamente os caminhos da universalização e da seletividade; [...] o “fracasso” das reformas operadas no pós-autoritarismo [...] num país onde se encontram ausentes os elementos responsáveis pelo consenso a respeito da “concepção européia” de Welfare State (VIANNA, 1998, p.130-131)

A respeito da política de saúde brasileira;

O **Sistema Único de Saúde**, teoricamente universal, é seletivo na prática. Aí reside uma primeira distorção, pois o americano é *institucionalmente* seletivo. Isto significa a existência de normas que regulamentam o acesso aos estabelecimentos públicos, restringindo-os aos pobres. No Brasil, embora o sistema público tenha se deteriorado, certos procedimentos de excelência – bem como tratamentos de longa duração ou alta especialização – ainda se encontram predominantemente sob sua guarda. E a eles não chegam os pobres e sim aqueles cujas posições de poder em relações pessoais garantem o ingresso privilegiado (VIANNA, 1998, p.143, grifo nosso)

Na literatura, há uma certa unanimidade no julgamento desse período histórico de consolidação institucional das políticas sociais brasileiras. Assim, nas palavras de Vianna (1998):

[...] o primeiro (1930/1964) é o de “introdução e expansão fragmentada” – respectivamente, 30 a 45 e 45 a 64; o segundo (1964-1985) é o da “consolidação institucional e reestruturação conservadora” (entre 64 e 77, a consolidação institucional; entre 77 e 81 a expansão massiva e de 81 a 85, a reestruturação conservadora); o terceiro período, que chama de “reestruturação progressiva” começa em 1985, com a Nova República. Muitos autores incluem ainda uma fase anterior a 1930, apontando a origem do sistema previdenciário brasileiro na aprovação da Lei Eloy Chaves, em 1923, que instituiu as Caixas de Aposentadorias e Pensões para as empresas do setor ferroviário (que forneciam atendimento médico, aposentadorias por tempo de serviço, velhice e invalidez, pensões para dependentes e pagamento de funeral) (p.146).

Vimos que, tanto nos aspectos históricos da política social, quanto nas mais recentes formas de institucionalização de nossa “seguridade social”, o viés predominante seria o de se “consolidar” uma dada exclusão social, tratando-a simplesmente pela via institucional, não havendo de fato grandes transformações estruturais no enfrentamento da questão social no país.

Não somente em relação à política de saúde, conforme demonstrado por Vianna (1998), mas também no que diz respeito às demais políticas de bem-estar, as ações pontuais e residuais do sistema de proteção social no Brasil alimentam o debate sobre a possível não constituição no país de um efetivo “*Welfare State* clássico”, nos moldes dos sistemas desenvolvidos nos países de capitalismo avançado.

Por isso acreditamos que um enfoque na política de assistência social poderia, de alguma forma, indicar-nos algumas contradições inerentes ao nosso modelo “historicamente constituído” de proteção social. Retornaremos a essa discussão nos capítulos 4 e 5, quando pretendemos traçar as principais ações do Estado brasileiro no enfrentamento da exclusão social contemporânea, pelo viés dos benefícios sociais implementados através dos princípios norteadores de um sistema único de assistência social.

3.2 Para uma contextualização da reforma do Estado brasileiro

A partir da formulação das bases norteadoras do *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* (1995), os ideais da social-democracia brasileira concernentes a um modelo de reforma do Estado puderam ser claramente identificados pelas defesas teóricas e ideológicas de seu principal formulador, Luiz Carlos Bresser Pereira, principalmente em Bresser Pereira (1995, 1996, 1997a, 1997b), Bresser Pereira & Spink (1998) e Bresser Pereira & Cunill Grau (1999).

Então ministro do já extinto MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – órgão especialmente constituído no início do primeiro mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), teria como principal incumbência empreender um projeto nacional que pudesse viabilizar a constituição e implementação de um novo modelo de organização estatal, visando a *uma administração pública gerencial* para o aparelhamento administrativo do Estado brasileiro.

Embora tal *Plano Diretor* incluísse demasiado rol de reformulações dos paradigmas de organização da administração pública brasileira, aqui nos interessa o papel destacado à sociedade civil, principalmente via “organizações sociais”, na estratégia de atuação do Estado a partir dos anos 90 na formulação e implementação de ações governamentais, sobretudo no que diz respeito aos serviços sociais.

A esse respeito, podemos observar que:

Por meio do reforço das organizações não-estatais produtoras de serviços sociais, como escolas, universidades, centros de pesquisa,

hospitais, museus, orquestras sinfônicas, abre-se uma oportunidade para a mudança do perfil do Estado: em vez de um Estado social-burocrático que contrata diretamente professores, médicos e assistentes sociais para realizar de forma monopolista e ineficiente os serviços sociais e científicos, ou de um Estado neoliberal que se pretende mínimo e renuncia a suas responsabilidades sociais, um Estado social-liberal – que por sua vez proteja os direitos sociais ao financiar as organizações públicas não-estatais – que defendem direitos ou prestam serviços de educação, saúde, cultura, assistência social – e seja mais eficiente ao introduzir a competição e a flexibilização na provisão desses serviços. Um Estado que, além de social e liberal, seja mais democrático, pelo fato de suas atividades submeterem-se diretamente ao controle social (BREISSER PEREIRA & CUNILL GRAU, 1998, p. 17).

Buscaremos, até como um certo contraponto aos ideais apontados por Bresser-Pereira & Cunill Grau (1999), discutir o diagnóstico da crise do Estado brasileiro e a necessidade do estabelecimento de um novo paradigma:

O diagnóstico da crise do Estado extrapola, portanto, as questões ligadas ao poder decisório concentrado nas agências governamentais, envolvendo ainda, e sobretudo, a capacidade de gerar adesão e garantir sustentabilidade política às decisões. Como os pontos de estrangulamento consistem, em grande parte, na falta de viabilidade da implementação, esta dimensão assume importância central (DINIZ, 1997, p. 195).

Essa “crise” de cunho institucional do ente estatal brasileiro deveria ser entendida também pela ótica de um relativo aprofundamento da “defasagem” verificada na relação historicamente constituída entre Estado e sociedade, somando-se a isso, ainda, a ineficácia do poder público na “gestão política” dos problemas estruturais brasileiros. Assim, a crise do Estado brasileiro e a necessidade aparente de uma agenda pública de reformas são caracterizadas, em um primeiro momento, como uma crise de governabilidade:

Dessa forma, apontando a ingovernabilidade do país como um dos principais desafios da atualidade brasileira, o diagnóstico dominante enfatizaria os efeitos perversos da democratização crescente da ordem

social e política. Explosão de demandas, saturação da agenda, excesso de pressões desencadeadas pelo aumento acelerado de participação, expansão desordenada do quadro partidário, prevalência de uma dinâmica de proliferação e fragmentação da estrutura partidária, indisciplina do Congresso, desequilíbrio entre a capacidade de resposta do governo e o poder de pressão da sociedade seriam os aspectos mais destacados pela maioria dos enfoques (DINIZ, 1997, p. 180).

Para que houvesse uma “massificação” dos direitos sociais, especialmente no que tange ao capítulo da Constituição Federal que define e institui a seguridade social no Brasil, o quadro político brasileiro pós-1988 encontrava-se estagnado do ponto de vista da capacidade na implementação de tais políticas públicas. Vivia-se, já no início da década de 90, o paradigma dualista da “hiperatividade da cúpula governamental” em contraposição à “falência executiva do Estado”.

Não que as decisões que envolvessem as políticas públicas preconizadas na Constituição Federal de 1988 fossem já ao encontro da universalização dos direitos. Mas fazia-se necessário, no mínimo, romper com as barreiras burocráticas de ordem institucional, de caráter político, os problemas históricos do modelo federalista, enfim, superar um “arcaico” modelo de Estado construído no desenvolvimentismo de caráter varguista, aprofundado nos governos posteriores.

Estabelecia-se, destarte, para a sociedade brasileira, um novo paradoxo: *processo decisório de política x implementação de políticas públicas*. Estaria mais do que justificada a premência de uma ampla reforma do setor público no Brasil:

A reforma do Estado é um tema amplo. Envolve aspectos políticos – os que se relacionam com a promoção da governabilidade –, econômicos e administrativos – aqueles que visam a aumentar a governança. Dentre as reformas que têm por objetivo aumentar a capacidade de governar – a capacidade efetiva de que o governo dispõe para transformar suas políticas em realidade –, as que primeiro foram iniciadas, ainda nos anos 80, foram aquelas que devolvem saúde e autonomia financeira ao Estado: particularmente o ajuste fiscal, a privatização. Mas igualmente

importante é uma reforma administrativa que torne o serviço público mais coerente com o capitalismo contemporâneo, que permita aos governos corrigir falhas de mercado sem incorrer em falhas maiores. Esse tipo de reforma vem recebendo crescente atenção nos anos 90 (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 24).

Aqui devemos distinguir as diversas formas que assumem a reforma do setor público em cada país. Ao mesmo tempo em que o contexto mundial prima por uma ampla reforma do Estado, embutida inclusive em um conceito de revalorização da idéia de Estado como *res publica*, a social-democracia brasileira imporia nesse processo uma tônica que privilegiava a “reforma gerencial da administração pública”.

Não que essa reforma fosse e ainda seja desnecessária em nosso caso, mas essa ideologia reformista travestida nos discursos “modernizadores” do Partido Social Democrata Brasileiro (PSDB) e materializada principalmente nos dois governos do presidente Fernando Henrique Cardoso e, de alguma forma amplamente continuada no governo subsequente do Partido dos Trabalhadores (PT), provoca uma “desconfiguração” da estratégia de transformação das ações governamentais pela forma de se “pensar” o Estado brasileiro.

Iniciar um processo de reforma pelo viés simplesmente “administrativista” pressupõe a superação dos problemas estruturais e de formação histórica do Estado brasileiro. De que maneira poderíamos conceber uma “administração pública gerencial” que fosse orientada para o “cidadão” (BRESSER PEREIRA & CUNILL GRAU, 1999) se, historicamente, um *Estado de cunho patrimonialista*, concebido sob as características de um certo *insulamento burocrático de viés clientelista*, no caso específico do Brasil, não se funda no cidadão? (NUNES, 1997);

No contexto latino-americano, o caso brasileiro é ilustrativo do processo de extenuação do Estado como fator de contenção de uma sociedade civil que se expandiu aceleradamente no decorrer das décadas de 70 e 80 e adquiriu crescente densidade organizacional. Por essa razão, o descompasso entre Estado e sociedade deve ser situado no cerne da presente crise. O hiato entre uma institucionalidade estatal rígida, dotada de fraco potencial de incorporação política, e uma estrutura social cada vez mais complexa e diferenciada exacerbou as tensões associadas ao processo de modernização. Instaurou-se um sistema multifacetado e multipolar de representação de interesses, através do qual a sociedade extravasou do arcabouço institucional vigente, implodindo o antigo padrão de controle corporativo do Estado sobre ela. Combinando formatos corporativos, clientelistas e pluralistas, ou ainda estilos predatórios e universalistas de interação de atores, esse sistema expressaria um profundo processo de reordenamento social, que ainda não esgotou suas potencialidades. Entretanto, algumas tendências podem ser identificadas. Entre estas, sobressai o obsoletismo da matriz estatista-concentradora, ao lado da atualidade de um padrão mais descentralizado e flexível de ação estatal. [...] A prioridade atribuída aos programas de estabilização econômica e o acirramento dos conflitos em torno da distribuição de recursos escassos acabaram por descaracterizar importantes itens da agenda pública, sobretudo aqueles relacionados com as reformas sociais (DINIZ, 1997, p. 178-179).

Nesse sentido, mister se faz entender o processo de descentralização da política brasileira de assistência social e a incorporação do controle social em sua política decisória, partindo-se de uma contextualização das especificidades de nosso projeto de reforma gerencial do Estado:

[...] a administração gerencial; a descentralização; a delegação de autoridade e de responsabilidade ao gestor público; o rígido controle sobre o desempenho, aferido mediante indicadores acordados e definidos por contrato, além de serem modos muito mais eficientes de gerir o Estado, são recursos muito mais efetivos na luta contra as novas modalidades de privatização do Estado (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 29).

Por outro lado, os aspectos contraditórios dessa pretendida descentralização não vêm à tona em um primeiro momento, deixando para segundo plano as questões mais relevantes desse processo, as quais seriam: a

redefinição do pacto federativo, a consolidação da democracia, o fortalecimento e a pretendida harmonia dos três Poderes da República e a redefinição da relação Estado-sociedade civil.

Estas quatro variáveis de análise (federalismo, democracia, República, Público/Privado) não podem ser resumidas apenas a um caráter de “reformismo administrativo”. Assim, a reforma do Estado no Brasil deve também ser encarada sob uma outra perspectiva mais ampla, ou na constatação da ausência desta, indicar as limitações e as interfaces dessa “pseudo-reforma” de conteúdo gerencial; “o objetivo da reforma do Estado é construir instituições que dêem poder ao aparelho do Estado para fazer o que deve fazer e o impeçam de fazer o que não deve fazer” (PRZEWORSKI, 1998, p. 39).

Portanto muito mais necessário e premente seria ressaltarmos o fortalecimento das instituições sociais nesse processo de reforma, e que o aparelho do Estado citado em Przeworski (1998) seja administrativamente melhor gerenciado. Mas a Reforma do Estado não se limita à reforma gerencial desse aparelho de Estado, e sim pressupõe a *reconstrução política, jurídica, e por que não cultural, dos valores e instituições* centradas no âmbito do Estado-nação brasileiro.

Assim, nenhuma reforma será bem sucedida se todos os fatores, vetores e variáveis, que modelam historicamente e dão forma contemporânea ao Estado brasileiro, não forem levados em conta. Devemos, também, focalizar a crise do Estado brasileiro e a demanda por reformas dentro do paradigma mundial, pois não se trata de fato isolado. É uma crise no próprio significado do Estado-nação:

O que se vê agora é a instituição estado-nação em crise e essa crise tende a mudar os parâmetros básicos que orientavam o comportamento

dos atores, tanto na esfera nacional quanto na internacional (MARTINS, 1998, p. 37).

Se o Estado, encarado como corpo político coletivo, centrado na idéia do *contrato social* que deve incorporar todas as manifestações sociais de caráter ou interesse político, se esse ente público deva ser reformado, então que todas as atenuantes desse processo sejam levadas em consideração, rompendo-se várias dicotomias historicamente estabelecidas pela modernidade e que não respondem mais necessariamente ao contexto atual: público x privado, local x universal, desenvolvido x subdesenvolvido, direitos x obrigações, eficiência x eficácia, custos x benefícios, e assim por diante.

Devemos “repensar” o Estado e não simplesmente “reformá-lo”. Somente reformamos o que está ou foi sólido, estruturado e conhecido. Desse modo, pensar em “reformular” um Estado ainda em construção, desestruturado e “pouco” (re)conhecido requer cautela redobrada, como é o caso específico do Brasil.

3.3 Uma concepção de “sociedade civil”

Para a discussão da noção de “sociedade civil” a ser desenvolvida nesse tópico, optamos como matriz teórica os conceitos apresentados em Gramsci (1975, 1978), que concebe a sociedade civil como lugar da *hegemonia*. O contexto de protagonismo das “massas” que caracterizava os anos do pós-guerra revelava, para o autor, a insuficiência do “Estado-força”, apontando o curso da

história ocidental para uma concepção hegemônica que deslocava o centro político para o terreno da sociedade civil.

Conforme descrito em Nogueira (2001a)

[...] a sociedade civil é acima de tudo o terreno no qual uma classe pode pretender-se em Estado, superando sua condição de portadora de interesses econômico-corporativos e adquirindo uma nova “capacidade ético-política” através da transformação progressiva de sua própria consciência e de sua própria inserção societal (p. 121).

Partindo dessa concepção clássica do pensamento gramsciano, ao nos depararmos, na contemporaneidade, com um modo capitalista de produção e de divisão social do trabalho caracterizados por uma profunda fragmentação da sociedade, no presente contexto de reformulação do Estado, a “sociedade civil gramsciana” poderia ser encarada como um ponto de unificação desse tipo de sociedade hoje altamente desarticulada, representando um ideal de fortalecimento do interesse público e dos valores democráticos, constituidora de “hegemonias”, capaz de controlar e direcionar as ações governamentais, além de poder assumir um papel preponderante no campo da contestação política.

Um problema crucial dessa discussão, ao menos no que diz respeito à política de assistência social, seria se poderíamos admitir a novidade da participação da sociedade civil no processo decisório e de implementação desta política como sendo verdadeiramente a constituição de uma *esfera pública* que fosse capaz de rearticular a noção de *espaço público*, não necessariamente como sendo estatal, mas, principalmente, se, ao se incorporar o *controle social* na política de seguridade social brasileira após a Constituição de 1988, tivemos de fato o fortalecimento da sociedade civil na óptica gramsciana de uma “teoria ampliada de Estado”. (GRAMSCI, 1978)

Ainda, se o conceito de *espaço público*, em Arendt (1991), coloca a noção da “publicização” das ações sociais como o ponto em que os interesses representados tornam-se visíveis, ao pensarmos a assistência social no Brasil como política pública, devemos evidenciar o processo de rearticulação do Estado com essa sociedade civil, e, em termos históricos, destacarmos o papel secundário reservado a ela nos períodos recentes, para então tentarmos responder se a assistência social no pós-constituente configura-se efetivamente numa “política”, e se tem de fato um caráter “público”.

Conforme observado por Raichelis (1998), no tocante à incorporação da sociedade civil organizada, e no que diz respeito às diretrizes de descentralização político-institucional da assistência social no Brasil, notamos que:

[...] no processo, combinam-se de modo complexo os âmbitos privados e estatais. Os mecanismos utilizados pelo Estado para a transferência de recursos e de responsabilidade pela execução de programas para a rede de entidades assistenciais não configuram a assistência social nem como política nem como pública (p. 28).

Se partirmos dessa constatação, ainda hoje observáveis no processo de descentralização da política de assistência social no país, ao verificarmos as implementações recentes dos “programas” das Secretarias Nacional e Estaduais de Assistência Social, principalmente a descentralização de recursos via convênios e/ou contratação de serviços junto a organizações sociais privadas, poderemos ingressar em uma segunda temática a respeito da conceituação de sociedade civil: a concepção “liberal” de entendê-la como um “recurso gerencial” de políticas governamentais. Importante ressaltarmos que as modalidades de gestão estabelecidas pelo SUAS viriam ao encontro da superação, em parte, desses problemas.

Bastante difundida no Brasil por Bresser-Pereira e Cunill Grau em diversos ensaios, a idéia de constituição de uma esfera pública “não-estatal” dominou grande parte da discussão teórica sobre a reforma do Estado no Brasil. Pelo menos no tocante à assistência social, a concepção de construção, no país, de um “público não-estatal” como o caminho para a redefinição do Estado e sua rearticulação com a sociedade, tornou-se matriz-teórica central; para esta corrente do pensamento político, muito identificada com os ideais da social-democracia, a sociedade civil estaria situada num espaço “intermediário” entre o Estado e o mercado:

Em outras palavras, estamos supondo a existência de quatro esferas ou formas de propriedade relevantes no capitalismo contemporâneo: a propriedade pública estatal, a pública não-estatal, a corporativa e a privada. A pública estatal detém o poder de Estado e/ou é subordinada ao aparato do Estado; a pública não-estatal está voltada para o interesse público, não tem fins lucrativos, ainda que regida pelo direito privado; a corporativa também não tem fins lucrativos, mas está orientada para defender os interesses de um grupo ou corporação; a privada, finalmente, está voltada para o lucro ou o consumo privado (BRESSER PEREIRA & CUNILL GRAU 1999, p. 17).

Neste aspecto, corre-se o risco de toda a discussão se pautar por um intenso processo de “despolitização” da política. Ao encarmos, no contexto da reforma do Estado no Brasil, a sociedade civil apenas como instrumento de melhoria gerencial de programas governamentais e/ou aperfeiçoamento do controle social, talvez estejamos jogando fora as melhores faculdades que a sociedade civil gramsciana nos poderia oferecer.

Acompanhando-se a trajetória histórica brasileira mais recente, caracterizada pela égide da *modernização conservadora* (LAHUERTA, 1989), as grandes mudanças vão sendo implementadas sem grandes diferenciações estruturais e de práticas sociais. Seria paupérrimo, assim, considerarmos a

redefinição do espaço político no Brasil apenas pelo incremento da participação cidadã por meio do controle social, sem, antes, redefinirmos, com certa precisão, os protagonistas principais que controlariam e atuariam decisivamente na questão do *fundo público* (OLIVEIRA, 1988).

Para além de uma visibilidade pública apregoada por Arendt (1991), esse conceito liberal de sociedade civil deveria ser ampliado de sua visão particularista de restringi-la a ações de atendimento de demandas públicas e fiscalização de governos, pois, ao resumi-la a um “recurso gerencial”, estamos mais do que procedendo a uma corporativização e fragmentação da questão social; estamos instituindo um amplo processo de “desresponsabilização” do Estado. Assim assinala Nogueira (2001a):

Somos protagonistas, no Brasil, de um processo no qual o fortalecimento da sociedade civil coincidiu, em boa medida, com a progressiva generalização de um clima de “despolitização”. Creio estar nessa equação a origem, digamos assim, do problema da disjunção entre o Estado e a sociedade civil (NOGUEIRA, 2001a, p. 122).

Esta idéia de que no Brasil o Estado “não mudou” aprofunda um sentimento de falência da política como mecanismo de superação dos problemas coletivos, dando cada vez mais suporte à constatação de uma “esfera pública” praticamente ausente na histórica formação econômica e social brasileira.

A afirmação da sociedade civil na política de assistência social após a Constituição de 1988 ainda constitui-se em uma “esfinge” a ser decifrada. Não poderemos ficar constantemente amarrados a um certo tipo de “reducionismo” da política: devemos vislumbrar, sim, os avanços na questão técnico-institucional, mas, principalmente, temos de começar a indagar se realmente esse modelo de “descentralização democrática”, que elege a sociedade civil como protagonista

especial, estaria significando de fato um amplo processo de democratização e reformulação estrutural do Estado no tocante à política de assistência social.

Longe de querermos elucidar todos esses questionamentos, este tópico se propõe apenas levantar questionamentos acerca dessa importante “celeuma” colocada hoje para o serviço social brasileiro, em particular, mas que também atinge o pensamento das ciências sociais na contemporaneidade.

3.4 Novo plano político-institucional para a assistência social

Instituída como uma política pública de caráter não-contributivo no âmbito da seguridade social a partir da promulgação da nova Constituição Federal, a assistência social no Brasil vem passando também por profundas mudanças em sua organização político-institucional.

Em seu artigo 203, a Constituição enumera como sendo os objetivos da política de assistência social a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; tenta garantir também amparo às crianças e adolescentes carentes, estimular a promoção da integração ao mercado de trabalho, promover a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e sua integração na vida comunitária.

A atual Constituição também define, no artigo 204, um novo padrão descentralizado de intervenção para a política de assistência social. Somando-se ainda as definições da LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social, Lei Federal nº 8.742, de 7/12/1993, que regulamenta os artigos 203 e 204 da Constituição Federal) e do Plano Nacional de Assistência Social, seriam basicamente cinco os eixos de estruturação das políticas de assistência: a descentralização político-

administrativa, a participação da população na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis de governo, ações integradas às outras políticas sociais, avaliação permanente dos programas sociais, e, finalmente, um processo de coordenação da política envolvendo os três níveis de governo:

A Assistência Social, definida no texto constitucional como política pública da Seguridade Social, foi posteriormente regulamentada pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 – Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, que estabelece princípios doutrinários e organizativos, dentre eles o de descentralização, de democratização, de equidade, de complementaridade entre o poder público e a sociedade, e, ainda, que a Assistência Social deve realizar-se “de forma integrada às demais políticas setoriais, visando ao enfrentamento da pobreza, a garantia dos mínimos sociais, o provimento de condições para atender contingências sociais e a universalização dos direitos sociais”, conforme o parágrafo único do seu art. 2º. (Ministério da Previdência e Assistência Social – SEAS, maio/2001).

Como podemos observar, as grandes mudanças em relação ao período anterior dizem respeito à garantia de espaços públicos institucionalizados de participação da sociedade civil (instituição de Conselhos de Assistência Social nos três níveis de governo) e ao grande enfoque colocado na questão da descentralização democrática da execução da política de assistência social, direcionando-a para um processo de *municipalização* e intensificação de parcerias com entidades sociais, acompanhando a lógica estabelecida também para as demais políticas sociais no Brasil:

Esse é um aspecto central introduzido no modelo de funcionamento das políticas oficiais a partir de então. Trata-se de uma nova relação de parcerias entre Estado e sociedade. É esse aspecto que torna viável, sobretudo no nível local, uma ação mais efetiva da população para interceder junto aos governos para fazer valer os seus direitos e suas necessidades mais imediatas. Essa interação ocorre, do lado do Estado, pela emergência dos municípios e dos estados como atores políticos relevantes na negociação com as instâncias superiores do governo; e pelo lado da sociedade, a emergência dos conselhos, entendidos como identidades sociais atuando em novos espaços institucionalizados

distintos daqueles ocupados por sindicatos, partidos ou ações voluntárias de caráter filantrópico (SCHOLZ, 2002, p. 607).

Contudo, enquanto no plano político-institucional as mudanças estruturais são visíveis e positivas, na efetiva implementação da “nova” política de assistência social esbarramos ainda em velhos problemas.

O que se pode observar, em uma constatação até certo ponto evidente, é que a assistência social no Brasil continuaria apresentando uma trajetória de consolidação pautada por ações fragmentadas no campo prático de sua implementação, que esbarram sempre nas dificuldades políticas e estruturais do Estado brasileiro em universalizar e atender às demandas sociais apresentadas quotidianamente.

Indagamos se a quase totalidade das políticas sociais brasileiras não estaria obedecendo a uma lógica de “falsa” descentralização, evidenciando, por conseguinte, inúmeras contradições de um modelo de reforma do Estado que toma curso no país; em termos institucionais, a política de assistência social apresenta-se atualmente como um modelo social-democrata “modernizador” do Estado e do sistema de proteção social, mas, na prática, poderia talvez estar provocando uma sobrecarga de atribuições aos municípios, muito embora os princípios norteadores do Sistema Único de Assistência Social – SUAS estejam pautados em regras de “pactuação” entre os diferentes níveis de governo, o estabelecimento de três formas de “gestão” da política e mecanismos de “co-financiamento”, conforme veremos mais adiante. Mas a implementação efetiva desses instrumentos normativos, garantidos no plano institucional, ainda demandará um certo tempo e muita vontade política para se tornar realidade em todo o território nacional.

São questionamentos a respeito desse modelo de reforma estatal que deveriam ser mais freqüentes, pois muitas das contradições nesse processo poderão torná-lo bastante desacreditado em um curto espaço de tempo, inibindo-se rapidamente a disposição dos movimentos sociais organizados em continuar seu engajamento na luta pela democratização da política de assistência social do país. Não bastaria, portanto, apenas um avanço no campo normativo-institucional. O que estaria em jogo também seria a própria reconstrução da história cultural e social da política de assistência social brasileira.

Esse sentimento, inclusive, já pôde ser observado de forma incipiente em alguns dos últimos encontros da área. A reversão de alguns dos vieses dessa política de “ampla” reforma do Estado poderia, quem sabe, configurar efetivamente esses novos atores sociais como sujeitos reais de transformação numa oportunidade histórica que vive a política de assistência social, e não apenas lhes reservar o papel de meros coadjuvantes. Seria esse, a nosso ver, um dos maiores desafios do serviço social brasileiro para os dias de hoje, juntamente com o processo de efetiva implementação da proposta do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

3.5 Perspectivas para uma política pública de assistência social

Conforme já pudemos indicar na Introdução de nosso estudo, a crescente vulnerabilidade social de grande parcela da população, as demandas historicamente reprimidas, a crescente falência no mundo dos modelos “clássicos” de proteção social, os processos de consolidação da democracia e universalização dos direitos sociais no país, o enfoque que vem sendo dado à

família e às formas alternativas de complementação de renda, todos esses fatores vêm, há algum tempo, constituindo o pano de fundo para se compreender a assistência social brasileira no pós-Constituinte.

No decorrer do ano de 2001, como base preparatória à III Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília-DF, no mês de dezembro daquele mesmo ano, três eixos para a discussão dos encaminhamentos da assistência social foram trabalhados pelas inúmeras conferências municipais, conferências regionais e estaduais realizadas em todo o território nacional.

Nesses fóruns, envolvendo-se de forma paritária governos, sociedade civil organizada, prestadores de serviços e usuários, os parâmetros de discussão da então denominada “trajetória de avanços e desafios da assistência social no Brasil”, título e tema da Conferência Nacional de 2001, foram esses: a questão do *controle social*, o *financiamento da política de assistência* e a *gestão descentralizada da assistência social*.

De acordo com a documentação produzida nesses encontros, principalmente o “Documento Base para a III Conferência Estadual de Assistência Social” – Conselho Estadual de Assistência Social – CONSEAS-SP (2001), vários elementos ainda continuavam à época pendentes na condução da política de assistência social do país.

