FABRICIO FONTES DE ANDRADE

Mudanças Institucionais na Política de Assistência Social: A implantação do SUAS no Norte de Minas Gerais

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MONTES CLAROS – UNIMONTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO SOCIAL-PPGDS

Montes Claros, Janeiro de 2010.

Livros Grátis

http://www.livrosgratis.com.br

Milhares de livros grátis para download.

FABRICIO FONTES DE ANDRADE

Mudanças Institucionais na Política de Assistência Social: A implantação do SUAS no Norte de Minas Gerais

Dissertação apresentada como parte dos requisitos para a obtenção do título de mestre em desenvolvimento social junto ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social da Universidade Estadual de Montes Claros.

Orientador: Drº Clóvis Roberto Zimmermann.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MONTES CLAROS – UNIMONTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO SOCIAL-PPGDS

Montes Claros, outubro de 2009.

Andrade, Fabricio Fontes de.
A553m Mudanças institucionais na Política de Assistência Social [manuscrito] : a implantação do SUAS no Norte de Minas Gerais / Fabricio Fontes de Andrade. – 2010.
107 f. : il.

Bibliografia: f. 103-107.
Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Montes

Claros – Unimontes, Programa de Pós-Graduação em

Desenvolvimento Social/PPGDS, 2010.

Orientador: Prof. Dr. Clóvis Roberto Zimmermann.

1. Assistência social – Norte de Minas Gerais. 2. Desenvolvimento social. 3. Proteção social. 4. Sistema Único de Assistência Social - SUAS. I. Zimmermann, Clóvis Roberto. II. Universidade Estadual de Montes Claros. III. Título. IV. Título: A implantação do SUAS no Norte de Minas Gerais.

Catalogação: Biblioteca Central Prof. Antonio Jorge

FABRICIO FONTES DE ANDRADE

Dissertação intitulada *Mudanças Institucionais na Política de Assistência Social: A implantação do SUAS no Norte de Minas Gerais*, de autoria de Fabrício Fontes de Andrade, foi submetida ao processo de avaliação pela banca examinadora para a obtenção do título de mestre em desenvolvimento social, e aprovada em 12 de janeiro de 2010 de acordo com as normas e legislação vigente do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Social da Universidade Estadual de Montes Claros.

_____

Prof. Dr. Clóvis Zimmermann- Unimontes - Orientador

_____

Prof. Dra. Luci Helena da Silva Martins. – Unimontes - Avaliador

_____

Prof. Dra Luciene Rodrigues – Unimontes - Avaliador

Montes Claros, 27 de novembro de 2007.

Agradecimentos

Agradeço aos meus pais por terem sempre acreditado e sonhado junto comigo os meus sonhos, que se concretizam em parte neste momento.

Agradeço a minha namorada Tainá pela paciência e companheirismo nos momentos difíceis.

Agradeço ao meu orientador, professor Dr. Clóvis R. Zimmermann, primeiramente por ter consentido me orientar, mas também pelo incentivo e sábias considerações sempre educadamente feitas no decorrer da dissertação.

Agradeço aos professores e técnicos do PPGDS, pelos serviços prestados durante a minha vinculação a este programa.

Agradeço a CAPES pelo apoio e financiamento a realização deste projeto.

Agradeço a todos que de diversas maneiras contribuíram com este momento de realização de um sonho.

Muito Obrigado!

RESUMO

Esta dissertação que aqui se apresenta busca delimitar os avanços e continuidades da Política de Assistência Social no Brasil e seu caráter descentralizado. Para tanto, analisa-se o processo de implementação do Sistema Único da Assistência Social no Norte de Minas Gerais, enfocando as diferenças processuais e estruturais entre os municípios que compõem a região agrupando-os em municípios de pequeno porte I, pequeno porte II, e Médio/grande porte. A direção de análise está na capacidade estatal em implementar a institucionalidade do SUAS nos municípios. A abordagem teórica que norteia a argumentação é o neoinstitucionalismo histórico, com o aporte metodológico histórico comparativo. No primeiro capitulo aborda-se a teoria do desenvolvimento de A. Sen (2000) e sua relação com as políticas de proteção social. No segundo capítulo enfatiza-se a institucionalidade da Assistência Social nas políticas sociais brasileiras e seu caráter marginal e benemerente em relação aos direitos sociais. No terceiro capítulo expressa-se a formação sócio-histórica regional, suas condições sociais, econômicas e as características da implementação do SUAS nos municípios de acordo com seu porte populacional. Vê-se diante deste percurso, que apesar dos avanços, a trajetória de dependência presente na política de assistência social e sua interface com as características da formação regional com conseqüente pouca capacidade estatal, trazem conseqüências para a residualidade da Assistência Social nos municípios do Norte de Minas Gerais.
Palavras-Chave: Assistência Social; Norte de Minas; Desenvolvimento Social; Proteção Social; SUAS.

ABSTRACT

This thesis presented here is to delimit the progress and continuities of Social Policy in Brazil and its decentralized character. It analyzes the process of implementation of the Unified Social Assistance in the North of Minas Gerais, focusing on the procedural and structural differences between the districts within the region by grouping them in small towns I Small II, and Medium / Large. the direction of analysis is the state capacity to implement the institutional framework of SUAS in the municipalities. The theoretical approach that guides the argument is the historical neo-institutionalism, with the comparative historical methodological contributions. In the first chapter deals with the theory development of A. Sen (2000) and its relationship to social protection policies. In the second chapter emphasizes the institutionalization of Social Services in Brazilian social policies and their marginal status and meritorious with respect to social rights. The third chapter is expressed in the formation regional socio-historical, social conditions, economic and characteristics of the implementation of SUAS in the municipalities according to their population size. It is seen on this road, that, despite improvements, the trajectory of this dependence on social welfare policy and its interface with the characteristics of regional training with consequent low state capacity, to bring the residual consequences of Social Welfare in the districts of North Minas Gerais.
Keywords: Social Assistance; Norte de Minas, Social Development, Social Protection; SUAS.

SUMÁRIO

Introdução.....11

Capítulo1–Desenvolvimento e Proteção social.....18

1.1 – Progresso e Desenvolvimento.....19

1.1.1- Progresso.....19

1.1.2- Desenvolvimento.....21

1.2 Proteção Social e o Welfare State: Surgimento, desenvolvimento, modelos e tipologias explicativas.....26

1.2.1-Modelos Tipológicos na Literatura Recente.....34

1.2.2-Tipologias das Políticas Sociais na América Latina.....38

1.3 – A intervenção do Estado.....45

Cap. 2- Especificidade da Assistência Social na Proteção Social Brasileira.....51

2.1- Proteção Social no Brasil: um breve resgate.....51

2.2 - A Trajetória da Política de Assistência Social no Brasil.....56

2.3 Mudanças Institucionais da Assistência Social e sua trajetória no Marco da CF 1988.....59

2.4 - O SUAS: O debate em torno de seu conteúdo..... 64

2.4.1 - As Inovações Institucionais do SUAS.....64

2.4.2 - Tensões da ação Estatal na configuração do SUAS.....71

3 Capítulo: Formação Sócio-histórica e caracterização do SUAS na Região.....74

3.1 – Formação e Ocupação do Território.....74

3.2 – Coronelismo, Mandonismo e Clientelismo: institucionalidade da política regional.....76

3.3 – Desenvolvimento Recente do Norte de Minas: Características Econômicas e Sociais.....79

3.4 – Análise das condições sociais do Norte de Minas Gerais e a Institucionalidade da

Assistência Social: A implantação do Suas.....85
Considerações Finais.....96
Referências Bibliográficas.....102

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Distribuição de renda Total Apropriada por estratos populacionais no Brasil entre 1960 e 1980.....23

Tabela 2- Impacto da Seguridade Social sobre a extrema Pobreza.....50

Tabela 3- Características sócio-espaciais das Mesorregiões em relação ao estado de MG-2007.....81

Tabela 4 – PIB e PIB Percapita por Regiões do Estado de MG.....82

Tabela 5 - MÉDIA IDH POR MESORREGIAO (MG).....83

Tabela 6 – Crescimento Populacional da Região Norte de Minas Urbano/rural.....84

Tabela 7 - Percentual de Pobreza por porte populacional (2007).....87

Tabela 8 - Programas de Transferência de Renda por porte populacional 2006 - 88

Tabela9-Comparação Transferência de Renda/FPM; FPM/per capita.....89

Tabela 10 - Distribuição do PIB por setores em relação ao Porte do município 2006.....90

Tabela 11 - Valores médios do IDH; IDF e Índice GINI nos municípios agrupados por porte populacional.....91

Tabela 12 - Média dos Sub-índices do IDH por porte populacional.....92

Tabela 13: Sub-índices do IDF por porte dos municípios no Norte de Minas Gerais.....93

Tabela 14 - Gestão Municipal do SUAS por Porte do Município-2008 (%).....94

Tabela 15 – Denominação do órgão Gestor por porte populacional 2006.....95

Tabela 16 – Investimento Orçamentário na Função Assistência Social.....96

LISTA DE FIGURAS

Quadro 1: Abrangência Social do Estado Brasileiro em âmbito Federal.....53

GRÁFICO 1: Distribuição Setorial do PIB no Norte de Minas (1985)..... 85

GRÁFICO 2: Distribuição Setorial do PIB no Norte de Minas (2000)..... 85

Quadro 2: Predominância das Políticas Sociais Brasileiras em relação as principais Tipologias.....98

LISTA DE ABREVIATURAS

AMAMS- Associação de Municípios de Área Mineira da SUDENE.

BPC- Benefício de Prestação Continuada.

CRAS- Centro de Referência de Assistência Social

CREAS- Centro de Referência Especializado de Assistência Social

FMI- Fundo Monetário Internacional.

FPM- Fundo de Participação dos Municípios.

IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

IDF- Índice de Desenvolvimento das Famílias.

IDH- Índice de Desenvolvimento Humano.

IPEA- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

LOAS- Lei Orgânica da Assistência Social.

MDS- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome.

PBF- Programa Bolsa Família.

PNAS- Política Nacional de Assistência Social

SUAS- Sistema Único de Assistência Social.

SUS- Sistema Único de Saúde.

INTRODUÇÃO

Esta dissertação busca explicitar as características inerentes a implementação do Sistema único da Assistência Social (SUAS) na região Norte de Minas Gerais. A Assistência Social, enquanto política pública voltada para ampliação da liberdade humana tem forte vinculação com o desenvolvimento social, este entendido de forma ampliada, não restrita ao crescimento econômico ou elevação do Produto Interno Bruto. No entanto, a Assistência Social na sociedade brasileira é historicamente perpassada por mediações que suprimem a noção de direitos sociais.

Esta característica tem a possibilidade de ser superada com a implementação do SUAS, enquanto sistematização dos preceitos constitucionais contidos nos artigos 203 e 204. Assim, o SUAS se caracteriza por ser pensado enquanto um sistema descentralizado e participativo, entendendo a Assistência Social enquanto política afiançadora de direitos sociais.

Igualmente, a região Norte de Minas, região demarcada por mediações coronelistas assistencialistas no trato da coisa pública, se insere no âmbito destas transformações na política de assistência social, que não aconteceu de forma linear. Portanto, com o presente estudo busca-se comparar a Configuração da Gestão da Política de Assistência Social no âmbito do Sistema Único da Assistência Social- SUAS na região Norte do Estado de Minas Gerais, totalizando o estudo de 89 municípios, que foram agregados por porte municipal. O porte municipal seguiu os critérios estabelecidos na Política Nacional de Assistência Social – PNAS, e na Norma Operacional Básica/NOB. Logo os municípios foram divididos em *pequeno porte I* (até 20.000 habitantes), *pequeno porte II* (de 20.001 a 49.999 habitantes), *médio porte* (de 50.000 a 99.999 habitantes) e de *Grande Porte* (100.000 a 900.000 habitantes) bem como as *Metrópoles* (acima de 900.000 habitantes). Não obstante, devido ao restrito número de municípios de médio e grande porte populacional, estes foram agrupados em uma única categoria ‘médio/grande’ buscando assim equalizar os grupos de municípios por população total que contemplam.

Optou-se metodologicamente por analisar os dados municipais tendo em vista sua magnitude populacional por esta dinâmica propiciar a demarcação das diferenças de capacidade de gestão entre os municípios em seus diversos tamanhos,

logo, buscando estabelecer nexos entre o porte dos municípios, e os aspectos positivos e negativos da gestão pública estabelecida nos mesmos.

Este estudo se desenvolveu através de coleta de dados secundários nos sites do IBGE, MDS/GeoSUAS, Atlas do Desenvolvimento Humano entre outros. Da mesma forma utiliza-se dados advindos de uma pesquisa de campo que foi realizada em todos os municípios do Norte de Minas, buscando aferir aspectos da gestão da Política de Assistência Social, tendo em vista a implantação do SUAS no Norte do estado de Minas Gerais.

As questões que se impõe nessa dissertação são: *Como se dá a implementação da Política Nacional de Assistência Social na mesorregião norte de Minas Gerais, quais as diferenças entre os municípios que compõem a região quando se leva em consideração o nível populacional?; Quais as características institucionais da Assistência Social no âmbito da região pesquisada e quais influências estes contextos de formação social trazem para a organização da Assistência Social?*

Portanto, os objetivos delineados para a realização deste trabalho se centram na tentativa de *Analisar o perfil da gestão da Política de Assistência Social no processo de implementação do SUAS ao nível municipal.* Não obstante, tem se também como objetivos concomitantes deste trabalho:

- estabelecer os avanços e os desafios do processo de municipalização da política de assistência social no âmbito do SUAS;
- relacionar os processos sócio-históricos da região estudada e os desafios postos a Política de Assistência Social nesta região.
- Analisar os níveis de gestão no SUAS comparando o porte populacional dos municípios do norte de minas gerais.
- Elucidar as diferenças existentes entre a capacidade institucional dos municípios e a gestão do SUAS nos mesmos

Assim sendo, fez-se necessário conhecer os condicionantes sócio-históricos regionais, bem como se procurou estabelecer um resgate conceitual sobre as teorias das políticas sociais já acumuladas no âmbito das ciências sociais e humanas, suas relações com o processo histórico da Assistência Social no Brasil, estabelecendo ligações entre os dados coletados e a dinâmica acumulada sobre o tema. Deste modo, o presente trabalho representa um esforço teórico-prático em *sistematizar* informações,

inquietações, resultados e distâncias entre os parâmetros de Gestão do SUAS, e os esforços necessários à sua implantação nas cidades do campo de estudo.

Portanto o aporte metodológico se deu com a *Pesquisa Descritiva,* que segundo Duarte & Furtado (2002) se caracteriza por ser um método de investigação que "descreve um fenômeno ou situação mediante um estudo realizado em determinado contexto espacial e temporal" (p.28).

No desenrolar desta pesquisa, que visa a análise e elucidação dos processos de desenvolvimento do Sistema Único da Assistência Social – SUAS no contexto espacial e cultural do Norte de Minas Gerais, se fez necessário a utilização do *método comparativo*, que segundo Duarte & Furtado (2002) se justifica pela possibilidade de se estabelecer similaridades e singularidades entre a estruturação do SUAS no universo pesquisado com outras regiões do mesmo estado ou do país. Em concomitância com o método comparativo, utilizar-se-á o *método histórico*, a fim de abordar as características sócio-históricas do universo espacial pesquisado.

O delineamento da pesquisa é feito através de *pesquisa bibliográfica* pertinente á temática estudada, ou seja, consulta a livros, revistas, artigos materiais digitalizados etc. Não obstante, o estudo deverá também se operacionalizar através da *pesquisa documental*, tais como resoluções, Normas Operacionais, mapas, dados estatísticos entre outros. (DUARTE & FURTADO, 2002)

Os dados diretos coletados de no período de Agosto a Dezembro de 2006, foram apreendidos através da análise de dados quantitativos, que de acordo com Chizzotti (2006), "[...] supõe a quantificação dos eventos, para submetê-los à classificação, mensuração e análise. Seu objetivo é propor uma explicação do conjunto de dados reunidos a partir de uma conceitualização da realidade percebida ou observada" (CHIZZOTTI, 2006, p.69).

Posto isso, no Capítulo 1, - intitulado *Desenvolvimento Social e Proteção Social* - busca-se realizar um debate teórico sobre as teorias do desenvolvimento social, sua mudança e transformação, bem como sua conexão com as políticas de proteção social. O desenvolvimento é certamente muito mais amplo do que sua equiparação com o crescimento econômico ou mesmo seu entendimento como algo inatingível. Na concepção de Sen (2000), o desenvolvimento se caracteriza pela expansão das liberdades humanas. Por sua vez, as políticas trazem em sua estruturação, aspectos de conteúdo e objetivo que ultrapassam os volumes dos gastos sociais, devido a este motivo em nosso trabalho privilegiamos as explicações políticas para a gênese e

desenrolo das políticas sociais. Neste sentido, consideramos que o avanço das políticas sociais seria uma alternativa para a busca do poder com vistas à “desmercantilização”.

Por sua vez explicitam-se neste mesmo capítulo os diversos esforços no sentido de realizar um delineamento teórico sobre a teoria do desenvolvimento social e a configuração das políticas de proteção social empreendida por diversos autores.

Dessa forma empreende-se a análise que consiste em considerar a estruturação de sistemas de proteção social partícipe fundamental do processo de desenvolvimento social em perspectiva ampliada. Este resgate contou com o suporte teórico em autores tais como, Arretche (1995), Faria (1998), Esping-Andersen (1991), Sen (2000), Boschi & Diniz (2006)

No Capítulo 2, denominado *Especificidade da Assistência Social na Proteção Social Brasileira*, busca-se estabelecer uma breve análise da gestão de políticas de Assistência Social no Brasil. Entende-se a historia da Assistência Social no Brasil é marcada pela descontinuidade das ações, intervenções tópicas e residuais, engendradas por concepções de Estado patrimonial com a voluntariedade estéril das primeiras-damas, que deslocam o caráter público da cidadania para a moral privada. Porém, com a luta democrática pela ampliação dos direitos sociais no Brasil abre-se uma *janela de oportunidades* para a mudança na institucionalização da Assistência Social no Brasil, sobretudo a partir da preconização da descentralização político administrativa na Constituição Federal de 1998. No entanto, concomitantemente a afirmação dos direitos sociais na Constituição Federal, vê-se um ataque a estes preceitos com a configuração do pensamento neoliberal na América Latina nos meados da década de 1990.

Neste campo demarca-se a necessidade de um debate aprofundado sobre o papel da assistência social na provisão dos mínimos sociais, que interligados com as demais políticas da Seguridade Social brasileira têm a função de concretizar e equalizar as oportunidades de vida dos cidadãos, possibilitando aos mesmos a realização de escolhas concretas, sem necessariamente a regulação pelo trabalho. (SPOSATI, 2001; ESPING-ANDERSEN, 1991).

Indubitavelmente, a mudança institucional preconizada pela PNAS, não se concretizará sem tensões, lutas e embates políticos e teóricos. Deste modo busca-se também demarcar tais tensões aspectos positivos e principais desafios da Assistência Social.

Os principais autores debatidos no segundo capítulo são: Koga (2002), Sposati (1997; 2001; 2006); Pereira (2006), bem como contribuições de Jaccoud (2006) e os aspectos constantes na legislação social pertinente.

A análise da implantação do SUAS na região Norte, perpassa o entendimento dos aspectos concernentes a formação regional. As características sócio-históricas do norte de Minas Gerais demarcam situações de apropriação da esfera pública e da privatização das políticas públicas, especialmente a de assistência social, metamorfoseada em favor realizado pela benemerência dos coronéis. Dessa forma no capítulo 3 denominado "*Formação Sócio-histórica e Caracterização Regional*" procura-se explicitar tais características regionais tendo em vista as mediações impostas por tais características à Assistência Social pensada na ótica dos direitos sociais.

Não obstante, as mudanças ocorridas na estrutura produtiva regional configuram um processo complexo de pobreza, portanto explicitar também no âmbito regional, as mudanças econômicas faz-se necessário para se entender a processualidade da dinâmica Norte - Mineira.

A ocupação populacional da região norte de minas dinamiza-se a partir da metade do século XVII decorrente de fluxos migratórios advindos da circulação de gado ao longo do rio São Francisco e das bandeiras paulistas. Dessa forma as principais povoações ocorrem na margem do São Francisco, considerado naquele momento principal eixo econômico da região. Por sua vez, com a decadência da mineração tem-se um reordenamento econômico e político tornando-se Montes Claros o principal centro regional.

Não se resumindo a fatores climáticos, soma-se a estes fatores o contexto em a maior densidade populacional, melhores condições de infra-estrutura alem do distanciamento de Belo Horizonte como explicações para o fato de Montes Claros se tornar centro de serviços.

Dentre as características da ocupação do território Norte mineiro destaca-se a influência dos grupos sociais europeus, indígenas e escravos, assim como, a intensificação de atividades econômicas que buscavam suprir as necessidades das regiões produtoras de minerais.

Porém, de acordo com Rodrigues (2000) a consolidação do capitalismo na região norte - mineira somente se dinamiza a partir da década de 1970, por intermédio direto do Estado via SUDENE (Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste), CODEVASF (Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco) entre outros

órgãos. A partir deste momento nota-se uma queda na importância das atividades de subsistência e da pecuária, com incentivo a Reflorestamento (Eucalipto); grandes projetos agropecuários; Industrialização em alguns poucos municípios; Concentração na agricultura irrigada. Deste modo, vê-se o papel fundamental desempenhado pelo Estado enquanto indutor do desenvolvimento regional.

No entanto, os projetos que objetivavam o desenvolvimento regional falharam em sua tentativa de mudança das condições regionais, sobretudo, por alijar deste processo parcelas significativas da população, não levando em consideração as dinâmicas sociais regionais.

Soma-se a dinâmica econômica, sua formação sócio-histórica ligada ao fenômeno do *coronelismo*, ainda em certa medida presente, figurando como obstáculo para a configuração de políticas públicas afiançadas na cidadania. De acordo com Leal (1978) o coronelismo, e a conseqüente figura do coronel, é, "sobretudo, um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público" (p.20). Não obstante, destaca-se as reatualizações típicas deste processo tais como o mandonismo e clientelismo, dinâmicas contemporâneas identificadas na mediação dos serviços e políticas públicas ou na imposição econômica do poder e controle sobre a população.

Soma-se a este aspecto a análise e sistematização dos dados socioeconômicos coletados que mostra a mudança da estrutura econômica regional, assim como em sua configuração demográfica e relação rural/urbano.

Concomitantemente, se propõe ao debate dos dados coletados em relação aos aspectos de gestão da Assistência Social e a pesquisa bibliográfica realizada. Diante disto, no desenrolar do capítulo se estabelece as similaridades e as distâncias entre os aspectos preconizados na literatura abarcada sobre a política de Assistência Social enquanto afiançadora de direitos sociais desmercadorizados no âmbito do sistema de proteção social brasileiro.

Procura-se explicitar a diferenças existentes na gestão da Assistência Social na região tendo em vista o porte populacional dos municípios, suas condições sociais e capacidades institucionais. A apresentação dos dados acontece por meio de tabelas, indicadores e figuras, com objetivo de propiciar melhor visualização da dimensão do campo de estudo.

De tal feita, os autores a serem trabalhados neste capítulo são Rodrigues (2000), Botelho (2000), Lessa (2007) entre outros, assim como a análise de dados

coletados junto ao IBGE, FJP que nos mostra as condições socioeconômicas e de organização da Assistência Social nos municípios pesquisados.

Em seguida na parte final deste trabalho, empreende-se as considerações finais que apresentam alguns indicativos sobre o perfil da gestão municipal da assistência social ao nível municipal na região Norte do estado de Minas Gerais, tendo em vista a implantação do SUAS, seus desafios e perspectivas. Outrossim, procura-se estabelecer uma reflexão teórica sobre as condições sociais e econômicas da região os limites e possibilidades de implementação de mudança institucional levando em consideração a trajetória histórica regional e a consecução do desenvolvimento social entendido de forma ampliada, através da oferta de bens e serviços de caráter desmercantilizado.

Cap. 1- DESENVOLVIMENTO SOCIAL E PROTEÇÃO SOCIAL.

Dois novos conceitos têm pautado a agenda de reformas sociais dos países em vias de desenvolvimento. De um lado, crescem as iniciativas governamentais no sentido de ampliar as políticas de proteção social e por outro lado cresce a discussão sobre uma nova agenda do desenvolvimento social. No debate acadêmico esses dois conceitos também ganharam adeptos nos últimos anos, sendo que, Sposati (2007) discute um modelo de proteção social não contributiva, Euzéby (2004) debate a proteção social enquanto um pilar da justiça social e Esping-Andersen (1991) apresenta as possibilidades das políticas de proteção social garantirem a desmercantilização, um processo de ampliação da capacidade dos indivíduos terem oportunidades e de realizarem escolhas. Por outro lado, Amartya Sen[1] (2000) inovou ao conceber o desenvolvimento como o processo de ampliação da capacidade dos indivíduos no sentido da afirmação das liberdades substantivas, ou seja, a operacionalidade de escolhas concretas em face as possibilidades. Sen (2000) relativiza os indicadores econômicos, que devem ser considerados como um meio e não como um fim em si.

Neste sentido, é objetivo deste capítulo debater a evolução histórica dos conceitos de desenvolvimento e proteção social, bem como suas interfaces. Não menos relevante é a necessidade de se elucidar as mudanças conceituais que atravessaram esses dois conceitos em virtude de evidências políticas, sociais e econômicas. A análise das teorias sobre a gênese e o desenvolvimento das políticas sociais é fundamental na compreensão dos padrões de desenvolvimento social e proteção social dos países, uma vez que, estabelecem relações entre as características das políticas sociais e os interesses que se põem na arena política, bem como seus reflexos nas instituições. Ou seja, parto do pressuposto de que as políticas de proteção social não são isentas de valores, mas fruto de disputas políticas, as quais refletem nos arranjos institucionais diferenciados.

Assim, utilizo a abordagem do neo-institucionalismo na explicação dos padrões de proteção social no âmbito do Sistema Único da Assistência Social, para demonstrar as diversas teorias além do neo-institucionalismo, analiso as diferentes abordagens sobre as políticas sociais, advindas de diferentes arranjos institucionais.

[1] Amartya Sen recebeu em 1988 o Prêmio Nobel de Economia por seus trabalhos teóricos na área social e por ter contribuído para uma nova compreensão dos conceitos de desenvolvimento, miséria, fome, pobreza e bem-estar social em regiões pobres.

Neste primeiro capítulo empreende-se a discussão sobre desenvolvimento social e proteção social, sendo este uma discussão mais recente, enquanto o desenvolvimento é abordado – sob os diversos vieses – durante mais tempo nas ciências sociais.

Portanto, buscaremos realizar uma conexão entre desenvolvimento e proteção social, tendo em vista a inter-relação entre o conceito de desenvolvimento, e a concepção de intervenção estatal via proteção social e afirmação dos direitos sociais. Deste modo busca-se contribuir para a discussão acadêmica sobre o desenvolvimento social e proteção social no Brasil, bem como sua relação com a intervenção estatal, debate que permaneceu em grande medida ambíguo, ora perpassado pela equiparação entre desenvolvimento social com crescimento econômico, ora se trabalhava a tese da proteção social enquanto medidas reduzidas unicamente à superação da fome e da pobreza.

1.1-Progresso e Desenvolvimento

1.1.1- Progresso

É no advento do capitalismo industrial que se gestam as primeiras idéias ligadas ao desenvolvimento e a utopia do progresso e da homogeneização das condições de vida nas diversas sociedades. Deste modo incrementa-se um debate da economia política sobre tais processos, que se convencionou chamar de *Economia do desenvolvimento.* (FIORI, 1999).

De Smith a Ricardo, passando de Marx a Weber, o tratamento da idéia de homogeneização e generalização das benesses do sistema capitalista mundial perpassa a produção teórica. Ao analisar a produção sobre os caminhos políticos destacados por estes autores no desenvolvimento e progresso, Fiori (1999) destaca o fato de que não é exclusividade dos teóricos do século XX, construções políticas sobre o processo de desenvolvimento.

Destaca-se que mesmo Weber com seu conceito de dominação já tratava dos processos de desenvolvimento, mesmo que tautologicamente, uma vez que para este autor, “em última análise, também os processos de desenvolvimento são lutas de dominação”. (WEBER, *Apud* FIORI, 1999, p.11). Por sua vez, o argumento sobre as vantagens absolutas de Smith, mais bem elaborado por Ricardo e suas Vantagens Comparativas, busca através dos pressupostos clássicos de livre comércio afirmar o papel dos mercados na distribuição das riquezas entre as nações. Não obstante, em

vários momentos de sua obra, Marx envereda a crítica ao caráter do mercantilismo e de certo modo se alinha ao pensamento de Smith e Ricardo, já que, para Marx a produção e a exploração do mercado mundial possibilitaram a burguesia o intercambio em todas as frentes, e conseqüentemente a superação do atraso mercantilista. (FIORI, 1999)

Este debate, ancorado no iluminismo, fundou uma visão linear e utópica do desenvolvimento, ancorada na racionalidade moderna e na idéia de progresso. Para Furtado (1981) entender a idéia de progresso é fundamental na tentativa de elaborar um conceito de desenvolvimento. A idéia de progresso se desenvolve a partir de três concepções otimistas da história:

1)A primeira idéia de progresso se filia ao pensamento iluminista, que concebe a história como uma marcha progressista para a racionalidade. A concepção de progresso enquanto marcha da racionalidade pressupõe que o processo de condução do caos à ordem se reproduz de acordo com uma lógica inexorável de superação das contradições da sociedade em direção ao progresso social.

2)A segunda idéia de progresso se funda na acumulação de riquezas sob a promessa de uma melhoria de bem-estar. A marcha do progresso como acumulação de riquezas pressupõe a ação benéfica do mercado, uma vez que neste sentido "(...) Somente ali onde os homens são livres para transacionar entre si em função de seus próprios interesses, em que são mínimos os obstáculos à circulação de pessoas e bens e do exercício da iniciativa individual, emerge a requerida harmonia" (FURTADO, 1981, p.02) Deste modo a história não resultaria logicamente no progresso, mas este se encontra condicionado às instituições que funcionam para garantir a maximização das potencialidades dos indivíduos no livre mercado.

3) A terceira idéia de progresso se centra na consideração de uma expansão do pensamento europeu como meta de civilidade. Logo, esta concepção de progresso pressupõe que este só se afirmaria pela ação civilizadora dos sistemas de trocas internacionais, levando a pujança e o progresso social europeu aos demais países e regiões do planeta.

Logo, a idéia de progresso perpassa as transformações no processo mercantil em que todas as esferas da sociedade estariam inscritas na racionalidade de tal organização. Este processo resulta em aspectos nefastos à vida social, mas esta condição era encarada como um caminho necessário à superação da situação vigente.

Com a inconsistência da idéia de progresso, e seus resultados desiguais nos diversos países, surge subjacente a idéia do progresso a noção de desenvolvimento, termo que ganhou relevância, sobretudo a partir de década de 1950 do século XX.

1.1.2 - Desenvolvimento

No que toca a abordagem do conceito de desenvolvimento, Veiga (2006) aponta três concepções fundamentais em relação ao aspecto desta categoria, quais sejam: a) desenvolvimento enquanto crescimento econômico; b) Desenvolvimento enquanto meta inexeqüível; c) O *Caminho do meio.*

A primeira resposta a indagação sobre o conteúdo do desenvolvimento, - talvez a mais restrita – é a que equipara o desenvolvimento com crescimento econômico. Esta equiparação se fundamenta no entendimento do desenvolvimento enquanto aumento das riquezas de uma nação. Assim sendo, o desenvolvimento deveria ser medido através de critérios de viés exclusivamente econômico tais como: PNB (Produto Nacional Bruto), PIB (Produto Interno Bruto), Renda *Per Capita* entre outros.

Os principais esforços na tentativa de sistematizar o conceito de desenvolvimento social enquanto crescimento econômico partem do entendimento do processo de desenvolvimento enquanto mediação do modo capitalista de produção, seja através das trocas no mercado internacional, ou mesmo como industrialização.

A corrente de pensadores que enfatizavam o comércio internacional enquanto meio de desenvolvimento, apresentam tal proposta com base no que David Ricardo considerava *Lei das Vantagens Comparativas.* De acordo com Cardoso (1980), esta teoria advogava que o comércio internacional, através das vantagens comparativas dos países (cálculo dos custos de produção), levaria a processos que gerariam ganhos para todos os países. Neste sentido, de acordo com esta concepção "[...] comércio se transformava num instrumento adequado para reduzir as desigualdades entre as nações". (CARDOSO, 1980, p.20)

Porém, evidências empíricas levantaram as críticas em relação ao enfoque de que o câmbio internacional levaria ao desenvolvimento demonstrando que ao invés de diminuir as desigualdades entre os países, o comércio internacional acentuava o conjunto das diferenças existentes entre as diversas nações. Esta dinâmica se justificava, segundo tais críticos, devido a diferença de produtividade agrícola e industrial, bem como a dificuldade dos países agrícolas subdesenvolvidos realizarem a acumulação do capital através do incremento de valor às mercadorias.

Neste viés crítico, vale a pena destacar também a análise realizada pela CEPAL (Comissão Econômica Para a América Latina e Caribe) em relação à teoria do comércio internacional, que em seus estudos "[...] partiram de um questionamento das vantagens e da eficácia universal do livre cambismo para postular analiticamente a existência de uma condição periférica agravadora do problema do *atraso* na evolução econômica do subdesenvolvimento latino-americano" (FIORI, 1995, p.123). Ressalta-se que estas críticas cristalizaram a intervenção do Estado na indução do desenvolvimento nos países da região, sendo este de grande importância na história do desenvolvimentismo na América Latina.

Outro enfoque predominante na concepção de desenvolvimento e crescimento econômico se centralizava no intuito de enfatizar que o processo de desenvolvimento dos países se daria através da industrialização. O pressuposto era de que a industrialização levaria a melhoria das condições de vida da população. No entanto, as principais divergências em relação a este enfoque, que resultou em uma primeira inflexão do conceito até então hegemônico, foi o fato de alguns países terem experimentado ciclos de crescimento econômico, sem, entretanto, terem conseguido traduzir tais avanços econômicos em melhorias de qualidade de vida de sua população.

Tabela 1 – Distribuição de renda Total Apropriada por estratos populacionais no Brasil entre 1960 e 1980.

Estratos Populacionais	**1960**	**1970**	**1981**
1% mais rico	n.d.	13,8	12,71
10% mais ricos	38,9	46,4	46,72
50% mais pobres	17,7	15,6	13,03
20% mais pobres	3,8	3,8	2,62

Fonte: IBGE.

Na tabela 1 tem-se a distribuição de renda na sociedade brasileira por estratos da população nos períodos de 1960 a 1980. Visualiza-se que embora o país tenha apresentado em crescimento médio entre 11% e 14% (BHERING E BOSCHETTI, 2006), este crescimento não foi acompanhado de uma distribuição de renda entre todos os estratos populacionais. Estes dados corroboram para a tese que crescimento econômico não resulta linearmente em desenvolvimento.

No que diz respeito à *segunda concepção* do desenvolvimento, ou seja, o enfoque do desenvolvimento enquanto uma meta inatingível destaca-se a tese que

advoga ser a rígida economia capitalista um empecilho que torna altamente improvável que o núcleo central de países ricos absorva a gama de países da semiperiferia.

A essência desta tese caracteriza-se por se negar a entender que, "[...] no sentido estrito de acúmulo de riquezas por parte de um número significativo de países [...] significaria em algum momento seu ingresso no núcleo orgânico". (VEIGA, 2006 p.22). Para estes autores, se realmente o crescimento econômico fosse sinônimo de desenvolvimento, a quantidade de países desenvolvidos teria que ser muito maior que na realidade tem sido.

Para alguns autores defensores da tese da impossibilidade de desenvolvimento, a centralidade da falta de desenvolvimento estaria na "miséria técnico - cientifica" dos países da semiperiferia, isto é, o avanço dos preços dos produtos industrializados seria sempre maior do que dos produtos primários dos países que estão no campo dos não desenvolvidos. Outro enfoque a ser destacado por este grupo de autores é que os países subdesenvolvidos não conseguem aferir o que se denomina "rendas estratégicas", ou seja, não conseguem uma posição favorável na dinâmica do comércio internacional capitalista.

Para Furtado (1974), citado por Veiga (2006), o principal mito em relação ao desenvolvimento diz respeito à premissa de que este possa ser universalizado a todos os países do mesmo modo de que vem sendo enfocado nos países capitalistas centrais.

Sinteticamente, observamos que ate a década de 1970, a teoria do desenvolvimento se centra no progresso material, seja por via da espontaneidade da similaridade entre crescimento econômico/desenvolvimento, seja por via da teoria da industrialização, que confundia a meta do desenvolvimento com o arranjo do sistema produtivo industrial.

Outra grande mudança de abordagem na concepção de desenvolvimento incidiu principalmente na elaboração ampliada deste conceito empreendida por Amartya Sen (2000), que desenvolve uma perspectiva de desenvolvimento que supera a equivalência crescimento/desenvolvimento, bem como descarta a visão de impossibilidade da efetivação do desenvolvimento. Esta concepção é o que o próprio Sen (2000) destaca com sendo o *caminho do meio*.

Em uma concepção ampliada de desenvolvimento, Sen (2000) destaca que este pode ser visto como processo de expansão das liberdades concretas das pessoas. Para esse autor, este enfoque analítico contrasta com visões mais restritas de

desenvolvimento, que o qualifica como aumento das rendas nacionais, industrialização etc.