Era consensual, conforme descrito no conteúdo da documentação elaborada, que o “controle social” deva ser um processo contínuo e permanente, envolvendo desde a concepção da política, sua implementação e avaliação dos resultados alcançados. O “controle social” teria como objetivo, também, dar suporte a tomadas de decisões políticas quanto a propósitos, ações e alocação de recursos orçamentários, garantir o processo de aprendizagem social,

permitindo refletir sobre a ação, fornecendo resultados quantitativos e qualitativos para a avaliação das ações de assistência social.

Faz-se necessária, também, a atuação do “controle social” no intuito de se tornarem transparentes os serviços e resultados, considerando as opiniões e as reivindicações dos destinatários da política. Esse monitoramento estaria sendo considerado pelos Conselhos Municipais e pelos Gestores da Assistência Social, mas, como afirmava o documento, realizar-se-ia apenas pontualmente, não sendo efetivo e geral a todas as ações da assistência social.

No tocante ao “financiamento” da política de assistência social, o art. 195 da Constituição Federal, no capítulo da Seguridade Social, preconiza que a assistência social deva ser financiada por receitas de concursos de prognósticos, pelo orçamento da seguridade social (rol de contribuições sociais) e que ainda outras fontes poderão ser instituídas para garantirem a manutenção e a expansão das ações de assistência.

Segundo o Documento do CONSEAS-SP (2001), algum tipo de avanço já podia ser verificado na questão do financiamento, mas vários desafios nesse ponto ainda se faziam presentes para uma efetiva consolidação da política. A alocação de recursos orçamentários, de maneira que vinculasse verbas por intermédio dos Fundos Especiais (Fundo Nacional de Assistência Social, Fundos Estaduais de Assistência Social e os Fundos Municipais de Assistência Social), poderia permitir a disponibilização de recursos de acordo com as prioridades levantadas, possibilitando a passagem de um exercício financeiro para outro sem a ocorrência de recolhimento e perda de dotações orçamentárias.

Enfim, constatava-se que tal sistematização do financiamento, via fundos especiais vinculados, nos padrões da Lei Federal nº 4.320/64 (que dispõe sobre

as gestões orçamentária, contábil e financeira da administração pública, e sobre a criação desses fundos especiais), trouxera maior controle e transparência à gestão financeira da assistência social.

Quanto à questão da “gestão da política de assistência social”, que diz respeito mais ao processo de descentralização em curso da política, o referido Documento ainda enfatizava que a Assistência Social vinha, há décadas, sendo marcada por uma trajetória historicamente caracterizada pela caridade e concessão de benesses, tendo muitas vezes um simples viés paternalista de cunho compensatório.

O marco decisivo mais uma vez seria representado pelo novo ordenamento constitucional, mas ainda nos deparávamos com uma situação de grandes indefinições no que dizia respeito à descentralização político-administrativa efetiva da gestão da assistência social no Brasil, não havendo muita clareza com relação ao que seria uma real e efetiva normatização e operacionalização da gestão descentralizada da assistência social, com a ausência inclusive de parâmetros regulatórios na legislação complementar da política, o que se espera agora serem sanados com a instituição na Norma Operacional Básica da Assistência Social, que estabelece as diretrizes para um Sistema Único de Assistência Social.

Após expormos, por intermédio desses dados e discussões do CONSEAS-SP (2001), tanto o reordenamento político-institucional da assistência social quanto sua trajetória histórica mais recente, nota-se, pelo menos sob o olhar destes atores sociais reunidos nos diversos espaços públicos do controle social da política de assistência social, uma política até certo ponto já “municipalizada” e “participativa”, constatamos que, embora tenha havido um consenso sobre

profundas transfigurações para a implementação de uma gestão efetivamente democrática e descentralizada da assistência social, os inúmeros desafios ainda pendentes e apontados constituiriam, certamente, sérios obstáculos à consolidação de fato dessa política pública.

Ao se eleger em grande parte a “sociedade civil” como categoria fundamental nesse processo, constatar-se-ia que a mesma, pelo menos no caso específico da assistência social, tem-se limitado, na maioria das vezes, a funcionar como um “recurso gerencial”; tanto no que diz respeito ao *controle social* (tendo apenas uma função de fiscalização e controle das ações governamentais, pois muito pouco poder de proposição, de tomada de decisões e controle do fundo público preconizados na legislação vem se materializando na realidade dos diversos conselhos), como quando a comunidade organizada é convocada como um “parceiro” do Estado na execução de políticas via *organizações sociais sem fins lucrativos*. Estas muitas vezes se tornam simples coadjuvantes do processo, pois agem como prestadores de serviços contratados via convênios, que precisam complementar suas receitas junto à comunidade local, pois o valor *per capita* repassado a essas entidades sociais por meio dos programas da ação continuada representa muito pouco no custo final dos atendimentos prestados a vários segmentos sociais.

Mas, se realmente tivermos de redirecionar os caminhos da assistência social brasileira, implementando-se de fato o SUAS, ainda haveria tempo para evitarmos sobremaneira um certo tipo de *refilantropização da questão social* (YAZBEK, 1995), que estaria ainda reduzindo a política de assistência social a um mero caráter de benefícios “compensatórios”, em detrimento de um conceito da assistência como sendo um “direito”.

Deveríamos, sobretudo, repensar urgentemente o caráter de nossa sociedade civil como uma esfera pública democrática, um espaço para a revalorização da política e da construção da cidadania, e não simplesmente utilizá-la como um instrumento para a despolitização e “desresponsabilização” do Estado. Que num futuro não muito distante a *sociedade civil* possa ser vista não como um mero instrumento de gestão administrativa com funções fiscalizadoras. Cremos que somente desta maneira poderíamos estar elevando a assistência social, definitivamente, à categoria de política pública.

4. Os programas de transferência de renda do governo federal

“Por que o Governo não cuida?” (J. Guimarães Rosa, *Grande Sertão: Veredas*)

A política de garantia de uma renda social mínima – na forma de programas de transferência de renda monetária às famílias pobres – surge no Brasil apenas na década de 90, a partir da iniciativa de algumas experiências descentralizadas.

Em 1995 o governo municipal de Campinas (SP) seria o pioneiro no país a implementar um *Programa de Renda Mínima* e, no mesmo ano, também teria início o *Programa Bolsa Familiar para Educação e Poupança-Escola* no Distrito Federal.

Iniciava-se, depois, mais precisamente em dezembro daquele ano, o *Programa Municipal de Garantia de Renda Familiar Mínima* em Ribeirão Preto (SP) seguido de propostas similares em outras cidades como Santos (SP), Jundiaí (SP), Boa Vista (RR), Vitória (ES), Salvador (BA) e Belo Horizonte (MG).

O debate brasileiro acerca da renda social mínima, contudo, surgira em 1991 quando da apresentação no Senado Federal de um projeto de lei que propunha a instituição, em âmbito federal, de um Programa de Garantia de Renda Mínima¹⁴. Grande parte da literatura admite ser o início deste debate no Congresso Nacional o incentivador para que alguns municípios – e, no caso, o

¹⁴ Apresentado originalmente pelo Senador Eduardo Matarazzo Suplicy (PT-SP) através do PLS nº 80/91, seria encaminhado à Câmara dos Deputados para a redação final onde recebeu uma nova numeração – Projeto de Lei nº 2.561/92. Não obstante essa iniciativa do Senado Federal seja a primeira proposta de cunho político-institucional, no contexto acadêmico brasileiro duas outras propostas haviam sido apresentadas: Silveira (1975) e Bacha & Unger (1978).

Distrito Federal - saíssem à frente do governo federal na implementação de políticas de garantia de renda.

A partir das experiências inovadoras na área, sobretudo o reconhecimento de uma certa eficácia dos programas do Distrito Federal e da cidade de Campinas (SP), o governo federal criaria em dezembro de 1997 uma *Política de Apoio Financeiro aos Municípios*¹⁵ que instituíssem *Programas de Renda Mínima* associados a ações socioeducativas (NEPP, 1996; SILVA e SILVA, 1997; SPOSATI, 1997; ABRAMOVAY, 1998; SILVA e SILVA *et alli*, 2004).

A lógica presente nessas primeiras ações descentralizadas de garantia de uma renda social mínima seguia, sem exceção, o padrão de uma “bolsa-escola”, exigindo-se, pois, como “contrapartida” do direito ao benefício, a frequência regular à escola das crianças e adolescentes, além de já enfatizarem a família. A esse respeito observava Lavinias (1998) à época:

Na versão presente, os programas de renda mínima pretendem combater a pobreza evitando o trabalho precoce infantil e aumentando o grau de instrução dos mais pobres, em particular dos seus dependentes. A idéia é que a elevação do nível educacional dessas crianças permitirá ampliar sua capacidade futura de geração autônoma de renda, rompendo com o círculo vicioso de reprodução da pobreza. Portanto, são programas, cujos efeitos se farão sentir muito mais no médio e longo prazo, e que têm o inconveniente de excluir, aqui e agora, uma parcela relevante da população pobre em idade adulta (p. 13).

Essa característica dos primeiros programas brasileiros de vincular a renda social mínima com a política de educação, embora num primeiro momento

¹⁵ Autorizada pela Lei nº 9.533/97, esta iniciativa do governo federal objetivava conceder apoio financeiro a programas de garantia de renda mínima instituídos por municípios que não dispunham de recursos orçamentários suficientes para o financiamento integral na implementação do programa. O principal item de focalização era atender os municípios que tivessem uma receita tributária e renda *per capita* inferiores às respectivas médias do estado, e os repasses eram viabilizados mediante convênio firmado com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), sendo a Secretaria ou Órgão de Educação o responsável pela execução do projeto. Há ainda que considerarmos que o Valor do Benefício por Família (VBF) seria financiado parte pela União (50%) e pelo próprio município (50%).

parecesse ser uma medida aceitável e pioneira no país na tentativa de se integrar ações de políticas públicas, na verdade acabavam por restringir o universo potencial de uma política de garantia de renda mais ampla, o que o *Programa Bolsa-Família* vem tentando, de certa forma, corrigir.

Mas, efetivamente, somente podemos falar de uma política "nacional" de renda social mínima no Brasil no momento da instituição do *Programa Nacional do Bolsa-Escola*, criado em 2001 pelo governo FHC, malgrado a iniciativa do programa anterior de apoio financeiro aos municípios na implementação de programas de renda mínima¹⁶.

O *Bolsa-Escola* daria início a outras ações federais na garantia de renda. Sucederam-se o programa *Bolsa-Alimentação* (2001), o *Programa Auxílio-Gás* (2002), o *Bolsa-Renda* (2002) e o *Cartão-Alimentação* (2003). Todos esses programas começaram a passar por um processo de unificação¹⁷ a partir de outubro de 2003, até culminar na instituição efetiva dessa ação, em 2004, com a criação do *Programa Bolsa-Família*, às exceções do *BPC-LOAS* (*Benefício de Prestação Continuada*), do *Programa Agente Jovem* e do *PETI* (*Programa de*

¹⁶ Muito embora a Lei nº 9.533/97 tenha se constituído na primeira ação por parte do governo federal na implementação de uma política de renda social mínima, como a iniciativa dependia necessariamente da propositura de convênio por parte dos municípios, tal programa não logrou tamanha expansão e universalização como o *Bolsa-Escola*, que efetivamente tornaria-se na nossa primeira grande experiência como política de garantia de renda. De acordo com Silva e Silva *et ali* (2004, p. 103), dados oficiais demonstravam a existência de convênios com apenas 1.345 municípios em 2001, estando outros 1.097 aguardando a efetivação de seus contratos para 2002. Eram atendidas 855.217 famílias com um valor médio do benefício de R\$ 38,00 por família.

¹⁷ Caberia aqui indicar também o Projeto de Lei nº 266/2001, de autoria do Senador Eduardo Matarazzo Suplicy (PT-SP) transformado na Lei nº 10.835, de 08 de janeiro de 2004, estabelecendo a partir de 2005 uma "Renda Básica de Cidadania" a todos os brasileiros de forma incondicional, ou seja, sem a exigência de contrapartidas por parte do beneficiário. Por se tratar de uma lei autorizativa, o Poder Executivo até o presente momento não tem efetivado tal propositura. Desse modo, continuaremos a considerar para efeito deste estudo o *Programa Bolsa-Família* como a principal política pública de garantia de uma renda social mínima em curso no país.

Erradicação do Trabalho Infantil). Passaremos agora a uma breve descrição desses programas sociais que foram unificados no *Bolsa-Família*¹⁸.

4.1 O Bolsa-Escola

O *Programa Nacional de Renda Mínima Vinculado à Educação – “Bolsa-Escola”* foi criado em 2001, tendo como objetivo a concessão de benefício monetário mensal às famílias socialmente excluídas em troca da manutenção de suas crianças e adolescentes freqüentando a escola. O programa visava primordialmente ao combate à evasão escolar, em decorrência, em grande parte, do trabalho infantil.

Instituído pela Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001, e regulamentado pelo Decreto nº 3.823, de 28 de maio de 2001, o Bolsa-Escola substituiria o “Programa de Renda Mínima para toda criança na escola (PGRM)”. Conforme anteriormente mencionado, o PGRM (Lei nº 9.533/97) era um programa que dava apoio a iniciativas dos municípios que apresentassem renda tributária e familiar *per capita* inferior à média estadual. Esse programa beneficiava famílias com renda *per capita* inferior a meio salário mínimo e que tivessem filhos ou dependentes de 0 a 14 anos.

Já o programa *Bolsa-Escola*, apresentado como sendo uma política de caráter universal, beneficiava crianças e adolescentes de 6 a 15 anos de idade, que estivessem freqüentando o ensino fundamental regular, integrantes de

¹⁸ A lei que institui a unificação dos programas sociais de transferência de renda prevê um período e regras de transição para que os antigos programas sejam incorporados aos poucos às condições do Bolsa-Família. Mesmo tal migração para o Bolsa-Família não ter sido integralmente concluída até o presente momento, optamos por descrever os respectivos programas frutos da pretendida unificação no *pretérito*, pois decerto que ainda estejam vigorando os seus critérios até a efetivação completa do processo unificador.

famílias com renda *per capita* de até meio salário mínimo. Sob responsabilidade da Secretaria do Programa Nacional de Bolsa-Escola do Ministério da Educação, cada família tinha o direito de receber R\$ 15,00 mensais por criança, tendo no máximo até três filhos beneficiados, totalizando R\$ 45,00 por mês.

O Programa Bolsa-Escola apresenta a maior dimensão quantitativa dos Programas de Transferência de Renda, tanto em relação ao número de famílias e crianças alcançadas como de municípios abrangidos. Quase se poderia dizer que é um Programa universal, em relação à população que se propõe a atingir, não fossem os limites postos pela fixação de cotas para cada município, não alcançando integralmente a população-alvo, e se não fosse a dificuldade que muitos municípios têm para implementar a cota a eles atribuída. Além da pseudo-universalidade do Programa, ressalta-se a impossibilidade do valor irrisório do seu benefício monetário produzir impacto significativo mesmo nas famílias tão pobres por ele atendidas; sobretudo, ressalta-se o quadro de deficiência do Sistema Educacional brasileiro, em termos de possibilidade para atender a todas as crianças em idade escolar e, principalmente, em termos da baixa qualidade do ensino oferecido, quadro em nada alterado com a implantação desse Programa (SILVA e SILVA *et alli*, 2004, p. 106-107).

O programa exigia que a criança tivesse uma frequência mensal mínima à escola de 85%, e os municípios ainda tinham que enviar relatórios a cada três meses ao governo federal informando a respectiva frequência. O repasse do recurso era feito pela União diretamente para mães ou responsáveis através de cartão magnético conectado à rede bancária. Financiado pelo *Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza* (Lei Complementar nº 111/2001), teve como principal gestor, conforme mencionado, o governo federal através do Ministério da Educação. O pagamento dos beneficiários realizava-se nas agências da Caixa Econômica Federal, nos postos de atendimento do “Caixa Aqui” e nas lotéricas.

Todos os municípios brasileiros podiam ser incluídos no *Bolsa-Escola*¹⁹. Para isso, os municípios tinham que assinar um “termo de adesão” e instituir um programa de renda mínima por meio de lei municipal, além de cadastrar e selecionar as famílias beneficiárias. Os municípios que entraram no programa tiveram de desenvolver ações socioeducativas para todas as crianças do ensino fundamental na localidade, e ainda, precisaram criar o *Conselho de Controle Social do Bolsa-Escola*, fiscalizando a frequência dos alunos bolsistas.

4.2 O Bolsa-Alimentação

Lançado em setembro de 2001, o *Bolsa-Alimentação* tinha como finalidade o fortalecimento das ações de combate às carências nutricionais procurando contribuir para a redução da mortalidade infantil e da desnutrição em todo o Brasil.

O Programa, instituído pela Medida Provisória nº 2.206, de 10/08/2001, e regulamentado pelo Decreto nº 3.934, de 20/09/2001, visava à complementação da renda familiar para a melhoria da alimentação e fomento à realização de ações básicas de saúde com enfoque predominantemente preventivo.

Os beneficiários eram crianças de 0 a 6 anos e gestantes que possuísem renda mensal *per capita* inferior a meio salário mínimo. O *Bolsa-Alimentação* era um programa do Ministério da Saúde direcionado às famílias mais pobres com mulheres gestantes, mães que estivessem amamentando seus filhos até 6 meses de idade ou com crianças de 6 meses a 6 anos.

¹⁹ Em apenas 08 meses no ano de 2001 seriam credenciados 5.470 municípios. Até o mês de novembro de 2002 o Programa atendia cerca de 2,5 milhões de famílias (sendo beneficiados 10,7 milhões de crianças e adolescentes com recursos orçamentários da ordem de R\$ 1.277.720.000,00 (SILVA e SILVA *et alli*, 2004, p. 106).

Cada município fazia o cadastramento das famílias a partir dos critérios estabelecidos. Cada família podia receber até três benefícios mensais do programa, ou seja, o valor variava de R\$ 15,00 a R\$ 45,00 por mês. O pagamento também era feito mediante o cartão magnético da Caixa Econômica Federal.

O programa também vinculava as famílias em situação de risco ao Sistema Único de Saúde – SUS, que promove ações básicas de saúde. As famílias beneficiadas com o programa se comprometiam a realizar uma agenda de compromissos em saúde, como pré-natal, vacinação, acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantil, etc.

Em termos de resultados ou possíveis impactos são apontados, pelos formuladores do Programa, entre outros: mais liberdade para a família escolher os alimentos que forem adequados a suas necessidades; melhor qualidade de vida das famílias; incremento das atividades econômicas dos municípios, com geração de renda; incremento de medidas preventivas de saúde com redução da taxa de mortalidade infantil e da prevalência de desnutrição; indução à inclusão social, geração de cidadania e contribuição para o rompimento do ciclo de reprodução da miséria (SILVA e SILVA *et alli*, 2004, p. 109).

O *Bolsa-Alimentação* destinava-se a todos os municípios brasileiros que estivessem habilitados em alguma das formas de gestão estabelecidas pelo SUS, atendendo a certos requisitos. Cada município receberia uma cota do *Bolsa-Alimentação* fixada pelo Ministério da Saúde, com indicação de metas anuais e respectivo montante de recursos. O programa, também financiado pelo *Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza*, atendia até novembro de 2002 o total de 1.403.010 beneficiários num montante de R\$ 115.000.000,00 em recursos orçamentários investidos, sendo atendidos 5.549 municípios brasileiros (SILVA e SILVA *et alli*, 2004, p. 109).

4.3 O Auxílio-Gás

O programa *Auxílio-Gás* foi instituído para compensar as famílias de baixa renda em relação ao aumento do gás de cozinha. Criado em 2002, a partir da edição da Medida Provisória 18/2001, de 28/12/2001 (artigos 5º e 6º) e Decreto nº 4.102, de 24/01/2002, convertida na Lei nº 10.453, de 13/05/2002, o *Auxílio-Gás* tinha a missão de atingir famílias de baixa renda prejudicadas com o fim do subsídio ao preço do gás de cozinha.

Implementado pelo governo federal, por intermédio do Ministério de Minas e Energia, o programa pagava o benefício de R\$ 7,50 mensais, repassados a cada dois meses às famílias cuja renda *per capita* não ultrapassasse meio salário mínimo; ou seja, as famílias cadastradas recebiam a quantia de R\$ 15,00 a cada dois meses.

Para participar do programa e receber o benefício, a família tinha que estar inscrita no *Cadastramento Único para os Programas Sociais do Governo Federal* (Decreto nº 3.877/2001), ou que já recebesse o Bolsa-Escola ou a Bolsa-Alimentação.

Segundo o artigo 2º do Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002, os recursos necessários para o custeio do programa eram oriundos da arrecadação da *Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE*²⁰, incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e o álcool etílico combustível²¹.

²⁰ A CIDE foi instituída pela Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001.

²¹ Conforme mencionado por Silva e Silva *et alli* (2004, p. 111), até novembro de 2002 o programa atendia 8.556.785 famílias, com um desembolso orçamentário da ordem de R\$ 502.139.720,00.

A coordenação, acompanhamento, avaliação e controle das atividades necessárias à execução do programa eram de responsabilidade exclusiva do Ministério de Minas e Energia. A Caixa Econômica Federal atuava como agente operador do programa, com as seguintes obrigações: desenvolvimento de sistemas de processamento de dados para operacionalização, pagamento dos benefícios, organização e operação da logística de pagamento, elaboração de relatórios necessários ao acompanhamento e avaliação da execução do programa, além da confecção e distribuição dos cartões magnéticos necessários ao pagamento do auxílio.

4.4 O Bolsa-Renda

Programa social também criado durante o governo FHC, o *Bolsa-Renda*, que entrou em vigor no dia 8 de agosto de 2001, tinha a finalidade de atender a população atingida pelos efeitos da estiagem, especialmente agricultores familiares, que habitam a região rural do semi-árido que estivesse em estado de calamidade pública ou em situação de emergência reconhecida pelo governo federal.

No programa *Bolsa-Renda*, as atividades para prestar assistência às populações afetadas pela seca, que envolvem as “Ações Emergenciais de Defesa Civil na Região do Semi-Árido”, contaram com a execução do Ministério da Integração Nacional, em articulação com os governos estaduais e municipais, além da Comissão Setorial de Convívio com o Semi-Árido e Inclusão Social no Nordeste do país e norte do Estado de Minas Gerais – CSSA.

Segundo o artigo 2º, da Portaria nº 203, de 8 de agosto de 2001, que foi convertida na Lei nº 10.458, de 14/05/2002, a concessão do benefício do *Bolsa-Renda* ficaria limitado no âmbito estadual a até 50% das famílias rurais residentes no município do semi-árido, e desde que atendessem às seguintes condições:

- a) possuir renda *per capita* inferior a 1/3 do salário mínimo;
- b) manter os dependentes e compreendidos na faixa etária dos 7 até 14 anos matriculados em escolas de 1º e 2º graus;
- c) prestar serviços comunitários indicados pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável – CMDRS.

O artigo 3º da referida Portaria destaca ainda que o número de benefícios por família deveria sofrer limites. Famílias com até quatro membros receberiam apenas um benefício e famílias com mais de quatro integrantes receberiam dois benefícios.

De acordo com a legislação, o benefício do *Bolsa-Renda* devia ser de R\$ 60,00 mensais, sendo seu pagamento efetuado pelo governo federal por intermédio das Agências da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), em cada município. Mas nos cumpre ressaltar que, num segundo momento, o governo reduziu esse valor, pagando no máximo a quantia mensal de R\$ 30,00 por família²².

Considerado um programa “eleitoreiro” pelo novo governo que assumiu em janeiro de 2003, o *Bolsa-Renda* seria suspenso em abril do mesmo ano, logo após a implantação do *Cartão-Alimentação*.

²² Até novembro de 2002, ainda de acordo com Silva e Silva *et alli* (2004, p. 117), foi aplicado o montante de R\$ 332.428.142,00 para o atendimento de 1,5 milhão de famílias em 809 municípios.

4.5 O Cartão-Alimentação

O *Cartão-Alimentação* é uma das ações situadas no campo das políticas específicas que integram o *Programa Fome Zero*, na idéia de complementação dos demais programas de renda mínima descritos anteriormente. Instituído pela Medida Provisória nº 108, de 27 de fevereiro de 2003, depois convertida na Lei 10.689, de junho de 2003, o *Cartão-Alimentação* teria o objetivo de promover a segurança alimentar a todos os brasileiros.

O programa de transferência de renda a famílias carentes em situação de insegurança alimentar, como ficou denominado, incluía famílias com renda familiar mensal *per capita* inferior a meio salário mínimo. O *Cartão-Alimentação* foi inspirado no programa “*Food Stamp*” criado em 1964 nos EUA e que consome atualmente naquele país a cifra de US\$ 18 bilhões (SILVA e SILVA *et alli*, 2004). Lá, como aqui no Brasil, o dinheiro sacado por meio do cartão magnético somente poderia ser usado na compra de determinados alimentos.

O benefício do *Cartão-Alimentação* foi instituído em R\$ 50,00 mensais por família, com duração de até seis meses, prorrogáveis por, no máximo, mais dois períodos de seis meses. Inicialmente, o programa teve prioridade nos municípios da região do semi-árido, grupos populacionais sujeitos à insegurança alimentar como aldeias indígenas em situação de risco, moradores de lixões, acampamentos e assentamentos rurais, e comunidades remanescentes de quilombos²³.

Através de parcerias com estados e municípios e com a sociedade civil, o *Cartão-Alimentação* estava sob a responsabilidade do extinto Ministério de

²³ O Programa atendia até outubro de 2003 um total de 1.070.057 famílias em 1.227 municípios (SILVA e SILVA *et alli*, 2004, p. 115).

Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, agora integrado ao Ministério do Desenvolvimento Social. Assim como os demais programas de transferência de renda, desde outubro de 2003, com o lançamento do programa *Bolsa-Família*, os beneficiários do *Cartão-Alimentação* começaram a ser integrados ao programa unificado.

Importante também ressaltar que o *Cartão-Alimentação*, em sua concepção, compreenderia um conjunto de ações estruturais do *Programa Fome Zero* que conta com ações de Reforma Agrária, Fortalecimento da Agricultura Familiar, Projeto Emergencial de Convivência com o Semi-Árido, Programa de Geração de Emprego, entre outras. Constituir-se-ia, portanto, em uma das ações específicas do *Fome Zero* que, por sua vez, inclui também o programa de Restaurantes Populares, o Programa Nacional de Banco de Alimentos, o Programa de Educação Alimentar e Nutricional, o Programa de Alimentação do Trabalhador, dentre outros.

4.6 O Programa Bolsa-Família: a unificação dos programas sociais de transferência de renda

O *Programa Bolsa-Família*, que iniciou sua implementação em outubro de 2003²⁴, representa a unificação dos programas de transferência de renda do governo federal – Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Cartão-Alimentação e Auxílio-Gás. Esses quatro programas, conforme relatamos anteriormente, funcionavam inteiramente separados uns dos outros, com diferentes cadastros de

²⁴ Instituído pela Medida Provisória nº 132, de 20/10/2003), destinando-se a ações de transferência de renda de acordo com os princípios da *descentralização*, da *intersectorialidade*, da *participação comunitária* e do *controle social*, além de estabelecer responsabilidades para os *três entes da federação brasileira* em seu processo de implementação.

beneficiários e com uma parte significativa das famílias atendidas inscritas em apenas um dos programas²⁵. Com o intuito de garantir mais recursos a toda família e racionalizar o uso dos recursos públicos da área social, o governo federal, no atual mandato, lançou o *Bolsa-Família*²⁶.

4.6.1 As diretrizes gerais do programa

O objetivo do *Bolsa-Família* é conceder proteção integral a todo grupo familiar, e não a alguns de seus membros. Os recursos financeiros oferecidos pelo programa para a complementação da renda familiar visam a estimular as famílias beneficiadas a freqüentar e utilizar os serviços da rede pública de saúde, de educação e de assistência social²⁷:

²⁵ Conforme descrito por Silva e Silva *et alli* (2004), um diagnóstico elaborado pela equipe de transição do governo Lula destacava diversos problemas no tocante à implementação dos programas de transferência de renda existentes, tais como: “existência de programas concorrentes e sobrepostos nos seus objetivos e no seu público-alvo; ausência de uma coordenação geral dos programas com rebatimentos negativos na implementação das ações; ausência de Planejamento gerencial dos programas; falta de estratégia mais ampla que garantisse a autonomização das famílias após o desligamento dos programas; fragmentação dos programas e até competitividade entre os diferentes setores responsáveis por cada um deles; introdução de um elemento inovador no âmbito das Políticas Sociais, que é a transferência de renda independente de contribuição prévia; programas implementados, na sua grande maioria, por um quadro de pessoal que não integra os quadros efetivos dos respectivos setores; relação problemática com os municípios em relação à contrapartida que deve ser oferecida pelas prefeituras; estabelecimento de metas para os programas aquém do número potencial de beneficiários; orçamento alocado insuficiente; identificação de problemas no Cadastro Único (p. 133-134).

²⁶ Conforme justificativa descrita no Relatório de Gestão da SENARC (Secretaria Nacional de Renda de Cidadania), órgão vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (BRASIL, 2005a).