Diante deste quadro, Sen (2000) propõe o entendimento do desenvolvimento como sendo o processo que objetiva a expansão das liberdades humanas, ou seja, significa buscar os fins e os meios do desenvolvimento, não somente os aspectos quantitativos de renda. No que diz respeito ao debate sobre a riqueza e o crescimento econômico, concordo com Sen (2000, p. 29): "O crescimento econômico não pode ser considerado um fim em si mesmo. O desenvolvimento tem que estar relacionado, sobretudo com a melhoria da vida que levamos e das liberdades que desfrutamos".

Logo, diante da necessidade de se pensar o desenvolvimento como liberdade, deve-se buscar a superação das privações de todas as ordens as quais os seres humanos estão sujeitos. Assim sendo, Sen (2000) destaca que a destituição das liberdades humanas ora se dá por privação ou pobreza monetária, que muitas vezes acarreta na falta de serviços básicos de saúde, educação, nutrição ou mesmo "[...] a privação da liberdade vincula-se estritamente à carência de serviços públicos e assistência social" (SEN, 2000, p.18).

Dentro de uma concepção ampliada de liberdade, A. Sen (2000) apresenta cinco tipos de direitos e liberdades instrumentais preponderantes na dinamização e promoção das capacidades humanas, quais sejam: 1) Liberdades políticas; 2) Facilidades Econômicas; 3) Oportunidades Sociais; 4) Garantias de Transparência; 5) Segurança Protetora.

Tendo em vista o papel fundamental e inter-relacionado destas liberdades instrumentais, considera-se fundamental explicitar cada uma delas: 1)*Liberdades Políticas* - Em uma concepção ampliada, as liberdades políticas referem-se a possibilidade e às oportunidades que as pessoas têm para escolher os governantes, e conseqüentemente, fiscalizar e criticar autoridades políticas. Essas liberdades são compostas por liberdades civis e políticas, e dizem respeito a possibilidade de participação na vida pública; 2) *Facilidades Econômicas* – São oportunidades que os indivíduos têm ou deviam ter, para acessar recursos econômicos: micro-créditos, financiamentos entre outros, ou seja, a consideração perpassa "[...] o modo como as rendas adicionais geradas são distribuídas". (SEN, 2000, p.56). Ou seja, a capacidade de geração e distribuição de renda fazem grande diferença na consecução da ampliação das liberdades e oportunidades de escolhas das quais as pessoas podem desfrutar. 3)*Oportunidades Sociais* – São as disposições sociais que as pessoas têm acesso

objetivando a melhoria da sua qualidade de vida, através da oferta de serviços de saúde e educação, públicos e de qualidade para todos. Tais medidas, além de melhorar as condições individuais de vida das pessoas, são importantes condições prévias de participação social[2]. 4) *As Garantias de Transparência* – Seria na concepção de Sen (2000) "[...] A liberdade de lidar uns com os outros sob a garantia do dessegredo e clareza". (SEN, 2000, p.56) Essa liberdade corresponde ao que muitos autores trabalham no conceito de capital social, sendo encarado como a capacidade de se estabelecer relações de confiança entre os membros de uma coletividade**;** 5) *A segurança Protetora* – Fundamenta-se na necessidade de uma rede de segurança social, impedindo que a população seja reduzida a miséria ou à fome. A segurança seria composta por prestações de serviços e benefícios aos desempregados, bem como medidas de transferência complementar de renda em casos de não alcance dos padrões básicos de civilidade no que diz respeito à renda. A segurança protetora se refere aos sistemas de previdência e assistência social.

Percebe-se que dentre as concepções de liberdade e direitos explicitados por A. Sen (2000) está contemplada a proteção social, sobretudo na junção das *oportunidades sociais e da segurança protetora*, portanto, a análise da convergência do pensamento de Sen (2000) e os aspectos da proteção social se focalizarão nestas duas liberdades substantivas.

Sinteticamente, uma consideração ampliada de desenvolvimento perpassa a possibilidade de manifestação das liberdades humanas substantivas, levando em conta as capacidades humanas, talentos, esforços coletivos, ou seja, a possibilidade de realizar escolhas concretas com vistas a efetivar melhorias nas condições de vida individual e coletiva.

No entanto, percebe-se que A. Sen (2000) através de sua perspectiva Liberal[3] pretende superar a pobreza pelas políticas de ativação dos pobres, em que, estes seriam

---

[2] Neste quesito pressupõe-se que, por exemplo "(...) a participação pode ser tolhida pela incapacidade de ler jornais ou de comunicar-se por escrito com outros indivíduos envolvidos em atividades políticas(...)" (SEN, p.56, 2000). Do mesmo modo, ter boas condições de saúde e serviços para promoção da mesma ampliam significativamente a possibilidade de participação social.

[3] Entendo seu enfoque como liberal, pois, a concepção de segurança protetora defendida por este autor se refere a um corte de proteção característico de sistemas liberais de proteção social, uma vez que este autor defende a focalização da proteção aos comprovadamente mais pobres através dos testes de meio, que impede uma concepção ampliada de políticas sociais em direção a desmercantilização explicitada por autores como, por exemplo, Esping-Andersen (1991) e Polanyi (1974).

responsáveis em resolver sua condição através do fortalecimento da sociabilidade primária e da integração ao mercado de trabalho.

1.2 Proteção Social e o Welfare State: Surgimento, desenvolvimento, modelos e tipologias explicativas.

Este item busca resgatar as teorias sobre o Welfare State, suas dinâmicas, causas e tipologias, e sua operacionalidade através das medidas empreendidas no âmbito dos sistemas de proteção social. Em um primeiro momento busca-se enfatizar as possíveis explicações sobre a emergência e o desenvolvimento da estrutura do Welfare State. Posteriormente, buscar-se-á o resgate conceitual-tipológico, contemporâneo desenvolvido por Esping-Andersen e o campo da pesquisa na América Latina. Parte-se do entendimento que os sistemas de proteção social são indubitavelmente configurações de organização das políticas sociais no âmbito dos diferentes regimes de bem-estar social, assim sendo, os sistemas de proteção social refletem as orientações gerais de organização dos Estados de bem-estar social. Ou seja, de acordo com o tipo de Estado de bem-estar social, diferentes modelos de proteção social se desenrolaram nos países.

Historicamente, é sabido que todas as sociedades de alguma forma desenvolveram sistemas de proteção aos riscos sociais de sua comunidade. Nas sociedades tradicionais as necessidades estavam comumente associadas a fatores naturais e do ciclo de vida do ser humano.

Assim, as necessidades de proteção social eram supridas pelos chamados agentes de *sociabilidade primaria*[4], ou seja, família, igreja, grupos e associações (CASTEL, 1998). A consolidação da proteção social enquanto *política pública* toma corpo, segundo alguns analistas, com o processo de desenvolvimento do capitalismo e a conseqüente agudização das desigualdades sociais (VIANA & LEVCOVITZ, 2005). Por sua vez, para outros autores como Esping-Andersen (1991), a estruturação dos sistemas de proteção social estaria ligada ao aumento das lutas, mobilizações e conquistas da classe trabalhadora, aliadas à sua capacidade de consolidação de alianças políticas nos parlamentos e a franca expansão das massas médias urbanas.

[4] Sociabilidade primaria é o lugar real ou simbólico que as pessoas interagem diretamente; um espaço concreto de intersubjetividade, onde a dádiva é a modalidade concreta e específica. Formas de constatação é o parentesco, a aliança, a vizinha, a amizade, a camaradagem. (GODBOUT, 1999)

A proteção social se caracteriza enquanto sistema que se funda segundo Viana e Levcovitz;

> [...] na ação coletiva de proteger indivíduos contra os riscos inerentes à vida humana e/ou assistir necessidades geradas em diferentes momentos históricos e relacionados com múltiplas situações de dependência [...] os sistemas de proteção social tem origem na necessidade imperativa de neutralizar ou reduzir o impacto de determinados riscos sobre o individuo e a sociedade (2005, p.17).

Os sistemas de proteção social implicam na redistribuição de recursos e serviços sociais como forma de controlar os riscos inerentes à sociedade capitalista. Na realidade, a presença ativa do Estado, com maior ou menor intensidade, é que torna viável a expansão da proteção social e a configuração do que se concebe como *welfare state*[5]. Entretanto, para Di Giovanni (1998), a existência de um conjunto de garantias mais ou menos assumidas pelo Estado não exclui a persistência e a composição de formas privadas de intervenção, seja na forma de relações mercantis ou mesmo na mediação fundada em vínculos tradicionais.

De forma genérica o Welfare State é visto como um momento específico de estruturação de sistema de proteção social datado historicamente, (do pós-guerra aos dias atuais), cujo arcabouço de medidas abrange as classes médias em expansão, sendo as medidas entendidas como direito de cidadania, desfocalizando-se as ações anteriormente restritas à extrema pobreza (BEHRING & BOSCHETTI, 2006).

Porém, a mera alocação de recursos em programas e serviços sociais, ou seja, sua dimensão quantitativa, não é capaz de caracterizar um sistema de proteção como um Welfare State. Para devida caracterização são necessárias investigações que utilizem critérios políticos para tal definição, quais sejam, os fundamentos e objetivos dos programas, bem como sua relação com o Estado, mercado e família.

Varias abordagens teóricas buscam dar conta do fenômeno do Welfare State, seu surgimento e desenvolvimento na sociedade capitalista, abordam de alguma forma a disponibilidade de algum excedente econômico, expansão da lógica capitalista e a capacidade de centralização do aparato estatal. Sob o ponto de vista metodológico, as

[5] Procurou-se apreender através da vasta literatura dos estudos comparados, um Estado Social que não se resume a uma consolidação da social democracia européia (Suécia e Inglaterra), mas é um elemento estrutural de fundamental importância nas economias capitalistas, levando em conta diversos padrões de relação Estado/mercado; Estado/sociedade que se desenrolam em diversos modelos de proteção social.

abordagens serão dividas em abordagens de centralidade: econômica e política; para que em seguida darmos ênfase na análise tipológica dos Estados de Bem-Estar social.

a) Abordagens de característica Econômica.

As abordagens de característica econômica conceituam o surgimento e desenvolvimento dos Welfare States como resultantes de determinações da lógica da produção capitalista, sendo, portanto destacados aspectos causais tais como: desdobramento da marcha da industrialização, ou uma resposta às necessidades de acumulação e legitimação capitalista.

Segundo Arretche (1995), os principais autores que empreendem esta abordagem seriam Wilensky, Titmuss, Marshall[6], O'Connor e Offe.

Para estes autores, em especial Wilensky, a garantia de padrões mínimos como direito e não como caridade, está, sobretudo, relacionada aos condicionantes e condições possibilitadas pelo desenvolvimento da industrialização. Wilensky relaciona a dinâmica das transformações que a industrialização opera com a necessidade de programas para a cobertura de riscos sociais.

Segundo o pensamento explicitado por Wilensky, os programas e serviços sociais somente se tornam possíveis devido ao crescimento da riqueza, crescimento este, gerado pela industrialização. Não obstante, de acordo com o que advoga este autor, os problemas sociais com os quais se relacionam os serviços sociais – isto é, os motivos da sua existência – são frutos das mudanças engendradas na estrutura demográfica causadas pela industrialização. Logo "a rapidez das mudanças sociais [...] tende a acelerar o surgimento dos problemas" (ARRETCHE, 1995, p.07).

Wilensky disserta ainda que a correlação problemas/serviços sociais é mediada pelo fator central da proporção de velhos na população. Neste sentido, as mudanças demográficas ocorridas devido à queda da taxa de natalidade e o aumento da expectativa de vida, ou seja, o envelhecimento da população é o principal fator que impulsiona os níveis de gasto com políticas do Welfare State.

A síntese das propostas defendidas por esta corrente de pensamento se centra na hipótese de que "[...] o nível econômico é a causa fundamental do desenvolvimento do Welfare State, mas seus efeitos são sentidos principalmente nas

[6] A obra de Marshall é considerada por Arretche (1995) como integrante tanto da corrente explicativa economicista quanto da corrente explicativa de ordem política, porém, considero as obras Marshallianas preponderantemente pertencentes às teorias economicista, uma vez que considera a ampliação linear paulatina dos direitos civis, políticos e sociais, uma lógica inexorável.

mudanças demográficas do século passado e no impulso dos programas por si mesmos estabelecidos" (WILENSKY, *Apud* ARRETCHE, 1995, p.09).

Em sua análise, Wilensky trabalha com dados empíricos – a proporção de pessoas com mais de 65 anos, vis a vis gasto social – que determinam as conclusões realizadas por este autor a partir da regularidade encontrada entre estas variáveis. Ou seja, ao eleger como fator primordial a correlação mais positiva dessas variáveis, este autor deixa de frisar indicadores mais amplos na análise do Welfare State. Ou seja, tal análise essencialmente quantitativa, transformou uma heterogeneidade de contextos em um quadro linear e indiferenciado de níveis de gastos públicos.

Um segundo tipo de abordagem sobre a proteção social no Welfare State, destaca que a origem dos programas que caracterizam o Welfare State está na complexidade da divisão do trabalho e sua especialização, garantida pelo desenvolvimento industrial.

Caracteriza-se que segundo esta abordagem a dinâmica da intervenção e implementação de programas e serviços sociais seriam condicionados a lógica da legitimação da ordem do capital, seja em sua mediação das relações capital/trabalho ou na oferta de condições para sua reprodução.

Para Offe (1984), as ações do Welfare State se centram em um conjunto de mediações na dinâmica de (re) produção capitalista, portanto, trata da centralidade da produção e dos conflitos decorrentes da relação entre capital/trabalho.

Neste sentido, Offe (1984) caracteriza que "a política social representa uma estratégia estatal de integração de força de trabalho na relação de trabalho assalariado [...] A *função* mais importante da política social consiste em regulamentar o processo de proletarialização" (p.22, Grifos nossos)

Portanto, diante das determinações expostas, as explicações destas correntes à gênese e desenvolvimento do Welfare State destacam uma relação de funcionalidade ao sistema capitalista, ou seja, as condições específicas que determinam o Estado a ter uma estrutura de sistemas de proteção social seriam advindas da industrialização. Segundo esta matriz de pensamento, as *funções* da política social seriam basicamente parte de "uma proposição teórica geral de que o Estado cumpre duas grandes funções, ou seja, acumulação do capital e legitimação da ordem social" (FALEIROS, 2000, p.78).

Logo, a origem e desenvolvimento de sistemas de Welfare State seria uma evolução natural e lógica da sociedade capitalista industrial, em que a ação seria submissa à lógica da convergência da industrialização.

Para a "Teoria da Convergência", a explicação sobre a concepção e o desenvolvimento das políticas de proteção social enfatiza as políticas sociais como requisito e conseqüência de uma economia industrial, porém, este argumento se torna controverso, pois passa ao largo das explicações sobre os diferentes padrões de proteção social nos diversos países capitalistas.

A grande controvérsia se coloca, quando se opera a ultrapassagem linear da identificação de um problema e a decorrente intervenção estatal sobre tala situação. Ou seja, entre a constatação de uma determinada situação e a identificação da sua dinâmica – com a conseqüente medida pública – há um grande leque de possibilidades de intervenção, que se modifica substancialmente de um país para o outro, sobretudo, devido ao arranjo institucional diferenciado, jogo de forças sociais, acarretando assim, respostas muito heterogêneas na proposição de sua solução.

A questão se torna complexa quando buscamos as explicações sobre a não convergência de políticas sociais em países com níveis de industrialização similares. Igualmente, as abordagens explicativas de centralidade econômica se dedicam muito mais em explicar o funcionamento do sistema capitalista do que propriamente a forma e configuração do Welfare State.

b) Abordagens de características Políticas.

As abordagens que enfatizam os nexos causais das políticas e programas sociais característicos do Welfare State como preponderantemente de ordem política as fazem conjugando fatores que levam em conta processos de mobilização da classe trabalhadora, desde sua configuração, dialogando com aspectos do dito *compromisso capital/trabalho* até a ocupação dos *recursos de poder* na estrutura institucional, através das alianças políticas na democracia contemporânea. Além disto, empreende-se a abordagem Neo-institucionalista, que vem ganhando grande relevância nas teses sobre as políticas de proteção social.

Segundo as considerações de Arretche (1995), os principais autores desta perspectiva seriam Gough e Esping-Andersen (1991).

Na argumentação de Gough e Esping-Andersen (1991) o Welfare State não é meramente uma resposta às necessidades de reprodução do sistema capitalista.

Portanto, nesta concepção o Estado não age de maneira nenhuma como instrumento passivo de uma classe, mas no interior deste, há espaço para lutas de classe, representada pelas lutas sociais, que são de grande importância na implementação de medidas de Welfare State.

Os fatores primordiais do Welfare State são assim elencados

> [...] os fatores que influenciam o desenvolvimento das políticas sociais são: (1) a luta e influência da classe trabalhadora; (2) a centralização do Estado; e (3) a influência dos primeiros sobre este último [...] estes fatores não são de modo algum exaustivos, mas constituem [...] os principais determinantes do Welfare State. (GOUGH 1978, Apud ARRETCHE, 1995, p.25).

Logo, o período histórico específico do pós-guerra conjugou a capacidade de pressão dos movimentos sociais; crescimento econômico; escassez de mão de obra, que possibilitou uma aliança capital/trabalho, dando origem a face social do Estado (ARRETCHE, 1995).

Outra característica desta concepção de conjunto de forças na constituição das políticas sociais é explicitada por Esping-Andersen (1991), que considera que a defesa das políticas sociais faz parte do processo de identidade das classes trabalhadoras.

De acordo com as ponderações de Esping-Andersen (1991), o poder político da classe trabalhadora é avaliado pela organização sindical, pela organização política e pela forca do segmento de esquerda no parlamento. Para a consolidação do Welfare State, Esping-Andersen (1991) destaca os partidos operários e sua capacidade de realizar coalizões políticas no poder – tais como a verde-vermelho da conjuntura política da Suécia – as quais poderiam direcionar o processo decisório na ampliação ou redução do Estado Social. O autor destaca três tipos básicos de estruturação do Welfare State, o que analisaremos mais adiante. Dessa forma, para Esping-Andersen (1991) quanto maior o grau de organização da classe trabalhadora, quanto mais tempo no poder, maiores são os espectros de intervenção do Estado em políticas de proteção social.

Outra abordagem de características explicativas sobre o surgimento e desenvolvimento dos sistemas de proteção social modernos é a análise empreendida pelos neo-institucionalistas. Nesta concepção, o desenvolvimento do Welfare State se

centra na hipótese de que o Estado Social é resultado de configurações históricas de estrutura estatais e instituições[7] públicas.

A análise geral sobre os nexos causais que originaram os modernos sistemas de proteção social se centra na capacidade e estrutura do aparato estatal. Esta análise parte do pressuposto da autonomia estatal, por isso esta corrente é concebida como neo-institucionalismo[8].