²⁷ Além das já conhecidas “contrapartidas” exigidas das famílias beneficiárias com relação à questão educacional de seus filhos, cabe-nos aqui ressaltar a vinculação do programa aos princípios do Sistema Único de Assistência Social – SUAS e a alguns critérios que abrangem o setor de saúde. Com referência a este último, a Portaria Interministerial nº 2.509, de 18/11/2004, afirma nos parágrafos 1º e 2º de seu artigo 1º que: “caberá ao setor público de saúde a oferta de serviços para o acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantil, da assistência ao pré-natal e ao puerpério, da vacinação, bem como da vigilância alimentar e nutricional de crianças menores de sete anos; as famílias beneficiárias com gestantes, nutrizes e crianças menores de sete anos deverão ser assistidas por uma equipe de saúde da família, por agentes comunitários de saúde ou por unidades básicas de saúde, que proverão os serviços necessários ao cumprimento das ações de responsabilidade da família”.

Portanto, a unificação dos Programas de Transferência de Renda, mediante a criação do Bolsa-Família, situa-se no âmbito da prioridade de combate à fome e à pobreza, representando, no entendimento de seus idealizadores, uma evolução dos Programas de Transferência de Renda, ao incluir a perspectiva da responsabilidade partilhada entre a União, estados e municípios num único programa, representando um passo adiante e importante no campo das Políticas Sociais (Fonseca, 2003) (SILVA E SILVA *et alli*, 2004, p. 136).

A identificação dos beneficiários dos programas Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Cartão-Alimentação e Auxílio-Gás foi feita pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e pela Caixa Econômica Federal, que realizaram uma revisão completa do *Cadastro Único do Programa Bolsa-Família*, cruzando-se os dados referentes à Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) com as informações cadastrais dos programas de transferência de renda.

O MDS promoveu um processo de capacitação de gestores municipais para evitar possíveis distorções contidas no *Cadastro Único*. Até o primeiro semestre de 2005, 3.600 municípios brasileiros haviam participado do respectivo treinamento, sendo 1.700 somente em 2005. Além disso, o governo vem adotando diversas medidas para reforçar a fiscalização do programa, como a criação da *Rede Pública de Fiscalização do Bolsa-Família*, composta pelo Ministério Público, Controladoria Geral da União e Tribunal de Contas da União. No final de 2004, o MDS encaminhou a base atualizada de dados para os municípios, na qual aparecem informações sobre crianças, famílias e escolas. E, ainda em 2004, o governo bloqueou 130 mil cartões do *Bolsa-Família* devido à duplicidade de benefícios ou por não atenderem aos critérios de elegibilidade do programa.

O programa unificado apresenta as seguintes características: proteção à família e não só ao indivíduo; aumento do valor médio dos benefícios pagos;

simplificação da gestão, juntando todos os programas em apenas um; exigência de um maior compromisso (responsabilização) das famílias atendidas; potencialização das ações do governo, articulando-se a União, os estados e municípios.

Para continuarem recebendo o *Bolsa-Família*, as famílias têm algumas responsabilidades, tais como: manter atualizada a carteira de vacinação dos filhos, comprovar a presença dos mesmos na escola, freqüentar as unidades de saúde da rede pública, e também, quando oferecidas, participar de atividades de orientação alimentar e nutricional, de programas de alfabetização, de cursos profissionalizantes, etc.

Desse modo, a autonomização das famílias tenderia a aumentar, como também a perspectiva de crescimento da possibilidade de integração ao mercado de trabalho, ampliando-se a capacidade de geração de renda para seus membros. Tudo isso, se efetivamente consolidado em ações práticas, indicariam reais possibilidades para a melhoria das condições sociais do grupo familiar, provocando-se uma suposta ruptura do círculo vicioso de reprodução da miséria.

O *Bolsa-Família* beneficia dois tipos de famílias: aquelas em situação de extrema pobreza (com renda mensal *per capita* de até R\$ 50,00) e famílias pobres com crianças e jovens entre 0 e 16 anos incompletos (com renda mensal de até R\$ 100,00 *per capita*).

O programa oferece às famílias dois tipos de benefícios, o *fixo* e o *variável*. O valor do fixo é de R\$ 50,00 mensais, independentemente da composição e do número de membros do grupo familiar. O benefício variável, no valor mínimo de R\$ 15,00, concedido às famílias que têm sob sua responsabilidade crianças e adolescentes com até 16 anos incompletos, até o teto de três benefícios por

família, ou seja, R\$ 45,00. As famílias podem acumular o benefício fixo e variável, chegando ao valor máximo de R\$ 95,00 mensais (sendo R\$ 50,00 do benefício fixo mais R\$ 45,00 do benefício variável).

O grande desafio é alcançar a unificação não só de todos os programas federais, mas também dos programas criados por iniciativa de Estados e municípios. Trata-se de um trabalho complexo e que exige extensivas negociações políticas, na medida em que envolve um conjunto amplo de sujeitos (vários ministérios, outros setores federais, estados e municípios) que apresentam interesses particulares e racionalidades próprias, importando também considerar a unificação como mero mecanismo de gestão que deve ser colocado a serviço de um Sistema de Proteção Social universal, capaz de atender todas as pessoas em situação de risco e vulnerabilidade, considerando a multidimensionalidade e o caráter estrutural da pobreza e da fome no Brasil (SILVA E SILVA *et alli*, 2004, p. 137).

Os procedimentos para a inclusão de novas famílias ao programa unificado são os mesmos dos programas anteriores. A inclusão no *Cadastro Único* é uma pré-condição para as famílias participarem. A seleção dos beneficiários entre as famílias cadastradas depende do cumprimento dos critérios de elegibilidade do programa, disponibilidade de vagas no estado/município e, ainda, da *pactuação* entre o governo federal, os governos estaduais e os municípios.

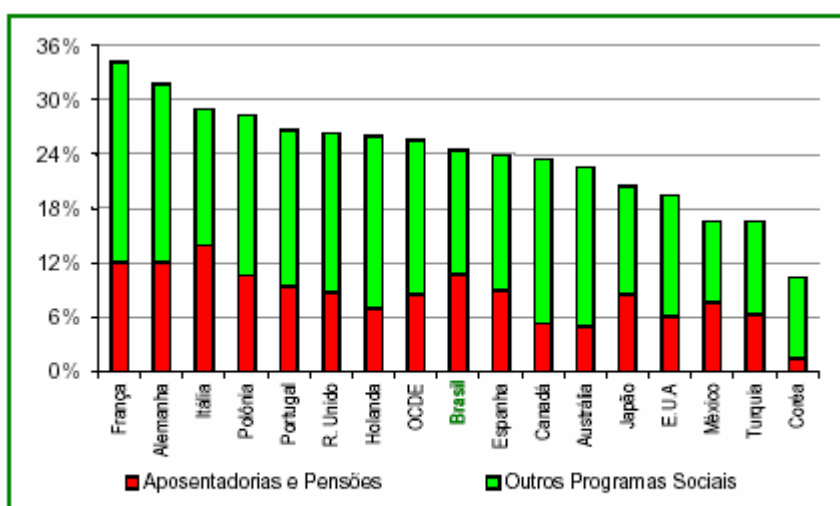
Atualmente o *Bolsa-Família* vem sendo acompanhado pelos Ministérios da Educação, Saúde, Desenvolvimento Social e Combate à Fome. De acordo com o *relatório anual de gestão* da SENARC (BRASIL, 2005a), o governo federal tem a projeção de atingir 11,2 milhões de famílias beneficiadas até o final de 2006, conforme destacaremos mais adiante.

4.7 O orçamento social do governo federal: 2001-2004

Elaborado anualmente pela Secretaria de Política Econômica vinculada ao Ministério da Fazenda desde o ano 2000, o atual *Orçamento Social do Governo Federal 2001-2004* (BRASIL, 2005b) inclui na composição dos gastos sociais federais brasileiros tanto os benefícios da previdência social quanto os demais programas sociais – assistência social, saúde, educação, proteção do trabalhador e geração de emprego, organização agrária, habitação e saneamento básico, benefícios aos servidores federais e Sistema “S”.

O gasto público social brasileiro, como porcentagem do PIB e, ainda, dividindo-se a composição desse gasto separadamente em duas categorias – aposentadorias e pensões/outras programas sociais, apresenta a seguinte composição em comparação a diversos países (BRASIL, 2005b, p. 7):

Gráfico 1 – Gasto Público Social* como Porcentagem do PIB, 2001**



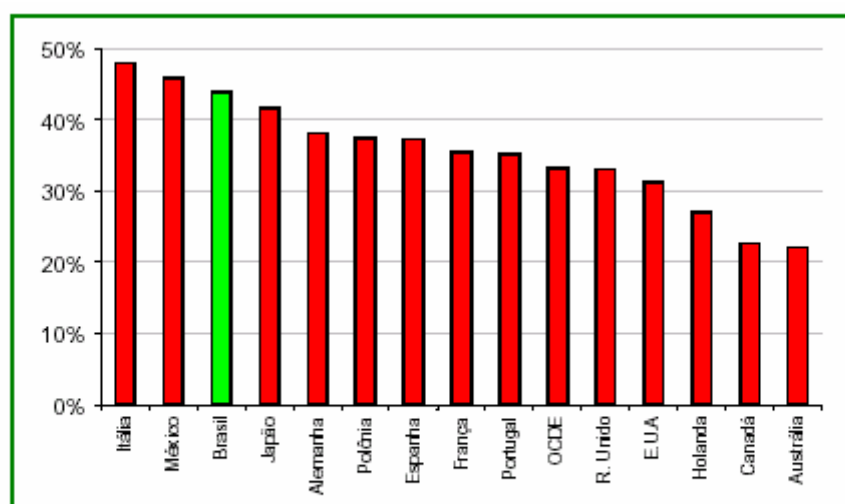
* Combina todos os níveis de governo.

** Os dados para o Brasil referem-se a 2002.

Fonte: *Economic Survey of Brazil 2005*, OCDE. Elaboração SPE/MF.

Conforme pode ser observado com relação ao gasto social brasileiro nos três níveis de governo, nosso orçamento social do setor público atinge um patamar de aproximadamente 24% do PIB para o ano de 2002, sendo que somente os gastos previdenciários já representavam praticamente quase a metade do gasto público social total, como pode ser observado no gráfico abaixo (BRASIL, 2005b, p. 7):

Gráfico 2 – Gasto em Aposentadorias e Pensões Como Porcentagem do Gasto Público Social*, 2001**



* Combina todos os níveis de governo.

** Os dados para o Brasil referem-se a 2002.

Fonte *Economic Survey of Brazil 2005*, OCDE. Elaboração SPE/MF.

Tal composição de nosso gasto social suscita diversas considerações. Uma vez que parcela considerável dos recursos destina-se ao pagamento de aposentadorias e pensões – portanto despesas destinadas às pessoas que vinham contribuindo compulsoriamente ao sistema de seguridade social, uma expansão dos gastos em outros programas sociais, sobretudo nos programas de transferência de renda que não exigem uma contribuição prévia, como é o caso do

Bolsa-Família, estaria contribuindo satisfatoriamente para a universalização dos mínimos sociais no Brasil. Destaca o Ministério da Fazenda que:

No Brasil, o orçamento social do setor público, combinando todos os níveis de governo, corresponde a quase um quarto do PIB. Isso nos coloca emparelhados, em termos de orçamento social como porcentagem do PIB, com a média dos países da OCDE e acima da média dos demais países latino-americanos. A significativa desigualdade de renda observada no Brasil, em conjunto com o ainda elevado nível de pobreza de parcela da nossa população, confere especial importância sobre a alocação de recursos na área social. Em que medida os programas nessa área beneficiam os grupos de menor renda? Em comparação com os países desenvolvidos e países emergentes, quão efetivos são os nossos gastos na redução da desigualdade e da pobreza? (BRASIL, 2005b, p. 01)

A esse respeito também observou Goldani (2004) que:

As estatísticas oficiais mostram que mais de 2/3 das receitas líquidas do governo federal são usados para o financiamento de programas sociais. Entretanto, grande parte do gasto refere-se ao pagamento de aposentadorias e pensões, muitas vezes considerado regressivo. Em 2002, 73% do total das transferências de renda do governo federal foram gastos com aposentadorias e pensões, enquanto 1,5% foi direcionado para o atendimento das famílias pobres através dos Programas de Renda Mínima. [...] O Brasil apresenta uma das estruturas de distribuição de renda mais desiguais de todo o mundo e, mesmo com as transferências governamentais, a situação pouco parece se alterar. Isso é o que sugerem as estimativas sobre o impacto das transferências monetárias e da tributação direta e indireta na distribuição de renda brasileira (p. 212).

Observando-se agora a tabela que se segue, poderemos ter uma noção mais clara acerca da distribuição dos recursos do orçamento social do governo federal por área ou programa governamental (BRASIL, 2005b, p. 5):

Tabela 1 – Orçamento Social do Governo Federal: 2001-2004

R\$ milhões correntes								
Itens	2001	% PIB	2002	% PIB	2003	% PIB	2004	% PIB
A- Gasto Direto	159.742	13,3	181.836	13,5	213.191	13,7	248.848	14,1
1. Previdência Social	105.989	8,8	122.550	9,1	146.226	9,4	168.252	9,6
2. Saúde	21.187	1,8	24.001	1,8	26.524	1,7	31.794	1,8
3. Assistência Social	8.506	0,7	10.245	0,8	12.858	0,8	16.237	0,9
4. Educação e Cultura	8.975	0,7	9.236	0,7	11.087	0,7	13.038	0,7
5. Proteção do Trabalhador	6.904	0,6	7.977	0,6	9.008	0,6	10.130	0,6
6. Organização Agrária	1.331	0,1	1.470	0,1	1.316	0,1	2.382	0,1
7. Habitação e Saneamento	1.897	0,2	1.122	0,1	863	0,1	1.357	0,1
8. Benefícios ao Servidor	2.286	0,2	2.110	0,2	2.453	0,2	2.659	0,2
9. Sistema S	2.667	0,2	3.125	0,2	2.857	0,2	3.000	0,2
B- Renúncias Tributárias	13.446	1,1	16.069	1,2	17.730	1,1	17.819	1,0
C- Empréstimos	3.228	0,3	4.215	0,3	4.779	0,3	5.473	0,3
D- Subsídios Implícitos	279	0,0	341	0,0	510	0,0	384	0,0
E- Ajuste Patrimonial	13.594	1,1	1.248	0,1	700	0,0	8.169	0,5
TOTAL	190.289	15,9	203.709	15,1	236.911	15,2	280.693	16,0

Fonte: MF/SPE/SIAFI Gerencial.

O que notamos é que, muito embora os recursos destinados à *assistência social* tenham praticamente sido dobrados em termos absolutos no período considerado, em termos proporcionais ao PIB não apresenta um avanço ainda significativo (saltando de 0,7% do PIB em 2001 para algo em torno de 0,9% do PIB em 2004). Parte considerável desse montante já corresponde aos R\$ 5,8 bilhões aplicados no programa *Bolsa-Família* em 2004.

Para essa política pública que, a partir da implementação do *Sistema Único de Assistência Social (SUAS)* e do processo de unificação de programas de transferência de renda no *Bolsa-Família* contempla parte substancial da estratégia de *universalização da garantia de uma renda social mínima*, ainda representa muito pouco em termos de recursos orçamentários.

Se o *SUAS* e o *Bolsa-Família* apresentam princípios e diretrizes para uma efetiva reformulação dos padrões de nossa proteção social, tendo avançado inclusive o campo político-institucional da assistência social brasileira, mais uma vez poderíamos estar esbarrando em dificuldades “técnicas” e eminentemente

“econômico-financeiras” do processo decisório de efetivação de uma política universal de alocação de renda e garantia de um mínimo social.

Em relação aos padrões de bem-estar de nossas políticas de transferência de renda, destacam Lavinias & Garson (2003) que:

A alocação fortemente segmentada dos dois tipos de transferências de renda²⁸ ao longo da distribuição decorre justamente da inexistência de benefícios universais destinados a reduzir os diferenciais de bem-estar e renda entre todos os brasileiros, fomentando a igualdade e a equidade. Se fosse diferente, teríamos outras transferências diretas de renda com volume digno de expressão [...] Esse diagnóstico, contudo, é amplamente conhecido e reiterado por estudos como o da CEPAL que muito propriamente destaca acerca da América Latina: “a alta vulnerabilidade social não está associada unicamente ao atraso tecnológico, à pobreza ou à densa concentração de renda, mas à ausência de políticas sociais universais” (p. 7).

Na tabela a seguir podemos observar as quatro categorias de transferências diretas de renda do governo federal brasileiro no período 2001-2004 (BRASIL, 2005b, p. 32):

²⁸ A esse respeito, Lavinias & Garson (2003) dividem as transferências diretas de renda em benefícios contributivos e não-contributivos.

Tabela 2 – Transferências Diretas de Renda

R\$ milhões correntes

Itens	2001	% Total	2002	% Total	2003	% Total	2004	% Total
1) Contributivas sem Critério de Renda	103.205	88,5	119.457	87,8	143.157	87,0	165.291	86,4
Aposentadorias e Pensões (previdenciárias e acidentárias)	70.840	60,7	81.652	60,0	98.280	59,8	113.573	59,4
- Urbano	56.291	48,3	64.720	47,5	77.678	47,2	90.012	47,1
- Rural	14.549	12,5	16.931	12,4	20.602	12,5	23.561	12,3
Salário Maternidade	531	0,5	658	0,5	663	0,4	145	0,1
Auxílio Doença (previdenciário e acidentário)	3.215	2,8	4.774	3,5	7.063	4,3	10.549	5,5
Outros (RGPS)	516	0,4	692	0,5	902	0,5	1.177	0,6
Aposentadorias e Pensões do RJU	28.104	24,1	31.680	23,3	36.248	22,0	39.847	20,8
2) Contributivas com Critério de Renda	6.905	5,9	8.316	6,1	10.210	6,2	11.526	6,0
Seguro-Desemprego	4.903	4,2	5.808	4,3	6.758	4,1	7.276	3,8
Abono Salarial	896	0,8	1.300	1,0	1.806	1,1	2.298	1,2
Salário Família	1.106	0,9	1.208	0,9	1.647	1,0	1.952	1,0
3) Não Contributivas com Critério de Renda (Assistência)	6.103	5,2	7.898	5,8	10.266	6,2	13.477	7,0
Benefício de Prestação Continuada - LOAS	2.694	2,3	3.428	2,5	4.533	2,8	5.776	3,0
Renda Mensal Vitalícia	1.695	1,5	1.744	1,3	1.870	1,1	1.846	1,0
Bolsa Família	1.531	1,3	2.408	1,8	3.444	2,1	5.799	3,0
- Auxílio-Gás	-	-	651	0,5	838	0,5	-	-
- Bolsa-Alimentação	-	-	152	0,1	360	0,2	-	-
- Bolsa Escola	1.531	1,3	1.605	1,2	1.614	1,0	-	-
- Cartão Alimentação	-	-	-	-	633	0,4	-	-
Bolsa Criança-Cidadã - PETI	164	0,1	275	0,2	272	0,2	-	-
Bolsa para Jovens de 15 a 17 Anos	19	0,0	43	0,0	44	0,0	55	0,0
Bolsa Renda	-	-	-	-	103	0,1	-	-
4) Não Contributivas sem Critério de Renda	399	0,3	446	0,3	830	0,5	919	0,5
Bolsas de Estudo	399	0,3	446	0,3	830	0,5	919	0,5
TOTAL	116.612	100,0	136.117	100,0	164.463	100,0	191.213	100,0

Esta tabela demonstra um aumento da participação relativa das transferências diretas do governo federal de caráter não-contributivo com critério de renda, todas situadas no campo da assistência social. Tal elevação no montante de recursos aplicados, contudo, ainda preserva uma fatia extremamente considerável (92,4%) dos gastos sociais contributivos de nossa seguridade social no ano de 2004.

Os programas de transferência de renda unificados no *Bolsa-Família* representam apenas 3,0% do total empenhado das transferências diretas de renda do governo federal em 2004, um patamar ainda muito baixo se considerarmos os objetivos explicitados na *Política Nacional de Assistência Social* (2004). Esses dados evidenciam novamente a necessidade de repensarmos o financiamento da assistência social para além do orçamento da seguridade social,

já bastante comprometido com o custeio dos gastos previdenciários (que apresentam anualmente déficits crescentes), além da vinculação constitucional desse orçamento também com o custeio da política de saúde.

É por essa razão que na próxima e última seção deste trabalho apresentamos os princípios do sistema único de assistência social, juntamente com as diretrizes da atual Política Nacional de Assistência Social. Procuramos condensar as idéias gerais traçadas nesses dois instrumentos político-institucionais para, mais adiante, à luz dos dados e metas do Programa Bolsa-Família, indicarmos uma dada tendência de universalização no atendimento das famílias que se encontram em situação de pobreza no país.

5. Os princípios do Sistema Único de Assistência Social: o sistema de proteção social brasileiro rumo à universalização da renda social mínima

“A construção do Estado nacional é um processo sempre inacabado, no qual vão sendo desenhadas as relações de poder na institucionalidade do aparato administrativo, seja ele voltado para a implementação do projeto econômico, seja ainda responsável pela reprodução da força de trabalho e incorporador das demandas políticas dos grupos subalternos. A opção por um dado formato de política social, que se cristaliza na combinação de modelos distintos para diferentes segmentos dos trabalhadores, indica o lugar que cada um deles ocupa em uma dada correlação de forças, além das tendências internacionalmente preponderantes. Ainda que toda política social traga embutido um modelo de integração social, diferentes modelos de proteção social implicam diferentes formatos de integração e, portanto, distintos projetos societários” (FLEURY, 2005, p. 450).

Procedendo-se a uma análise com base em dados coletados em diversos relatórios de gestão das Secretarias Nacionais do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, pretendemos correlacioná-los com os apontamentos teóricos que levantamos nos capítulos anteriores visando à confrontação com a hipótese central da pesquisa por nós apontada no início da investigação: “evidenciar que a continuidade desse processo mais recente de implementação de políticas de ‘mínimos sociais’ (por meio dos programas de transferência de renda unificados recentemente no *Programa Bolsa-Família* – Lei Federal nº

10.836/2004)²⁹, com sua universalização via política de assistência social, constitui-se na estratégia política mais efetiva para uma garantia irrestrita dos direitos sociais no Brasil” e, conseqüentemente, o caminho mais viável para uma reforma dos padrões da seguridade social brasileira.

5.1 A Política Nacional de Assistência Social na perspectiva do Sistema Único de Assistência Social

O que se pretende neste subitem é procedermos a uma prévia análise da *Política Nacional de Assistência Social (2004)* proposta pela Secretaria Nacional de Assistência Social - SNAS, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Tal Plano Nacional tem como princípios norteadores da política pública de assistência social três frentes de atuação na defesa da inclusão e dos direitos sociais: *direito à renda, segurança alimentar e assistência social* (BRASIL, 2004). Nas palavras de Sousa (2004):

Desta forma, a Política Nacional de Assistência Social ora apresentada expressa o conteúdo da Assistência Social no Sistema de Proteção Social Brasileiro no âmbito da Seguridade Social. Busca transformar em ações diretas os pressupostos da Constituição Federal de 1988 e da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, por meio de definições, de princípios e de diretrizes que nortearão sua implementação, cumprindo nova agenda para a cidadania no Brasil (p. 04).

²⁹ Por questões metodológicas estaremos centrando nossa análise apenas no Programa Bolsa-Família, não considerando neste trabalho outros Programas de Transferência de Renda como é o caso do PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil), o BPC-LOAS (Benefício de Prestação Continuada) e o Programa Agente Jovem. Dada a natureza específica destes três programas de transferência de renda do Governo Federal, acreditamos ser o Bolsa-Família um programa que contempla todas as características de uma política pública de renda social mínima, e um enfoque no mesmo irá ao encontro de nossa análise teórica desenvolvida neste estudo.

Dentre os vários objetivos descritos pela referida Política Nacional de Assistência Social estaria basicamente a definitiva regulamentação do Parágrafo único do artigo 2º, e artigos 3º e 6º da LOAS, avançando-se rumo à consolidação dos princípios do Sistema Único de Assistência Social. Conforme podemos observar, diz a LOAS que:

Art. 2º - Parágrafo único. A assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, visando ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais.

Art. 3º - Consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas que prestam, sem fins lucrativos, atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de seus direitos.

Art. 6º - As ações na área de assistência social são organizadas em sistema descentralizado e participativo, constituído pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas por esta lei, que articule meios, esforços e recursos, e por um conjunto de instâncias deliberativas compostas pelos diversos setores envolvidos na área.

A partir de uma análise situacional da composição socioeconômica da população brasileira, a PNAS (2004) elege como matrizes de interpretação do contexto social brasileiro três categorias: relacionar as pessoas a seus **territórios**, a **unidade sócio-familiar** como referência e a **dinâmica social** das populações. Estas categorias analíticas permitiriam, pois, examinarmos a realidade social com base no cotidiano de vida das pessoas e nas necessidades e recursos de cada núcleo/domicílio, onde riscos e vulnerabilidades sociais se constituem:

A Política Nacional de Assistência Social se configura necessariamente na perspectiva socioterritorial, tendo os mais de 5.500 municípios brasileiros como suas referências privilegiadas de análise, pois se trata de uma política pública, cujas intervenções se dão essencialmente nas capilaridades dos territórios. Essa característica peculiar da política tem exigido cada vez mais um reconhecimento da dinâmica que se processa no cotidiano das populações (BRASIL, 2004, p. 8).

A PNAS (2004) toma como base para o levantamento estatístico dos dados de caracterização geral da população brasileira as informações do Censo Demográfico de 2000 e a Síntese de Indicadores Sociais – 2003, elaborados a partir da PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2002, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e também o Atlas do Desenvolvimento Humano de 2002 (Pnud/ONU)³⁰.

Consideram-se os seguintes grupos para a classificação dos municípios brasileiros, de acordo com a descrição da PNAS (2004):

- municípios pequenos 1: com população até 20.000 habitantes;
- municípios pequenos 2: com população entre 20.001 a 50.000 habitantes;
- municípios médios: com população entre 50.001 a 100.000 habitantes;
- municípios grandes: com população entre 100.001 a 900.000 habitantes;
- metrópoles: com população superior a 900.000 habitantes.

A Política Nacional destaca que a dinâmica populacional constitui-se em um fator determinante na análise dos espaços urbanos brasileiros como agentes de produção e reprodução de desigualdades sociais, ao expor famílias e indivíduos a situações de *vulnerabilidade e risco sociais* tais como a *precarização das condições de vida e trabalho, insegurança urbana e fragilização das teias de*

³⁰ Também por questões metodológicas estaremos utilizando para este estudo os mesmos dados apresentados na PNAS (2004), pois os dados sobre os programas de transferência de renda coletados junto a diversos relatórios de gestão do governo federal cruzam informações destes programas com os dados sócio-econômicos descritos no diagnóstico situacional da Política Nacional de Assistência Social (2004).

relações sociais. Destacam-se nesse processo as altas taxas de urbanização do país verificadas especialmente nos municípios maiores.

Conforme apontado na PNAS (BRASIL, 2004, p. 10):

Tabela 3 – Total de Habitantes pelo porte dos municípios brasileiros

Classificação dos municípios segundo total de habitantes						
Classificação dos municípios	Total de municípios	População total	População rural	População Urbana	% rural	% urbano
pequenos I (até 20.000 hab)	4.018	33.437.404	15.022.174	18.415.230	44,93	55,07
Pequenos II (de 20.001 a 50.000 hab)	964	28.832.600	9.734.706	19.097.894	33,76	66,24
médios (de 50.001 a 100.000 hab)	301	20.928.128	3.940.021	16.988.107	18,83	81,17
Grandes (de 100.001 a 900.000 hab)	209	50.321.723	2.332.987	47.988.736	4,64	95,36
metrópoles (mais de 900.000 hab)	15	36.279.315	815.323	35.463.992	2,25	97,75
TOTAL	5.507	169.799.170	31.845.211	137.953.959	18,75	81,25

Fonte: IBGE, 2000, Atlas do Desenvolvimento Humano, 2002. (*) Embora o número de municípios oficialmente divulgado pelo IBGE seja 5.561, o Atlas do Desenvolvimento Humano trabalhou com um universo de 5.509 municípios por razões metodológicas.

Os dados demográficos brasileiros demonstrados acima sugerem que o *planejamento social da política de assistência*, ao incorporar o princípio de *territorialização* preconizado pelo SUAS, deve atentar às particularidades de cada município na composição da ocupação e *reprodução social de seu espaço* (urbano e rural) e nas disparidades da *atenção social básica* exigida para cada uma das localidades, mesmo porque, em um mesmo município, como é o caso das grandes metrópoles, a *desigualdade social* e a *reprodução de riscos e vulnerabilidade sociais* possuem muitas vezes um recorte de cunho *socioterritorial* (SANTOS, 1994). Atenta a PNAS (2004) para esse fenômeno:

Seguindo a análise demográfica por município, vale notar que embora a tendência de urbanização se verifique na média das regiões brasileiras, a sua distribuição entre os municípios apresenta um comportamento diferenciado, considerando o porte populacional. Além do fato dos municípios de porte pequeno 1 (até 20.000 habitantes) apresentarem ainda 45% de sua população vivendo em áreas rurais, vale lembrar também que estes municípios representam 73% dos municípios

brasileiros, ou seja, a grande maioria das cidades brasileiras caracteriza-se como de pequeno porte. Em contraponto, apenas 3% da população das metrópoles encontram-se em áreas consideradas rurais, ficando 97% dos seus moradores na zona urbana. Estas nuances demográficas apontam a necessidade dos Centros de Referência de Assistência Social considerarem as dinâmicas internas que cada tipo de município, face à natureza de sua concentração populacional aliada às condições socioeconômicas (BRASIL, 2004, p. 10).

Em relação aos indicadores de desigualdade social, o Brasil ocupa uma das piores posições se comparado a outros países. De acordo com o Instituto de Economia Aplicada – IPEA, em 2002, os 50% mais pobres detinham apenas 14,4% da renda nacional, enquanto os mais ricos (1%) abocanhavam sozinhos 13,5% de toda a renda do país. As tabelas a seguir podem dar-nos uma visão mais clara acerca da *exclusão social*³¹ brasileira de acordo com o porte dos municípios, conforme relatado pela PNAS (BRASIL, 2004, p. 11):

³¹ A linha de indigência refere-se às pessoas que vivem com uma renda *per capita* inferior a $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo, enquanto que a linha de pobreza é definida para aquelas pessoas que percebem um renda *per capita* inferior a $\frac{1}{2}$ salário-mínimo.

Tabela 4 – Total de Indigentes de acordo com o porte dos municípios brasileiros

**Concentração da indigência nos grupos de municípios classificados pela população
– 2000 –**

Municípios classificados pela população	Total de municípios	População total	População vivendo com renda per capita abaixo da linha de indigência	Média de população vivendo com renda per capita abaixo da linha de indigência em cada município	Percentagem vivendo com renda per capita abaixo da linha de indigência
pequenos I (até 20.000 hab)	4.018	33.437.404	9.160.084	2.280	27,39
pequenos II (de 20.001 a 50.000 hab)	964	28.832.600	7.554.345	7.836	26,20
médios (de 50.001 a 100.000 hab)	301	20.928.128	3.564.858	11.843	17,03
grandes (de 100.001 a 900.000 hab)	209	50.321.723	5.012.177	23.982	9,96
metrópoles (mais de 900.000 hab)	15	36.279.315	2.744.692	182.979	7,57
TOTAL	5.507	169.799.170	28.036.157	5.091	16,51

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano, 2002.

Já em relação ao número de pobres pelo porte dos municípios brasileiros temos que:

Tabela 5 – Total de Pobres de acordo com o porte dos municípios brasileiros

**Concentração da pobreza nos grupos de municípios classificados pela população
– 2000 –**

Municípios classificados pela população	Total de municípios	População total	População vivendo com renda per capita abaixo da linha de pobreza	Média População vivendo com renda per capita abaixo da linha de pobreza em cada município	Percentagem vivendo com renda per capita abaixo da linha de pobreza
pequenos I (até 20.000 hab)	4.018	33.437.404	16.673.196	4.150	49,86
pequenos II (de 20.001 a 50.000 hab)	964	28.832.600	13.696.633	14.208	47,50
médios (de 50.001 a 100.000 hab)	301	20.928.128	7.380.022	24.518	35,26
grandes (de 100.001 a 900.000 hab)	209	50.321.723	11.852.368	56.710	23,55
metrópoles (mais de 900.000 hab)	15	36.279.315	6.419.325	427.955	17,69
TOTAL	5.507	169.799.170	56.021.544	10.173	32,99

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano, 2002.

O que podemos observar em relação aos dados apresentados nas duas tabelas anteriores é que, em termos percentuais, o grau de pobreza e indigência é mais elevado nos municípios de pequeno porte, porém em valores absolutos,

embora os pequenos municípios continuem a concentrar essa população pobre, o fato desse contingente populacional excluído socialmente estar distribuído em mais de 4.000 municípios indica uma maior dispersão na concentração da pobreza, fenômeno inverso com relação aos grandes centros, quando a concentração da população em situação de vulnerabilidade social é muito maior.

Constitui-se aqui mais uma importante evidência para se considerar o fator *socioterritorial* na elaboração e implementação das políticas de assistência social.

De acordo com Haesbaert (1997), o *território* pode ser entendido como:

[...] o produto de uma relação desigual de forças, envolvendo o domínio ou controle político do espaço e sua apropriação, simbólica. (...) Dessa forma, podemos afirmar que o território é um espaço sobre/por meio do qual: se exerce um controle, um poder, politicamente estruturado/estruturante (daí o papel fundamental de um de seus elementos, a fronteira); estabelece-se uma apropriação simbólica, ou seja, relações sociais produzem ou fortalecem uma identidade utilizando como referência fundamental o espaço (p. 61-62).

Agregando-se os dados apresentados chegamos a conclusões bastante reveladoras. Das vinte e oito milhões de pessoas vivendo no Brasil abaixo da linha de indigência, em 2002, aproximadamente 59,61% (16,714 mil) encontravam-se nos municípios com até 50 mil habitantes (um conjunto de 4.982 municípios ou 90,46% dos 5.507 considerados no referido estudo do Atlas do Desenvolvimento Humano em 2002). Por sua vez, apenas 9,78% dos indigentes brasileiros concentravam-se nas metrópoles brasileiras, aquelas com mais de 900 mil habitantes. Se somarmos a população indigente das grandes metrópoles àquela encontrada nos grandes municípios (de até 900 mil habitantes), esse percentual chega a 27,66%.

Esses dados demonstram a importância de o SUAS prever como estratégia de enfrentamento da pobreza no país, no tocante à *descentralização político-administrativa* e à *territorialização*, a questão do *co-financiamento* na implementação dos *direitos socioassistenciais* como uma responsabilidade pactuada por todos os entes federativos, dada a baixa capacidade de arrecadação de receita tributária própria dos pequenos municípios onde se concentra o maior número de pessoas *vulneráveis socialmente*:

De acordo com o artigo 28 da LOAS, o financiamento dos serviços, programas, projetos e benefícios far-se-á com os recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, das demais contribuições sociais previstas no art. 195 da Constituição Federal, além daqueles que compõem o Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS. O parágrafo 1º desse artigo estabelece que cabe ao órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social gerir o Fundo de Assistência Social – FNAS, sob a orientação e controle do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. Reforça-se, com esse artigo, a idéia do co-financiamento, destacando-se, nos artigos 12 e 19, as competências da União no Sistema Descentralizado e Participativo nesse processo de financiamento.

[...] O co-financiamento deve ser definido com base na divisão de competências entre as esferas de governo, ou seja, com base na gestão da política de assistência social em todo o país, operada em co-responsabilidade e levando em consideração o porte dos municípios e a complexidade dos serviços. O co-financiamento deve ser desenhado a partir dessa definição, considerando a relação entre o financiamento e a gestão e respeitando as diversidades regionais e definindo as responsabilidades de municípios, estados e governo federal (BRASIL, 2005, p. 43-44).

Podemos ainda observar que das 56.021.544 pessoas (32,99% da população brasileira) vivendo abaixo da linha da pobreza, 28.036.157 delas ou praticamente a metade, encontram-se na faixa de concentração da indigência. O benefício médio repassado pelo Bolsa-Família girando em torno de R\$ 66,00 ao mês provoca, certamente, um impacto significativo na renda dessas famílias.

Com esse breve relato acerca da “análise situacional” descrita pela atual Política Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2004), procuramos elaborar a seguir um quadro-síntese contendo os principais objetivos traçados para a assistência social nesse momento de implementação da Norma Operacional Básica do SUAS. Estamos incorporando também as concepções que a atual gestão governamental, após a deliberação do CNAS, coloca nas diretrizes de efetivação dos princípios fundamentadores da Lei Orgânica da Assistência Social.

Quadro 6 - A Política Nacional de Assistência Social (2004)

Tópicos	Princípio e Diretrizes	Detalhamento	Finalidades
Análise Situacional	A partir da identificação da Assistência Social como política pública de proteção social de caráter universal é necessário para efeito de exame da realidade considerar 3 aspectos: as pessoas, o meio circundante, e principalmente a família; Reconhecimento da dinâmica no cotidiano das populações.	Confrontar dados gerais do país com as realidades municipais para uma análise situacional. Perspectiva Sócio-territorial para efeito de análise, tendo como referência primordial o município. Aspectos considerados: • Demográficos: taxa de urbanização, crescimento relativo da população, expectativa de vida, etc; • Família e indivíduos: crescimento da participação da mulher como referência da família; • Proteção Integral a crianças, adolescentes e jovens no que tange à escolaridade, trabalho e saúde; • Eqüidade: idosos; deficientes; moradores de rua, indígenas; adolescentes em conflito com a lei e quilombolas; gasto da assistência social na esfera pública e na distribuição dos seus recursos.	Identificar quem, onde e em que situações estão os cidadãos demandatários de serviços e atenção de assistência social.

...continuação do Quadro 6

Tópicos	Princípio e Diretrizes	Detalhamento	Finalidades
Política Pública de Assistência Social	Inclusão da Assistência Social no âmbito da Seguridade Social; Consonância com o disposto na LOAS, capítulo II, seção I, art. 4º ; A organização da Assistência Social baseia-se na descentralização política e administrativa, na participação popular, na primazia da responsabilidade do Estado referente à condução da política de assistência social, na centralidade sócio-familiar para atuação	Critérios da classificação das proteções afiançadas pela Assistência Social: condições materiais de existência (renda, escolaridade, idade, moradia etc.) e vínculos afetivos (discriminações por gênero, por deficiências, abandono familiar etc.). • Proteção Social Básica: prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de serviços e programas de acolhimento e socialização de famílias e indivíduos. A execução articulada com políticas locais cabe aos CRAS e a outras unidades básicas e públicas; • Proteção Social Especial: intervenção em problemas específicos, considerando fatores sócio-econômicos e particularidades do contexto cultural. Destina-se a pessoas e famílias em situação de risco decorrente de abandono, de maus-tratos físicos ou psíquicos. Atendimento compartilhado com o Poder Judiciário, Ministério Público, e outras esferas do poder Executivo; • Proteção Social Especial de Média Complexidade: destinada a famílias e indivíduos que tiveram direitos violados e mantêm vínculos familiar e comunitário; • Proteção Social de Alta Complexidade: proteção integral a famílias e indivíduos que estão sem referência, ou em situação de ameaça.	Prover serviços e benefícios; desenvolver projetos e favorecer o acesso a bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais àqueles que precisam. Garantir sustentabilidade dos serviços assistenciais;

...continuação do Quadro 6

Tópicos	Princípio e Diretrizes	Detalhamento	Finalidades
Gestão da PNAS na perspectiva do SUAS	O SUAS define, organiza, e regula no território nacional a rede de serviços socioassistenciais, baseando-se no território e principalmente na família e em seus membros. São pressupostos ainda a gestão compartilhada, a definição de competências e o co-financiamento da União, dos Estados e dos Municípios. Materializar o conteúdo da LOAS, normatizar padrões de serviços, qualidade, elaborar indicadores e avaliar resultados	Elementos essenciais e imprescindíveis para implantação da política de assistência social: • Matricialidade Sócio-Familiar: reconhecimento da família como sujeito de direitos na CF de 1988, do ECA e da LOAS e do Estatuto do Idoso, e percepção de que a família brasileira está submetida a fortes pressões de exclusão e transformação sócio-econômica merecedoras de atenção primordial; • Descentralização político-administrativa e Territorialização: atuação articulada das três esferas de governo, baseando-se no território; • Novas bases para a relação entre Estado e a Sociedade Civil: cabe ao Estado coordenar a articulação entre setores da sociedade civil, da administração pública e de segmentos empresariais, criando espaços e favorecendo a discussão de ações socioassistenciais; • Financiamento: repasse direto aos destinatários e a programas e serviços, graças à estrutura de co-financiamento descentralizada representada pelos Fundos de Assistência Social nas três esferas de governo; • Controle Social: mecanismo democrático que se efetiva por meio da participação popular no processo de gestão administrativa descentralizada. Espaços privilegiados: conferências e conselhos; • Recursos Humanos: necessidade de definição e estruturação de ocupações desempenhadas no âmbito da assistência social, considerando a capacitação de seus trabalhadores como viabilizadores de direito; desenvolvimento de planos de carreira e capacitação continuada; • Informação: elaboração e implantação de um sistema de captação, monitoramento e avaliação de dados pertinentes à implantação do SUAS que envolva esforços do Governo Federal, dos Estados e dos Municípios.	Estender e universalizar a proteção social por meio de serviços de política de assistência social. Assegurar a proteção social: a sobrevivência, o direito ao convívio e de acolhida. Difundir aos usuários os conhecimentos dos direitos socioassistenciais.

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (BRASIL, 2004)

Conforme podemos observar no Quadro 6, ao procurar identificar os demandatários da política de assistência social, os instrumentos de diagnóstico das situações de vulnerabilidade social contidos na PNAS, numa perspectiva *socioterritorial*, levam em consideração diversos aspectos para o mapeamento da realidade sócio-econômica.

Ainda, no tocante aos critérios de elegibilidade à proteção social garantida pela política pública de assistência social, nos parâmetros da LOAS, tanto as “condições materiais de existência” quanto os “vínculos afetivos” são levados em conta no momento da definição da modalidade de intervenção requerida pelos potenciais usuários da assistência social: proteção social básica, proteção social especial de média complexidade e proteção social especial de alta complexidade.

No que diz respeito à gestão da Política Nacional de Assistência Social, ao contemplar os princípios do SUAS, a mesma busca a expansão e universalização da proteção social por intermédio da política de assistência social. Para tanto, elege como elementos primordiais para a gestão da política a questão da *matricialidade sócio-familiar*, os princípios da *descentralização político-administrativa* e da *territorialização*, estabelece novas diretrizes para a relação *Estado/sociedade civil*, normatiza o processo de *financiamento* da assistência social, democratiza o *controle social*, busca definir e indicar novas propostas e procedimentos para a atuação dos *recursos humanos* que atuam na área e, por fim, pensa em uma estratégia de se consolidar instrumentos de *informação* e *monitoramento* das ações socioassistenciais visando à implementação de um contínuo processo de *avaliação* da política de assistência social em todo o território nacional.

5.2 Os princípios norteadores do SUAS – Sistema Único de Assistência Social

Objetivando consolidar o denominado *Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social* instituído pela Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, com vistas a uma efetiva regulamentação e implementação institucional da política pública de assistência social no Brasil, a IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003, procedeu à deliberação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS que resultaria na presente Norma Operacional Básica do SUAS – 01/2005, em cumprimento à Resolução nº 27/2005 do Conselho Nacional de Assistência Social.

De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome,

A presente Norma Operacional consagra os eixos estruturantes para a realização do pacto a ser realizado entre os três entes federados e as instâncias de articulação, pactuação e deliberação, visando à implementação e consolidação do Sistema Único de Assistência Social no Brasil. [...] Afiançar a proteção social, do campo socioassistencial, para os brasileiros e brasileiras que dela necessitam é uma decisão deste governo que deve se efetivar em um amplo e significativo processo participativo e democrático integrando todos os setores que constroem a política de assistência social: gestores, trabalhadores, conselheiros, usuários, entidades parceiras e sociedade em geral (BRASIL, 2005, p. 03).

Em termos históricos, a NOB/97 da Assistência Social (Resolução nº 204, de 04/12/97, do CNAS) foi a primeira Norma Operacional que conceituou o *sistema descentralizado e participativo da assistência social* preconizado pela LOAS. Esta Norma explicitava os princípios norteadores da descentralização,

ampliava o âmbito das competências dos estados e municípios na gestão da política e, ainda, propunha a criação da Comissão Intergestores Tripartite – CIT (com representantes dos três níveis de governo). Seriam os primeiros passos na efetivação do processo de descentralização e participação da política de assistência social no país.

Mesmo definindo os níveis de gestão (gestão estadual e gestão municipal, com previsão de repasses de recursos orçamentários do FNAS para os Fundos Estaduais, e destes para os Fundos Municipais), no tocante à delimitação da atuação de cada ente federativo, a respectiva Norma Operacional *não disciplinava* os níveis de gestão. E, ainda, no que diz respeito ao financiamento, estavam ausentes também regras que pudessem estabelecer a competência de cada nível de governo.

Em documento próprio emanado pelo então Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS, denominado de “sistemática de financiamento da assistência social”, a operacionalidade do processo de financiamento da política reportava-se à Instrução Normativa nº 01/STN/97 para os convênios destinados a projetos, e à Instrução Normativa nº 03/STN/93 para os convênios financiadores de serviços assistenciais, sobretudo as ações de caráter continuado (BRASIL, 2005, p. 05).

Já a NOB/98 (Resolução nº 207, de 16/12/1998, do CNAS que aprova a PNAS-1998 e a NOB-2) definiria algumas diretrizes básicas para a execução da Política Nacional de Assistência Social daquele momento. As maiores novidades seriam a criação e funcionamento dos *Conselhos* e dos *Fundos de Assistência Social* além da instituição do *Plano de Assistência Social* como condições para a

efetivação dos repasses dos recursos financeiros do Fundo Nacional para estados e municípios, conforme estabelece o artigo 30 da LOAS.

A NOB/98 além de ampliar as atribuições dos conselhos de assistência social e dos espaços de negociação e pactuação (Comissão Intergestores Tripartite – CIT e Comissão Intergestores Bipartite – CIB), também explicitava as diferenças quanto ao financiamento dos serviços assistenciais (de forma regular e automática), e dos programas e projetos (modelo convencional, dado o caráter de ação não-continuada).

Dessa forma a Norma Operacional Básica/2005 viria, de fato, implementar definitivamente o *Sistema Descentralizado e Participativo da Política de Assistência Social*, conforme definido pela LOAS. Nas palavras do MDS:

A Constituição Federal de 1988 e a LOAS, ao definirem uma das diretrizes da política de assistência social a descentralização político-administrativa, traz para a cena do debate a necessidade do desencadeamento de negociações entre essas esferas de governo, que culminem em um efetivo pacto federativo. A definição dos conteúdos de tal pacto, portanto, é o escopo da presente Norma Operacional que estabelece as bases de realização do Sistema Único de Assistência Social, especialmente no que tange às condicionalidades e condições para que Estados, Distrito Federal e Municípios contem com o co-financiamento federal na assistência social, bem como em relação aos mecanismos de transferência de recursos, aos critérios de partilha e de transferência desses recursos a serem adotados pelas três esferas de governo. A atual NOB/2005 tem como parâmetro a Política Nacional de Assistência Social aprovada em setembro de 2004, com respeito a um novo campo de especificidade da assistência social no contexto das políticas de proteção social brasileira (BRASIL, 2005, p. 06).

Elaboramos, a seguir, um quadro-síntese traçando os principais pontos da NOB/2005. Tal procedimento visou apenas a uma melhor visualização das principais diretrizes do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Para tanto, o quadro reproduz quase que integralmente o texto-base da referida Norma Operacional.

Quadro 7 – NOB-SUAS/2005

TÓPICOS	ITENS DA NOB/2005	DESCRIÇÃO
Norma Operacional Básica do SUAS – 01/2005 – Construindo as bases para a implantação do Sistema Único de Assistência Social	- Conceitos, Princípios e Objetivos	- A política pública de assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, considerando as desigualdades socioterritoriais, visando seu enfrentamento, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais.
	- Operacionalidade do Sistema Único de Assistência Social	- Como política pública alicerçada de direitos, deve se realizar por meio de uma estrutura político-administrativa que ressalte a fundamental relevância do processo de descentralização, quanto ao redesenho do papel e da escala espacial de organização dos serviços do Estado Brasileiro, que possa facilitar a transferência, em blocos de competências, das ações para os territórios mais próximos da população e de suas necessidades, e a distribuição dos recursos financeiros e operacionais de forma mais equitativa, articulando corretamente a participação dos municípios, do Distrito Federal, dos estados e da União seja no co-financiamento, seja na implementação dos benefícios e na execução direta e, ou, compartilhada dos serviços socioassistenciais, nos moldes e nas condições que o pacto intersetorial irá estabelecer.
	- Papel das esferas de governo na construção do SUAS	- O princípio ordenador das ações a serem desenvolvidas pelo poder público no âmbito da constituição do SUAS pode ser identificado em todos os itens que compõem a Norma Operacional Básica.
Níveis de Gestão do Sistema Único de Assistência Social	- Municípios: para a Gestão Municipal, três níveis de gestão são previstos – Gestão Plena, Gestão Intermediária e Gestão Inicial	• Gestão Plena: - o município terá gestão total das ações de assistência social; - co-gerencia o Benefício de Prestação Continuada/LOAS; - participa da partilha de recursos para projetos de Inclusão Produtiva; - recebe o piso de proteção social básica, fixo e variável; - ampliação do atendimento atual dos Centros de Referência Especializados; - na Proteção Social Especial de alta complexidade, o <i>per capita</i> praticado será tratado como capacidade de atendimento; - entidades identificadas como parceiras estarão habilitadas a pleitear o CEAS – Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social. • Gestão Intermediária: - o município assumirá a gestão parcial das ações de assistência social; co-gerencia o Benefício de Prestação Continuada/LOAS; recebe o piso de proteção social básica, fixo e variável; apresentando demanda, recebe recurso para combate à exploração sexual. • Gestão Inicial: - o município que não se habilitar à gestão plena ou à intermediária receberá recursos da União, conforme série histórica, em forma de piso variável I. • Municípios Não Habilitados: - nos municípios não habilitados nas condições de gestão inicial, intermediária e plena, a gestão da rede socioassistencial e dos recursos destinados ao co-financiamento das ações continuadas de assistência social é de responsabilidade do Gestor Estadual.
	Estados: para a Gestão Estadual, dois níveis de gestão são previstos – Gestão Plena e Gestão Inicial	• Gestão Plena: - o estado terá gestão total das ações de assistência social; recebe recursos para projetos de inclusão produtiva de abrangência e desenvolvimento regional; - recebe apoio técnico e financeiro da União para instalação do Sistema Estadual de Informação, Monitoramento e Avaliação; - recebe recursos do Governo Federal para construção de Unidade de Referência Regional de média e, ou, alta complexidade; - recebe recursos para fortalecimento da capacidade de gestão, para programa de capacitação; - recebe apoio técnico do Governo Federal para implantação do Sistema Estadual da Assistência Social. • Gestão Inicial: - o estado terá gestão parcial das ações de assistência social; - recebe recursos do Governo Federal para apoiar e executar capacitação; - recebe apoio técnico do Governo Federal para implantação do Sistema Estadual da Assistência Social; - gere os serviços socioassistenciais e os recursos destinados ao co-financiamento das ações continuadas de assistência social dos municípios não habilitados nas condições de gestão inicial, intermediária e plena.

...continuação do Quadro 7

TÓPICOS	ITENS DA NOB/2005	DESCRIÇÃO
Instrumentos de Gestão: caracterizam-se como ferramentas de planejamento técnico e financeiro da Política e do Sistema Único de Assistência Social, nas três esferas de governo, tendo como parâmetro o diagnóstico social e os níveis de proteção social, básica e especial.	Plano de Assistência Social	- é um instrumento de planejamento estratégico que organiza, regula e norteia a execução da Política e do Sistema Único da Assistência Social. Sua elaboração é de responsabilidade do órgão gestor da política, que o submete à apreciação do Conselho de Assistência Social e das Comissões Intergestores, reafirmando o princípio democrático e participativo; - a estrutura do Plano comporta, em especial, os objetivos gerais e específicos; as diretrizes e prioridades deliberadas; as ações e estratégias correspondentes para sua implementação; as metas estabelecidas; os resultados e impactos esperados; os recursos materiais humanos e financeiros disponíveis e necessários; os mecanismos e fontes de financiamento; a cobertura da rede prestadora de serviços; os indicadores de monitoramento e avaliação e o espaço temporal de execução.
	O Orçamento da Assistência Social	- o financiamento da política de assistência social é detalhado no processo de planejamento através do orçamento plurianual e anual, que expressa a projeção das receitas e autoriza os limites de gastos nos projetos e atividades propostos pelo órgão gestor e aprovados pelos conselhos, com base na legislação, nos princípios e instrumentos orçamentários e na instituição de fundos especiais de assistência social; - os instrumentos de planejamento orçamentário na administração pública se desdobram no Plano Plurianual de Investimentos (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual.
	Gestão da Informação, Monitoramento e Avaliação	- fica instituído que a forma de operacionalização da gestão da informação se efetivará como suporte à essa Norma Operacional Básica nos seguintes termos: a) Guia Padrão de Gestão da Informação em Assistência Social, com o estabelecimento de padrão nacional em torno dos propósitos, diretrizes, usos, responsabilidades e recomendações na área da gestão da informação de assistência social elencados e pactuados entre as três esferas de gestão; b) constituição da primeira etapa da REDESUAS, sistema nacional de informação da Assistência Social, como suporte da gestão, do monitoramento e da avaliação de programas, serviços, projetos e benefícios de Assistência Social contemplando gestores, técnicos, conselheiros, entidades, usuários e sociedade civil.
	Relatório Anual de Gestão	- os itens que compõem o Relatório de Gestão são: identificação; apresentação; análise avaliativa de qualidade dos serviços, programas, projetos e benefícios, tendo como parâmetro os padrões de qualidade estabelecidos; a capacidade de gestão; o controle social e impacto social; a síntese físico-financeira e que deverá ser organizado por níveis de proteção social, básica e especial, do SUAS, em conformidade com o proposto no Plano de Assistência Social.

...continuação do Quadro 7

TÓPICOS	ITENS DA NOB/2005	DESCRIÇÃO
Instâncias de Articulação, Pactuação e Deliberação: o princípio da democratização e a diretriz da descentralização, presentes na Constituição Federal de 1988 e na LOAS, se concretizam na implantação e no fortalecimento das instâncias de articulação, pactuação e de deliberação.	Articulação	- São espaços de participação aberta, com função propositiva no nível federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, podendo ser instituídos regionalmente. São constituídos por organizações governamentais e não-governamentais com a finalidade de articulação entre: conselhos; união de conselhos; fóruns estaduais, regionais ou municipais; associações comunitárias, entre outros.
	Pactuação	- Pactuação, na gestão da assistência social, são as negociações e definições estabelecidas com a anuência das esferas de governo envolvidas, no que tange à operacionalização da política (Comissões Intergestores: Bipartite e Tripartite). Essas instâncias são organizadas no âmbito federal (CIT) e estadual (CIB), com a finalidade de assegurar a negociação e o acordo entre os gestores envolvidos. Todos os aspectos operacionais do processo de descentralização são objetos de negociação e pactuação nas Comissões Intergestores.
	Deliberação	- O princípio de democratização presente na Constituição Federal e na LOAS se solidifica no fortalecimento dos espaços de gestão colegiada entre o poder público e a sociedade civil nas três esferas de governo (Conferências e Conselhos).
Financiamento: no tocante ao financiamento da política de assistência social, a NOB/2005 define princípios básicos a serem seguidos: a) a Gestão Financeira através dos Fundos de Assistência Social e da Descentralização Político-administrativa no financiamento; b) o Sistema como referência;	a) Gestão Financeira	• Fundos de Assistência Social: - O artigo 30 da LOAS estabelece como condição de repasse de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social para os Fundos Estaduais, do Distrito Federal e Municipais, a constituição do conselho, a elaboração do plano e a instituição e funcionamento do fundo, com alocação de recursos próprios do tesouro em seu orçamento. - Os Fundos de Assistência Social têm, na proposta desta Norma Operacional Básica, reforçado seu papel de instância de financiamento dessa política pública nas três esferas de governo. - A Gestão Financeira da assistência social se efetiva através desses Fundos, utilizando critérios de partilha de todos os recursos neles alocados, os quais são aprovados pelos respectivos conselhos de assistência social. No âmbito da União e dos Estados, a deliberação dos conselhos deve ser antecedida de pactuação nas comissões intergestores equivalentes. Descentralização político-administrativa no financiamento da assistência social: - A autonomia das entidades federativas pressupõe repartição de competências para o exercício e de sua atividade normativa. O financiamento da assistência social no contexto do Estado Federativo brasileiro pressupõe diversos mecanismos de articulação e pactuação que garantem o equilíbrio federativo no financiamento desta política pública, consolidando-se um dos principais alicerces do princípio da descentralização preconizado pela LOAS. São eles: o Sistema como referência; Condições Gerais para as transferências de recursos; Mecanismos de Transferência; Critérios de Partilha e Transferência de Recursos; Condições de Gestão dos municípios.