Para esta corrente, o fato do Estado possuir uma lógica autônoma, propicia aos burocratas perseguir objetivos e planos próprios, que não seriam necessariamente um subproduto da correlação de forças exógenas ao Estado exercendo pressão sobre este. Não obstante, os autores da concepção neo-institucionalista pressupõem que os Estados nacionais nas suas mais diversas formas de configuração, influenciam a formação de interesses e métodos de ação política muito mais do que é influenciado por medidas de cultura política.

Destaca-se que as variáveis explicativas propostas por esta concepção se afirmam pela preponderância do legado político institucional na explicação do surgimento e desenvolvimento dos diversos regimes de proteção social.

A primeira variável explicativa neoinstitucionalista para o desvelamento dos diversos sistemas de proteção social corresponde aos chamados *recursos de poder*, ou mesmo da formação do Estado nação. Segundo a análise desta vertente, a estruturação dos estados nacionais juntamente com sua correlação com a democracia/autocracia possibilitou diferentes níveis de burocratização, que se reverteu em diferentes níveis de autonomia do Estado em relação aos atores exógenos, ou seja, grupos de pressão ou mesmo movimentos sociais. A formação do Estado Nação se dimensionou através da sua posição geopolítica na ordem internacional, bem como através da sua especificidade interna. Neste sentido, quanto mais centralizado foi a formação do respectivo Estado, mais capacidade este possui para ser autônomo em relação aos grupos de pressão.

---

[7] Instituições que são definidas: "De modo global, como os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política. Isso se estende das regras de uma ordem constitucional ou dos procedimentos habituais de funcionamento de uma organização até às convenções que governam o comportamento dos sindicatos ou as relações entre bancos e empresas. Em geral, esses teóricos têm a tendência a associar as instituições às organizações e às regras ou convenções editadas pelas organizações formais".(HALL & TAYLOR, 2003, p.196)

[8] Hall & Tayllor (2003) enfatizam que o corpo teórico do neo-institucionalismo não é único, sendo que estes autores apresentam três diferentes versões neo-institucionalistas, porém não é nosso objetivo dissecar estes três vieses, mas, abordar de forma geral o corpus teórico de tal filiação.

A segunda variável explicitada pelos autores desta corrente se focaliza na *capacidade institucional* de formular políticas mais ou menos autônomas a partir de um dado *contexto institucional* ao qual está inserido. Neste sentido a capacidade administrativa e a coesão institucional esta interrelacionada positivamente com a estruturação de amplos e fortes sistemas de proteção social. Assim sendo, o entendimento dos mecanismos institucionais são fundamentais na análise dos diferentes contextos em que atores políticos exógenos ao Estado e burocratas estatais objetivam suas ações em direção a formulação de políticas sociais. (FARIA, 2007, P.46-47).

Logo, segundo esta variável explicativa "[...] a natureza e a forma das instituições estatais e partidárias, tal como existentes no momento histórico sob análise, estabelecem os limites e as possibilidades para a ação política dos atores interessados na aprovação e implementação de uma determinada proposta de inovação institucional" (ARRETCHE, 1995, p.33).

Por seu turno, o contexto institucional vigente pode alavancar ou frear possibilidades de intervenção, sendo que o sucesso ou não de uma mudança institucional está relacionada com as diferentes mediações postas aos diferentes grupos, conformando suas coalizões e opções de ação.

A terceira variável seria a do *Policy Feedback*, ou seja, o efeito de retorno que as políticas previamente estabelecidas desempenham sobre a implementação de políticas futuras. No entendimento dos mecanismos de *Policy Feedback* podemos demarcar que:

> São muito diversas as possíveis conseqüências das estruturas das políticas preexistentes para o Estado de Bem-Estar Social. Estas estruturas afetam o tamanho e a orientação de vários grupos da sociedade assim como os padrões de formação de grupos de interesse. Os programas podem servir de base para processos de aprendizado social que afetam os prognósticos de expansão de futuros programas, seja negativa, seja positivamente. As políticas podem gerar compromissos de longo prazo- tais como contratos intergeracionais [...] comuns no sistema público de pensões – que entravem determinadas trajetórias de determinadas trajetórias das políticas. (PIERSON, *Apud* FARIA, 2007, p.48)

Portanto, segundo os neo-institucionalistas, há uma inter-relação entre cultura política e instituições. Assim sendo, "as ideologias e os valores culturais influenciam o discurso político, mas este também é influenciado pelas características

das políticas existentes" (ARRETCHE, 1995, p.34). Contudo, tanto as ideologias quanto as instituições dependem de certa trajetória histórica.

Assim, é necessário explicitar brevemente o conceito de "Path Dependence" que segundo o qual seria possível compreender e explicar eventos históricos específicos a partir do arbacouço institucional (em sentido amplo) que teria dado origem a certa trajetória de arranjo institucional.

Deste modo, o legado das políticas sociais, ou trajetória de dependência, influencia em grande medida as políticas implementadas subseqüentemente, bem como influenciam o debate político, as estratégias e as coalizões de partidos políticos e grupos de poder. A abordagem neo-institucionalista aponta importantes questões na análise das políticas de proteção social na assistência social brasileira, tendo em vista a precária institucionalização das práticas sociais, ligadas ao favoritismo ou mesmo, ao assistencialismo. Neste sentido carregamos um legado institucional que, via de regra não corrobora a uma inclinação de políticas públicas voltadas aos direitos sociais.

Desta forma, a análise das contribuições diversas sobre a estruturação dos Welfare States, deve trazer a tona as diferentes causalidades na dinâmica peculiar do Estado, os diferentes modelos e intervenções estatais e as suas relações com o mercado e a sociedade.

Em termos gerais, a estruturação de medidas de proteção social no *welfare state* se configura em uma dinâmica que "resulta de complexas relações macropolíticas travadas no plano do poder público envolvendo, além das principais instituições do Estado (como governo e parlamento), outras instituições e grupos (tais como classes sociais, partidos políticos e sindicatos)" (DI GIOVANNI, 1998, p.11).

1.2.1-Modelos Tipológicos na Literatura Recente

No que toca as análises em relação aos aspectos gerais dos modelos de proteção social, tornou-se parte integrante do *mainstream* das ciências sociais e humanas em nível internacional analisar as políticas sociais através de diferentes abordagens tipológicas[9]. Buscar-se-á analisar as contribuições tipológicas empreendidas

[9] São diversos os manuais em política social, especialmente em nível internacional, que utilizam a abordagens tipológicas para analisar programas e políticas específicas. Confira Esping-Andersen (1991), Merrien (2002) entre outros.

por Esping-Andersen (1991), bem como as recentes análises que se destinam a América Latina.

Já nos anos 90 do século passado, Esping-Andersen (1991) avança em direção aos estudos comparativos sobre as políticas sociais, realizando um perfil tipológico de *welfare state*, considerando uma gama variada de fatores. Em seus estudos, esse autor descobre três categorias de Estado de Bem-estar Social capitalistas: Liberal; Conservador/corporativo e o Social Democrata. Para chegar a estas categorias, Esping-Andersen (1991), seguindo a linha de Marx e Polanyi propôs o estudo das políticas de proteção social à luz das possibilidades de *desmercantilização* das relações sociais[10].

O primeiro grupo tipológico elaborado Esping-Andersen é o chamado regime *Liberal*. Este regime de *welfare state* apresenta características que o alinham com o modelo residual de políticas de proteção, uma vez que existe a marginalidade do poder estatal e a pujança do mercado na provisão de bens e serviços. Não obstante, vislumbram-se como características deste modelo o recorte seletivo dos programas e sua operacionalização por testes de meios, além do caráter modesto dos benefícios sociais.

Segundo Laurell (2004), são características do regime de *welfare state* liberal:

---

[10] Seguindo a premissa de que a força de trabalho foi artificialmente transformada em mercadoria, Esping-Andersen (1991) aponta que as medidas sociais são formas eficazes de redistribuição de poder, propiciando a desmercantilização da força de trabalho, e, conseqüentemente, maior autonomia frente as contingências do trabalho. Quanto mais mercantilizadas as relações, maior seria a dependência de sobrevivência dos trabalhadores em relação ao mercado e à competitividade. Isso dificultaria enormemente o processo de mobilização dos trabalhadores com vistas a ações solidárias. Ademais, a desmercantilização fortaleceria a organização e luta dos trabalhadores e enfraqueceria o poder e a autoridade dos patrões, especialmente dos mais autoritários. Isso explica, em parte, a oposição dos empresários em relação à introdução, concepção e implementação de políticas sociais com um viés desmercantilizador.

Dessa forma, no pensamento de Esping-Andersen (1991), a desmercantilização é vista como uma pré-condição para os trabalhadores terem maior liberdade e autonomia em relação às regras de mercado e um nível tolerável de bem-estar e segurança, sem serem obrigados a participar das regras de competitividade e concorrência no capitalismo.

Em outras palavras, a desmercantilização refere-se ao grau em que indivíduos podem manter um nível de vida tolerável, independentemente da participação direta no setor produtivo e no mercado de trabalho. Em virtude disso, Sposati (2007) aponta a concepção de desmercantilização como uma característica inovadora ao direito social de cidadania. A qualidade da desmercantilização depende das políticas públicas, especialmente aquelas que garantem independência e autonomia em relação aos processos de trabalho. A grande contribuição da concepção da desmercantilização é conceber as políticas de proteção social como um processo de ampliação da capacidade dos indivíduos terem oportunidades e de fazerem escolhas concretas ao longo da vida.

Esping-Andersen (1991) utiliza como referência, além da desmercadorização, a categoria dos "recursos de poder" para explicar as diferentes formas institucionais de políticas sociais, ou seja, analisa a capacidade de pressão da classe trabalhadora e as respectivas coalizões de classe como aspectos causais da institucionalização de políticas sociais (ESPING-ANDERSEN, 1991, p.102).

> [...] que o gozo dos benefícios deve corresponder a uma contrapartida: o desempenho do trabalho ou de seu pagamento. Assim, só é legitimo que o Estado garanta um nível mínimo de bem-estar e, em principio somente àqueles comprovadamente indigentes. [...] Uma segunda característica da visão liberal é o alto grau de mercantilização dos próprios bens sociais (LAURELL, 2004, p.155).

Portanto, mesmo que em alguns países de regime Liberal existam simulacros universalistas, seu traço fundamental é a responsabilidade individual sob o seu sucesso/fracasso na sociedade[11].

O segundo regime proposto por Esping-Andersen é característico de países cuja influência da Igreja é bastante demarcada, sendo denominado C*onservador/corporativo*[12]. Segundo Arretche (1995), a particularidade destes países está na incompletude de reformas liberais e a ação estatal busca romper com as ameaças do capitalismo exacerbado e do socialismo. Os direitos sociais estão, nos regimes corporativos, ligados a contribuições diretas, garantindo a diferenciação do *status* social e profissional, uma vez que vincula os direitos sociais ao *lócus* profissional.

De acordo com Esping-Andersen (1991), embora o regime C*onservador/corporativo* apresente um sistema previdenciário bastante amplo, sua capacidade de intervenção desmercantilizante fica comprometida, pois, "não é a mera presença de um direito social, mas as regras e pré-condições correspondentes, que dita a extensão em que os programas de bem-estar social oferecem alternativas genuínas à dependência em relação ao mercado". (ESPING-ANDERSEN, 1991, p.103).

O último regime de *welfare state* proposto por Esping-Andersen é o chamado *Social-Democrata*. Este terceiro regime proposto pela tipologia de Esping-Andersen é preponderantemente marcado por um efeito desmercantilizante e é composto por um pequeno número de países[13]. É comum nestes regimes a busca de uma qualidade de vida universal a todos os cidadãos, sem distinção de classe social.

A atitude central dos regimes social-democratas é elevar a responsabilidade pública acima da dinâmica mercadológica e da tradição familiar na provisão dos bens e serviços dos seus sistemas de proteção social. Logo, para chegar à seara da desmercantilização, estes países ofertam uma larga carga de benefícios e serviços sociais.

---

[11] O país protótipo desse regime são os Estados Unidos da América, seguidos da Austrália, Nova Zelândia e Canadá.
[12] Países em que esse regime é preponderante são a Alemanha, França e Itália.
[13] Destacam-se os países escandinavos, de modo especial a Suécia.

Há que se destacar que os regimes social-democratas não se caracterizam, e não se restringem apenas a oferta de serviços universais, mas os serviços e benefícios são elevados a níveis compatíveis até mesmo com o gasto mais refinado das novas classes médias. Em segundo lugar, a igualdade é concedida garantindo-se aos trabalhadores "plena participação na qualidade dos direitos desfrutados pelos mais ricos" (ESPING-ANDERSEN, 1991, p.109).

Destacamos que algumas críticas têm sido feitas a tipologia adotada por Esping-Andersen[14,] por deixar de fora importantes relações como o papel da mulher, da economia informal e da reprodução ou contestação do poder patriarcal. Diante disto, Esping-Andersen (2000) incorporou importantes variáveis na análise dos regimes de bem-estar social, que resultou na categoria denominada desfamiliarização. Para Esping-Andersen a Desfamiliarização pressupõe a redução das dependências familiares em relação a proteção e ao bem-estar, dessa forma quanto menor o grau de familiarização maior a capacidade das mulheres realizarem escolhas individuais sobre se mercadorizarem ou não. Esping-Andersen (2000) disserta um pouco mais sobre a idéia de desfamiliarização:

> desfamiliarizar não significa opor-se à família; ao contrário, o termo desfamiliarização pretende descrever em que medida as responsabilidades de atenção, cura e bem-estar das famílias foram reduzidas. (...) Um sistema é familista não se é a favor da família, mas se a sua política pública assume (e age para) que qualquer núcleo familiar seja o primeiro responsável pelo bem-estar dos seus membros. (...) O conceito de desfamiliarização é paralelo àquele de desmercadorização; com efeito, para as mulheres, a desfamiliarização é em geral uma precondição da sua capacidade de se mercadorizar (Esping-Andersen, 2000: 94).

Deste modo, para Esping-Andersen (2000) as políticas efetivas de desfamiliarização seriam importantes na configuração do bem-estar, pois, contribuiria para a eliminação do paradoxo entre a escolha profissional e a escolha pela constituição familiar, diminui o envelhecimento populacional, reduziria a diferença salarial entre homens e mulheres e aumentaria o nível de escolaridade geral da população.

[14] Vale a pena ratificar que diante da multiplicidade de arranjos de proteção social, a tipologia de Esping-Andersen continua sendo uma referência fundamental nos estudos comparados de bem-estar (haja vista os recentes estudos que utilizam tal tipologia.).

1.2.2- Tipologias das Políticas Sociais na América Latina.

Acentua-se que segundo alguns autores os países latino americanos não se situam em nenhuma das análises de Esping-Andersen (FIORI, 1998). Por sua vez Laurell (2004) e Franzoni (2007) consideram que a abordagem proposta por Esping-Andersen se adequaria em certa medida aos sistemas latinos americanos de proteção social, sobretudo por existir na tipologia deste autor uma variedade de modelos que serviriam como padrão de análise dos sistemas latino americanos, bem como estão subaproveitados na análise dos regimes de bem estar na América Latina.

A análise dos diferentes métodos de comparação dos sistemas de proteção social nos países da América Latina é encontrada de maneira bastante elaborada em Fleury (2002). A autora analisa as tipologias empregadas na classificação dos sistemas de proteção social na América Latina, essas tipologias analisadas foram desenvolvidas por três autores: Mesa-Lago (1998), CEPAL (1998) e Filgueira (1997). Explicita-se também o recente estudo de Franzoni (2007) que devido ao seu aporte metodológico similar ao de Esping-Andersen (1991 e 2000).

O estudo sobre os diversos sistemas de seguridade social na América Latina, desenvolvido por Mesa-Lago (1998) (*apud* FLEURY, 2002), focou sua análise no caráter histórico-temporal da estruturação dos sistemas de seguridade social, que por sua vez agrupou os países em Pioneiro, Intermediário e Tardio.

Essa classificação proposta por Mesa-Lago (1998), utiliza critérios históricos para se entender o esforço que cada pais desenvolveu para estruturar suas políticas públicas. O ponto de inicio das medidas de proteção social é importante para se entender a maturidade dos programas e sistemas de apoio aos cidadãos.

Segundo o estudo deste autor, os países pioneiros seriam os países que iniciaram o desenvolvimento dos sistemas de proteção social por volta dos anos 20. Os países classificados como pioneiros seriam: Brasil, Chile, Argentina e Uruguai e Cuba. Os sistemas de proteção social empreendidos por estes países se caracterizam por proteger estratificadamente sua população por meio de subsistemas independentes.

Estes sistemas apresentam pequenas parcelas da população com alto grau de intervenção e apoio, em contraste com uma base de beneficiários com atenção de baixa qualidade. Segundo Mesa-Lago, não é de se surpreender então que estes países desenvolveram sistemas de seguridade social estratificada na contemporaneidade. Neste

sistema destaca-se a influência dos grupos de poder na estruturação das medidas e a conseqüente não eliminação das diferenças de Status de cidadania.

A estratificação presente nos sistemas de proteção social destes países é explicada segundo Mesa-Lago (1998) como resultante de diversas formas de organização dos grupos de pressão na formulação e organização das políticas sociais. Portanto, de acordo com este modo de análise:

> [...] Sin negar la importancia que el Estado, los partidos políticos y la burocracia han tenido en ciertos países y períodos históricos, considero a los grupos de presión como la fuerza más significativa, aquella que mejor y sistemáticamente explica el surgimiento y estratificación de la seguridad social a través de la história de América Latina[15] [...] (MESA-LAGO, *Apud*, FLEURY, 2002. p.14).

Em contradição a explicação proposta por Mesa-Lago (1998), Malloy (1986) (*apud* FLEURY, 2002, p.14) considera que a principal característica que funda o padrão de proteção social se encontra na dinâmica empreendida pelas elites burocráticas, que incorporaram ao padrão de proteção a forma patrimonialista de governar, sem, no entanto desconsiderar os modelos organizados da sociedade. Logo os nexos causais estabelecidos por Malloy se assemelham aos apresentados pela teoria neo-institucionalista.

O segundo grupo proposto por Mesa-Lago, denominado intermediário estruturou seus sistemas de proteção social no decorrer da década de 1940, sob forte influencia do Plano Beveridge e da OIT (Organização Internacional do Trabalho).

Ao contrário dos países pioneiros, os países do grupo intermediário não estruturaram seus sistemas de proteção social em decorrência do processo de industrialização, acarretando um alto nível de particularidades nos diferentes sistemas. Estes países apresentam em sua dinâmica o baixo grau de cobertura, apesar de um grande quantitativo de gastos com saúde. Os países que compõem este agrupamento proposto por Mesa-Lago são: Costa Rica, Panamá, México, Peru, Colômbia, Bolívia, Equador, Paraguai e Venezuela.

O último agrupamento pensado por Mesa-lago é o chamado grupo Tardio de países, que iniciaram a implementação de seus programas de proteção social nos

---

[15] "Sem negar a importância que o Estado, os partidos políticos, e a burocracia tiveram em certos países e períodos históricos, considero os grupos de pressão como a força mais significativa, aquela que melhor e sistematicamente explica o surgimento da estratificação da Seguridade Social através da história da América Latina." (*Tradução Nossa).*

decênios de 1950 e 1960. Os países componentes deste agrupamento são: República Dominicana, Guatemala, El Salvador, Nicarágua, Honduras y Haiti.