...continuação do Quadro 7

TÓPICOS	ITENS DA NOB/2005	DESCRIÇÃO
(...cont. do tópico Financiamento)	b) Sistema como referência	- Base do financiamento: SUAS – modelo de gestão descentralizado e participativo; família como foco e organização a partir do território; de acordo com os níveis de complexidade de Proteção Social – Básica, Especial de Média e Alta Complexidade; - Co-financiamento; - Novo pacto federativo com respeito à autonomia de cada esfera de governo; - Cumprimento do inciso IX do artigo 18 da LOAS – critérios pautados em diagnóstico e indicadores socioterritoriais locais e regionais (diversidades e especificidades); - Contempla os benefícios, os serviços, os programas e os projetos.
	c) Condições gerais para transferência de recursos federais	- Observar os níveis de gestão em que se encontrem estados, Distrito Federal e municípios de acordo com o estabelecido nesta norma; - Comprovar a execução orçamentária e financeira dos recursos próprios do tesouro destinados à assistência social; - Corresponder aos critérios de partilha estabelecidos nesta norma; - Acompanhar e controlar a gestão dos recursos pelos respectivos conselhos, demonstrados através da aprovação do Relatório Anual de Gestão; - Manter o Cadastro Único atualizado e realimentado, de forma contínua e sistemática, dos dados relativos aos usuários atendidos pelos serviços; - Repassar recursos do Fundo Nacional de Assistência Social restringindo-se aos serviços, programas, projetos e benefícios, prioritariamente, identificados dentro dos níveis de proteção social, básica e especial.
	d) Mecanismos de transferência	- Repasse de recursos fundo a fundo, de maneira regular e automática, para financiamento dos serviços de natureza continuada nos níveis de proteção estabelecidos na PNAS: mediante inserção do Plano no SUAS-Web; liberação mensal dos recursos; co-financiamento de consórcios e serviços de referência regional; aprovação do Conselho como condição; Relatório de Gestão como mecanismo de prestação de contas; - Nova sistemática de convênios, com aplicativos informatizados para co-financiamento de projetos de caráter eventual e, ou emergencial e de programas não-continuados.

...continuação do Quadro 7

TÓPICOS	ITENS DA NOB/2005	DESCRIÇÃO
(...cont. do tópico Financiamento)	e) Critérios de Partilha e Transferência de recursos	- Critérios de Partilha: - Cumprimento da LOAS: inciso IX do artigo 18 e incisos V e VI do artigo 19; - Devem ser pactuados nas Comissões Intergestores e deliberados pelos conselhos; - Os critérios devem ter como objetivos: equalizar, priorizar e projetar a universalização; - Combinação de critérios levando em conta a compatibilização com o porte dos municípios e as regiões ou estados prioritários, com cruzamento de indicadores para a proteção social básica; - Considerando critérios específicos e compatíveis com a complexidade dos serviços para a proteção social especial; - Critérios de Transferência: - Pisos de Proteção Social Básica: Fixo (para atendimento à família e seus membros), Variável I (para incorporação do financiamento atual dos serviços de ação continuada no nível de proteção social básica, com exceção do PAIF e do Agente Jovem), Variável II (recurso novo, descarimbado, ou remanejado mediante regra de transição, financiando prioridades identificadas nacionalmente, pactuadas e deliberadas, o que inclui a questão das diversidades regionais); - Pisos de Proteção Social Especial de Média Complexidade: Especial I (para incorporação do financiamento atual dos serviços de ação continuada no nível de proteção social especial de média complexidade, com exceção do PETI) e Especial II (recurso direcionado às necessidades prioritárias de atendimento às situações de violação de direitos sem rompimento de vínculos familiares e comunitários); - Pisos de Proteção Social Especial de Alta Complexidade: Fixo (para serviços e equipamentos da rede de proteção integral a crianças, adolescentes, idosos, adultos em situação de vulnerabilidade e já incorpora os serviços financiados pela rede SAC) e Variável (para atendimentos nesse nível de proteção que apresentem especificidades nas ofertas exigidas);

...continuação do Quadro 7

TÓPICOS	ITENS DA NOB/2005	DESCRIÇÃO
(...cont. do tópico Financiamento)	f) O Co-financiamento no SUAS	▪ Municípios de Pequeno Porte I e II: - Rede simples, constituída principalmente pela Proteção Social Básica; - Participação enfática no co-financiamento da Proteção Social Básica em conjunto com a União; - Proteção Especial de Média Complexidade – participação no financiamento voltado às situações de trabalho infantil, principalmente no atendimento sócio-educativo; - Proteção Especial – outras situações de média complexidade e situações de alta complexidade – participação em consórcios intermunicipais e co-financiamento de serviços de referência regional. ▪ Municípios de Médio Porte: - Rede intermediária: serviços de proteção social básica e especial de média complexidade; - Participação da União e do Município no financiamento da Proteção Social Básica; - Proteção Especial: co-financiamento em conjunto com as demais esferas de governo; - Proteção Especial de Alta Complexidade: pode ser ofertada mediante participação em consórcios intermunicipais e co-financiamento de serviços de referência regional. - Municípios de Grande Porte: - Rede complexa, com oferta dos serviços de todos os níveis de proteção no âmbito do próprio município; - Participação das três esferas de governo no co-financiamento dos níveis de Proteção Social Básica e Especial; - Proteção Social Especial – participação do estado prioritariamente no financiamento voltado ao atendimento ao migrante e à pessoa com deficiência dependente. - Metrópoles: - Rede complexa, com acesso dos usuários aos serviços de média e alta complexidade mais próximo dos territórios de maior vulnerabilidade; - Município e União co-financiam os três níveis de proteção social; - Proteção Especial – co-financiamento pelo estado; - Ação integrada com os municípios do entorno e regiões metropolitanas em modalidade específica de consórcios. - Estados: - Co-financiam prioritariamente a proteção social especial, porém participam do financiamento da proteção social básica especialmente em municípios com baixa capacidade de gestão; - Co-financiamento dos benefícios eventuais; - Em metrópoles e municípios de grande porte: co-financiamento dos serviços de proteção social especial e implementação de serviços de referência regional; - Em municípios de médio e pequeno portes: organização e co-financiamento de serviços de referência regional ou consórcios intermunicipais para a proteção social especial. - União: - Co-financiamento dos serviços da Proteção Social Básica e Especial, de acordo com os seguintes parâmetros: porte do município, mecanismos de financiamento, critérios de partilha e de transferência de recursos; - financiamento do BPC – Benefício de Prestação Continuada.

...continuação do Quadro 7

TÓPICOS	ITENS DA NOB/2005	DESCRIÇÃO
Regras de Transição: durante um tempo haverá a necessidade de convivência das modalidades segmentadas e das descarimbadas no financiamento da assistência social. À medida que os avanços forem se efetuando, as transferências forem se dando de maneira mais adequada ao SUAS, o recurso migrará de um tipo para outro, inclusive no que tange às ações orçamentárias do Fundo Nacional de Assistência Social.		1. Inserção da rede atualmente financiada nos pisos compatíveis com seus níveis de proteção, como variáveis quando da não possibilidade de sua migração imediata para o piso fixo; 2. Convivência temporária das modalidades segmentadas e das descarimbadas até que seja efetivamente possível a incorporação total sem risco de desfinanciamento; 3. Alterações e possíveis acréscimos de recursos destinados ao FNAS serão aplicados em pisos fixos e variáveis que contemplem as novas proposições desta NOB; 4. Metodologia para a partilha dos recursos destinados à expansão prevista para 2005 já utilizando o cruzamento de indicadores.

Fonte: NOB-SUAS/2005 (BRASIL, 2005)

Para uma contextualização mais ampla dos princípios norteadores do Sistema Único de Assistência Social, observou Sposati (2004):

[...] Entendo que está em questão a construção da unidade da política de assistência social no território brasileiro sob o paradigma do direito e da cidadania e conseqüente ruptura, com o paradigma conservador que organiza a assistência social sob a égide: do assistencialismo; da fragmentação de serviços por segmentos sociais; pelo entendimento dos serviços como projetos sociais e não como ação/atenção continuada, que devem prover condições de acesso e qualidade de resultados; pela privatização da concepção da política de assistência social como de responsabilidade de organizações sociais; pelo princípio da subsidiariedade, benemerência, filantropia e não do direito social; pela operação das ações de assistência social através de agentes isolados da sociedade civil. O paradigma do direito se pauta no conceito constitucional do direito socioassistencial como proteção e seguridade social com caráter universal e regulada pelo Estado como seu dever e direito do cidadão.

[...] Este é um momento de concretização do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, a partir do paradigma da universalização do direito à proteção social fundado na cidadania, abandonando as idéias tutelares e subalternas que (sub)identificam brasileiros como carentes, necessitados, pobres, mendigos, miseráveis, discriminando-os e apartando-os do reconhecimento de “ser de direito” (p. 01).

A NOB/2005, ao contemplar a política pública de assistência social no princípio da integração junto às demais políticas setoriais, ao considerar as desigualdades em termos socioterritoriais, ao prever a garantia dos mínimos sociais e a universalização dos direitos sociais de forma não-contributiva, impõe à política social brasileira não apenas uma ruptura histórico-institucional, como também materializa as condições para uma efetiva reformulação dos padrões de nossa seguridade social.

A operacionalidade do SUAS, por sua vez, contempla em termos político-institucionais grande parte das intenções dos legisladores da assim denominada “*Constituição Cidadã*”, enfatizando, pois, o processo de descentralização das políticas públicas no país, redesenhando o papel e a escala espacial da organização dos serviços estatais e refundando, por assim dizer, nosso *pacto federativo*, principalmente no tocante ao financiamento das ações socioassistenciais e na aproximação das mesmas junto à população, ao enfatizar a municipalidade como *locus* de deliberação e gestão. Privilegia a ação pública estatal e reafirma ser o Estado o principal agente coordenador e garantidor dos direitos socioassistenciais.

A partir da NOB/2005 delimitam-se definitivamente os níveis de gestão da política de assistência social sob a égide de um “sistema único”, definindo-se três níveis de gestão para os municípios (gestão plena, intermediária e inicial) e dois níveis de gestão estadual (gestão plena e gestão inicial), além de garantir aos municípios não habilitados a responsabilidade do gestor estadual no cofinanciamento das ações continuadas de assistência social.

Um outro fator importante a ser destacado é a consolidação efetiva dos instrumentos de gestão da assistência social que vinham desde a NOB/97 sendo

disciplinados. O SUAS agora determina, obrigatoriamente, a instituição do Plano de Assistência Social nos três níveis de governo, a discriminação das ações de assistência social no sistema integrado de planejamento-orçamento (Plano Plurianual de Investimento, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual – e, nesta última, a consolidação dos Fundos de Assistência Social como rubrica orçamentária na Função 08 – de acordo com a Lei 4.320/64³²), a implementação de um processo de gestão da informação como mecanismo de monitoramento e avaliação (sistema informatizado do *SUASWEB*) e, finalmente, a obrigatoriedade da apresentação de um relatório anual de gestão.

Redefinem-se os espaços de articulação, pactuação e deliberação da política pública de assistência social, privilegiando os conselhos e conferências, as comissões intergestores (CIT e CIB) e demais espaços de deliberação e discussão, garantindo-se, de forma efetiva, o processo de democratização da política numa concepção do *espaço público* como esfera de decisão.

Um dos maiores avanços a ser destacado diz respeito à questão do financiamento da assistência social estabelecido pelo SUAS. A gestão financeira consolida definitivamente os Fundos de Assistência Social, o “sistema único” é tido como referência para a base do financiamento, definem-se critérios de partilha e transferência dos recursos financeiros de acordo com a modalidade de proteção social e, o mais importante, pactua o *co-financiamento* da política entre os três níveis de governo.

A NOB/2005 também prevê quatro regras de transição do modelo anterior para a efetivação do SUAS. Contempla a inserção da rede atualmente financiada nos pisos compatíveis com seus níveis de proteção, autoriza a convivência

³² O Anexo nº 05 da Lei 4.320/67 estabelece a classificação funcional-programática das ações governamentais para o plano da despesa pública.

temporária das modalidades segmentadas e das descarimbadas, disciplina a matéria de possíveis alterações ou acréscimos de recursos destinados ao FNAS e, por fim, propõe uma metodologia de partilha dos recursos em 2005 já se utilizando do cruzamento de indicadores estabelecidos pelo SUAS.

Conforme podemos constatar, destarte, em termos político-institucionais, não há dúvida de que a chegada, de certa forma “tardia”, do Sistema Único de Assistência Social, após onze anos de publicação da LOAS e dezesseis anos desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, consolida de fato a política de assistência social no âmbito do direito social e da cidadania. Mais do que isso, e conforme pôde ser observado, o SUAS está efetivamente materializando as reais condições não apenas para se elevar a assistência social como política pública no âmbito da seguridade social, mas, principalmente, consolidando o caminho mais viável na contemporaneidade para uma reforma do sistema de proteção social brasileiro. Acreditamos de fato estar ocorrendo uma “revolução silenciosa”³³ no campo da institucionalização da política de assistência social, enfatizando-se e consolidando-se seu caráter público, descentralizado, democrático e participativo.

³³ Utilizamos a expressão “revolução silenciosa” por duas razões: em um primeiro momento a consolidação do SUAS representa uma grande transformação estrutural na organização e implementação da política de assistência social; e por fim, “silenciosa” por estar se processando em um contexto histórico que percorre diversos governos, sem contudo, ter tido a mesma atenção da opinião pública e dos setores acadêmicos quando o mesmo processo podia ser observado com relação à política de saúde com a implementação do SUS, e a política de educação e sua estratégia também recente de descentralização político-administrativa.

5.3 Programa Bolsa-Família: metas, resultados e execução orçamentária

Para a elaboração deste tópico utilizamos o *Relatório Anual de Gestão da SENARC – Secretaria Nacional de Renda de Cidadania* (BRASIL, 2005a), órgão vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

A SENARC tem como atribuições, de acordo com o Decreto nº 5.074/2004, desenvolver no âmbito do Ministério a formulação e a implementação da *Política Nacional de Renda de Cidadania*, coordenando, acompanhando e controlando todos os programas e projetos relacionados à *renda social mínima*, sempre em conjunto com os governos estaduais, o Distrito Federal e os municípios. Dessa forma, é a Secretaria responsável pela operacionalização do programa *Bolsa-Família*.

Partindo de diretrizes políticas definidas pela Presidência da República, a SENARC tinha como meta atender 6,5 milhões de famílias até dezembro de 2004, tendo sido este objetivo plenamente alcançado. Como estratégia para a implementação inicial do programa, a principal diretriz seria alcançar o atendimento do equivalente a 50% do número estimado de famílias pobres nas capitais e regiões metropolitanas, levando-se adiante a unificação dos programas sociais no *Bolsa-Família* através da migração dos programas ainda remanescentes, sobretudo o *Bolsa-Escola*.

Podemos observar a expansão do programa *Bolsa-Família* no ano de 2004 através das duas tabelas a seguir (BRASIL, 2005a, p. 4):

Tabela 6 – Expansão do Programa Bolsa-Família em 2004

Mês	Incluídas		Total de famílias incluídas
	Novas	Migradas	
Janeiro	268	-	268
Fevereiro	-	-	-
Março	50.166	-	50.166
Abril	85.186	18.181	103.367
Maio	76.983	124.856	201.839
Junho	126.563	9.789	136.352
Julho	165.271	13.245	178.516
Agosto	236.723	36.232	272.955
Setembro	226.762	274.273	501.035
Outubro	34.798	316.918	351.716
Novembro	308.566	257.203	565.769
Dezembro	330.480	430.995	761.474
Total	1.641.766	1.481.691	3.123.458

Fonte: SENARC/MDS

Tabela 7 – Expansão dos Programas Sociais de Transferência de Renda: 2003-2004

MÊS	BOLSA ESCOLA		BOLSA ALIMENTAÇÃO		CARTÃO ALIMENTAÇÃO		AUXÍLIO GÁS			BOLSA FAMÍLIA		R\$ TOTAL GERAL
	FAMÍLIAS	VALOR	FAMÍLIAS	VALOR	FAMÍLIAS	VALOR	FAMÍLIAS NO PROGRAMA	FAMÍLIAS NO MÊS	VALOR NO MÊS	FAMÍLIAS (*)	VALOR	
SET	5.056.245	125.367.292,00	1.669.654	25.215.396,00	774.764	38.885.106,00	9.707.829	2.626.479	27.897.186	-	-	238.267.266,02
OUT	4.700.849	116.713.989,00	1.215.441	25.264.045,00	430.495	21.629.129,00	9.048.745	6.522.266	27.833.990	1.150.228	34.740.930,00	347.798.714,52
NOV	3.774.126	92.193.589,00	336.878	6.935.942,00	427.756	21.469.073,00	8.229.144	1.705.878	25.603.170	2.948.224	222.160.660,00	369.782.287,25
DEZ	3.771.199	92.063.190,00	326.587	6.730.545,00	349.925	17.465.250,00	6.931.699	5.234.821	28.372.315	3.615.596	263.243.106,00	459.644.441,74
JAN	3.601.234	84.077.665,00	327.321	6.647.430,00	346.350	17.315.000,00	6.711.305	1.485.486	22.297.276	3.615.864	263.265.520,00	395.098.480,50
FEB	3.588.644	83.652.945,00	318.631	6.372.435,00	346.350	17.315.000,00	6.708.216	5.221.731	28.325.965	3.615.864	263.258.770,00	450.631.030,44
MAR	3.569.596	82.590.965,00	273.074	5.373.405,00	346.350	17.315.000,00	6.708.286	1.485.336	22.297.876	3.666.023	265.762.935,00	395.226.354,58
ABR	3.550.897	83.784.260,00	307.859	6.890.985,00	346.252	17.314.600,00	6.698.791	5.212.266	28.183.990	3.766.790	269.442.140,00	457.347.416,09
MAI	3.545.264	82.758.260,00	301.245	5.920.155,00	346.250	17.314.500,00	6.686.249	1.372.983	20.594.745	3.967.832	280.141.450,00	408.274.781,00
JUN	3.551.143	82.848.195,00	297.516	5.814.615,00	346.250	17.314.500,00	6.422.474	5.048.491	25.742.365	4.103.016	283.167.160,00	471.672.424,97
JUL	3.549.892	82.812.675,00	292.361	5.681.205,00	346.250	17.314.500,00	6.416.155	1.366.664	20.495.960	4.279.545	296.350.785,00	424.767.129,58
AGO	3.526.297	82.220.795,00	288.228	5.574.495,00	345.375	17.268.750,00	6.381.276	5.024.612	25.369.180	4.550.469	315.019.820,00	487.335.756,53
SET	3.381.486	78.779.290,00	351.459	4.936.435,00	322.317	16.115.800,00	6.329.180	1.304.571	19.568.560	5.035.660	346.686.860,00	467.756.706,76
OUT	3.256.584	76.618.935,00	42.644	1.195.005,00	112.312	5.615.600,00	5.965.500	4.660.325	45.913.385	5.386.600	366.325.907,00	522.250.420,85
NOV	3.044.228	70.663.905,00	54.956	1.039.690,00	108.653	5.432.650,00	5.796.208	1.135.279	17.029.185	5.948.886	394.792.446,00	490.815.916,89
DEZ	3.042.794	70.629.193,00	53.597	1.094.160,00	107.937	5.395.380,00	5.356.233	4.293.913	43.314.296	6.571.842	431.150.175,00	613.661.849,07
MIGRAÇÃO PARA O BOLSA FAMÍLIA												
R E S U M O												
FAMÍLIAS	2.013.451		1.516.047		666.857		4.351.597		5.047.932	migradas	4.893.775	74,47%
% desde out / 03	29,82%		96,80%		86,07%		44,83%			novas	1.641.766	24,98%
										excluídas	36.901	0,59%
										total	6.571.842	100,00%

(*) No mês de Dezembro/2004 não inclui 130.950 famílias bloqueadas.

Fonte: SENARC/MDS

Observamos que o número de beneficiários do *Bolsa-Família*, em janeiro de 2004 (3,6 milhões), aumentou atingindo um patamar de 6,5 milhões em dezembro do mesmo ano, representando, portanto, um crescimento de 82% no

número de famílias incorporadas no *Bolsa-Família*, sendo que 74,47% desse total são famílias que “migraram” de outros programas de transferência de renda. Registra-se também que esse total de famílias atendidas até então representava cerca de 60% do número estimado de famílias pobres no país (BRASIL, 2005a, p. 4).

No tocante ao avanço do programa em 2004 observa a SENARC que:

Em relação à ampliação da cobertura nas capitais e respectivas regiões metropolitanas, houve uma ampliação de 660.644 famílias atendidas em janeiro para 1.566.749 em dezembro, um acréscimo de mais de 900 mil famílias. A cobertura do Programa Bolsa-Família passou de 21,4% para 56,4% nestas regiões.

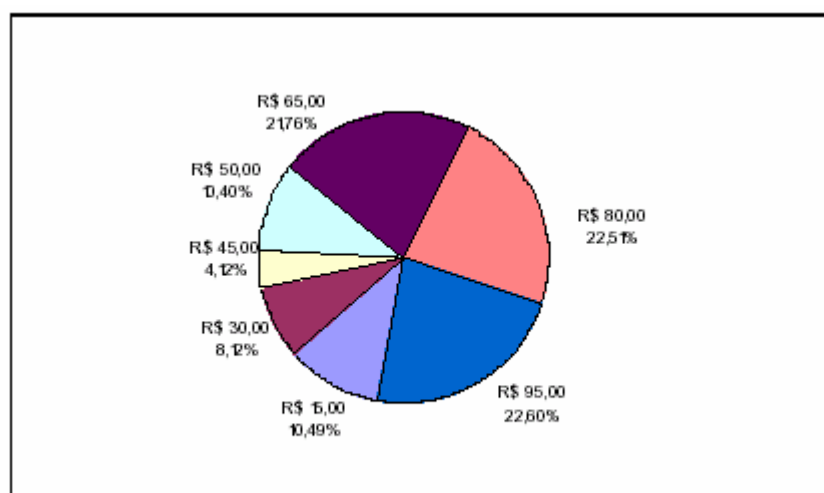
Em relação à unificação do Programas Remanescentes, 39,82% das famílias que eram atendidas pelo Bolsa-Escola já foram incorporadas ao Bolsa-Família, bem como 96,80% daquelas que anteriormente eram atendidas pelo Bolsa-Alimentação, 86,07% das atendidas pelo Cartão Alimentação e 44,83% das atendidas pelo Auxílio-Gás.

Até dezembro de 2004, foram migradas 1,482 milhão de famílias dos antigos programas de transferência de renda e incluídas 1,642 milhão de novas famílias no Programa (BRASIL, 2005a, p. 3).

Em relação à distribuição física do Programa por regiões geográficas, encontramos a seguinte situação em dezembro de 2004: 50,68% no Nordeste, 26,26% no Sudeste, 10,62% no Sul, 8,01% no Norte e no Centro-Oeste 4,41%, sendo que tal distribuição geográfica já contemplava o atendimento em 99% dos municípios brasileiros de acordo com a SENARC.

No gráfico que se segue podemos observar o valor médio dos benefícios pagos pelo Programa (BRASIL, 2005a, p. 5), considerando-se ainda o ano de 2004:

Gráfico 3 – Distribuição Física por valor de benefício



Fonte: SENARC/MDS

A esse respeito observa a SENARC (BRASIL, 2005a) que:

Cerca de 78% das famílias beneficiárias do Programa recebem acima de R\$ 50,00, ou seja, são famílias extremamente pobres, que fazem jus ao benefício básico. O benefício médio é da ordem de R\$ 66,00. Em janeiro de 2004, este valor era de R\$ 72,00. Esta variação pode ser explicada pelo fato da expansão do Programa ter se dado principalmente nos municípios maiores, onde, possivelmente o número de filhos por família é menor (p. 5).

Em relação aos recursos orçamentários e financeiros aplicados no Programa em 2004, consta que a SENARC possuía uma dotação no valor de R\$ 5,9 bilhões tendo sido executado 99% desse montante. Podemos observar esse resultado na tabela a seguir (BRASIL, 2005a, p. 7):

Tabela 8 – Repartição dos Recursos Financeiros entre os Programas³⁴

1. Transferência de renda direta à família				R\$ 1,00
Programas	Execução na UG 179.190	Execução na UG 550002	Execução na UG 550007	Total
Auxílio Gás	101.005.608,30	121.536.708,65	312.863.161,37	535.405.478,33
Bolsa Alimentação	13.069.340,48	18.242.383,64	22.752.271,33	54.063.995,45
Bolsa Escola	168.794.119,50	250.055.679,45	523.911.160,77	942.760.959,72
Bolsa Família	528.531.857,94	818.345.450,54	2.262.351.519,21	3.609.228.827,69
Cartão Alimentação	34.761.594,00	52.141.487,58	80.458.685,58	167.361.767,16
Total	846.162.520,22	1.260.321.709,85	3.202.336.798,27	5.308.821.028,34
2. Demais despesas executadas na UG 550007				
2.1 - Serviços Prestados pelo Agente Operador - Correspondente aos meses de Janeiro a Novembro/2004.				147.546.888,69
2.2 - Repasse - PNUD - Acordo BRA 04/028				10.120.000,00
2.3 - Inscrição em restos a pagar (Serviços prestados pelo Agente Operador - Dezembro/2004 + Glosas)				23.563.674,86
3. Total Geral				3.383.567.361,82

Fonte: SENARC/MDS

Os recursos previstos para 2005 foram definidos em R\$ 6,5 bilhões na dotação orçamentária da SENARC, tendo como intuito a progressiva universalização do atendimento pelo *Bolsa-Família* para as pessoas com uma renda familiar *per capita* de até R\$ 100,00. Esta meta, ainda na avaliação do Ministério do Desenvolvimento Social, deverá ser atingida até dezembro de 2006, totalizando-se 11,2 milhões de famílias a serem atendidas até lá pelo Programa, cobrindo em 100% o total das famílias pobres estimadas no Brasil.

Podemos observar no quadro seguinte o total de famílias atendidas pelo *Programa Bolsa-Família*, tendo por referência o mês de novembro de 2005³⁵, dividido por unidades da federação:

³⁴ UG 179.190 – Unidade Gestora do OGU da ex-Secretaria Executiva do Programa Bolsa-Família vinculada à Presidência da República; UG 55002 – Unidade Gestora do OGU da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Social para os meses de março/abril/maio de 2004, até a criação da nova estrutura organizacional do MDS; UG 550007 – Unidade Gestora da SENARC. Agente Operador: serviços prestados pelos municípios para a operacionalização do Programa Bolsa-Família, Programas Remanescentes e Cadastramento Único.

Tabela 9 – Famílias atendidas pelo Bolsa-Família por UF, % atendimento em relação às famílias pobres por UF

UF		Estimativa de famílias pobres ¹	% Part. por Região	Famílias atendidas pelo Bolsa Família	% Part. por Região	% atendimento X famílias pobres
AC	Acre	49.626	0,4%	38.242	0,5%	77,1%
AL	Alagoas	344.428	3,4%	244.763	3,0%	71,1%
AM	Amazonas	246.627	2,2%	130.906	1,6%	53,1%
AP	Amapá	19.300	0,2%	11.236	0,1%	58,2%
BA	Bahia	1.451.244	13,0%	1.014.581	12,4%	69,9%
CE	Ceará	824.112	7,4%	701.944	8,6%	85,2%
DF	Distrito Federal	87.407	0,8%	36.622	0,4%	41,9%
ES	Esperito do Santo	229.061	2,0%	153.179	1,9%	66,9%
GO	Goiás	314.876	2,8%	177.920	2,2%	56,5%
MA	Maranhão	632.015	5,6%	500.857	6,1%	79,2%
MG	Minas Gerais	1.109.730	9,9%	931.540	11,4%	83,9%
MT	Mato Grosso	149.615	1,3%	110.177	1,3%	73,6%
MS	Mato Grosso do Sul	116.558	1,0%	79.009	1,0%	67,8%
PA	Pará	567.810	5,1%	320.384	3,9%	56,4%
PB	Paraíba	385.045	3,4%	318.341	3,9%	82,7%
PE	Pernambuco	839.295	7,5%	611.440	7,5%	72,9%
PI	Piauí	324.765	2,9%	267.759	3,3%	82,4%
PR	Paraná	503.965	4,5%	400.593	4,9%	79,5%
RJ	Rio de Janeiro	548.604	4,9%	292.264	3,6%	53,3%
RN	Rio Grande do Norte	272.779	2,4%	228.636	2,8%	83,8%
RS	Rio Grande do Sul	439.313	3,9%	365.189	4,5%	83,1%
RR	Roraima	28.627	0,3%	16.468	0,2%	57,5%
RO	Rondônia	120.389	1,1%	66.226	0,8%	55,0%
SC	Santa Catarina	155.001	1,4%	126.062	1,5%	91,3%
SP	São Paulo	1.157.764	10,3%	813.438	9,9%	70,3%
SE	Sergipe	186.156	1,7%	146.162	1,8%	78,5%
TO	Tocantins	102.099	0,9%	71.608	0,9%	70,1%
Total Brasil		11.206.211	100,0%	8.175.546	100,0%	73,0%

Fonte: Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome (referência novembro/2005)
(1) PNAD 2001/IBGE

Já com relação à agregação dos dados por região do país, apresentamos a tabela a seguir:

³⁵ Quando da finalização deste estudo, trabalhamos com os dados apresentados pelo governo federal até o mês de novembro de 2005. Muito embora falte a consolidação do mês de dezembro, este fato acreditamos não prejudicar uma visão geral e atual acerca dos programas de transferência de renda, e em especial, do Bolsa-Família.

Tabela 10 – Famílias atendidas pelo Bolsa-Família por região administrativa, % de atendimento das famílias pobres por região administrativa

Região Administrativa		Estimativa de famílias pobres ¹	% Part. por Região	Famílias atendidas pelo Bolsa Família	% Part. por Região	% atendimento X famílias pobres
CO	Centro- Oeste	668.456	6,0%	403.728	4,9%	60,4%
NE	Nordeste	5.259.839	46,9%	4.034.483	49,3%	76,7%
N	Norte	1.134.478	10,1%	655.070	8,0%	57,7%
SE	Sudeste	3.045.159	27,2%	2.190.421	26,8%	71,9%
S	Sul	1.098.279	9,8%	891.844	10,9%	81,2%
Total Brasil		11.206.211	100,0%	8.175.546	100,0%	73,0%

Fonte: Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome (referência novembro/2005)

(1) PNAD 2001/IBGE

O maior número de famílias atendidas concentra-se nos estados da Bahia – com 1.014.581 famílias (12,4% do total de famílias atendidas no Programa), o estado de Minas Gerais – 931.540 (11,4% do total), o estado de São Paulo com 813.438 famílias (ou 9,9% do total), o Ceará com o montante de 701.944 (8,6%), Pernambuco atende 611.440 famílias (7,5%) e o estado do Maranhão 500.857 famílias (6,1% do total).

Quando cruzamos esses dados com relação ao contingente populacional por unidade da federação (PNAD 2001/IBGE), observamos que os seis estados que concentram o maior número de famílias atendidas pelo *Bolsa-Família* são, em grande medida, os estados mais populosos da federação. Em primeiro lugar está o estado de São Paulo com uma população estimada de 37.032.403, em segundo vem Minas Gerais com 17.891.494, em terceiro a Bahia com 13.070.250, o estado de Pernambuco em quarto com 7.918.344, em quinto o Ceará com 7.430.661 e, em sexto, o estado do Maranhão com 5.651.475 de pessoas.

Chamam a atenção o estado do Rio de Janeiro, que ocupa a terceira posição em número de habitantes (14.391.282) e apenas 292.264 famílias

atendidas pelo Programa (ou 3,6% do total), mesmo condensando em seu território 4,9% do total de famílias pobres estimadas no país; o estado do Rio Grande do Sul com 10.187.798 habitantes para 365.189 famílias atendidas (4,5% do total); e o Paraná com uma população de 9.563.458 para um total de 400.593 famílias atendidas (4,9%). Não há evidência direta para explicar tal fato, senão a própria dinâmica de inclusão de famílias que depende da assinatura de convênio com o governo federal, sendo tal iniciativa, portanto, de responsabilidade das municipalidades.

Com relação à estimativa de famílias pobres distribuídas por unidades da federação, em primeiro lugar aparece o estado da Bahia com 13% do total da população brasileira em situação de pobreza, seguido por São Paulo apresentando 10,3% do total estimado de pobres no país, o estado de Minas Gerais aparece em terceiro lugar com 9,9%, em quarto lugar o estado de Pernambuco com 7,5%, em quinto o estado do Ceará com 7,4% e, na sexta posição, aparece o Maranhão com 5,6% da estimativa de pobres residindo em seu território. Por esses dados percebemos que a tendência de expansão das famílias beneficiadas contempla o princípio de se atender os estados que concentram o maior número de famílias vivendo na linha da pobreza.

Quando analisamos os dados agrupados por região administrativa, a região Nordeste concentra o maior número de famílias atendidas pelo *Bolsa-Família* (49,3% do total), em segundo lugar vem o Sudeste com 26,8%, em terceiro a região Sul com 10,9% do total, a região Norte com 8% e, por último, o Centro-Oeste com apenas 4,9% das famílias atendidas pelo Programa. Importante ressaltarmos que tal posição ocupada por cada região na distribuição de famílias atendidas vai ao encontro do número estimado de famílias pobres nas

respectivas regiões: em primeiro lugar a região Nordeste concentrando 46,9% do total estimado de famílias em situação de pobreza, seguida pelo Sudeste com 27,2%, a região Norte e a região Sul com 10,1% e 9,8%, respectivamente, e por fim a região Centro-Oeste com um número estimado de 6% do total.

O *Programa Bolsa-Família* atende atualmente³⁶ 8.175.546 de famílias, ou seja, 73% do universo estimado de famílias pobres no país, sendo que, em alguns estados, este percentual encontra-se acima da média, como é o caso de Santa Catarina com 91,3% das famílias pobres sendo beneficiadas, e ainda os estados do Ceará, Minas Gerais, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte e Rio Grande do Sul com um percentual acima de 80% das famílias pobres já contempladas. O Distrito Federal e o estado do Amazonas possuem o menor número de famílias beneficiadas em relação ao total estimado de famílias pobres, 41,9% e 53,1% respectivamente.

Quando agrupados por região administrativa os dados do Programa demonstram que 81,2% das famílias pobres da região Sul já são contempladas, 76,7% na região Nordeste, 71,9% na região Sudeste, 60,4% no Centro-Oeste e 57,7% das famílias em situação de pobreza são atendidas na região Norte.

Dessa forma, numa perspectiva de *universalização da renda social mínima* no país, quando consideramos para efeito desta afirmativa o *Programa Bolsa-Família* como uma política universal no estabelecimento e garantia de *mínimos sociais* – de acordo com os princípios estabelecidos pela LOAS e pelo *Sistema Único de Assistência Social*, verificamos uma “tendência” de expansão e atendimento do universo total dos potenciais beneficiários do Programa, quais sejam, as famílias brasileiras que se encontram abaixo da linha da pobreza.

³⁶ A referência, conforme anteriormente mencionado, é o mês de novembro de 2005.

Estamos aqui sugerindo, após a análise dos dados apresentados, que esta tendência verificada de universalização no atendimento pelo Bolsa-Família das famílias brasileiras que se encontram em situação de pobreza indica a própria *universalização do “acesso” a uma política de garantia de mínimos sociais*.

Muito embora este estudo não contemple uma análise mais aprofundada a respeito do próprio valor e impacto do benefício pago na vida econômica das famílias atendidas, sobretudo se consideramos a disparidade do custo de vida verificada em cada localidade e/ou região do país, nem tampouco tenhamos apresentado uma discussão acerca do que se constituiria de fato um “mínimo social” em termos de valor monetário no contexto sócio-econômico brasileiro, o presente trabalho tem como um de seus objetivos demonstrar que, para além do *avanço no processo de normatização político-institucional da assistência social no Brasil (1988-2005)*, os aparatos e instrumentos governamentais existentes e de certo modo já consolidados no âmbito da política de assistência social estariam apontando para a existência, pela primeira vez na história social do país, de uma *política pública de garantia de uma renda social mínima*.

Estariam abertos, desse modo, *os caminhos para uma reforma da seguridade social brasileira pelo viés da política pública de assistência social* por meio do avanço nos programas federais de transferência de renda na forma de “mínimos sociais”, sobretudo o *Programa Bolsa-Família*, transitando-se definitivamente de uma situação que não garante a todos os cidadãos brasileiros o acesso aos *seguros sociais* para uma realidade que *expande a noção da assistência social para além de seu “antigo” caráter caritativo e meramente compensatório, voltada como estava apenas aos incapacitados para o esforço*

social de produção. É a consagração do *direito socioassistencial* no rol dos direitos sociais básicos estabelecidos pelo estatuto constitucional brasileiro.

6. CONCLUSÃO

“Pense-se na vida como um imenso problema, uma equação ou, melhor ainda, uma família de equações em parte dependentes mas também parcialmente independentes umas das outras ... subentendendo-se que tais equações são bastante complexas e cheias de surpresas e que muitas vezes somos incapazes de lhes descobrir as ‘raízes’ “ (Fernand Braudel, *Lês bourgeois conquérants*, 1957).

O núcleo do presente trabalho, em torno do qual ou para o qual convergem as análises é o fenômeno contemporâneo da “nova” questão social (CASTELS, 1995; ROSANVALLON, 1995) como categoria teórica na formulação da política de assistência social. Para tanto, conforme delineamos em nossa Introdução, tomamos como referência para a discussão *os marcos histórico-institucionais brasileiros* desta política pública, compreendidos *no período de 1988 a 2005*, quando da sistematização e implementação do *sistema descentralizado e participativo da assistência social* definido na Constituição Federal e preconizado pela LOAS.

Os fatos abordados apontam que a IV Conferência Nacional de Assistência Social (2003), ao deliberar pela implementação do *Sistema Único de Assistência Social*, consagraria no âmbito da seguridade social brasileira ideais históricos de estabelecimento de *“mínimos sociais”*, indicando uma estratégia político-administrativa para repensarmos as bases de nossa proteção social, sobretudo

com o avanço da *política de garantia de uma renda social mínima* pela via dos programas de transferência de renda, em especial, o *Programa Bolsa-Família*.

Assumimos como principal categoria analítica o assim denominado processo de *Normatização e Operacionalização da Gestão Descentralizada da Assistência Social*. E, nesse sentido, pudemos observar que somente a Carta de 1988 viera estabelecer definitivamente a assistência social como um *direito* e como *política pública* integrante da *seguridade social*. É assim que nosso *objeto de estudo* está centrado nas possibilidades concretas de universalização da política de garantia de mínimos sociais no Brasil pelos princípios do SUAS como forma de enfrentamento dessa “nova” questão social.

Nossa *hipótese* está pautada na idéia de que a reformulação dos paradigmas teóricos e políticos fundadores das políticas sociais, em um contexto de falência do modelo “clássico” de proteção social, juntamente com a continuidade desse processo histórico brasileiro mais recente de implementação de políticas de mínimos sociais, com enfoque na família e uma demonstrada tendência de universalização via política pública de assistência social, constitui-se efetivamente no caminho mais visível para uma garantia irrestrita dos direitos sociais no país, decerto que avançando nosso *contrato social* e apresentando-se como uma verdadeira “revolução silenciosa” no campo da seguridade social brasileira.

Iniciamos este estudo discutindo em nosso primeiro capítulo que a constituição de um “*welfare state*”, como alternativa de intervenção na “questão social”, somente teria uma certa legitimidade após a efetiva constatação da “ineficiência dos mecanismos de mercado” na geração de riquezas e bem-estar social.

O momento histórico atual do capitalismo vem trazendo toda uma gama de reformulações nos conceitos sobre as funções do mercado, a intervenção do Estado na economia e na alocação de recursos, no consumo e, por conseguinte, um profundo questionamento acerca da própria noção de “bem-estar”. O novo padrão de acumulação de capital, pautado sobretudo por um contínuo progresso técnico-científico a uma velocidade nunca vista anteriormente, constitui-se no pano de fundo de nossas análises sobre as teorias do “*welfare economics*” e do “*welfare state*”.

Numa perspectiva apontada em Rawls (1974), a questão da exclusão social poderia ser solucionada através da instituição de políticas sociais, pois o indivíduo seria visto como cidadão quando participasse da “sociedade de consumo”. Dessa maneira, o Estado, quando do processo de interferência nas relações sociais de produção – implementando uma política social –, trabalharia em uma realidade social que já se apresenta “distorcida” no que diz respeito à plena satisfação das necessidades individuais e coletivas. Sob a ótica de uma epistemologia marxista, o Estado seria então um importante instrumento de consolidação do processo de acumulação de capital através da exploração de uma “classe social por outra”, no contexto da “força de trabalho” entendida com uma “mercadoria”.

O Estado, portanto, na suposição apontada em Poulantzas (1977), seria uma “relação social” e, mais precisamente, a “condensação de uma relação de classe”; a co-existência dos “processos de apropriação da mais-valia” e de “acumulação” jamais seriam rompidos com a ação da política social. Tal entendimento pressupõe a idéia de que o Estado, através do desenvolvimento de políticas sociais, trabalharia apenas por “amenizar” os “riscos sociais da

produção”, em vez de significar transformações estruturais e rupturas nas condições materiais que reproduzem o contexto social de desigualdades.

Esta discussão sintetiza a idéia em conceber o *Welfare State* como a efetivação de um *pacto social*, compreendendo a formação de alianças entre diversos grupos ou classes que, mesmo possuindo interesses antagônicos, encontram no paradigma da política social do Estado capitalista elementos comuns que o justificam, na mais completa acepção de uma visão “contratualista” de sociedade.

Discutimos ainda nesta seção o progressivo declínio que o “trabalho” vem ocupando na vida das pessoas, sugerindo-nos, por assim dizer, uma suposta “crise da sociedade do trabalho”. Procuramos evidenciar nesta parte de nosso estudo as dimensões e significados das “metamorfoses no mundo do trabalho” e sua repercussão nas “relações de trabalho e de produção” frente ao contexto atual de inúmeras revoluções tecnológicas. Esses fatos não descartam, porém, a necessidade de reconhecermos que nos deparamos atualmente não com o anunciado “fim da sociedade do trabalho”, mas sim que estamos vivenciando uma época de profundas transformações estruturais nas condições da vida social e política, redesenhando-se e reconfigurando-se de certa forma a questão social.

Vimos também que, muito embora as propostas de garantia de uma renda social mínima desarticulem a relação clássica entre “renda” e “trabalho”, ainda encontram na categoria “trabalho” sua maior referência teórica e até mesmo “moral”, concebendo-se as “contrapartidas” (*obrigações positivas*) para os benefícios auferidos através de uma renda mínima garantida, como um pressuposto de “legitimação” do gasto social.

Se, por um lado, o “trabalho” sempre foi o condutor para a “cidadania social”, no sentido oposto, impõe-se ao debate atual a formulação de uma outra “ética social” não mais necessariamente concebida para uma sociedade pautada na “ética do trabalho” (WEBER, 1967) que teria caracterizado o advento do mundo moderno; o fenômeno da desigualdade contemporânea tem demonstrado a necessidade de ampliarmos a problematização desse objeto que nos é atualmente colocado: uma “nova” representação da exclusão social.

É nesse sentido que, ao redefinirmos a seguridade social a partir da universalização dos direitos sociais “não-contributivos”, sob a ótica da política de assistência social, estaríamos rumando para uma consolidação mais efetiva de nossa proteção social historicamente seletiva e fragmentada. Conforme apontado em Laclau (1986), o “espaço do conflito social e a reprodução da exclusão” tomam dimensões que a teoria social clássica não pode contemplar em sua totalidade.

Percebemos nitidamente esse fato, quando verificamos que os “potenciais beneficiários” da política de garantia de uma renda social mínima não se inseririam necessariamente numa dada “condição salarial clássica”. A renda social mínima estaria inserida em uma realidade muito mais “complexa” que envolveria tanto questões de cunho econômico, como também de cunhos político, ideológico e cultural; mesmo a “realidade das classes sociais” não podendo ser “totalmente ignorada”, já nos apontava Laranjeira (1993) que no lugar de concebermos a existência de “sujeitos/atores históricos pré-constituídos”, propõe-se a idéia de uma “multiplicidade/pluralidade de dimensões do social” nas quais os “atores/sujeitos” constituem suas “identidades”, configurando-se não necessariamente como “classe”, mas como “atores/sujeitos em movimento”.

Discutimos no capítulo 2 o debate contemporâneo da “renda social mínima”, também denominada de “renda cidadã”, compreendida como sendo uma política de “alocação universal”. Esta se constitui, conforme demonstramos, em uma forma de transferência monetária a indivíduos e/ou famílias independentemente da participação na produção direta da riqueza social, demonstrando ser um “novo” paradigma de universalização do acesso aos “seguros sociais” e determinando um outro padrão de intervenção na questão social; e, ainda, diferentemente do que tradicionalmente poderíamos observar na condução das ações governamentais da política de assistência social, a renda social mínima como um mecanismo de concessão de um benefício em “moeda” e não de um “serviço social” específico.

Na concepção da “renda de cidadania”, outra terminologia para definir esta política de alocação universal, é estabelecida uma relação entre “exclusão/inclusão social” e a noção de “cidadania”, sendo que, na sociedade capitalista em que nos inserimos, o “acesso à cidadania” seria determinado pela “renda” de seus cidadãos e, dessa maneira, tal “acesso” ficaria condicionado ao lugar que o indivíduo ocuparia na “divisão social do trabalho”, o que, de algum modo, determinaria também sua participação no “mundo das mercadorias”, ou seja, na esfera de uma dada “economia de mercado”.

Sugerimos que são essas novas “modalidades” de prestação de serviços sociais que estariam no momento atual “redesenhando” a seguridade social brasileira pelo viés da política pública de assistência social, configurando, portanto, um novo formato para a organização e sistematização de nosso sistema de proteção social, por estarem sendo concebidos estes serviços sociais na

lógica dos princípios fundamentadores do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

Vimos também que, no contexto do pensamento social vinculado aos ideais do liberalismo econômico, as políticas de intervenção na questão social constituíam-se, em grande medida, em um processo de “estigmatização” da exclusão social pautado na concepção de “punição aos pobres” através da instituição de uma certa “sociedade caritativa”, sobretudo cristã, bastante difundida na idéia do “*workfare*” (“ajuda pelo trabalho”).

Somente a partir do contexto da crise econômica mundial de 1929 é que seria legitimada a ação do Estado na garantia de “mínimos sociais” àqueles que não pudessem “sobreviver” à lógica do mercado; numa perspectiva relatada em Marshall (1967), seria o reconhecimento dos “direitos sociais” no século XX – juntando-se às noções anteriores dos direitos civis (século XVIII) e dos direitos políticos (século XIX) – definindo-se o “certificado de cidadania” e, no caso específico dos direitos sociais, o reconhecimento do “direito” a um “mínimo social”; a partir desse momento abandonar-se-ia a idéia de que a “assistência” seria destinada apenas aos “incapacitados” para o trabalho capitalista produtivo, representando um processo de “invenção do social” e uma nova concepção de “solidariedade social”, tendo como exemplo emblemático o caso francês de constituição, nos anos 40 do século passado, da noção de uma “*société assurantienne*”.

Há ainda uma discussão, conforme vimos neste segundo capítulo, sobre não classificarmos a renda social mínima como uma ação restrita da política de assistência social, mas também concebê-la como uma política de “(re) inserção social” desencadeando-se, desse modo, uma reformulação estrutural do sistema

de proteção social (*État-Providence*), até então embasado numa relação clássica de “pleno emprego/crescimento econômico/família estável”, que não mais observaríamos no contexto sócio-econômico contemporâneo.

O padrão da proteção social que se constituiu no século XX no bojo da expansão dos direitos sociais fora estruturalmente construído na seguinte lógica de cobertura: a “assistência” – sempre relacionada em oposição ao trabalho, dependência e incapacidade de produzir – e os “seguros sociais” concebidos como um direito objetivo, contributivo, destinados às pessoas com emprego estável. A emergência de “novas” categorias de pobres, todavia, sinalizou que essa parcela da população não poderia ter uma cobertura social dentro dos padrões “antigos” do *Welfare State* sustentado nesta “lógica da relação assistência/seguros sociais”.

É por essa razão que a política de garantia de uma renda social mínima pode se constituir numa estratégia efetiva de se preencher essa “lacuna” não coberta pela “assistência” e nem pelos “seguros sociais”. Tal política de assistência social, compreendida como um “direito social de caráter não-contributivo”, constitui-se, *a priori*, na “materialização” mais visível no enfrentamento da “nova” questão social e nos aponta o caminho mais viável na reformulação e no redesenho do padrão de proteção social do Brasil, com a implementação do SUAS pela universalização dos benefícios sociais nele compreendidos; este fenômeno está contrariando, de certa maneira, o pensamento social e político brasileiro que insiste em “repensar nosso *Welfare State*” pelo caminho da “reforma” da Previdência Social que, acima de outros fatores, privilegia a discussão sobre a viabilidade econômico-financeira do sistema.

Relatamos também que, de forma consensual, a Renda Mínima de Inserção francesa (RMI) constitui-se no paradigma contemporâneo de garantia de mínimos sociais (SCHERER, 1997). A referida política assume a lógica da “inserção pela cidadania” num processo de “(re)construção da identidade social”, sendo um tipo de inserção social “sem referência ao trabalho”, este entendido ainda sob a óptica de uma dada “sociedade industrial”.

Como vimos, essa nova concepção de “inserção social” representa uma forma de “legitimação” do direito a uma renda social mínima sem obrigatoriamente encontrar referência em uma atividade economicamente produtiva; a “*inserção social* (a obrigatoriedade da *contrapartida*)” estaria situada numa eventual “fase transitória”, ocupando uma posição “intermediária” entre “*direito e contrato*”, sob a perspectiva “contratualista” dos direitos sociais contemporâneos que buscam a articulação entre “*direitos e obrigações*”.

Ao se conceber essas “obrigações do indivíduo para com a sociedade” como “obrigações positivas” (ROSANVALLON, 1995), estamos dando uma nova dimensão à própria “idéia de contrato social” que, por sua vez, norteia desde então os fundamentos legitimadores da política social na contemporaneidade.

Em nosso terceiro capítulo discutimos brevemente a formação da seguridade social brasileira e a forma como a assistência social foi sendo concebida na trajetória das políticas sociais do país. Seria praticamente a partir da Era Vargas que assistiríamos no Brasil a um esforço em se estruturar um “específico” modelo nacional de Estado de Bem-Estar Social – excludente, seletivo e centralizador. Caracterizado por Santos (1979) na idéia de uma “cidadania regulada”, nosso padrão de proteção social em sua origem procurava “regular” a questão social tratando-a “administrativamente”, com ênfase

principalmente na questão trabalhista, e um maior rigor no controle da organização da classe operária urbana então emergente.

Podemos ver que a legislação que tratava a questão social no Estado Novo foi sendo introduzida por categoria profissional, lançando as bases de uma política social fragmentadora e gradualista que caracterizaria a ação governamental do período, constituindo-se em fator determinante do modelo da seguridade social no Brasil que perduraria por muito tempo; os IAPs – Institutos de Aposentadoria e Pensões teriam representado uma forma de agregação de “direitos sociais” às leis trabalhistas de Vargas, no bojo de seu projeto de agir preventivamente no conflito entre capital e trabalho, conforme apontado em Vianna (1998). Constituíam-se num instrumento de “incorporação controlada”, sendo definidos os direitos que integravam o “pacote de cidadania” e as pessoas que a ele teriam “acesso”.

Em relação à assistência social no Brasil, vimos que o “Serviço Social” surgiria em 1936, com a implantação do CEAS – Centro de Estudos e Ação Social, organização originária e vinculada à Ação Católica de São Paulo. Dessa forma, pudemos observar que a assistência social brasileira não se constituía, em seu projeto inicial, numa política de Estado; era simplesmente uma “esfera programática da ação governamental” para a prestação de certos serviços, como um “mecanismo político” de amortecimento de tensões sociais, dado que nossa assistência social somente seria definida como um *direito* e uma *política pública* integrante da *seguridade social* na Constituição Federal de 1988 (Sposati *et alli*, 1995).

Assistiríamos, no final dos anos 30 e início dos 40 do século passado, às primeiras formas de instituição de uma política governamental na área da

assistência social. Em 1938 seria constituída uma organização nacional de Serviço Social através da criação do Conselho Nacional de Serviço Social vinculado ao Ministério da Educação e Saúde e, em 1942, o surgimento da LBA – Legião Brasileira de Assistência; nesse sentido que, conforme relatado por Torres (2002), a assistência social no país como política de governo, juntamente com legalização da profissão de Serviço Social, começaria a estar associada à idéia simbólica da “mãe protetora”, vinculando-se a prática da assistência à figura das primeiras-damas.

Em 1948, já sob a presidência de Dutra, seria instituído o “Plano Salte” – sendo considerado o primeiro plano efetivamente governamental que introduzia a questão social como uma das preocupações centrais do governo. Este Plano concentrava suas atenções nas questões da saúde, alimentação, transporte e energia. Mas, conforme apontado por Couto (2004), tal propositura não passaria de um mero planejamento econômico e social sem grandes envergaduras no plano prático de ação.

Na década seguinte, que compreende o período do “Plano de Metas” (1956-1961), mais uma vez a “questão social” não estaria permeando as ações centrais do Estado brasileiro, ao se priorizarem as motivações econômicas, tendo por base o processo de industrialização em curso. Importante enfatizarmos, todavia, a aprovação em 1960 da Lei Orgânica da Previdência Social que teria apenas um caráter de regulamentação da área previdenciária.

Nesse sentido que, conforme observado por Draibe (1993), o período de 1930-1964 seria caracterizado por um projeto de Estado de Bem-Estar Social do tipo “meritocrático-particularista”. Já a partir de 1966, com o processo de

unificação dos antigos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), daríamos início a um outro período na história dos seguros sociais no Brasil.

Para Carvalho (2003), o período de 1964-1985 representa um significativo avanço no campo dos direitos sociais com a criação de inúmeros órgãos e/ou ações governamentais – o BNH, a FUNABEM e o salário-educação em 1964; o INPS, o FGTS, o PIS/PASEP e as COHABs em 1966; a implantação do MOBRAL em 1970; o PRORURAL, o FUNRURAL e a criação da CEME em 1971; o INAM em 1972; o PLANHAB e o I PRONAM em 1973; a instituição do Ministério da Previdência e Assistência Social em 1974; o PROFLUR e a constituição do PNS em 1975; a consolidação do PAT, a implementação do PIASS e do II PRONAM em 1976; Em 1977 a instituição do SINPAS e do FPAS, a criação do INAMPS, e ainda o PCA, o PAT e o FICAM; a criação do PROMORAR em 1979; o FINSOCIAL em 1982; o financiamento da autoconstrução e a implantação das Ações Integradas de Saúde em 1984; e finalmente, em 1985, a implementação do PSA.

Ainda que de forma não universalista, restrita aos contribuintes do sistema de previdência social, percebemos uma efetiva ampliação da proteção social brasileira. E, para Vianna (1998), esse período representa a consolidação “institucional” de nosso “sistema de proteção social”. As ações pontuais e residuais, contudo, alimentam o debate sobre a possível não constituição de fato no Brasil de um efetivo “*welfare state clássico*”; somente a Constituição Federal de 1988 que consagraria a expressão “seguridade social”, até então oficialmente inexistente, para consignar um padrão de proteção social que se queria abrangente e redistributivo.

Pudemos ver também que os principais princípios inscritos no texto constitucional seriam a “universalidade”, a “uniformidade dos benefícios”, a “seletividade” e a “distributividade” da proteção, a “irredutibilidade” dos valores pagos, a “eqüidade”, a “diversificação” da base de financiamento e, finalmente, o caráter “democrático” e “descentralizado” da gestão com a participação da sociedade civil nas decisões (VIANNA, 1998).

Discutimos também nesta seção o papel destacado à sociedade civil na estratégia de atuação do Estado na formulação e implementação de ações governamentais, sobretudo no que diz respeito aos serviços sociais, via a instituição de “organizações sociais” no contexto político do *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* (1995).

O diagnóstico da época apontava que o aparato institucional no pós-1988 encontrava-se estagnado, do ponto de vista da capacidade, na implementação de políticas públicas, uma caracterizada “falência executiva do Estado”. Para que houvesse uma “massificação” dos direitos sociais no Brasil, especialmente no que tange ao capítulo da Constituição Federal que define e institui a seguridade social, a proposta dominante de projeto de reforma do Estado pressupunha a ruptura do paradoxo que se apresentava no âmbito da administração pública brasileira: “processo decisório de política” x “implementação de políticas públicas”.

Esse processo de reforma do Estado, porém, privilegiava o projeto para uma “reforma gerencial da administração pública”, pressupondo-se, conforme analisamos, a superação dos problemas estruturais e de formação do Estado nacional historicamente constituído sob as bases do “patrimonialismo” e concebido sob as características de um dado “insulamento burocrático de viés clientelista” (NUNES, 1997). Foi nesse sentido que destacamos a importância de

se entender a descentralização da política brasileira de assistência social e a incorporação do controle social em seu processo decisório, tomando como referência a propositura de Gramsci (1975;1978), que concebe a sociedade civil como *locus* da “hegemonia”.

Indagamos na ocasião se poderíamos de fato admitir que a novidade da participação da sociedade civil na implementação da política de assistência social no período pré-SUAS seria de fato a consolidação de uma “esfera pública” capaz de rearticular a noção de “espaço público” – este não necessariamente entendido como sendo estatal –, mas principalmente se, ao incorporarmos o “controle social” na dinâmica de nossa política social, teríamos de fato o fortalecimento da sociedade civil na óptica *gramsciana* de uma “teoria ampliada de Estado” (Gramsci, 1978), e não simplesmente concebê-la como um “recurso gerencial” de apoio na condução das ações de caráter mais burocrático e administrativo.

O projeto de reforma do Estado empreendido nos anos 90 deixara para segundo plano as questões que julgávamos ser as mais relevantes para este processo: a redefinição do pacto federativo, a consolidação da democracia no país, o fortalecimento e a pretendida harmonia dos Poderes da República e a redefinição da relação Estado/sociedade civil – enfim, a repactuação das próprias noções de Federalismo, democracia social, *res publica*, relação público/privado.

Esses ainda se constituem nos grandes desafios, inclusive da política de assistência social brasileira, mesmo com a consolidação institucional do SUAS. A configuração de uma “esfera pública não-estatal” apontada em Bresser-Pereira & Cunill Grau (1999) representaria um intenso processo de “despolitização” da política, pois nesta propositura identificamos uma tendência de corporativização e

fragmentação da questão social instituidora de um longo caminho de “desresponsabilização” do Estado perante o social.

A crescente vulnerabilidade social de grande parcela da população, as demandas sociais historicamente reprimidas, a tendência crescente de falência do padrão “clássico” de proteção social, os processos mais recentes de consolidação da democracia e de universalização dos direitos sociais, a descentralização e a participação da sociedade civil como instrumentos de inclusão social, o maior enfoque despendido à família em detrimento do indivíduo, as formas alternativas de complementação de renda, enfim todos esses fatores unidos viriam constituindo a questão de fundo para se compreender a assistência social no período pós-constituente.