As características comuns dentre estes países, explicitada por Fleury (2002) é o baixo grau de cobertura, sua dinâmica territorial de atenção restrita a serviços altamente centralizados e geridos nas capitais destes países.

De acordo com Fleury (2002), as caracterizações propostas por Mesa-Lago não são consistentes o bastante para dimensionar o curso diferenciado que os diversos países tomaram no decorrer dos anos, e a importância dada ao modo de organização dos sistemas é pouco profundo devido à parca correlação estabelecida em relação aos pilares do Welfare State, Estado/mercado/família. Porém, destaca-se que este trabalho foi um esforço de fundamental importância para se mensurar os diversos motivos e tipos de estratificação dos sistemas de proteção social na América Latina.

Por sua vez, o estudo desenvolvido pela CEPAL (1998) caracterizou os diversos modelos de seguridade social presentes na América Latina quanto ao percentual do PIB empregado em gastos sociais, bem como o gasto *per capita* com medidas de proteção social, entre elas incluindo saúde e educação. Este tipo de análise é importante por tentar dimensionar a importância dada pelos governos aos setores sociais.

Segundo o texto de Fleury (2002), a CEPAL subdividiu os países latinos americanos em três regiões, cujo critério de divisão foi o nível de gasto dos governos com medidas de proteção social. A divisão proposta na análise da CEPAL aponta as três sub-regiões como de: *gasto superior, gasto intermediário e gasto retraído.* Neste sentido o trabalho de Tavares (*apud* FIORI, 1998) analisa também as sub-regiões propostas pela CEPAL, classificando tais em *alto, intermediário e baixo* desenvolvimento de seus sistemas de proteção social.

A região de *gasto superior* (ou *alto* nos termos de Tavares) seria composta por países que empregam valores de gasto social superior a 400,00 dólares no ano de 1998, bem como estes países apresentavam neste mesmo período os maiores níveis de gastos com proteção social em relação ao PIB. Segundo o estudo da CEPAL os países que estariam neste nível de gasto são: Argentina, Uruguai, Brasil, Chile, Panamá e Costa Rica.

Os países componentes da região denominada de *gasto intermediário*, segundo a divisão Cepalina, empreendem em seus sistemas de proteção social, valores

que oscilam entre 200,00 e 400,00 dólares em 1998. Os países que estão nesta faixa de gasto *per capita* com medidas de proteção social são: Colômbia, México e Venezuela.

No terceiro agrupamento proposto pela CEPAL estariam os países que no ano de 1998 empregavam em seus sistemas de proteção social valores abaixo dos 200,00 dólares *per capita*, estes países que compõem esta sub-região são: Peru, Paraguai, El Salvador, Bolívia, República Dominicana, Guatemala, Honduras e Nicarágua.

Segundo Fleury (2002), a importância do momento inicial de estruturação de medidas sociais é uma variável central para se analisar o desenvolvimento das medidas de proteção aos cidadãos, e sua importância adquirida através do tempo. Neste sentido existe certa correspondência entre a tipologia proposta por Mesa-Lago (1998) e pela CEPAL (1998).

Embora represente um esforço para caracterizar os sistemas de proteção social na América Latina, a grande discussão em relação à tipologia Cepalina estaria presente no conteúdo e no foco de seus estudos, uma vez que a abordagem quantitativa empregada na análise negligencia importantes características macropolíticas presentes no interior dos sistemas de proteção social.

Neste sentido, esta tipologia negligencia aspectos, tais como, relações corporativas e sua correlação com Estado/mercado/sociedade. Logo se perdem as dimensões políticas e ideológicas das intervenções sociais, o que acarreta uma dificuldade de se estabelecer relação entre esta tipologia e a desenvolvida por Esping-Andersen (1991) (FIORI, 1998, p.08).

Por sua vez, a análise comparada dos sistemas de proteção social empreendida por Filgueira (1997) busca estabelecer uma forma de comparação dos diversos modelos de proteção social sem levar em conta somente o conteúdo quantitativo das somas alocadas nas políticas sociais.

Neste sentido, de acordo com Fleury (2002) o trabalho de Filgueira (1997) se ancora nos pressupostos estabelecidos na metodologia de Esping-Andersen, sobretudo ao que diz respeito a critica a análise quantitativa dos gastos sociais, ademais por buscar estabelecer a dimensão do “como são os gastos” e do efeito redistributivo das medidas.

Ou seja, este trabalho busca avançar para além das propostas metodológicas de Mesa-Lago (1998) e estabelecer mais do que a maturidade dos sistemas ou seu nível

de gasto, mas propor em que medida estas intervenções diminuem as diferenças entre as parcelas da população.

Na caracterização de sua classificação este autor utiliza índices compostos como população coberta, índices de pobreza, índices de desigualdade, bem como características demográficas como, esperança de vida, analfabetismo e taxa de mortalidade nos países. A proposta tipológica medida por Filgueira (1997) se divide em grupos de países assim denominados:

- *Universalismo Estratificado*
- *Regimes Duais*
- *Regimes Excludentes*

O primeiro grupo de países considerados como os que estabeleceram sistemas considerados como *Universalismo Estratificado* seria composto por Argentina, Uruguai e Chile. Segundo esta análise estes países possuem medidas de proteção social estendidas a quase toda a população, neste sentido seriam universais, mas estabelecendo diferenciações pontuais de *status*, assim, são também sistemas estratificados. É relevante ressaltar que embora estes países possuam sistemas que estabelecem certa estratificação social, estas são menores do que se não ocorresse nenhuma medida estatal.

As características que enquadram estes países em tal modelo se encontrariam no desenvolvimento de sua economia política, ou seja, uma resultante das determinações da estratégia exportadora bens primários, aliadas a força dos sindicatos dos trabalhadores urbanos destes países.

O segundo grupo tipológico é o chamado *regime dual*, que seria composto por Brasil e México. A dualidade concernente a este modelo explicitado por Filgueira está no fato de que a cobertura das medidas sociais se restringia a cerca de metade da população, ficando, portanto, a outra metade sem cobertura qualificada de medidas sociais.

A explicação desta característica de proteção social, presente nestes países se centra no modelo de desenvolvimento encontrado nestes países, com grandes disparidades regionais, bem como seu processo de substituição de importações com grande emprego de mão de obra, reforçando a estratificação dentre a população

atendida[16]. Destaca-se ainda que as regiões menos desenvolvidas sobressaem medidas assistencialistas, paternalistas de intervenção.

O terceiro grupo é o chamado *regime excludente,* em que as prestações de serviços são restritas a pequenas parcelas da população, notadamente composta pelas elites locais, sendo que as intervenções estatais reforçam as diferenças presentes na estrutura social destes respectivos países. Os países que compõem este grupo tipológico são: República Dominicana, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicarágua, Bolívia e Equador.

O recente estudo sobre os regimes de Bem-estar na América Latina elaborado por Franzoni (2007) nos traz importantes considerações sobre os padrões de bem-estar na região, uma vez que, em sua análise incorpora categorias como desfamiliarização, desmercadorização e mercadorização, categorias que também estão fundamentadas nos estudos realizados por Esping-Andersen (1991).

Franzoni (2007) realiza uma análise estatística sobre a configuração dos regimes de bem-estar na América Latina, contemplando informações sobre a estrutura social, econômica e das políticas públicas em 18 países da referida região. Em seu trabalho estabelece a configuração de três conglomerados básicos de regimes de bem-estar social, quais sejam: Estatal Produtivista; Estatal Protecionista e o regime familiarista.

No primeiro conglomerado de regimes de bem-estar, as políticas públicas se direcionam para a formação do capital humano no sentido de possibilitar aos cidadãos condições de acesso a serviços privados de saúde e de educação. Para Franzoni (2007), neste regime

> existe un menor énfasis en La desmercantilización de la protección de riesgos (claramente La seguridad social), estamos ante un régimen de bienestar estatal-productivista. El Estado interviene en aquellas áreas en que el mercado no resuelve o para aquella parte de La población para la cual el intercambio mercantil no es suficiente.(p.24)

Logo, neste conglomerado de regime de bem-estar social, vemos que embora a presença do Estado não seja desprezível, sua intervenção se direciona a funcionalidade do sistema de mercado, porém, também se afirma para corrigir as falhas

[16] Nota-se que o referido estudo se baseia em características explicativas de ordem econômica no desvelamento dos sistemas de proteção social.

do mercado de trabalho, apresentando, portanto, alto grau de dependência da mercantilização, em que os acessos a serviços públicos se dão por excessivos testes de meios. Os países que compõem o regime *Estatal Produtivista* são Chile e Argentina.

O segundo regime de bem-estar latino americano é o denominado Estatal Protecionista, que se caracteriza pela força do Estado na provisão do acesso aos serviços e políticas sociais, apresentando por sua vez, um grau maior de desmercantilização do bem-estar. Deste modo o regime Protecionista se caracteriza por manter parcelas da população fora dos mecanismos privados de proteção social, assim como, busca estender-lhes não só o financiamento como a oferta de serviços públicos.

Desta forma a autora considera importante destacar que "La protección social y la formación de capital humano son máximas y con alto grado de desmercantilización (...)Vale decir que riesgos como la vejez y la incapacidad son financiados colectivamente en mayor medida eneste que en el régimen *estatal-productivista"* (FRANZONI, 2007, p.26). Os países que compõem tal regime de bem-estar são Brasil, Uruguai, Costa Rica e México.

O terceiro[17] e último grupo de países elaborado Franzoni (2007) é denominado regime *familiarista*, que em sua dinâmica relega grande responsabilidade ao aspecto doméstico da provisão do bem-estar. Apresentam alto grau de população descoberta por medidas de proteção social, ainda, as parcas políticas sociais são consideradas débeis, tanto sob o aspecto do gasto quantitativo quanto pelos resultados apresentados pelos mesmos.

Nestes países tanto a mercantilização quanto a desmercantilização da proteção social não são consideráveis devido ao baixo salário dos trabalhadores. Neste contexto, para Franzoni (2007) a população necessita em grande medida dos serviços e benefícios de proteção social, porém, encontra enormes dificuldades de acessá-los.

Sob tal ordem, para Franzoni (2007), nos países do regime familiarista,

> La producción del bienestar descansa en trabajo no remunerado femenino, familias y comunidades, en mayor medida que los regímenes anteriores. (...)Si en el régimen *familiarista* la intervención pública es tímida, en los altamente informales es prácticamente inexistente para la gran mayoría de la población.(p.28-29)

[17] O terceiro grupo, ou conglomerado de países é composto por Colômbia, Equador, El Salvador, Guatemala, Peru, República Dominicana e Venezuela, assim como Bolívia, Honduras, Nicarágua e Paraguai.

É importante destacar que para a autora, todos os países da América Latina apresentam um alto grau de familialismo, em que as estruturas de mulher/cuidadora e homem/provedor são altamente demarcadas pela existência ou pela falta de determinadas políticas sociais.

Diante do exposto sobre a configuração da proteção social, deve-se ter em mente que os diversos arranjos e modelos de proteção social se relacionam com concepções de desenvolvimento diferenciadas, tendo em vista a centralidade do Estado, características do mercado, das instituições sociais, sua intensidade e qualidade na oferta de serviços e benefícios de proteção social. Assim sendo, diferentes enfoques de desenvolvimento levam a diferentes formas e estruturas de proteção social, e estas com enfoques de trabalho social e contrato social específicos, levando, portanto, a objetivos e resultados diferentes. (BAJOIT, 2006)

1.3 – A intervenção do Estado

Não é objetivo deste tópico debater de maneira aprofundada a teoria do Estado[18], mas é necessário deixar claro que o debate sobre o Estado empreendido neste tópico pressupõe que esta instituição não é um fenômeno unívoco, de conceito universal e aistórico, muito menos neutro ou pacífico. Na verdade sua estrutura e composição se entrelaçam com poder de grupos, classes, burocracias, manifestando neste, diversas formas de dominação e de intervenção social.

O conceito de Estado a ser trabalhado é claramente de inspiração neo-institucionalista, que entende o Estado enquanto um conjunto de instituições dotadas de capacidade e lógica burocrática capaz de influenciar as relações e opções de ação. Para os neo-institucionalistas "(o) Estado, que não era mais um agente neutro arbitrando entre interesses concorrentes, mas um complexo de instituições capaz de estruturar a natureza e os resultados dos conflitos entre os grupos" (HALL & TAYLOR, 2003, p.195)

No que se refere à intervenção do Estado na oferta de Bem-estar, enquanto a teoria do desenvolvimento era hegemonicamente tratada pela medida restrita e quantitativa da renda *per capita* e do aumento das rendas nacionais, as medidas de proteção social se afiguravam em segundo plano, já que, na concepção hegemônica liberal de desenvolvimento, a ação do Estado enquanto dinamizador do Bem-Estar

[18] Para aprofundamento deste debate Cf : CARNOY (1994).

resultaria na acomodação e na apatia dos cidadãos, afetando negativamente a oferta de trabalho.

Esta concepção de um padrão minimalista[19] do Estado se reforçou em grande medida no final da década de 1980 e no inicio dos anos de 1990, com a emersão do neoliberalismo em escala mundial através dupla Reagan-Tatcher, mas, sobretudo nos países da semiperiferia, que viram seus aparatos estatais sofrerem forte ataque em detrimento de medidas de enxugamento contidas no que os autores denominam *Consenso de Washington*.

O discurso das agências multilaterais, através do consenso de Washington, indicava a alternativa da busca do mercado para que todas as esferas da vida social tenham caráter privado. Isso tornou a procura pelos fundos públicos cada vez mais atraente, operando na prática da socialização dos custos e a *privatização dos lucros*. Os argumentos economicistas do desenvolvimento social defendiam o corte nos gastos públicos das políticas sociais. A política social é entendida neste âmbito como geradora do desequilíbrio, sendo, portanto, categoria a ser tratada com orientação mercadológica. Segundo essa visão, os sistemas de proteção social, sobretudo os de concepção mais universalistas tais quais os regimes social-democratas, teriam seus aparatos institucionais sobrecarregados como medidas ultrapassadas que não dariam conta das novas exigências do capitalismo em esfera mundial.

No entanto, de acordo com Boschi e Diniz (2007), a crítica realizada no que diz respeito a posição dos Estado-Nação em relação a globalização e seu provável enfraquecimento frente a estes processos, sofreu grandes inflexões, que segundo os autores levou a superação de grande parte de seus pressupostos.

A *primeira inflexão* se ancora no fato de que "[...] comparando casos de sucesso e de fracasso na condução de políticas de estabilização e reformas orientadas para o mercado durante as duas últimas décadas, conclui que a busca de soluções próprias e a preservação de margens razoáveis de autonomia estão na raiz dos casos bem-sucedidos" (BOSCHI & DINIZ, 2007, p.26).

---

[19] Para Carnoy (1994) a teoria liberal clássica de Estado se fundava na idéia de que o bem estar coletivo, realizado através da ação individual é um resultado inconsciente da motivação individual pelo ganho econômico. Não obstante, O papel do Estado deveria ser periférico em relação à dinâmica social (a mão invisível), o mercado deveria ser livre e não sofrer interferências.

Esta visão de falência dos parâmetros neoliberais se atribui ao fato de os países que adotaram as medidas restritivas se encontraram em grandes períodos de estagnação, enquanto que de países que adotaram posturas críticas, apresentaram níveis mais altos de desenvolvimento. Além disso, as propostas neoliberais têm tido pouca aceitação político-eleitoral na América Latina, o que pode explicar a proliferação de governos de esquerda no continente.

O *segundo ponto* de inflexão em relação às concepções hegemônicas de desenvolvimento propõe o resgate do papel indutor e organizador do Estado tanto em natureza de intervenção quanto à sua qualidade. Tal argumento se reforça para as nações em desenvolvimento, já que, segundo Boschi e Diniz (2007) estes países "[...] não podem prescindir de um Estado ativo em todas as esferas, particularmente na ordem econômica [...] que seja capaz de coordenar a ação dos agentes públicos, bem como dos atores privados" (BOSCHI & DINIZ, 2007, p.32).

O *terceiro ponto* de inflexão converge com a proposta da ampliação da concepção de desenvolvimento elaborada por Sen (2000). Para este autor a noção de desenvolvimento é multidimensional e a economia não pode ser pensada sob as vias de eficiência e eficácia, mas pela visão de justiça e de moralidade.

1.3.1- Desenvolvimento Social e Proteção Social

Neste capítulo, procurou-se trabalhar com duas dimensões presentes nas discussões sobre reformas sociais, quais sejam: a proteção e o desenvolvimento social. Esse debate tem como foco dois pontos centrais. De um lado, Amartya Sen (2000) elaborou um novo conceito de *desenvolvimento social* que tem como proposta a ampliação da capacidade de escolhas e opções dos indivíduos. No mesmo sentido, Esping-Andersen (1991) defende a introdução de políticas de *proteção social* de caráter desmercantilizador. Na proposta do autor, quanto maior o grau de desmercantilização, maior o grau de autonomia e liberdade e opções proporcionadas pelas políticas de proteção. Explicita-se que estes dois conceitos se dinamizam de diferentes formas de acordo com dinâmica especifica das burocracias estatais, forças políticas e os recursos de poder ocupados pelas diversas forças sociais.

Desta forma, a proteção social e o desenvolvimento social devem ser entendidos enquanto dinamizadores de bem-estar vinculados aos direitos sociais, sendo que estes têm que ser essencialmente garantidos. Devem possibilitar sua exigibilidade,

ou seja, devem ser reclamáveis administrativamente e judicialmente. Neste ponto, concordamos com Artigas (2005), pois o enfoque em direitos sociais nas políticas de desenvolvimento,

> Considera a la protección social como un derecho exigible y no simplemente una cuestión de caridad. Los beneficiarios de los esquemas de protección social deben ser vistos como 'titulares de derechos' que efectúan legítimos reclamos sobre la asignación de recursos y la disponibilidad de los servicios (ARTIGAS, 2005, p.26).

Na mesma direção explicitada na citação acima, Euzéby (2004) considera que os sistemas de proteção são a ancora da justiça social, não fundada somente no respeito absoluto e inato aos direitos de propriedade como propõe os liberais, para os quais "(...) Qualquer forma de proteção social ou do Estado de Bem-Estar é rejeitada completamente em nome da liberdade individual e do respeito de propriedade". (EUZÉBY, 2004, p.14). Mas, para este autor, o enfoque da justiça social deve ser centrado na liberdade e nas capacidades das pessoas, sob as quais seria necessário abordar a justiça social "em função das capacidades que uma pessoa possui, ou seja, das liberdades substantivas para levar o tipo de vida que ela tem razão para valorizar" (SEN, 2000, p.109).

A necessidade de se estabelecer sistemas de proteção social enquanto estratégia de desenvolvimento social é descrita por A. Sen (2000) como decorrência de sua influência positiva, bem como seu custo relativamente baixo, sobretudo em países em desenvolvimento e correlacionada com as demais liberdades instrumentais, explicitadas como caminho e fim do desenvolvimento. Dessa forma, para este autor, "essas liberdades instrumentais aumentam diretamente as capacidades das pessoas, mas também suplementam-se mutuamente e podem, além disso, reforçar umas às outras". (SEN, 2000, p.57).

Ao se pensar o desenvolvimento enquanto liberdade e essa enquanto possibilidade de realização de escolhas concretas sobre o nível e tipo de vida que as pessoas têm acesso, faz-se imprescindível a prevalência e a afirmação da proteção social enquanto meio e fim do desenvolvimento. A proteção social também possibilita um aumento da capacidade de escolhas, sendo que tanto a perspectiva do desenvolvimento quanto a perspectiva da desmercantilização passam pelo retorno da centralidade da intervenção estatal na provisão, organização e oferta de serviços à população.

Ressaltamos, entretanto que, de modo mais enfático do que Amartya Sen, Esping-Andersen evoca a necessidade das políticas de proteção social serem garantidas com caráter de desmercadorização enquanto direitos de cidadania, portanto exigíveis judicialmente, em um mesmo *status* de direitos civis e políticos.

Diante do exposto neste capítulo, considera-se que desenvolvimento social e proteção social não são sinônimos, mas a proteção social é componente fundamental de indicadores de desenvolvimento social, através da eficiência e efetividade de sua rede de serviços e benefícios, ou seja, através do desempenho das instituições de proteção social.

Neste sentido, a Seguridade Social brasileira ocupa papel de grande importância na superação de baixos índices e indicadores sociais. Por exemplo, as medidas da Seguridade Social reduzem a extrema pobreza[20] no Brasil em 44, 1%. (Vide tabela 2). Essa redução se torna mais ampla nas regiões mais populosas e com maior grau de oportunidades e oferta de serviços do país, ou seja, o Sudeste e o Sul. Estes índices nos levam a conclusão de que embora cumpra um papel importante na redução da pobreza, as medidas sociais devem ser acompanhadas de medidas que ofertem mais oportunidades e ampliem a capacidades de escolha das pessoas.

Tabela 2- Impacto da Seguridade Social sobre a extrema Pobreza.

	Nº de pobres se fosse retirada a Seguridade Social. (A)	**Redução no Nº de pobres com a Seguridade Social(B)**	**Proporção B/A (%)**
Norte	3.332.869	-922.226	- 27,7
Nordeste	19.339.192	-6.559.323	- 33,9
Sudeste	10.957.935	-6.730.564	- 61,4
Sul	3.690.546	-2.266.272	- 61,4
Centro-Oeste	1.595.236	-700.991	- 43,9
Brasil	38.915.778	-17.179.376	-44,1

Fonte: IPEA 2006(adaptado).

O desenvolvimento social, portanto, desenrola-se através de uma gama complexa de ações e medidas que habilitam capacidades humanas (individuais e coletivas) através da oferta de serviços e oportunidades sociais e econômicas. Logo, consideramos que ao contrario de muitas teses, proteção social não é política auxiliar ao

[20] A extrema pobreza envolve pessoas que recebem mensalmente valores abaixo de ¼ de salário mínimo corrente.

mercado de trabalho, muito menos é contrária a este, mas é uma política que se propõe a afirmar medidas que ampliem as certezas e as condições de vida em sociedade.

Esta ponderação se torna importante, pois, diversas concepções políticas conceituam as medidas de proteção social como antitéticas ao crescimento ou desenvolvimento, fazem tal afirmação em um entendimento restrito de que a ação dita "tuteladora" leva a estagnação e apatia das pessoas, sobretudo as mais pobres, tais críticas reforçam o debate de crescimento econômico, mas não avançam no que diz respeito ao perfil de distribuição e redistribuição da riqueza.

Diante disto, busca-se reafirmar que a Assistência Social no âmbito da proteção social deve ser entendida como política que produz resultantes para o desenvolvimento social, bem como para a ampliação das liberdades humanas e de suas capacidades. Ou seja, diante das cinco liberdades instrumentais elencadas por Sen (2000) destaca-se que os sistemas de proteção social – bem como a assistência social enquanto proteção social não-contributiva – são partes integrantes de tais liberdades, especialmente as chamadas "oportunidades sociais" e a "segurança protetora", assim como corrobora positivamente com as demais.

Cap. 2- Especificidade da Assistência Social na Proteção Social Brasileira

É objetivo deste capítulo demarcar a especificidade institucional da Assistência Social enquanto política pública no âmbito da proteção social brasileira. O enfoque se desenvolverá em três momentos: Primeiramente farei um breve resgate da formação do padrão brasileiro de proteção social, tendo em vista seus principais elementos e mudanças. Posteriormente buscar-se-á delinear a especificidade da trajetória da Assistência Social no Brasil, seus principais marcos recentes como a Constituição Federal de 1988; a Lei Orgânica da Assistência Social e o SUAS.

2.1- Proteção Social no Brasil: um breve resgate.

Antes de empreendermos a análise da proteção social na sociedade brasileira se faz necessária a caracterização do que entendemos ser o Sistema Brasileiro de Proteção Social, que durante o passar dos anos foi se modificando. Neste sentido, caracteriza-se que

> (...)entende-se por Sistema Brasileiro de Proteção Social o conjunto de políticas e programas governamentais destinado à prestação de bens e serviços e à transferência de renda, com o objetivo de cobertura dos riscos sociais, garantia dos direitos sociais, equalização de oportunidades e enfrentamento das condições de destituição e pobreza. (CARDOSOJR & JACCOUD, 2005, p.194)

O Sistema de Proteção Social Brasileiro em suas diversas matizes setoriais tem, - mesmo que insuficientemente consolidado - caracterizado algum nível de institucionalização fundamentalmente após a Constituição de 1988. Ainda neste contexto, Cardoso jr & Jaccoud (2007) identificam quatro eixos fundamentais no edifício da proteção social Brasileiro, quais sejam, 1) Eixo do emprego e do Trabalho; 2) Eixo da Assistência Social e Combate a Pobreza ; 3) Eixo dos Direitos Incondicionais e da Cidadania Social e; 4) Eixo da Infra-Estrutura social. Apresenta-se sinteticamente no quadro abaixo a composição dos quatro Eixos do Sistema Brasileiro de proteção social.

Neste âmbito, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), atua na organização de um Sistema de Proteção Social não contributiva, mas marcadamente

perpassado pela focalização e seletividade, opera o acesso aos benefícios e serviços pela via da necessidade não pela via do pertencimento e da cidadania social.

Quadro 1: Abrangência Social do Estado Brasileiro em âmbito Federal.

Eixos Estruturantes	**Principais Políticas Sociais**
1)EMPREGO E TRABALHO	Previdência Social Básica Previdência e Benefícios a Servidores da União Políticas de Apoio ao Trabalhador
2) ASSISTÊNCIA SOCIAL E COMBATE A POBREZA	Assistência Social Alimentação e Nutrição Ações de Combate a Pobreza/transferência de Renda
3)DIREITOS INCONDICIONAIS DE CIDADANIA SOCIAL	Saúde Educação Primária
4) INFRA-ESTRUTURA SOCIAL	Habitação Saneamento

Fonte: IPEA, (*Apud* Cardoso jr & Jaccoud, 2005, p. 197) ***Adaptado.***

Desde o surgimento das medidas públicas de proteção social no Brasil, estas são marcadas pela estratificação do acesso a serviços e do público alvo. Dessa forma, historicamente, o atendimento das demandas se restringe ao *lócus* ocupacional no qual determinado trabalhador está incluído, assim sendo, vivencia-se neste âmbito, um sistema de proteção social de *benefícios duais*, uma vez que grande parte da população, - trabalhadores autônomos desempregados- não obtinha acesso aos serviços e benefícios no sistema de proteção público, estas camadas ficavam relegadas a ações de caráter filantrópico e religioso. O cerne da política social corporativa está no individualismo, concentrando transferências individuais, posteriores a contribuições (ex-post), não existe assim, qualquer motivação coletivista, altruísta, de equidade ou de justiça social (FONSECA, 2001).

Tendo em vista as especificidades descritas acima, configura-se a combinação perversa entre paternalismo e medidas repressivas no trato da "questão social", em que as oligarquias colocavam em seu favor o funcionamento das instituições e da burocracia estatal. No enfoque de tal dinâmica, entre os estudos brasileiros de construção de um perfil periférico de proteção social, é marcante o estudo clássico de

Santos (1979), que versa sobre a configuração e eficácia das políticas sociais brasileiras. Para Santos (1979), o conceito central para se entender a política social brasileira seria o de *cidadania regulada*[21].

O conceito de cidadania regulada alinha o sistema de proteção social brasileiro com regime Conservador/Corporativo proposto por Esping-Andersen, em que o *Status* de cidadão está ligado à inserção no mercado formal de trabalho. Portanto, as políticas sociais empreendidas no Brasil tinham preponderantemente um corte operário-industrial, baseadas na seleção dos beneficiários por caráter corporativo, complementadas com a ação de famílias e grupos na proteção social aos indivíduos.

Tais situações reforçam a estratificação social, baseando o acesso aos direitos sociais a uma questão de mérito, ou seja, a mediação e extensão dos direitos se sistematizava de acordo com a capacidade de inserção laborativa do beneficiário, portanto de acordo com seu mérito no mercado de trabalho.

A inserção das classes trabalhadoras na cena política brasileira se fez via o estabelecimento e intervenção controlada de uma burocracia clientelista, que se complexificou sob o um viés excludente a elitista, ou seja, resultando na ampliação das burocracias estatais e o impedimento da formação de identidades coletivas.

As mudanças empreendidas no período militar caracterizaram-se pelo seu caráter tecnocrático e autoritário, que visava a regulação dos conflitos sociais tendo em vista a segurança nacional. De acordo com Raichelis (2000) durante este período aumentou-se muito a cobertura das medidas sociais, incorporando grupos até então excluídos do sistema de proteção.

Embora neste contexto tenha ocorrido a expansão dos direitos sociais, – em contradição com a restrição dos direitos civis e políticos – tal expansão é caracterizada como excludente, pois, não operou efeitos redistributivos e deixou a margem de sua expansão segmentos pauperizados da população. Neste momento aprofunda-se a reestruturação das políticas sociais no Brasil em busca da superação das características populistas persistentes desde a década de 1930, em busca de um aparelho estatal centralizado objetivando o aumento da racionalidade técnica do mesmo. Destaca-se que

---

[21] "Por cidadania regulada entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei" (SANTOS, 1979, p. 75).

neste período caracteriza-se a subsunção dos interesses sociais aos interesses econômicos, relegando as decisões ao privatismo da burocracia.

No entanto, esta ampliação da proteção social se dava sob o ponto de vista da legitimação social do regime militar, se fez especialmente junto as camadas médias e aos assalariados urbanos pela propaganda massiva acerca do sucesso do milagre brasileiro, criando condições de sustentação social e política para o relacionamento com os diversos segmentos sociais. Sob tal dinâmica, as demandas sociais eram atendidas em um mix de intervenções que transitavam na dualidade assistência/repressão.

Tal condição das políticas sociais acarretou que a implementação institucional e desenvolvimento das políticas sociais no Brasil – desde as primeiras medidas até a década de 1980 – mostrava, sobretudo, uma baixa capacidade de superação da desigualdade social e um descompasso entre crescimento econômico e desenvolvimento social. Analisando historicamente, constata-se que na década de 1980, as políticas sociais brasileiras se caracterizavam pela centralização decisória e financeira na esfera federal, relegando aos municípios a execução de programas sob as determinações de comando federal, comprometendo a eficiência dessas políticas (Beretta &Martins, 2004).

A partir da década de 1970 inicia-se a superação deste padrão, juntamente com a luta pela redemocratização do país. As lutas pela redemocratização do país integram uma agenda de reformas institucionais em busca de maior efetividade e eficiência das políticas e dos programas, supondo um reordenamento das políticas para responder as demandas sociais em quadro de regressividade das condições sociais. Tais mudanças engendradas no processo de redemocratização resultaram na ampliação das medidas sociais garantidas a registradas no texto constitucional.

Embora o estudo de Santos (1979) conceitue a proteção social brasileira desta forma, as mudanças empreendidas pela constituição de 1988 trazem novas mediações políticas na intervenção social. Deste modo, é possível afirmar que temos um sistema de proteção amplo, indubitavelmente por vezes incompleto, inconsistente e ineficaz, mas, com a presença de características consolidadas no que diz respeito as instituições, recursos humanos e definição de fontes orçamentárias previstas constitucionalmente. Nesse contexto, ao caracterizar o sistema de proteção após as mudanças constitucionais, Pereira (2006a) denomina o modelo brasileiro como *Misto*, uma vez que apresenta características dos diversos regimes propostos por Esping-Andersen (1991), quais sejam:

> Intervenções públicas tópicas e seletivas – próprias dos regimes *liberais* -; adoção de medidas autoritárias e desmobilizadoras dos conflitos sociais – típicas dos modelos *conservadores* – e, ainda, o estabelecimento de esquemas universais e não contributivos de distribuição de benefícios e serviços – característicos dos regimes *social-democratas.* (PEREIRA, 2006a, p.127)

Portanto as mudanças ressaltadas na Constituição de 1998 estabeleceram na Seguridade Social brasileira a Previdência, Saúde e Assistência Social. Ao se comparar as modalidades de intervenção destas políticas com a análise proposta por Pereira (2006a), constata-se que a Saúde compõe o sistema universal com a implantação do Sistema Único de Saúde (SUS), o caráter Corporativo é advindo da Previdência Social (embora tenha incorporado segmentos não contributivos), que predominantemente pressupõe contribuição prévia, já a Assistência Social è historicamente marcada pelos excessivos testes de meio e o estigma atribuído aos usuários dos serviços, típicos dos regimes liberais.

As mudanças institucionais ocorridas nos direitos sociais introduzem um aprofundamento do caráter redistributivo das políticas e da responsabilidade pública na oferta e coordenação dos benefícios e serviços. Traz importantes mudanças no direcionamento das medidas sociais, buscando ampliar o acesso, assim como romper, com o caráter contributivo da lógica do seguro social. Engendra-se uma visão mais ampliada da proteção social ancorada na concepção da seguridade social, com o conseqüente comprometimento do Estado e da sociedade em financiar o sistema através de impostos específicos, e não somente a contribuição individual.

Em direção as prerrogativas estabelecidas na Constituição Federal de 1988, na revisão do pacto federativo, o sistema de proteção social brasileiro passou por um redesenho, com o objetivo de transferir paulatinamente competências, funções, responsabilidades, bem como recursos dos demais entes federados para as esferas municipais de governo.

No bojo destas transformações institucionais e operacionais, inicia-se o processo de municipalização das políticas sociais, sendo transferidas aos municípios responsabilidades, não só na área orçamentária e fiscal, mas no campo do planejamento e da gestão das políticas sociais, que para sua efetivação requerem estratégias de intervenção e incentivo para a superação das insuficiências técnicas locais. A descentralização enquanto gestão municipal supõe que “municipalização significa uma

articulação de forças do município como um todo para a prestação dos serviços, cujos co-responsáveis seriam a prefeitura municipal e organizações da sociedade civil". (STEIN, 1997, p.89).

Porém, no mesmo instante da afirmação dos direitos sociais elencados na Constituição Federal de 1988, articula-se no país um bloco de viés conservador que busca a partir da vitória eleitoral, escamotear o conteúdo progressista da constituição. Ou seja, efetivaram-se neste país manobras para o descumprimento dos preceitos constitucionais e a descaracterização das propostas, bem como a restrição fiscal dos gastos sociais.

Neste sentido, se torna importante na análise da política de assistência social em nível municipal, o entendimento das características gerais dos sistemas de proteção social, a fim de se dar conta do caminho que esta sendo traçado pelo SUAS em sua implementação nos municípios, estabelecendo em que sentido se direciona a universalidade proposta no marco legal da LOAS e da Constituição de 1988, bem como se busca estabelecer as reais mediações que impedem a universalização da cobertura, impondo obstáculos e direcionamentos via focalização.

2.2- A Trajetória da Política de Assistência Social no Brasil.

Historicamente, a política de Assistência Social se configurou no Brasil de maneira marginal aos direitos sociais, esteve ligada a atividade voluntarista carregada por uma forte carga moralista de patrimonialismo, clientelismo e das diversas expressões da cultura do favor. No Estado Novo criou-se a LBA (Legião Brasileira de Assistência) que tinha o objetivo de cuidar e dar assistência as famílias dos pracinhas que foram a II Guerra Mundial. Embora tenha sido o primeiro aparato estatal de intervenção social na Assistência Social, a LBA tradicionalmente se constituiu como um lugar de arranjos clientelísticos e da filantropia estatal. (RAICHELIS, 2000).

Em sua gênese a LBA era composta por um grupo elitista de mulheres, que se destinava ao apoio familiar junto às famílias dos soldados que foram chamados a combater na II Guerra Mundial. Ou seja, "(...) a LBA assim compôs seu patrimônio, definindo seus programas em torno da necessidade de substituir o antigo espírito filantrópico e religioso da assistência social por formas de atendimento fundadas no conhecimento técnico-científico" (TEIXEIRA, 1995:63)

Concomitantemente a tais processos, temos o surgimento da profissionalização do Serviço Social, buscando efetuar o controle sobre as pessoas, sob a influência de Igreja Católica e de caráter elitista, trazendo valores de ajuda ao próximo e da filantropia. Segundo dissertam Iamamoto e Carvalho (1985), este foi o imaginário social em que se afirmou a consolidação da Assistência Social influenciada pela Doutrina Social Católica. Neste contexto, funda-se a visão de que a miséria e a pobreza eram decorrentes da má formação social das coletividades – sobretudo a classe operária – em que, estes poderiam colocar em risco a boa sociedade e gerar fissuras sociais, prejudiciais à manutenção da paz e da coesão[22].

Neste escopo, a assistência social se restringiu a situações específicas e inerentes ao ciclo de vida do ser humano. Embora sempre tratada no debate político, - as ações da assistência no combate a pobreza- estas eram mediadas como intervenção em um espectro específico que escapou à lógica inexorável da ação civilizadora da modernização no Brasil. Diante disto decorre a baixa representatividade da Assistência Social no campo das políticas sociais

> A identidade da assistência social é definida pelo negativo, por ser a ação que os outros setores não desejam implementar, é a população-alvo que os outros setores não entendem como de sua competência. E esse sinal negativo de sua identidade tem repercussão imediata no fato de o setor da assistência jamais ser reconhecido como um interlocutor válido no conjunto dos setores que compõem a política social, mesmo porque jamais conseguiu se constituir em política de assistência social, mas tão somente numa somatória de programas desarticulados (COHN, DRAIBE & KARSCH, 1995, 08)

Situações com estas acarretam a estreiteza da concepção da assistência social, em que entende-se tal conteúdo como apenas um processo solidário, fragilizando sua especificidade no quadro das políticas sociais e metamorfoseando cidadania em relações de troca e favor.