Nessa óptica é que deveríamos repensar urgentemente o caráter de nossa sociedade civil como uma “esfera pública democrática”, um espaço para a revalorização da política e da construção da cidadania, e não simplesmente utilizá-la como um instrumento para a despolitização e desresponsabilização do Estado. Para isso supomos que as bases jurídico-legais já estão garantidas no campo normativo da assistência social, sobretudo com a instituição da NOB/2005 que estabeleceu os princípios do SUAS. Avançar a sociedade civil, de sua condição de mero ator coadjuvante e ferramenta de gestão administrativa com funções reduzidas de “fiscalização” do fundo público, é um pressuposto imprescindível no atual processo de implementação do “sistema descentralizado e participativo”, para que possamos elevar a assistência social, definitivamente, à categoria de política pública.

Procuramos depois, no capítulo 4, demonstrar os programas de transferência de renda do governo federal implementados no período de 1995-2005.

Conforme vimos, a política de garantia de uma renda social mínima – na forma de transferência de uma renda monetária – surge no Brasil apenas na década de 90 com a iniciativa de algumas experiências descentralizadas. Mas, efetivamente, somente podemos falar de uma política “nacional” de mínimos sociais no momento de implementação do “Programa Nacional de Renda Mínima” (Lei nº 10.219) criado em 2001, malgrado a iniciativa anterior do programa de apoio financeiro aos municípios na criação de programas de renda mínima (Lei nº 9.533/1997).

Já o “Programa Bolsa-Família”, que iniciou sua implementação em outubro de 2003, representa a unificação dos programas federais de transferência de renda – o “Bolsa-Escola”, o “Bolsa-Alimentação”, o “Cartão-Alimentação” e o “Auxílio-Gás”. Conforme foi demonstrado, o Bolsa-Família não teve transferido para a sua competência o “PETI”, nem o “Agente Jovem” e o “BPC-LOAS”, dada a natureza destas três políticas específicas.

Foi descrito que o objetivo do Bolsa-Família é conceder uma proteção integral a todo o grupo familiar, e não a alguns de seus membros, significando uma mudança significativa na concepção da política de renda mínima brasileira. Os recursos financeiros oferecidos pelo programa na forma de complementação da renda familiar visam a estimular as famílias beneficiadas a freqüentarem e utilizarem os serviços da rede pública de saúde, de educação e de assistência social; este fato objetiva a “autonomização” das famílias no momento em que proporcionaria uma melhoria nas condições sociais do grupo familiar,

provocando-se uma suposta ruptura do círculo vicioso de reprodução da miséria. Cabe-nos aqui ressaltar, porém, que tais concepções estão esboçadas nos objetivos gerais traçados pela política de implementação do Programa Bolsa-Família, não compreendendo o objeto deste estudo uma análise mais aprofundada a respeito da observância desses fenômenos na realidade social dos beneficiários do programa. Esta deveria ser uma preocupação vital não apenas para futuros estudos, como também uma informação preponderante para o governo e a própria sociedade que financia tais políticas sociais.

Em relação ao “orçamento social” do setor público brasileiro, vimos que, em média, o gasto social do país atinge um patamar de 24% do PIB, sendo que os gastos previdenciários representam quase a metade deste montante.

Como parcela então considerável dos recursos sociais destina-se ao pagamento de aposentadorias e pensões – portanto destinadas às pessoas que vinham contribuindo compulsoriamente para o sistema de seguridade social, uma expansão dos gastos em outros programas sociais, sobretudo nos de transferência de renda, que não exigem uma contribuição prévia, estaria de certo modo contribuindo satisfatoriamente para a universalização dos mínimos sociais no Brasil; neste sentido, estudos da CEPAL já indicavam que “a alta vulnerabilidade social não está associada unicamente ao atraso tecnológico, à pobreza ou à densa concentração de renda, mas à ausência de políticas sociais universais”.

Os dados apresentados neste quarto capítulo nos indicam novamente a necessidade de repensarmos o financiamento da assistência social para além do orçamento da seguridade social, já bastante comprometido com o custeio dos gastos previdenciários e de saúde. Decerto que a alocação de recursos

orçamentários no “Fundo Nacional de Combate e Erradicação da Pobreza (Lei Complementar nº 111/2001) já vinha de alguma forma atendendo uma parcela dessa necessidade. Mas, como a política de assistência social não conta com recursos vinculados no orçamento público, a destinação e ampliação de dotações orçamentárias dependem do processo político de planejamento das ações governamentais.

Em nosso capítulo 5 procuramos sinalizar certas evidências do sistema de proteção social brasileiro que, com a nova “Política Nacional de Assistência Social (2004)” e a normatização definitiva do sistema descentralizado e participativo da assistência social com a implementação do “SUAS”, demonstram uma “tendência” na história social recente de “universalização da renda social mínima” no Brasil.

A Política Nacional de Assistência Social (2004) tem como princípios norteadores da política pública de assistência social três frentes de atuação na defesa da inclusão social e dos direitos sociais: os direitos à “renda”, “segurança alimentar” e “assistência social”. Assim, dentre os vários objetivos da PNAS (2004), observamos que a preocupação principal diz respeito à definitiva regulamentação do Parágrafo Único do artigo 2º, e artigos 3º e 6º da LOAS (que tratam sobretudo da integração da assistência social às políticas setoriais, da garantia dos mínimos sociais, o atendimento a contingências sociais e à universalização dos direitos sociais, dentro de um princípio de descentralização e participação).

A PNAS (2004) elege ainda como matrizes de interpretação do contexto social brasileiro três categorias: relacionar as pessoas a seus “territórios”, a “unidade sócio-familiar” como referência e a “dinâmica social” das populações numa perspectiva *socioterritorial*.

Pudemos então identificar que a gestão da PNAS busca a expansão e universalização da proteção social por intermédio da política de assistência social, elegendo, para isso, elementos identificados como primordiais para o alcance desses objetivos: a questão da “matricialidade sócio-familiar”; os princípios da “descentralização político-administrativa” e da “territorialização”; o estabelecimento de novas diretrizes para a relação “Estado/sociedade civil”; a normatização do processo de “financiamento”; a democratização do “controle social”; novas propostas para a atuação dos “recursos humanos”; e, por fim, a consolidação dos “instrumentos de informação e monitoramento das ações socioassistenciais” visando à implementação de um contínuo processo de “avaliação”.

Vimos também que a IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003, deliberou pela normatização do SUAS com vistas a uma “efetiva” regulamentação e implementação institucional da política pública de assistência social, consolidando-se definitivamente o assim denominado “sistema descentralizado e participativo da assistência social” (artigo 6º da LOAS).

A NOB/2005 (Resolução nº 27/2005 do CNAS) ao contemplar a política pública de assistência social no princípio da integração junto às demais políticas setoriais, ao considerar as desigualdades em termos socioterritoriais, ao prever a garantia dos mínimos sociais e a universalização dos direitos sociais de forma não-contributiva, impõe à política social brasileira não apenas uma ruptura histórico-institucional como também materializa as condições para uma efetiva reformulação dos padrões de nossa seguridade social.

É a partir da instituição da NOB/2005 que se delimitam de forma definitiva os níveis de gestão da política de assistência social sob a égide de um “sistema único”, estabelecendo três níveis de gestão para os municípios e dois níveis de gestão estadual, além de garantir aos municípios não habilitados a responsabilidade do gestor estadual no co-financiamento das ações continuadas de assistência social. Redefinem-se também os espaços de “articulação”, “pactuação” e “deliberação”, privilegiando-se os conselhos e conferências, e as comissões intergestores (CIT e CIB).

Um dos maiores avanços estabelecidos pela nova Norma Operacional foi no tocante à questão do “financiamento”. De acordo com a Resolução do CNAS, a gestão financeira consolida os “Fundos de Assistência Social”, o “Sistema Único” passa a ser a referência para a base do financiamento, definem-se critérios de “partilha” e “transferência” dos recursos de acordo com a modalidade de proteção social e, o mais importante, pactua o “co-financiamento” da política entre os três níveis de governo.

A chegada de certa forma “tardia” do SUAS – após onze anos de aprovação da LOAS e dezesseis da promulgação da Constituição Federal – vem consolidar de fato a política de assistência social no âmbito do direito social e da cidadania. Mais do que isso, o SUAS está efetivamente materializando as reais condições, não apenas para se garantir a assistência social como política pública integrante da seguridade social, mas, principalmente, consolidando o caminho mais viável na contemporaneidade para uma reforma estrutural do sistema de proteção social brasileiro. Conforme mencionamos anteriormente, está ocorrendo de fato uma “revolução silenciosa” no campo da institucionalização da política de

assistência social, enfatizando-se e consolidando-se seu caráter público, descentralizado, democrático e participativo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- **ABRAMOVAY**, Miriam *et alli*. *Bolsa-Escola: melhoria educacional e redução da pobreza*. Brasília: UNESCO/UNICEF, 1998.
- **ABRUCIO**, Fernando Luiz & **COSTA**, Valeriano M. F. *Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro*. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung. *Pesquisas*, n. 12, 1999.
-
- **ALAYÓN**, Norberto. *Assistência e assistencialismo: controle dos pobres ou erradicação da pobreza?* São Paulo: Cortez, 1995.
- **ALVES**, Edgard. *Modernização produtiva & relações de trabalho: perspectivas de políticas públicas*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.
- **ANTUNES**, Ricardo. *Classe Operária, Sindicatos e Partido no Brasil: da Revolução de 30 até a Aliança Nacional Libertadora*. São Paulo: Cortez e Editora Ensaio: Autores Associados, 1988.
- _____. *Adeus ao Trabalho? : ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho*. São Paulo: Cortez, 1997.
- **ARENDT**, Hannah. *A condição humana*. Rio de Janeiro, Forense, 1991.
- _____. *O que é Política?* Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999.
- **ARON**, Raymond. *As etapas do pensamento sociológico*. São Paulo: Martins Fontes, 1999.
- **ARRETCHE**, Marta T. S. “Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: Teorias Explicativas”. In: *BIB*, n.º 39, Rio de Janeiro, 1995.
- _____. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro, Revam; São Paulo, Fapesp, 2000.
- **ASTIER**, Isabelle. *Revenu minimum et souci d'insertion*. Paris: Desclée de Brouwer, 1997.
- **AVRITZER**, Leonardo (org.). *Sociedade civil e democratização*. Belo Horizonte, Del Rey, 1994.
- **BACHA**, Edmar L. & **UNGER**, Roberto Mangabeira. *Participação, Salário e Voto: um projeto de democracia para o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

- **BARBOSA**, Maria N. L. *Manual de ONGs: guia prático de orientação jurídica*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.
- **BARROCO**, Maria Lucia S. *Ética e Serviço Social: fundamentos ontológicos*. São Paulo: Cortez, 2001.
- **BAUMAN**, Zygmunt. *O mal-estar da pós-modernidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1998.
- **BEHRING**, Elaine R. *Política social no capitalismo tardio*. São Paulo: Cortez, 1998.
- **BELFIORE-WANDERLEY**, Mariângela (org.). *Desigualdade e a questão social*. São Paulo: EDUC, 1997.
- **BERNARDO**, Teresinha & **TÓTORA**, Silvana (orgs.). *Ciências sociais na atualidade: percursos e desafios*. São Paulo: Cortez, 2004.
- **BIBLIOTHÈQUE DU MAUSS**. *Vers un revenu minimum inconditionnel ?* Paris: La Découverte, 1996.
- **BOBBIO**, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro, Campus, 1992.
- _____. *Estado, Governo, Sociedade: para uma teoria geral da política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.
- _____. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Rio de Janeiro, Campus, 2000.
- _____. *O futuro da democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 2000a.
- **BORGIANNI**, Elisabete & **MONTAÑO**, Carlos (orgs.). *Metologia y servicio social: hoy em debate*. São Paulo: Cortez, 2000.
- **BRASIL**, *Política Nacional de Assistência Social*. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, SNAS, setembro/2004.
- **BRASIL**, *Norma Operacional Básica do SUAS – 01/2005 – Sistema Único de Assistência Social*. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social Combate à Fome, SNAS, março/2005.
- **BRASIL**, *Relatório de Gestão*. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, SENARC, fevereiro/2005a.
- **BRASIL**, *Orçamento Social do Governo Federal (2001-2004)*. Brasília, Ministério da Fazenda, Secretaria de Política Econômica, abril/2005b.
- **BRAVERMAN**, Harry. *Trabalho e Capital Monopolista*. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1.987.

- **BRAVO**, Maria Inês S. & **PEREIRA**, Potyara A. P. (orgs.). *Política social e democracia*. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2001.
- **BRESSER PEREIRA**, Luiz Carlos. "A reforma do aparelho de Estado e a Constituição de 1988". *Revista del Clad: Reforma y Democracia* (4), 1995; Brasília, 1995. (Texto para Discussão Enap, 1.)
- _____. "Da administração pública burocrática à gerencial". *Revista do Serviço Público*, 47 (1), jan. 1996.
- _____. "Cidadania e *res publica*: a emergência dos direitos republicanos". *Revista de Filosofia Política*. Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Departamento de Filosofia, 1, 1997a. [Nova Série].
- _____. "Reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle". *Cadernos Maré da Reforma do Estado*. Brasília, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1, jul. 1997b. (Texto apresentado à segunda conferência do Círculo de Montevidéu, Barcelona, maio 1997).
- **BRESSER PEREIRA**, Luiz Carlos & **CUNILL GRAU**, Nuria (orgs.). *O público não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 1999.
- **BRESSER PEREIRA**, Luiz Carlos *et alli*. *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 1999a.
- **BRESSER PEREIRA**, Luiz Carlos & **SPINK**, Peter (orgs.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 1998.
- **CAPELINE**, Helena M. A. "Repensando a Classe". In: *Seminário Temático III*. Araraquara-SP: UNESP, 1994.
- **CARTAXO**, Ana Maria B. *Estratégias de sobrevivência: a previdência e o Serviço Social*. São Paulo: Cortez, 1995.
- **CARVALHO**, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2003.
- **CARVALHO**, Maria do Carmo B. de. (org.). *A família contemporânea em debate*. São Paulo: Cortez, 2002.
- **CASTELLS**, Manuel. "Para o Estado-Rede: globalização econômica e instituições políticas na era da informação". In: **BRESSER PEREIRA**, Luiz Carlos *et alli* (orgs.). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo, Editora Unesp; Brasília, ENAP, 1999.

- **CASTELS**, Robert. *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*. Paris: Fayard, 1995.
- **CASTRO**, Nadya Araújo & **GUIMARÃES**, Antonio S. A. “Além de Braverman, depois de Burawoy: vertentes analíticas na sociedade do trabalho”. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo: Ed. Vértice/ANPOCS, n.º 17, ano 6, 1.991.
- **CASTRO**, Manuel M. *História do Serviço Social na América Latina*. São Paulo: Cortez, 2000.
- **CHEVALLIER**, Jean-Jacques. *As grandes obras políticas: de Maquiavel a nossos dias*. Rio de Janeiro: Agir, 1995.
- **CHOSSUDOVSKY**, Michel. *A globalização da pobreza: impactos das reformas do FMI e do Banco Mundial*. São Paulo: Moderna, 1999.
- **COHEN**, Jean & **ARATO**, Andrew. “Sociedade civil e teoria social”. In: AVRITZER, Leonardo (org.). *Sociedade civil e democratização*. Belo Horizonte, Del Rey, 1994.
- **COMISSÃO GULBENKIAN**. *Para abrir as ciências sociais*. São Paulo: Cortez, 1996.
- **CONSEAS-SP**. *Política de Assistência Social: uma trajetória de avanços e desafios*. Documento Base para a III Conferência Estadual de Assistência Social. Deliberações aprovadas nas Conferências Regionais. São Paulo, Conselho Estadual de Assistência Social, 18 set./2001. Mimeografado.
- **COSTA**, Sérgio. “Categoria analítica ou *passé-partout* político-normativo: notas bibliográficas sobre o conceito de sociedade civil”. In: *BIB*, Rio de Janeiro, n. 43, 1997, pp. 3-25.
- **COUTINHO**, Carlos Nelson *et alli*. *O Manifesto Comunista 150 anos depois*. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1998.
- **COUTO**, Berenice R. *O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?* São Paulo, Cortez, 2004.
- _____. “O processo de trabalho do assistente social na esfera municipal”. In: *Capacitação em Serviço Social e Política Social – Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais*, 1999, CFESS-ABEPSS-CEAD-UnB.
- **CSERC – Conseil Supérieur de l’emploi, des revenus et de coûts**. *Mínima sociaux: entre protection et insertion*. Paris: La Documentation Française, 1997.

- **CUNILL GRAU**, Nuria. “A rearticulação das relações Estado-sociedade: em busca de novos significados”. In: *Revista do Serviço Público*, v. 120, n. 1, 1996, pp. 113-140.
- **DAHRENDORF**, Ralf. *O Conflito Social Moderno*. São Paulo: Jorge Zahar Editor/EDUSP, 1992.
- **DEDECCA**, C. S. “Política social e política econômica”. In: *Teoria e Debate*. Revista Trimestral da Fundação Perseu Abramo, São Paulo, ano 15, n. 50, fev/mar/abr 2002.
- **DE MASI**, Domenico. *Desenvolvimento sem trabalho*. São Paulo: Editora Esfera, 1999.
- _____. *A sociedade pós-industrial*. São Paulo: Editora SENAC, 1999a.
- _____. *O Ócio Criativo*. Entrevista a Maria Serena Palieri. Rio de Janeiro: Sextante, 2000.
- **DEMO**, Pedro. *Charme da Exclusão Social*. Campinas, SP: Autores Associados, 1998. – (Coleção polêmicas do nosso tempo; 61).
- _____. “Menoridade dos mínimos sociais: encruzilhada da assistência social no mundo de hoje”. In: *Revista Serviço Social & Sociedade*. São Paulo: Cortez, 1997, nº 55, ano XVIII.
- _____. *Cidadania tutelada e cidadania assistida*. Campinas, SP: Autores Associados, 1995.
- **DIAS**, Edmundo F. “Hegemonia: nova civiltà ou domínio ideológico”. In: *Revista História & Perspectiva*. Uberlândia: Universidade Federal de Uberlândia, n.º 5, 1.991.
- **DINIZ**, Eli. *Crise, reforma do Estado e governabilidade*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 1997.
- **DINIZ**, Eli & **AZEVEDO**, Sérgio (orgs.). *Reforma do Estado e democracia no Brasil*. Brasília: Editora UnB, 1997.
- **DOWBOR**, Ladislau. *A reprodução social*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.
- **DRAIBE**, Sonia. *Rumos e metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil (1930-1960)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- _____. “As políticas sociais brasileiras: diagnóstico e perspectiva”. In: *Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas*. Brasília: IPEA / IPLAN (ed.), 1990.

- _____. “O redimensionamento das políticas sociais segundo a perspectiva neoliberal”. In: *Caderno Técnico do Sesi*. Brasília, CNI/SESI/DN, 1990a.
- _____. “As políticas sociais e o neoliberalismo”. In: *Revista USP*, n.º 17, abril e maio de 1993.
- _____. “Qualidade de vida e reformas de programas sociais: o Brasil no cenário latino-americano”. In: *Lua Nova Revista de Cultura e Política*, n.º 31, 1993a.
- _____. *Brasil: o sistema de proteção social e suas transformações recentes*. Série Reformas de Política Pública, n. 14. Santiago do Chile, Cepal/Naciones Unidas, 1993b.
- **DRAIBE, S. & HENRIQUE, W.** “Welfare State, crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional”. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n.º 6, vol. 3, fevereiro de 1988.
- **DRAIBE, S. & AURELIANO, L.** “A especificidade do ‘Welfare State’ brasileiro”. MPAS, CEPAL, *Projeto: a política social em tempo de crise: articulação institucional e descentralização. Vol. I – reflexões sobre a natureza do bem-estar*. Brasília, 1989.
- **ESPING-ANDERSEN, Gosta.** “As três economias do Welfare State”. In: *Lua Nova Revista de Cultura e Política*. São Paulo, n. 24, Cedec, 1991.
- _____. “O futuro do Welfare State na nova ordem mundial”. In: *Lua Nova Revista de Cultura e Política*. São Paulo, n. 35, Cedec, 1995.
- **ESPING-ANDERSEN, Gosta et alli.** *Why we need a new welfare state*. Oxford University Press, 2002.
- **EVANS, Peter.** “O Estado como problema e como solução”. In: *Lua Nova Revista de Cultura e Política*, n. 28-29, 1993.
- **FALEIROS, Vicente de Paula.** *A Política Social do Estado Capitalista: as funções da previdência e da assistência sociais*. São Paulo: Cortez, 1.995.
- _____. “Renda Mínima: uma avaliação”. In: Sposati, Aldaíza de Oliveira (org.). *Renda Mínima e Crise Mundial: saída ou agravamento?* São Paulo: Cortez, 1997.
- _____. *Metodologia e ideologia do trabalho social*. São Paulo: Cortez, 1997a.
- _____. *Estratégias em Serviço Social*. São Paulo: Cortez, 2001.

- **FARAH**, Marta F. S. & **BARBOZA**, Hélio B. (orgs.). *Novas experiências de gestão pública e cidadania*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.
- **FERREIRA**, Ivanete Boschetti. “Saídas para a ‘crise’: o debate teórico em torno do programa de renda mínima francês”. In: Sposati, Aldaíza de Oliveira (org.). *Renda Mínima e Crise Mundial: saída ou agravamento?* São Paulo: Cortez, 1997.
- **FLEURY**, Sônia. *Estado sem cidadãos – seguridade social na América Latina*. Rio de Janeiro, FIOCRUZ, 1994.
- _____. “A seguridade social e os dilemas da inclusão social”. In: *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: FGV, vol. 39, maio/junho de 2005.
- **FONSECA**, Ana Maria Medeiros da. *Família e política de renda mínima*. São Paulo: Cortez, 2001.
- **FRIEDMAN**, Milton. *Capitalismo e Liberdade*. São Paulo: Arte Nova, 1977.
- **FURTADO**, Celso. *Análise do “modelo” brasileiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972.
- _____. *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Nacional, 1984.
- _____. *O capitalismo global*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- _____. *O longo amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.
- **GERSCHMAN**, Silvia & **VIANNA**, Maria Lucia Werneck (orgs.). *A miragem da pós-modernidade: democracia e políticas sociais no contexto da globalização*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1997.
- **GIACOMONI**, James. *Orçamento Público*. São Paulo: Atlas, 1.997.
- **GIOVANNI**, Semeraro. *Gramsci e a sociedade civil: cultura e educação para a democracia*. Petrópolis, RJ – Vozes, 1999.
- **GOLDANI**, Ana Maria. “Relações intergeracionais e reconstrução do Estado de Bem-Estar. Por que se deve repensar essa relação para o Brasil?”. In: CAMARANO, Ana Amélia. *Os novos idosos brasileiros: muito além dos 60?* Rio de Janeiro: IPEA/IBGE, 2004.
- **GÓMEZ**, José Maria. *Política e democracia em tempos de globalização*. Petrópolis, Vozes, 2000.

- _____. *Ativismo transnacional e globalização contra-hegemônica. A propósito de Seattle, Porto Alegre e depois*. Mimeografado, 2001.
- **GRAMSCI**, A. *Quaderni del cárcere* – Edizione critica dell’Istituto Gramsci. Org. por GERRATANA, V. Turim, Einaudi, 1975, 4 vol.
- _____. *Obras escolhidas*. São Paulo, Martins Fontes, 1978.
- _____. *Cadernos do cárcere*. In: COUTINHO, Carlos Nelson; HENRIQUES, Luiz Sérgio; NOGUEIRA, Marco Aurélio (orgs.). Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1999-2001, 6 vols.
- **GUERRA**, Yolanda. *Instrumentalidade do Serviço Social*. São Paulo: Cortez, 2002.
- **HABERMAS**, Jürgen. *Theorie des Kommunikativen Handelns*. Frankfurt: Suhrkamp, 1982, 2 volumes.
- **HAESBAERT**, R. *Des-territorialização e identidade*. Niterói-RJ: Eduff, 1997.
- **HAJNAL**, Ruth Aguilar. *Curso de Previdência Social*. São Paulo: Coleção Sesi-Orientação Social, n. 26, 1973.
- **HARDT**, Michael & **NEGRI**, Antonio. *Império*. Rio de Janeiro, Record, 2001.
- **HARVEY**, David. *Condição pós-moderna*. São Paulo: Edições Loyola, 1998.
- **HENRIQUE**, Ricardo (org.). *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.
- **HIRSCHMAN**, A. O. *De consumidor a cidadão*. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- **HUNT**, E. K. *História do Pensamento Econômico*. Rio de Janeiro: Campus, 1989.
- **IAMAMOTO**, M. V. *O Serviço Social na contemporaneidade: Trabalho e formação profissional*. São Paulo: Cortez, 1998.
- **IAMAMOTO**, Marilda V. & **CARVALHO**, Raul de. *Relações sociais e serviço social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica*. São Paulo, Cortez; [Lima, Peru]: CELATS, 2001.
- **IANNI**, Octavio. *Estado e Capitalismo*. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- _____. *A idéia de Brasil moderno*. São Paulo: Brasiliense, 1994.

- _____. *Estado e planejamento econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.
- _____. *A sociedade global*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.
- _____. *A era do globalismo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997a.
- _____. *Estilos de pensamento: explicar, compreender, revelar*. Araraquara, SP: Laboratório Editorial/FCL/UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica Editora, 2003.
- **JACOBI**, Pedro. *Políticas sociais e ampliação da cidadania*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.
- **KARSCH**, Ursula M. S. *O Serviço Social na era dos serviços*. São Paulo: Cortez, 1998.
- **KEYNES**, John Maynard. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda: inflação e deflação*. São Paulo: Nova Cultural, 1985.
- **KLIKSBERG**, Bernardo (org.) *Pobreza: uma questão inadiável. Novas respostas a nível mundial*. Distrito Federal: ENAP, 1994.
- _____. *Repensando o Estado para o desenvolvimento social: superando dogmas e convencionalismos*. São Paulo: Cortez, 1998.
- _____. *Desigualdade na América Latina: o debate adiado*. São Paulo: Cortez; Brasília: UNESCO, 2001.
- **KLIKSBERG**, Bernardo et alli. *Sociedade e Estado: superando fronteiras*. São Paulo, Fundap, 1998.
- **KUMAR**, Krishan. *Da sociedade pós-industrial à sociedade pós-moderna: novas teorias sobre o mundo contemporâneo*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1997.
- **LACLAU**, Ernesto. "Os Novos Movimentos Sociais e a Pluralidade do Social". In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n.º 2, vol. 1, outubro de 1986.
- **LAFER**, Betty Mindlin (org.). *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 1987.
- **LAHUERTA**, Milton. "A recuperação da esfera pública". In: *Revista Educação em Foco*. Universidade Federal de Juiz de Fora, v. 5, n. 2, set./fev./2000/2001, pp. 33-51.

- **LAMOUNIER**, Bolívar. (s/d). *Análise de políticas públicas: quadro teórico metodológico de referência*. (mimeogr.).
- **LAMOUNIER**, Bolívar et alli. *50 anos de Brasil: 50 anos de Fundação Getúlio Vargas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1994.
- **LAMOUNIER**, Bolívar & **FIGUEIREDO**, Rubens (orgs.). *A Era FHC: um balanço*. São Paulo: Cultura Editores Associados, 2002.
- **LARANGEIRA**, Sonia M. G. "Faz sentido falar em classes sociais?". In: *Natureza, História e Cultura: repensando o social*. Porto Alegre: Editora da Universidade, 1993.
- _____. (s/d). *Classes e Movimentos Sociais na América Latina: questões para debate*.
- **LAURELL**, Asa Cristina (org.). *Estado e políticas sociais no neoliberalismo*. São Paulo: Cortez, 1997.
- **LAVINAS**, Lena. *Programas de Garantia de Renda Mínima: perspectivas brasileiras*. Rio de Janeiro: IPEA, 1998. Texto para Discussão n.º 596.
- **LAVINAS**, Lena & **GARSON**, Sol. "Gasto social no Brasil: transparência, sim, parti-pris, não!". *Econômica*, v. 5, n. 1, 2003.
- **LAVINAS**, Lena. *Excepcionalidade e paradoxo: renda básica versus programas de transferência direta de renda no Brasil*. 2004 (manuscrito não-publicado).
- **LAVINAS**, Lena & **DAIN**, Sulamis. "Proteção social e justiça redistributiva: como promover a igualdade de gênero". *ABEP*, Rio de Janeiro, abril de 2005.
- **LESSA**, Renato. *A invenção republicana*. Rio de Janeiro: Topbooks Editora, 1999.
- **LIGUORI**, Guido. "O pensamento de Gramsci na época da mundialização". In: *Revista Educação em Foco*. Universidade Federal de Juiz de Fora, v. 5, n. 2, set./fev./2000/2001, pp. 33-51.
- **LIMA**, Venício de. *Mídia: teoria e política*. São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2001.
- **LIMA**, Diana Vaz de & **CASTRO**, Róbison G. de. *Contabilidade Pública: integrando União, Estados e Municípios*. São Paulo: Atlas, 2000.
- **LINDBLON**, C. E. *O processo de decisão política*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1981.