---

[22]No que toca a emersão do Serviço Social enquanto profissão, inserida na divisão sócio-técnica do trabalho, entende-se que "O Serviço Social se gesta e se desenvolve como profissão reconhecida na divisão social do trabalho, tendo por pano de fundo o desenvolvimento capitalista industrial e a expansão urbana, processos esses aqui apreendidos sob o ângulo das novas classes sociais emergentes e das modificações verificadas na composição dos grupos e frações de classes que compartilham o poder do Estado em conjunturas históricas específicas" (Iamamoto e Carvalho, 1985:77)

Soma-se a estes aspectos o assistencialismo, que muitas vezes no discurso dos mais variados atores sociais é abordado de forma simplista. O conceito de assistencialismo não se situa em um campo a - histórico, mas inserido nas situações demarcadas por características que se diferem no que diz a sua condição espaço-tempo.

Deste modo, Alayon (1995) disserta que "o assistencialismo é uma das atividades sociais que historicamente as classes dominantes implementaram para reduzir minimamente a miséria que geram e para perpetuar o sistema de exploração." (ALAYON, 1995, p.48) Na efetivação destas mediações assistencialistas, estabelecidas em tempos históricos diferenciados, corroboraram os mais diversos atores públicos e privados, filantropos e religiosos, que intencionalmente estabeleciam as conexões das práticas assistencialistas nas suas situações concretas.

Não obstante, a Assistência Social carrega consigo o legado histórico da imprevisibilidade das ações, relegadas à boa vontade do solidarismo, quando não ligados à chamada individualização da questão social[23] de que nos fala Castel (1998). Na sociedade brasileira, este quadro regressivo de política pública alçou muros de grande magnitude em direção à não estruturação da Assistência Social afiançadora do direito social.

A inscrição da prática assistencialista na assistência social brasileira se deu atravessada de focalismo, reducionismo, identificada com os desprovidos, despossuídos de capacidade econômica e "moral", que para ser reconhecido enquanto atendido pela política de assistência social, tinha que se mostrar pobre dentre os mais pobres. Deste modo, visualiza-se uma estreita relação entre assistência social e o conceito de pobreza. Pobreza que é marcada pelas suas múltiplas dimensões e faces, que se expressão cotidianamente na vida das pessoas, ou seja, as dimensões da pobreza superam a vinculação unívoca entre falta de renda e condição de pobreza. Assim, ao se enfocar a assistência social enquanto mediadora da pobreza absoluta (meramente vinculada a renda) desqualifica-se o conteúdo e especificidade desta política.

A exposição de tal quadro leva ao que Teixeira (1995) conceitua como C*idadania Invertida*, ou seja, para ter acesso aos direitos e aos serviços sociais o possível beneficiário deve mostrar-se um não-cidadão, que não tem acesso aos demais direitos. Neste sentido, as mediações estabelecidas pelas ações da Assistência Social se

[23] "Sem a mediação dos direitos coletivos, a individualização das ajudas [...] correm sempre o risco de encontrar a velha lógica da filantropia: jure fidelidade e será socorrido". (CASTEL, 1998, p.607).

caracterizavam pela dinâmica da triagem, das classificações, das demarcações dos *necessitados,* não das necessidades.

Esses processos que são via de regra, conformados pela formação do Estado e a institucionalização do pensamento liberal no Brasil, que, ao contrário do contexto europeu, surge não para superar a lógica do feudalismo e da monarquia, mas, filtrado pelas elites nacionais consolida uma estrutura de privilégios e de privatização da esfera pública. Tais condições conformaram práticas sociais arraigadas e perpassadas pela tensão entre a originalidade e o conservadorismo das provisões sociais.

No bojo das transformações ocorridas na sociedade brasileira na década de 1980 - no período de democratização do Brasil – possibilitou-se que a Política de Assistência Social alcançasse viabilidade de estruturar-se enquanto Política Social no campo da Seguridade Social brasileira, consagrada no texto constitucional de 1988.

No âmbito das discussões sobre as mudanças institucionais no escopo das políticas sociais brasileiras, chega-se ao diagnóstico de um descompasso na capacidade das políticas sociais se realizarem enquanto medidas eficazes e eficientes na redução das desigualdades e combate a pobreza, ou mesmo da efetivação de processos de desenvolvimento social. Na avaliação de tais processos entende-se que tomou corpo na agenda social brasileira uma agenda reformista buscando ampliar os princípios sociais do sistema brasileiro de proteção social precedentes a Constituição Federal.

Portanto, vislumbrar e efetivar a Assistência Social enquanto direito de Proteção Social requer a redefinição e a superação dos padrões subalternos em que se assentaram historicamente as práticas ligadas a esta política, tais como a benemerência, caridade e sua ação individualizada.

2.3 **Mudanças Institucionais da Assistência Social e sua trajetória no Marco da CF 1988.**

Salienta-se que embora a Constituição Federal de 1988[24] tenha elevado a Política de Assistência Social ao caráter de política pública, sua concretização não

[24] A CF88 é um marco histórico "ao ampliar legalmente a proteção social para além da vinculação com o emprego formal. Trata-se de uma mudança qualitativa na concepção de proteção que vigorou no país até então, pois inseriu no marco jurídico da cidadania os princípios da seguridade social e da garantia de direitos mínimos e vitais à reprodução social. Nesse sentido, houve uma verdadeira transformação quanto ao *status* das políticas sociais relativamente e suas condições pretéritas de funcionamento. Em primeiro lugar, as novas regras constitucionais romperam com a necessidade do vínculo empregatício/contributivo na estruturação e concessão de benefícios previdenciários aos trabalhadores oriundos do mundo rural. Em

aconteceu (ou está acontecendo) em "mar de calmaria". É fato que os diferentes governos federais resistiram veementemente em investir na configuração da Assistência Social no campo das políticas sociais de Estado.

Destaca-se neste contexto acima explicitado, a luta pela regulamentação do artigo 203 da Constituição Federal de 1988, realizado na LOAS (lei 8742 de 1993). Assim sendo, a LOAS traz consigo uma gama de acúmulos advindos da luta histórica pela afirmação de um novo padrão de Assistência Social no Brasil, sendo que nestes termos, "A LOAS é um documento juspolitico [...] que expressa no seu conteúdo aparentemente neutro toda a gama de discussões que caracterizaram a história da Assistência Social" (PEREIRA, 1998, p. 69-70). O artigo 1º da LOAS, seguindo os princípios constitucionais, define a assistência social como direito do cidadão garantido através de dever do Estado, como política de proteção social não contributiva.

Compartilhando com Sposati (2001), referencia-se a idéia de que a Assistência Social enquanto partícipe do sistema de proteção social brasileiro deve ser uma "política com conteúdo próprio voltado para a provisão [...] da universalização dos mínimos sociais como padrões básicos de inclusão". (SPOSATI, 2001, p.62)

Embora o arcabouço jurídico legal estabelecido pela Constituição Federal de 1988, e pela aprovação da LOAS em 1993, tenha corroborado para o avanço do aspecto jurídico formal da política de Assistência Social, estas (a CF e a LOAS) apresentam importantes debilidades, sobretudo, por fatiar o público-alvo de sua intervenção (crianças, velhos, mulheres etc.) e por rebaixar a linha de pobreza brasileira ao *status* de indigência, escamoteando os reais objetivos de uma política que deve se pautar por seu caráter desmercadorizante e a busca pela universalidade no acesso aos direitos e serviços sociais.

Não obstante, nota-se que as ações no âmbito da assistência social acabam se restringindo a grupos sociais específicos e, sobretudo, condicionados ao nível de renda, em que o acesso a serviços e benefícios é operacionalizado pela focalização e seletividade através dos testes de meios. Tal situação demarca a não cobertura de

---

segundo lugar, transformaram o conjunto de ações assistencialistas do passado em um embrião para a construção de uma política de assistência social amplamente inclusiva. Em terceiro, estabeleceram o marco institucional inicial para a construção de uma estratégia de universalização no que se refere às políticas de saúde e à educação básica. Além disso, ao propor novas e mais amplas fontes de financiamento – alteração esta consagrada na criação do Orçamento da Seguridade Social – estabeleceu condições materiais objetivas para a efetivação e preservação dos novos direitos de cidadania inscritos na idéia de seguridade e na prática da universalização" (IPEA, 2007:08).

significativos contingentes populacionais, que invariavelmente dependem de ações individuais e particulares para a garantia da sobrevivência.

Porém, a implementação da LOAS não aconteceu de forma linear, uma vez que enfrentou grandes resistências dos governantes, sobretudo no período do governo FHC (1995-2002)[25]. As medidas neoliberais adotadas por este governo escamotearam a possibilidade de estruturação de um sistema de proteção social público no Brasil, em detrimento de uma medida truculenta de adoção do Programa Comunidade Solidária. A lógica do programa acarretou uma fragilidade da possibilidade de implementação dos padrões de gestão estabelecidos na LOAS.

De acordo com Souza (2006), as estratégias preconizadas pelo Programa Comunidade Solidária o afirmaram enquanto um programa que "inspirado no princípio da solidariedade e da subsidiariedade, reiterou a assistência social como dever moral, e não como um direito de cidadania, conquistado por meio de um movimento de luta por uma sociedade democrática". (SOUZA, 2006, p.26)

Sob a égide do pensamento neoliberal, as ações do Programa Comunidade Solidária caminharam em sentido oposto ao preconizado nos parâmetros estabelecidos pela LOAS para a estruturação de um sistema de proteção social, atribuindo à responsabilidade estatal caráter marginal no controle, oferta a administração de serviços e programas sociais dirigidos a coletividade.

Em decorrência das estratégias neoliberais ensejadas no Programa Comunidade Solidária, em contra-tendência ao que está proposto e pensado na Constituição Federal de 1988, a municipalização ao invés de consolidar um novo pacto federativo, estabelecendo novas formas de pactuação entre os entes federados, acarretou o deslocamento das responsabilidades entre as diversas instâncias de governo, indefinição de competências e orçamentos, precariedade no sistema público de oferta de serviços e a pujança de iniciativas de caráter privado e filantrópico na proteção social.

Os fundamentos das políticas sociais característicos dos movimentos de ajuste econômico neoliberal apresentam principalmente: a Focalização, a Privatização. A *focalização* se justifica no cerne das idéias neoliberais pela necessidade de se redirecionar os investimentos sociais concentrando-os, sobretudo nos mais pobres, acarretando segundo Draibe (1993) uma nova forma de beneficência e benemerência no

[25] Neste sentido, de acordo com Jaccoud & Cardoso Jr. (2005) a média do gasto social federal com medidas de assistência social no período de 1995-2002 gira em torno de 2,4% do orçamento total. Vê-se portanto, o baixo nível de incremento orçamentário no referido período.

âmbito do Estado, que seleciona os pobres dentre os mais pobres. A *privatização* por sua vez é fundamentada em um entendimento de melhor racionalidade no uso dos recursos, configurando o que Borón (1995) denomina "satanização do Estado" e santificação do mercado na oferta dos bens e serviços.

No âmbito da assistência social emergem um escopo de novos atores: as empresas "socialmente responsáveis"; ONGs; que fundamentam o que Yazbeck (2001) denomina "refilantropização" da questão social. A focalização e a retirada do Estado enquanto instância que possui primazia na oferta de serviços e benefícios de caráter universal – de acordo com o preconizado na LOAS – acarreta importantes situações no que tocam os direitos sociais e a cidadania.

Sob a égide de tal visão acima explicitada, impõe-se a compreensão da Assistência Social como "(...) Um ato subjetivo de motivação moral, movido espontaneamente pela boa vontade e pelo sentimento pena, comiseração (...)" (PEREIRA, 2007, p.218). Ao recorrer-se a inconsistência de tal análise, a assistência social se torna uma categoria antitética das categorias analíticas que conferem sistematicidade aos modernos sistemas de proteção social, tornando-se, pois, um anti-direito que estigmatiza e humilha quem dele necessita.

Ao analisar os aspectos concernentes a implantação da política de Assistência Social no ano de 2003, Sposati (2006) elenca algumas características que emperraram a estruturação de um sistema republicano de proteção social, dentre as características destacam-se sinteticamente algumas:

- Inadequada relação convenial
- Homogeneização no trato dos municípios
- Precarização do caráter democrático
- Caráter estritamente formal de planos e das competências dos entes federados.

A relação convenial revela na verdade, a imprevisibilidade das ações públicas, seu caráter emergencial, bem como sua lógica estrutural ligada a troca de favores, moedas de trocas intergovernamentais e da perpetuação da subsidiariedade[26].

[26] Segundo Mestriner (2001), a subsidiariedade é um aspecto central na doutrina social da igreja que se particulariza no fato de que "o estado deve ajudar os membros do corpo social, sem contudo impedí-los de fazer o que podem realizar por si mesmos" (MESTRINER, 2001, p.19). Neste sentido, o Estado deve subsidiar os indivíduos através das mais diversas fontes a alcançar seus fins sem precisar positivamente da ação do Estado. Os princípios da subsidiariedade são típicos de regimes de Welfare State Conservador/Corporativo explicitados por Esping-Andersen (1991), que subsidia os membros da sociedade na provisão de seu bem estar.

Quanto a esta dinâmica Boaventura de Souza Santos citado por Muniz (2007), a caracteriza como sendo a formação de um “Estado Paralelo”. O cerne do “Estado Paralelo” reside na alta contradição inerente ao mesmo “que se compromete constitucionalmente com um certo padrão de legalidade e ao mesmo tempo aceita e incentiva um desrespeito deste na prática das relações sociais, do que resulta uma maciça discrepância entre os quadros legais e as praticas sociais” (SANTOS, *Apud* MUNIZ, 2007, p. 46).

Ao se analisar o desenvolvimento da descentralização no âmbito das políticas sociais brasileiras, Muniz (2007) caracterizou que a política de Assistência Social dentre as políticas sociais, foi a que mais tempo demorou em incorporar e efetivar as medidas de descentralização contidas na constituição federal. Os motivos elencados para tal peculiaridade se fundam na

> [...] inexistência de uma política nacional de descentralização no âmbito federal; a importância do aparato federal de assistência como instrumento de patronagem e de negociação política entre Presidência da República, suas bases no Congresso e seus apoios nos estados; e a fragilidade política da coalizão de apoio as propostas reformistas.” (ALMEIDA, *Apud* MUNIZ, 2007, p.72).

No que toca ao processo de descentralização consagrado na Constituição Federal de 1988, a estruturação da política de Assistência Social não estimulou a diferenciação entre os múltiplos arranjos municipais. É fato histórico no legado das políticas sociais brasileiras a marginalidade do território, levando a uma fragilidade no conhecimento das desigualdades intramunicipais (KOGA, 2002).

Logo, no processo de implementação das políticas sociais deve-se levar em conta a particularidade de cada município, sob a pena de contribuir para o aprofundamento das desigualdades e da ineficácia das medidas sociais. Sob tal processo pauta-se

> (...)a criação e expansão de espaços democráticos no enfrentamento de situações de exclusão social reaviva potencialidades dos sujeitos individuais e coletivos. Logo, considerar a capacidade de ação política das pessoas que habitam os territórios, supõe refundar suas relações com este indo além do imperativo técnico para a afirmação das capacidades sociais e territoriais.(ANDRADE, 2009, p.131)

Utilizando o balizamento dos pressupostos da LOAS, é imprescindível a formulação em cada nível de governo (federal, estadual e municipal), o conteúdo da política de Assistência Social, levando em conta as especificidades territoriais, tendo

como elementos fundamentais o Conselho municipal de Assistência Social, o Plano Municipal de Assistência bem como um respectivo Fundo Municipal para alocação de recursos.

2.4 - O SUAS: O debate em torno de seu conteúdo.

Neste tópico busca-se empreender o debate sobre as mudanças institucionais ensejadas no âmbito da construção do SUAS seus limites e possibilidades na efetivação de um modelo de proteção social não contributiva[27], no âmbito do sistema brasileiro de proteção social.

2.4.1 – As Inovações Institucionais do SUAS

Ressalta-se que a aplicação de um dado modelo se tenciona com a capacidade estratégica de se enfrentar elementos do passado e do presente, que não se deseja no futuro. Neste sentido, a aplicação de modelos pressupõe a leitura dinâmica da realidade em mutação. Um modelo não é um fato pronto e acabado, assim sendo, "o modelo de proteção social não contributiva é uma direção (um norte histórico) de um caminho em construção na sociedade brasileira" (SPOSATI, 2007, p.02)

O principio em que se afirma um modelo brasileiro de proteção social não contributiva, deve se afiançar na ação a partir dos princípios públicos dirigida a todos, com compromissos alicerçados em busca da resolução, suprimento e provisão de determinadas necessidades sociais apresentadas pela população. Para alcançar tal objetivo é necessária a compreensão e a diferenciação das práticas privadas e de caráter voluntarista, já que, o modelo de proteção social não contributiva não pode se afirmar pelo reforço de praticas assistencialistas e do modo de gestão tecnocrático.

Destaca-se que embora a Assistência Social esteja contemplada no arcabouço da Seguridade Social, juntamente com a Saúde e a Previdência Social, não fica especificado a composição do sistema e os direitos concernentes a este setor. Neste sentido, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS – 2004) ressalta que a proteção social no âmbito da Assistência Social deve afiançar:

- *Segurança de Acolhida* – Tal dinâmica deve ofertar serviços e benefícios de maneira articulada ancorada na garantia dos direitos

[27] O papel do não contributivo diz respeito a não necessidade de filiação ou pagamento para acesso aos serviços, neste ponto constata-se uma tensão entre vulnerabilidade e a aplicação dos testes de meios com focalização nos mais pobres.

sociais. Assim sendo, Supõe a abordagem em territórios, bem como a oferta de uma rede de serviços e de locais de permanência de indivíduos e famílias de curta, média ou longa duração.

- *Segurança de renda* – Supõe a concessão e administração de serviços e benefícios de transferência de renda inscritos na proteção social não contributiva, portanto, não diretamente vinculada ao pagamento ou ao mercado de trabalho.
- *Segurança de Convívio* – Busca a garantia e a dinamização das identidades sociais e coletivas que sustente a participação social e a cidadania. Não obstante "(...) a segurança de convívio busca romper com a polaridade individual/coletivo, fazendo com que os atendimentos possam transitar do pessoal ao social, estimulando indivíduos e famílias a se inserirem em redes sociais que fortaleçam o reconhecimento de pautas comuns e a luta em torno de direitos coletivos (...)" (COUTO, 2007, p.08).
- *Segurança do desenvolvimento da autonomia* – exige a adoção de um continuo esforço de ações profissionais e institucionais para dinamizar as capacidades e sua possibilidade de realização de escolhas concretas, configurando segundo Sen (2000) o meio e o fim do desenvolvimento social.
- *Garantia de benefícios Eventuais* – Garantia de benefícios eventuais em situações de especificas de calamidade pública e/ou situações de vicissitudes da vida em sociedade.