- **LOBO**, Elizabeth Souza. "Caminhos da Sociologia no Brasil: modos de vida e experiência". In: *Tempo Social. Revista de Sociologia da USP*. São Paulo, 1994, vol. 4, números 1-2.
- **LOPES**, Carlos Thomas G. *Planejamento, Estado e crescimento*. São Paulo: Pioneira, 1990.
- **LÖWY**, Michael. *Ideologias e ciência social: elementos para uma análise marxista*. São Paulo: Cortez, 2002.
- **MANIN**, Bernard. "As metamorfoses do governo representativo". In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, ano 10, n. 29, outubro 1995, pp. 5-33.
- **MARCELINO**, Gileno F. "Em busca da flexibilidade do Estado: o desafio das reformas planejadas no Brasil". *Revista de Administração Pública*, Fundação Getúlio Vargas, vol. 37, n. 3, maio/jun 2003, pp. 641-658.
- **MARSHALL**, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- **MARTINELLI**, Maria Lúcia. *Serviço Social: identidade e alienação*. São Paulo: Cortez, 2001.
- **MARTINS**, Luciano. "Estado e Sociedade: uma mudança de parâmetros". In: FELICISSIMO, José Roberto et alli (coord.). *Sociedade e Estado: superando fronteiras*. São Paulo, FUNDAP, 1998.
- **MARX**, Karl. *O capital*. São Paulo: Nova Cultural, 1988.
- **MELLO**, João M. C. *O Capitalismo Tardio*. São Paulo: brasiliense, 1990.
- **MELUCCI**, Alberto. "Um objetivo para os movimentos sociais". In: *Lua Nova*. São Paulo: CEDEC, 1989, n.º 17.
- **MENDES**, Candido. *A presidência afortunada: depois do Real, antes da social-democracia*. Rio de Janeiro: Record, 1999.
- **MESTRINER**, Maria Luiza. *O Estado entre a filantropia e a assistência social*. São Paulo: Cortez, 2001.
- **MILIBAND**, R. *O Estado na sociedade capitalista*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- Ministério da Previdência e Assistência Social. Secretaria de Assistência Social. Documento publicado em maio/2001.
- **MONTAÑO**, Carlos. *Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo: Cortez, 2002.

- _____. *La naturaleza del servicio social: un ensayo sobre su génesis, su especificidad y su reproducción*. São Paulo: Cortez, 2000.
- **MORAES**, Denis. *O concreto e o virtual*. Rio de Janeiro, DP & A, 2001.
- **MOTA**, Ana Elizabete. *Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90*. São Paulo: Cortez, 2000.
- **MUSGRAVE**, Richard A. *Teoria das Finanças Públicas*. São Paulo: Atlas, 1.974.
- **NAVARRO**, V. "Produção e estado de bem-estar: o contexto político das reformas". In: *Lua Nova Revista de Cultura e Política*, n.º 28/29, 1993.
- **NEPP (Núcleo de Estudos e Políticas Públicas)**. *Acompanhamento e avaliação do Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM) da Prefeitura Municipal de Campinas (Relatório Parcial)*. Campinas-SP: Unicamp, 1996.
- **NETTO**, José Paulo. *Capitalismo monopolista e Serviço Social*. São Paulo: Cortez, 2001.
- _____. *Ditadura e Serviço Social: uma análise do serviço social no Brasil pós-64*. São Paulo: Cortez, 2002.
- **NOGUEIRA**, Marco Aurélio. *Em defesa da política*. São Paulo, Editora Senac, 2001.
- _____. *As possibilidades da política. Idéias para a reforma democrática do Estado*. São Paulo, Paz e Terra, 1998.
- _____. "Gramsci desembalsamado: em torno dos abusos do conceito de sociedade civil". *Revista Educação em Foco*. Universidade Federal de Juiz de Fora, v. 5, n. 2, set./fev./2000-2001a, pp. 115-130.
- **NUNES**, Edson. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.; Brasília: ENAP, 1997.
- **O'CONNOR**, James. *EUA: a crise fiscal do Estado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- **OFFE**, Claus. "Trabalho como categoria sociológica fundamental? In: *Capitalismo desorganizado: transformações contemporâneas do trabalho e da política*. Tradução de Wanda Caldeira Brant. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1.995.

- _____. "The Utopia of the Zero-Option: Modernity and Modernization as Normative Political Criteria", *Praxis International*, 7: 1, 1987.
- _____. "Teoria do Estado e Política Social". In: *Problemas estruturais do estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- _____. "A democracia contra o estado do bem-estar?" In: *Capitalismo desorganizado*. São Paulo: Brasiliense, 1985.
- **OLIVEIRA**, Francisco. "O surgimento do anti-valor: capital, força de trabalho e fundo público". In: *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, Cebrap, n. 22, out./1988, pp. 8-28.
- **OLIVEIRA**, J. A. & **FLEURY TEIXEIRA**, S. M. (Im) *Previdência Social: 60 Anos de História da Previdência no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1986.
- **OLSON**, M. JR. "As relações entre a economia e as outras ciências sociais: a esfera de um relatório social". In: LIPSET, S. M. (org.). *Política e Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.
- **OUTHWAITE**, Willian et alli. *Dicionário do Pensamento Social do Século XX*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1996.
- **PAOLI**, Maria Célia. "A Família Operária: notas sobre sua formação histórica no Brasil". In: *Tempo Social. Revista de Sociologia da USP*. São Paulo, 1994, vol. 4, números 1-2.
- **PEREIRA**, José Matias. *Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil*. São Paulo: Atlas, 1999.
- **PEREIRA**, Potyara A. P. *Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. São Paulo: Cortez, 2000.
- **POCHMANN**, Márcio. "Gastos sociais, distribuição de renda e cidadania: uma questão política. *Econômica*, v. 5, n. 1, 2003.
- **POCHMANN**, Marcio & **AMORIM**, Ricardo (orgs.). *Atlas da exclusão social no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003.
- **POULANTZAS**, N. *Poder Político e Classes Sociais*. São Paulo: Martins Fontes, 1977.
- **PINSKY**, Jaime & **PINSKY**, Bassanezi. *História da Cidadania*. São Paulo: Contexto, 2003.
- **PRZEWORSKI**, Adam. "Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal". In: **BRESSER PEREIRA**, Luiz Carlos (Org.). *Reforma*

do Estado e Administração Pública Gerencial. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1.998.

- _____. *Capitalismo e social democracia*. São Paulo: Cia das Letras, 1989.
- _____. *Estado e Economia no Capitalismo*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1995.
- _____. "A falácia neoliberal". In: *Lua Nova Revista de Cultura e Política*, n.º 28, 29, 1993.
- **PUTNAM**, Robert D. *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- **RAICHELIS**, Raquel. *Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática*. São Paulo, Cortez, 1998.
- **RAWLS**, John. "Reply to Alexander and Musgrave". In: *Quarterly Journal of Economics*. Vol. LXXXVIII, Nov. 1974, n. 4, p. 632.
- **REZENDE**, Fernando & **CUNHA**, Armando (coord.). *Contribuintes e cidadãos: compreendendo o orçamento federal*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.
- **RIBEIRO**, Ana Clara Torres. "Movimentos Sociais: caminhos para a defesa de uma temática ou os desafios dos anos 90". In: *Ciências Sociais Hoje*. São Paulo: Vértice, 1991.
- **RIDENTI**, Marcelo. *Classes sociais e representação*. São Paulo: Cortez, 1994 (Coleção questões da nossa época, v. 31).
- **ROCHA**, Sonia. *Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?* Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.
- **ROCHE**, Chris. *Avaliação de impacto dos trabalhos de ONGs: aprendendo a valorizar as mudanças*. São Paulo: Cortez, 2002.
- **ROSANVALLON**, Pierre. *La nouvelle question sociale. Repenser l'État-Providence*. Paris: Édition de Seuil, 1995.
- _____. *La crise de l'État-providence*. Paris: Édition du Seuil, 1984.
- **SÁ**, Jeanete L. Martins de. (org.). *Serviço Social e interdisciplinaridade*. São Paulo: Cortez, 2000.
- **SADER**, Emir. *A vingança da história*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

- **SADER**, Emir *et alli*. *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- **SANTOS**, Boaventura de Sousa. *Pela Mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. São Paulo: Cortez, 1.997.
- **SANTOS**, Milton. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1993.
- _____. *Por uma economia política da cidade*. São Paulo: Hucitec/Educ, 1994.
- _____. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- **SANTOS**, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e Justiça*. Rio de Janeiro, Câmpus, 1979.
- _____. “A trágica condição da política social”. In: ABRANCHES, Sérgio Henrique *et alli*. *Política social e combate à pobreza*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1998.
- **SARTORI**, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada – o debate contemporâneo*. São Paulo: Ática Ed., 1994.
- _____. *Homo videns: televisão e pós-pensamento*. Bauru,SP: EDUSC, 2001.
- **SCHERER**, Elenise. “Renda Mínima de Inserção: inclusão e exclusão”. In: Sposati, Aldaíza de Oliveira (org.). *Renda Mínima e Crise Mundial: saída ou agravamento?* São Paulo: Cortez, 1997.
- **SCHOLZ**, Cley. “Assistência Social”. In: LAMOUNIER, Bolívar & FIGUEIREDO, Rubens (orgs.). *A era FHC: um balanço*. São Paulo, Cultura Editores Associados, 2002.
- **SCHONS**, Selma M. *Assistência social entre a ordem e a “des-ordem”*. São Paulo: Cortez, 1999.
- **SEMERARO**, Giovanni. *Gramsci e a sociedade civil: cultura e educação para a democracia*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.
- **SERRA**, Rose M. S. *Crise de materialidade no Serviço Social: repercussões no mercado profissional*. São Paulo: Cortez, 2000.
- **SETUBAL**, Aglair Alencar. *Pesquisa em Serviço Social: utopia e realidade*. São Paulo: Cortez, 2002.
- **SILVA**, Ademir Alves da. *A gestão da seguridade social brasileira: entre a política pública e o mercado*. São Paulo: Cortez, 2004.

- **SILVA**, Josué Pereira da. “A crise da sociedade do trabalho”. In: *Lua Nova*. São Paulo: CEDEC, n.º 35, 1.995.
- **SILVA E SILVA**, Maria Ozanira da. *Renda Mínima e Reestruturação Produtiva*. São Paulo: Cortez, 1997.
- _____. (Coord.). *O Comunidade Solidária: o não-enfrentamento da pobreza no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2001.
- _____. *O Serviço Social e o Popular: resgate teórico-metodológico do projeto profissional de ruptura*. São Paulo: Cortez, 2002.
- **SILVA E SILVA**, Maria Ozanira da et alli. *A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*. São Paulo: Cortez, 2004.
- **SILVEIRA**, Antonio Maria da. “Redistribuição de Renda”. *Revista Brasileira de Economia*. Rio de Janeiro: FGV, v. 29, n. 2, abr./jun. 1975.
- **SINGER**, Paul. *O que é Economia*. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1.989.
- _____. *Curso de introdução à economia política*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1993.
- **SMITH**, Adam. *A Riqueza das Nações: investigação sobre sua natureza e suas causas*. Trad. Luiz João Baraúna. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Os Economistas).
- **SOUSA**, Patrus Ananias de. “Apresentação da PNAS (2004)”. In: BRASIL, *Política Nacional de Assistência Social*. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, SNAS, setembro/2004.
- **SPINK**, Mary Jane Paris (org.). *A cidadania em construção: uma reflexão transdisciplinar*. São Paulo: Cortez, 1994.
- **SPOSATI**, Aldaíza de Oliveira (org.). *Renda Mínima e Crise Mundial: saída ou agravamento?* São Paulo: Cortez, 1997.
- _____. *Contribuição para a concepção do Sistema Único de Assistência Social – SUAS*. Belém-PA, 26/03/2004, mimeografado.
- **SPOSATI**, Aldaíza et alli. *Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise*. São Paulo, Cortez, 1995.
- _____. *Os direitos (dos desassistidos) sociais*. São Paulo: Cortez, 2002.
- **SUPLICY**, Eduardo Matarazzo. *Renda de Cidadania: a saída é pela porta*. São Paulo: Cortez, 2002.

- _____. *Programas de Garantia de Renda Mínima*. Brasília: Gráfica do Senado, 1992.
- _____. *Programas de Garantia de Renda Mínima*. Brasília: Gráfica do Senado, 1996.
- **TAVARES**, Maria da Conceição. *Destruição não criadora*. Rio de Janeiro: Record, 1999.
- **TELLES**, Vera da Silva. "Movimentos Sociais: reflexões sobre a experiência dos anos 70". In: Warren, Ilse Sheren & Krischke, Paulo J. (org.) *Uma revolução no cotidiano? Os novos movimentos sociais na América do Sul*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1987.
- **THOMPSON**, E. P. "Lucha de Clases sin Clases?". *Tradicion, Revuelta y Consciência de Clase*. Editorial Crítica S.A., Espanha, 1984.
- **TORRES**, Julio Cesar. *Políticas sociais e renda mínima: as perspectivas brasileiras*. Dissertação de Mestrado. Araraquara-SP, FCL-Unesp, 2000.
- _____. "Sociedade civil como recurso gerencial? Indagações acerca da política de assistência social no Brasil". In: *Serviço Social & Sociedade*, n. 73, São Paulo, Cortez, março/2003, p. 142-156.
- **TORRES**, Iraíldes C. *As primeiras-damas e a assistência social: relações de gênero e poder*. São Paulo, Cortez, 2002.
- **TOURAINE**, Alain. *Vie et mort du Chili populaire*. Paris: Seuil, 1973.
- _____. *La voix et le regard*. Paris: Seuil, 1978.
- _____. *O pós-socialismo*. São Paulo: Brasiliense, 1998.
- **VIANNA**, Maria Lucia T. Werneck. *A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas*. Rio de Janeiro: Revan: UCAM, IUPERJ, 1998.
- **VIEIRA**, Evaldo A. "As políticas sociais e os direitos sociais no Brasil: avanços e retrocessos". *Serviço Social & Sociedade*. São Paulo: Cortez Editora, n.53, março de 1997.
- **VIERA**, Liszt. *Cidadania e globalização*. Rio de Janeiro: Record, 1998.
- **WANDERLEY**, Luiz Eduardo W. "A questão social no contexto da globalização: o caso latino-americano e caribenho". In: BELFIORE-WANDERLEY, Mariangela (org.) *Desigualdade e a questão social*. São Paulo, EDUC, 1997.

- **YAZBEK**, Maria Carmelita. In: *Cadernos ABONG/CNAS*. São Paulo, Abong, out./1995, pp. 15-24.
- _____. "A escola de Serviço Social no período de 1936 a 1945". In: *Cadernos PUC*. São Paulo, Cortez-EDUC, n. 6, 1980, pp. 11-60.

ANEXO 01 – LEGISLAÇÃO SOCIAL

- *Constituição Federal de 1988* em seus artigos 21, 23, 24 e 30 (que definem as competências comuns e exclusivas dos três entes federados), artigos 194 e 195 (que dispõem sobre a organização e financiamento da Seguridade Social) e os artigos 203 e 204 (que dispõem sobre os objetivos e diretrizes da Política de Assistência Social);
- *Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964*, que dispõe sobre a gestão orçamentária, contábil e financeira da administração pública, e sobre a criação de fundos especiais;
- *Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989*, que dispõe sobre o apoio à Pessoa Portadora de Deficiência;
- *Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990*, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA;
- *Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993*, e suas alterações, que instituem normas para licitações e contratos da administração pública;
- *Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 – LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social*, que regulamenta os artigos 203 e 204 da Constituição Federal e define os princípios doutrinários e organizativos da Política de Assistência Social;
- *Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994*, que dispõe sobre a Política Nacional do Idoso;

- *Lei nº 9.604, de 5 de fevereiro de 1998*, que dispõe sobre a transferência de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social para os fundos estaduais, do Distrito Federal e municipais;
- *Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998*, que dispõe dentre outros, sobre o reordenamento institucional, e cria a Secretaria de Assistência Social, vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social (Transformação da MP nº 813 de 1º de janeiro de 1995);
- *Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO*, que anualmente estabelece diretrizes para elaboração do Orçamento;
- *Lei nº 9.720, de 30 de novembro de 1998*, que altera o artigo 30 da LOAS;
- *Lei nº 9.533, de 10 de dezembro de 1997*, que autoriza o Poder Executivo a conceder apoio financeiro aos municípios que instituírem programas de garantia de renda mínima associados às ações sócio-educativas;
- *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB*;
- *Decreto nº 1.605, de 25 de agosto de 1995*, que regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social, instituído pela Lei Orgânica da Assistência Social;
- *Decreto nº 1.744, de 8 de dezembro de 1995*, que regulamenta o Benefício de Prestação Continuada devido à Pessoa Portadora de Deficiência e ao Idoso de que trata a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993;

- *Decreto nº 1.948, de 3 de julho de 1996*, que regulamenta a Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994, que dispõe sobre a Política Nacional do Idoso;
- *Decreto nº 2.298, de 12 de agosto de 1997*, que acresce parágrafo 2º do artigo 5º do Decreto nº 1.605, de 25 de agosto de 1995, que regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social;
- *Decreto nº 914, de 3 de setembro de 1993*, que institui a Política Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência;
- *Resolução nº 204 do Conselho Nacional de Assistência Social*, de 04 de dezembro de 1997, que aprova a Norma Operacional Básica da Assistência Social;
- *Lei nº 9.732, de 11 de dezembro de 1998*, que altera dispositivos das Leis 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Lei nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e dá outras providências;
- *Resolução nº 207 do Conselho Nacional de Assistência Social*, de 16 de dezembro de 1998, e *Resolução nº 53 do Conselho Nacional de Assistência Social*, de 4 de março de 1999, que aprovam a Política Nacional de Assistência Social – PNAS e a Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB-2, disciplinando a descentralização político-administrativa da Assistência Social, o financiamento e a relação entre os três níveis de governo;
- *Lei nº 9.867, de 10 de novembro de 1999*, que dispõe sobre a criação e o funcionamento de Cooperativas Sociais, visando à integração social dos cidadãos, conforme especifica;

- *Lei nº 9790, de 23 de março de 1999*, que Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências;
- *Decreto nº 3.298, de 20 de dezembro de 1999*, que regulamenta a Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989, dispõe sobre a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, consolida as normas de proteção, e dá outras providências;
- *Decreto nº 3.117, de 13 de julho de 1999*, que regulamenta a concessão de apoio financeiro aos Municípios que instituírem programa de garantia de renda mínima de que trata a Lei nº 9.533, de 10 de dezembro de 1997, e dá outras providências;
- *Decreto nº 3.100, de 30 de junho de 1999*, que regulamenta a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências;
- *Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999*, que aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências;
- *Portaria Interministerial MS/MPAS nº 5.153, de 7 de abril de 1999*, que institui o Programa Nacional de Cuidadores de Idosos a ser coordenado por Comissão Interministerial, constituída por representantes da Secretaria de Estado de Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência e da Secretaria de Políticas de Saúde do Ministério da Saúde;

- *Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000*, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências;
- *Lei nº 10.050, de 14 de novembro de 2000*, que altera o art. 1.611 da Lei no 3.071, de 1o de janeiro de 1916 - Código Civil, estendendo o benefício do § 2o ao filho necessitado portador de deficiência;
- *Lei nº 10.048, de 8 de novembro de 2000*, que dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e dá outras providências;
- *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências;
- *Decreto nº 3.578, de 30 de agosto de 2000*, que dá nova redação ao caput do art. 5o do Decreto nº 3.117, de 13 de julho de 1999, que regulamenta a concessão de apoio financeiro aos municípios que instituírem programa de garantia de renda mínima de que trata a Lei nº 9.533, de 10 de dezembro de 1997;
- *Decreto nº 3.613, de 27 de setembro de 2000*, que acrescenta dispositivo ao Decreto nº 1.605, de 25 de agosto de 1995, que regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social;
- *Decreto nº 3.691, de 19 de dezembro de 2000*, que regulamenta a Lei nº 8.899, de 29 de junho de 1994, que dispõe sobre o transporte de pessoas portadoras de deficiência no sistema de transporte coletivo interestadual;

- *Portaria MPAS/SEAS nº 2.854, de 19 de julho de 2000*, que institui modalidades de atendimento/Fixa valores mensais de referência correspondentes ao apoio financeiro da União no co-financiamento dos serviços assistenciais/Estabelece que, de acordo com as deliberações das Comissões Intergestoras e dos Conselhos de Assistência Social, levando em conta a realidade local e a especificidade dos custos das diferentes modalidades de atendimento, os valores do apoio financeiro da União deverão ser complementados com recursos próprios dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, mantendo-se as metas mínimas pactuadas;
- *Portaria MPAS/SEAS nº 2.874, de 30 de agosto de 2000*, que altera dispositivos da Portaria nº 2.854, de 19 de julho de 2000 (Republicada por ter saído com incorreção no *Diário Oficial da União* de 31/8/2000, na seção 1e, página 19 e corrigida pela Retificação publicada no *Diário Oficial da União* de 10/10/2000, Seção I-e.);
- *Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001*, que cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação – "Bolsa Escola", e dá outras providências;
- *Lei Complementar nº 111, de 6 de julho de 2001*, que dispõe sobre o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, na forma prevista nos artigos 79, 80 e 81 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;
- *Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001*, que institui o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal;

- *Decreto de 24 de outubro de 2001*, que cria Grupo de Trabalho para os fins que especifica, dispõe sobre o Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal, e dá outras providências;
- *Portaria MPAS/SEAS nº 458, de 4 de outubro de 2001*, que estabelece Diretrizes e Normas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI (Republicada, no *DOU* de 4/4/2002, por ter saído com incorreções do original, no *Diário Oficial da União* de 5/10/2001, seção I, página 78.);
- *Portaria MPAS/SEAS nº 875, de 3 de dezembro de 2001*, que dispõe sobre a adequação de estruturas da rede de assistência social visando a acessibilidade de pessoas portadoras de deficiência (Republicada, no *DOU* de 4/4/2002, por ter saído com incorreções do original, no *Diário Oficial da União* de 19/12/2001, seção I, página 90);
- *Portaria MPAS/SEAS nº 878, de 3 de dezembro de 2001*, que estabelece diretrizes e normas do Programa Sentinela e dá outras providências (Republicada, no *DOU* de 4/4/2002, por ter saído com incorreções do original, no *Diário Oficial da União* de 19/12/2001, seção I, página 91);
- *Portaria MPAS/SEAS nº 879, de 3 de dezembro de 2001*, que estabelece Normas e Diretrizes do Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano e do Projeto Centro da Juventude (Republicada, no *DOU* de 4/4/2002, por ter saído com incorreções do original, no *Diário Oficial da União* de 19/12/2001, seção I, página 91);

- *Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002, que regulamenta a Medida Provisória no 18, de 28 de dezembro de 2001, relativamente ao "Auxílio-Gás";*
- *Decreto nº 4.227, de 13 de maio de 2002, que cria o Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI), e dá outras providências;*
- *Decreto nº 4.287, de 27 de junho de 2002, que dá nova redação a dispositivo do Decreto nº 4.227, de 13 de maio de 2002, que Cria o Conselho Nacional do Idoso (CNDI);*
- *Decreto nº 4.313, de 24 de julho de 2002, que regulamenta o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à educação – "Bolsa Escola", e dá outras providências;*
- *Decreto nº 4.551, de 27 de dezembro de 2002, que dá nova redação ao art. 4º do Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002, que dispõe sobre o Programa Auxílio-Gás;*
- *Portaria MPAS/SEAS nº 1.279, de 2 de setembro de 2002, que institui a obrigatoriedade dos gestores dos programas, serviços e projetos e benefícios que recebem recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), de cadastrar todos os seus usuários;*
- *Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências;*
- *Lei nº 10.684, de 30 de maio de 2003, que altera a legislação tributária, dispõe sobre parcelamento de débitos junto à Secretaria da Receita Federal, à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e ao Instituto Nacional do Seguro Social e dá outras providências;*

- *Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003*, que cria o Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAA);
- *Lei nº 10.697, de 2 de julho de 2003*, que dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências;
- *Lei nº 10.741, de 1 de outubro de 2003*, que dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências;
- *Decreto nº 4.582, de 30 de janeiro de 2003*, que regulamenta o funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), e dá outras providências;
- *Decreto nº 4.675, de 16 de abril de 2003*, que regulamenta o Programa Nacional de Acesso à Alimentação – "Cartão Alimentação", criado pela Medida Provisória nº 108, de 27 de fevereiro de 2003;
- *Decreto nº 4.699, de 19 de maio de 2003*, que dispõe, em caráter excepcional, sobre a composição do Conselho Nacional de Saúde e dá outras providências;
- *Decreto nº 4.712, de 29 de maio de 2003*, que dá nova redação ao art. 36 do Decreto nº 1.744, de 8 de dezembro de 1995, que regulamenta o benefício de prestação continuada devida a pessoa portadora de deficiência e a idoso, de que trata a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993;
- *Decreto nº 4.772, de 2 de julho de 2003*, que regulamenta o art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003;
- *Portaria Interministerial nº 1, de 31 de janeiro de 2003*, que estabelece o cronograma para pagamento, no exercício de 2003, dos seguintes

benefícios: Bolsa Escola; Bolsa Alimentação; Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI); Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano; Seguro-Safra; Auxílio-Gás e Bolsa-Renda e Ações Sociais de transferência direta de renda do Governo Federal. (Assinam os Ministros da Educação, da Saúde, do Desenvolvimento Agrário, da Integração Nacional e de Minas e Energia, como intervenientes anuentes, e a Ministra de Estado da Assistência e Promoção Social);

- *Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004*, que cria o Programa Bolsa-Família e dá outras providências;
- *Lei nº 10.845, de 5 de março de 2004*, que institui o Programa de Complementação ao Atendimento Educacional Especializado às Pessoas Portadoras de Deficiência, e dá outras providências;
- *Lei nº 10.869, de 13 de maio de 2004*, que altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências;
- *Decreto nº 5.003, de 4 de março de 2004*, que dispõe sobre o processo de escolha dos representantes da sociedade civil no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), e dá outras providências;
- *Decreto nº 5.007, de 8 de março de 2004*, que promulga o Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança referente à venda de crianças, à prostituição infantil e à pornografia infantil;
- *Decreto nº 5.017, de 12 de março de 2004*, que promulga o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças;

- *Decreto nº 5.024, de 23 de março de 2004*, que acresce parágrafo ao art. 3º do Decreto nº 4.582, de 30 de janeiro de 2003, que regulamenta o funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), e dá outras providências;
- *Decreto nº 5.074, de 11 de maio de 2004*, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, e dá outras providências;
- *Decreto nº 5.079, de 11 de maio de 2004*, que dispõe sobre a composição, estruturação, competência e funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), e dá outras providências;
- *Decreto nº 5.085, de 19 de maio de 2004*, que define as ações continuadas de assistência social;
- *Decreto nº 5.109, de 17 de junho de 2004*, que dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI), e dá outras providências;
- *Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004*, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa-Família, e dá outras providências;
- *Decreto sem número, de 27 de dezembro de 2004*, cria a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais e dá outras providências;
- *Portaria MDS/GM nº 71, de 30 de março de 2004*, que dispõe sobre a contrapartida a ser exigida dos entes federados para as ações

financiadas pelo Fundo Nacional de Assistência Social que beneficiarem os municípios incluídos nos bolsões de pobreza, identificados como áreas prioritárias do Programa Fome Zero e constantes na Lei Complementar nº 94, de 19 de fevereiro de 1998;

- *Portaria MDS/GM nº 78, de 8 de abril de 2004*, que estabelece diretrizes e normas para a implementação do "Programa de Atenção Integral à Família (PAIF)" e dá outras providências;
- *Portaria MDS/GM nº 80, de 2 de abril de 2004*, que estabelece os critérios e procedimentos relativos à transferência de recursos financeiros para os Fundos Estaduais, do Distrito Federal e Municipais, destinados à rede de Serviços Assistenciais de Ação Continuada;
- *Portaria MDS/GM nº 99, de 23 de abril de 2004*, que aprova o Manual de Orientações para Financiamento pelo Fundo Nacional de Assistência Social e apresentação de Prestação de Contas;
- *Portaria MDS/SENARC nº 1, de 3 de setembro de 2004*, que disciplina as atividades de fiscalização, acompanhamento e controle da execução e gestão local do Programa Bolsa-Família;
- *Portaria MDS/GM nº 660, de 11 de novembro de 2004*, que autoriza, em caráter provisório, os Comitês Gestores do Cartão Alimentação e os Conselhos Municipais de Assistência Social a realizar o controle social do Programa Bolsa-Família;
- *Portaria Interministerial MEC/MDS nº 3.789, de 17 de novembro de 2004*, que estabelece atribuições e normas para o cumprimento da Condicionalidade da Frequência Escolar no Programa Bolsa-Família;

- *Portaria Interministerial MS/MDS nº 2.509, de 18 de novembro de 2004,* que dispõe sobre as atribuições e normas para a oferta e o monitoramento das ações de saúde relativas às condicionalidades das famílias beneficiárias do Programa Bolsa- Família;
- *Portaria MDS/GM nº 736, de 15 de dezembro de 2004,* que estabelece procedimentos relativos à transferência de recursos financeiros do Fundo Nacional de Assistência Social;

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)