Deste quadro apreende-se que as inovações institucionais da Assistência Social desde a PNAS (2004) traz o desafio de concretizar o escopo da Assistência Social enquanto *política* e sua realização de forma pública. (Raichelis 2000). Logo, na concepção de Pereira (2007), o entendimento da assistência social enquanto política requer que esta seja encarada de forma: *Racional, Ética e Cívica.* Enfatizando este enfoque, *Racional*- vem do fato que toda política de intervenção na realidade assumida de forma pública deve pautar-se pela utilização de estudos pesquisas, diagnósticos, monitoramento e avaliação, uma vez que "(...) trata-se de um processo que implica não só gestão e aplicação de programas, serviços e recursos, mas, principalmente, definição de prioridades, estratégias e metas, tendo como principal compromisso a melhor

satisfação possível das necessidades sociais" (PEREIRA, 2007, p.220). *Ético*- Tal componente se justifica porque constitui uma responsabilidade pública que cabe indubitavelmente aos governos garantir medidas de assistência social, no sentido de ofertar a satisfação das necessidades básicas para que as pessoas possam realizar escolhas concretas sobre a vida que querem levar e sua participação social. Logo a assistência social deve eleger a *justiça social* como referência de sua intervenção. *Cívico*- O componente cívico da assistência social se afirma pela indissociável vinculação que possui com os direitos sociais, com a concretização da cidadania. Neste sentido, concretizar direitos significa assegurar as pessoas, "(...) como dever do Estado, um conjunto de benefícios e serviços que lhe é devido, em resposta as suas necessidades sociais". (PEREIRA, 2007, p.221)

Em busca de tais sistematizações, a PNAS articula o SUAS em eixos de inovação institucional na assistência social que se caracterizam pelos seguintes conteúdos: a matricialidade sócio-familiar; territorialização; descentralização político-administrativa; co-financiamento nas três esferas de governo; relação democrática entre governo e sociedade civil; controle social; qualificação dos recursos humanos; e os sistemas de gestão, monitoramento e avaliação.

Na concretização de tais eixos busca-se a compreensão a articulação da rede socioassistencial. O conceito de rede socioassistencial explicitado na NOB-SUAS seria esta "um conjunto integrado de ações de iniciativa pública a da sociedade, que ofertam e operam benefícios, serviços, programas e projetos, o que supõe a articulação entre todas as unidades de provisão da proteção social" (BRASIL, 2005, p.94). A operacionalização do serviço socioassistencial apregoado no SUAS, se concretiza através de níveis diferenciados de hierarquia e de complexidade, sendo: proteção social básica e a proteção social especial dividida em média e alta complexidade.

A ação da proteção social básica tem por objetivo prevenir situações de risco social, buscando prevenir situações e reforçar os vínculos sociais e comunitários. Este serviço se destina a população em situação de vulnerabilidade social decorrente de situações da vida em sociedade. As ações desencadeadas pela proteção social básica têm como elemento agregador fundamental o CRAS (Centro de Referência da Assistência Social), conhecido por ser a "porta de entrada" dos serviços e programas da atenção básica. A implantação dos CRAS leva em conta a territorialização do município, tendo em vista condições de vida, vulnerabilidade, potencialidade, que tem como referência o número de famílias referenciadas por território. A quantidade e as características

operacionais do CRAS são definidas através do porte e particularidade social dos municípios[28].

As ações da proteção social especial objetivam, por sua vez, atendimento as famílias e/ou indivíduos mais vulneráveis ou expostos a riscos mais graves de rompimento do vinculo social e comunitário. (LOPES, 2006, p.88). As ações da proteção social especial se operacionalizam através dos CREAS (Centros de Referência Especializado de Assistência Social.), que objetivam dar suporte e situações em que o convívio familiar e comunitário está ameaçado ou precisa ser rompido.

Ao eleger a matricialidade sócio-familiar enquanto eixo estruturante a PNAS 2004, busca superar a focalização no individuo, garantindo a oferta de direitos sociais de acordo com as necessidades das famílias, assim como busca romper com o foco fragmentado das visões estereotipadas das famílias. Tal consideração que não passa sem críticas que serão debatidas no próximo item.

No que toca a territorialização da Assistência Social no âmbito do SUAS a Norma Operacional Básica (NOB- SUAS) entende-a enquanto movimento que busca a dinamização das potencialidades coletivas e comunitárias concebendo o território enquanto ator social. De acordo com a NOB – SUAS,

> (...) trata-se de identificar os problemas concretos, as potencialidades e as soluções, a partir de recortes territoriais que identifiquem conjuntos populacionais em situações similares, e intervir através das políticas públicas, com o objetivo de alcançar resultados integrados e promover impacto positivo nas condições de vida. (BRASIL, 2005, p.44)

Atuar neste enfoque territorial pressupõe apreender as características territoriais brasileiras em sua singularidade, características cotidianas dos usuários da Assistência Social que perpassam um mosaico de situações que revelam a negação de direitos e cidadania, dividindo a nossa sociedade em dois mundos: o mundo dos direitos e o mundo dos favores.

A descentralização político-administrativa se relaciona ao fato de que a implementação do SUAS se operacionalizará primordialmente no âmbito dos municípios, com responsabilidades e competências nas três esferas de governo, inclusive na questão do financiamento, ou seja, no co-financiamento nas três esferas

[28] A quantidade de CRAS seria estabelecida de acordo com o porte dos municípios: Pequeno I- 1 Cras para até 2500 famílias; Pequeno II- 1 Cras para até 3500 famílias referenciadas; Médio – mínimo de 2 Cras, cada um para cada 5000 famílias referenciadas; Grande- mínimo de 4 Cras, cada um para até 5000 famílias referenciadas; Metrópole- mínimo de 8 Cras, cada um para até 5000 famílias referenciadas.

governamentais. Tendo em vista estas características, os direcionamentos empreendidos pelas políticas públicas devem superar o formalismo burocrático e o pragmatismo financeiro, ou seja, a mera adequação a exigências burocráticas e visão de consecução de transferências de recursos, mas, avançando na efetivação ativa das políticas sociais em cada esfera de governo.

Outra importante inovação institucional engendrada na configuração do SUAS é a relação democrática entre governo e sociedade civil, assim como o controle social da assistência social através dos conselhos de direitos. A configuração de relações democráticas e do controle social buscam romper com a cultura do patrimonialismo e da mediação do favor, uma vez que, os critérios de partilha e distribuição de recursos são pactuados através de critérios estabelecidos na Comissão Intergestora Tripartite (CIT), que congrega representantes de gestores municipais, estaduais e federais da política de assistência social.

Neste sentido, Sposati (2006) explicita que os critérios de partilha são equacionados de forma:

> A equalizar, priorizar e projetar a universalização da cobertura pela política de assistência social. Criou-se a Taxa de Vulnerabilidade Social, composta por nove indicadores. [...] essa aplicação de indicador foi reconhecida como índice SUAS, que classifica os 5563 municípios brasileiros por ordem de prioridade para o financiamento federal (SPOSATI, 2006, p.111).

Portanto, a criação do índice Suas estabelece critérios claros de partilha entre os municípios de acordo com o porte, as condições socioeconômicas, e a alocação de recursos na política de assistência. É importante ressaltar que a prioridade se concentra nos municípios de pior situação, assim sendo, a prioridade é para os municípios de pior índice Suas.

Uma das principais conseqüências desta nova forma de alocação e distribuição orçamentária da assistência social é a tentativa de rompimento com a visão convenial, minimalista, emergencial que sempre permeou o financiamento da política de assistência social. Outro fator importante reside no fato de que a chamada serie histórica foi substituída por pisos e níveis de atenção, garantindo maior previsibilidade as ações, além de possibilitar o planejamento objetivando a universalização do atendimento aos riscos sociais.

Na condução da assistência social, em que pese a implementação do SUAS, a configuração de uma política de recursos humanos conforma-se com fator de grande importância. Neste sentido, a aprovação da NOB/RH/SUAS busca dar sistematicidade as ações da Assistência Social e nova institucionalidade as condições de trabalho na área. Dentre os avanços a NOB/RH institui a formulação a implementação de uma política de capacitação de recursos humanos – trabalhadores, conselheiros e usuários – de forma continuada, participativa e descentralizada em âmbito nacional. Igualmente, indica a contratação por concurso público e a estruturação de condições de trabalho de acordo com as demandas exigidas pelas famílias atendidas.

Segundo conteúdo da NOB-SUAS, os instrumentos de gestão são: Plano[29], Orçamento[30], e o relatório de gestão[31]. Ressalta-se que a operacionalização dos instrumentos de gestão explicitados na NOB-SUAS, devem contemplar o trato da qualidade dos serviços, a política de recursos humanos, os critérios de pactuação com entidades.

No que toca os instrumentos de gestão estabelecidos pela NOB-Suas, estes não podem ser encarados de forma formalista e burocrática, mas objetivando que tais instrumentos sejam ferramentas de otimização da oferta de serviços, benefícios e programas, sob o ponto de vista da garantia de direitos sociais. Dentro destes parâmetros, torna-se fundamental a gestão da informação para a concretização democrática e republicana de uma política pública. Neste sentido, na estruturação do SUAS, incorporou-se a gestão da informação sobre a política de assistência denominado Rede SUAS.

De acordo com Tapajós (2006), "a Rede suas foi projetada, e está sendo desenvolvida, para o suporte à gestão, financiamento e controle social, o monitoramento e avaliação de programas, serviços, projetos e benefícios, alcançando integralmente essa política pública". (TAPAJÓS, 2006, p.188) Com o advento da estruturação da rede SUAS, incorporou-se a noção de maior racionalidade e rapidez aos processos de monitoramento e avaliação das ações da política pública de assistência, corroborando ao maior espaço destinado ao planejamento e a avaliação através do acúmulo de dados

[29] "O Plano de Assistência Social é um instrumento de planejamento estratégico que organiza, regula e norteia a execução da PNAS/2004 na perspectiva do SUAS" (BRASIL, 2005, p.119).
[30] "O financiamento da política de Assistência Social é detalhado no processo de planejamento, [...] que expressa a projeção das receitas e autoriza os limites de gastos nos projetos" (BRASIL, 2005, p.119)
[31] "O relatório de gestão destina-se a sintetizar e divulgar informações sobre os resultados obtidos e sobre a probidade dos gestores do Suas às instâncias formais do Suas, ao Poder Legislativo, ao Ministério Público e à sociedade como um todo" (BRASIL, 2005, p.121)

armazenados, que podem propiciar uma maior nitidez ao âmbito da efetivação da política de assistência social.

Segundo Tapajós (2006), a Rede SUAS é composta por vários ambientes que se destinam a diferentes usuários, desde a população em geral, até os gestores da assistência social em qualquer escala de governo. Não obstante, o trato qualificado da gestão da informação é imperativo na gestão democrática das políticas sociais, seu controle social, bem como é uma ferramenta eficaz para a transparência e visibilidade pública das ações no campo da assistência social.

Assim sendo, são centrais as ponderações discorridas por Sposati (2006) quanto aos desafios à efetivação da política de assistência social enquanto extensão das medidas de proteção social da seguridade social brasileira. Deste modo, o ingresso da assistência social como política pública exige que esta deva:

> a) Ser planejada - o que exige o conhecimento prévio da realidade através da função da vigilância social, conhecendo demandas e necessidades, construindo metas.
> b) Ser orçamentada – o que supõe o desenvolvimento da tecnologia de orçamentação da assistência social, o que é muito mais do que definir percentuais de gastos anuais.
> c) Dispor de um quadro de trabalhadores permanentes e capacitados para o exercício de suas funções.
> d) Desenvolver tecnologias de gestão, conhecimentos teóricos e metodologias do trabalho social.
> e) Fortalecer mecanismos de gestão democrática
> f) Ser avaliada – o que indica a necessidade da discussão dos resultados e de seus indicadores o que é muito mais do que estabelecer o número e atendimentos. (SPOSATI, 2006, p.115)

Desse modo, é necessário que todas as instâncias do pacto federativo brasileiro realizem a mudança no entendimento do caráter da política de assistência social, encarada de forma republicana, afiançando direitos sociais com vistas a universalidade.

Acrescenta-se a necessidade de se romper com os estigmas e representações que perpassam a dinâmica da política de assistência social, rompendo com o patrimonialismo, clientelismo e com relações de favor, tantas vezes personificadas nas figuras das primeiras damas, isto é um desafio a ser alcançado em todas as esferas, mas sobremaneira nos municípios do universo pesquisado.

2.4.2- Tensões da ação Estatal na configuração do SUAS.

As tensões da ação estatal na configuração do SUAS perpassam os entendimentos que na visão dos autores que neste tópico serão explicitados, aspectos que podem acarretar dimensões conservadoras na política de assistência social no Brasil.

O primeiro dos aspectos destacados como dimensões conservadoras da assistência social no Brasil elencado na PNAS é o eixo da *Matricialidade sócio-familiar*. Embora a PNAS destaque o entendimento de família de forma plural que comporta diferentes arranjos, o limiar da inovação ao conservadorismo se torna bastante tênue, pois não basta demarcar as transformações que perpassam as famílias, "se persistirem abordagens conservadoras e disciplinadoras no trabalho profissional que se realiza" (Raichelis, 2007: 35).

Desde a crise mundial do capitalismo ocorrida na década de 1970, a família vem sendo redescoberta enquanto fonte privada de bem-estar. Em decorrência disto, tornou-se parte da estratégia de quase todas as agências governamentais e não-governamentais, realizar medidas de intervenção junto às famílias. Concomitantemente à sua redescoberta enquanto ente de proteção social, a família emerge enquanto categoria acadêmico-científica importante, sobretudo, em relação à ação estatal, ou seja, em relação ao campo das políticas públicas. (PEREIRA, 2006b)

Ou seja, para Pereira (2006b) as causas da pobreza para este enfoque de políticas sociais acima explicitados, não estão relacionadas à "questão social", e ainda fazem uma leitura da pobreza a partir da incapacidade e fracasso pessoal de prover seu auto-sustento e bem-estar. Nessa mesma direção, as políticas de família na maioria das vezes apresentam uma desconexão com a realidade familiar, apresentando visões idílicas sobre famílias.

Este enfoque põe em jogo não só a questão da eficácia da intervenção estatal ou da sociedade em termos das vantagens comparativas, mas se afirma por ser

> (...) uma estratégia de esvaziamento da política social como direito de cidadania, já que, com o 'desvanecimento das fronteiras entre esfera pública e privada' se alarga a possibilidade de privatização das responsabilidades públicas, com a conseqüente quebra da garantia de direitos. (PEREIRA, 2006b, p.33)

Deste modo, a centralidade da família no âmbito do SUAS deve ser abordada e sistematizada com o maior cuidado, para que esta não seja enfatizada de forma regressiva gerando uma responsabilização e pressão sobretudo em relação as famílias pobres. De tal forma, a matricialidade sócio-familiar no âmbito do SUAS corre o risco de se tornar um "avanço em direção ao passado", abordando como forma progressista quesitos presentes na nas formas tradicionais de proteção social. (Laurrell, 2004).

Outro foco de tensão presente configuração do SUAS é o item da *descentralização político-administrativa*, uma vez que esta não apresenta um valor inequívoco independente dos atores que o advogam. Tanto setores da direita quanto da esquerda sustentam as estratégias de descentralização enquanto medidas de inovação institucional, porém, por vieses diferenciados. A defesa neoliberal da descentralização perpassa a estratégia privatizante e a superação da "tutela" do Estado frente aos entes econômicos. Na direção oposta aponta a estratégia de descentralização dos setores progressistas da esquerda, que vislumbram este processo enquanto estratégia para a aproximação e redefinição das relações entre Estado e sociedade.

Deste modo, Stein (1997) destaca duas concepções fundamentais sobre a abordagem do termo descentralização. Primeiramente estaria colocada a concepção neoliberal, que relaciona a descentralização com a redução do gasto público e à privatização dos serviços sociais. Neste aspecto a descentralização não se direciona à universalização dos direitos sociais. Não obstante, tal direção da descentralização objetiva desresponsabilizar os governos centrais e redirecionar as responsabilidades aos governos locais, sem no entanto, operar a necessária divisão de capacidades institucionais e orçamentárias.

Na perspectiva inversa ás teses liberais, as estratégias de descentralização se organizam buscando operar a descentralização enquanto redefinição das relações entre os diferentes níveis de governo, e destes com a sociedade. Tais medidas seriam organizadas em direção a uma relação mais democrática. No que diz respeito à articulação entre descentralização e democracia, esta articulação seria entendida como "intermediação das divergências sociais enquanto um instrumento de expansão da lógica democrática, à medida que amplia as instâncias de negociação e, consequentemente, de conciliação." (STEIN, 1997, p. 83)

Diante deste debate, dependo do modo como se articulam as forças sociais locais, bem como os diferentes contextos institucionais, podemos visualizar as estratégias de descentralização se tornando medidas de desresponsabilização do poder público, sem no entanto efetivar uma gestão pública democrática. Portanto, na visão dos críticos ao processo de descentralização tais medidas estariam reforçando ao invés de mudar relações socais verticais existentes nos municípios, sobretudo, nos municípios de pequeno porte.

Em síntese, os críticos em relação ao processo de construção do SUAS advogam que os parâmetros estabelecidos pela PNAS e pela NOB operam o reforço de medidas que não deixam claras as ações estatais, bem como seu conteúdo reforçaria medidas conservadoras de retorno a família e aos entes de sociabilidade primária em detrimento de garantias de direito e garantias sociais exigíveis.

É importante destacar que o direcionamento de conformação do SUAS se da na arena de disputas políticas, que em certa medida carregam o legado histórico dos direitos sociais no Brasil, pois, velhas políticas influenciam novas políticas, o que conforma no Brasil uma travessia entre a originalidade e o conservadorismo.

3 Capítulo: Formação Sócio-histórica e a caracterização do SUAS na Região.

Neste capítulo busca-se explicitar as características da região pesquisada, sua formação e ocupação do território, bem como as interpretações consolidadas no que diz respeito as estratégias e mediações de desenvolvimento ao longo de sua formação e consolidação capitalista. A região pesquisada, ou seja, os municípios da região Norte do estado de Minas Gerais, possui características de formação econômica e social que serão brevemente explicitadas neste capítulo, utilizando-se fundamentalmente, Oliveira e outros (2000), Costa (2005) e Pereira (2002).

3.1- Formação e Ocupação do Território

De acordo com Oliveira (2000) a ocupação populacional da região norte de minas dinamiza-se a partir da metade do século XVII decorrente de fluxos migratórios advindos da circulação de gado ao longo do rio São Francisco e das bandeiras paulistas. Dentre estas bandeiras paulistas destacam-se as bandeiras de *Estevão Ribeiro Bayão Parente*, *Matias Cardoso de Almeida* e *Domingos Jorge Velho.* Dessa forma as principais povoações ocorrem na margem do São Francisco, considerado naquele momento principal eixo econômico da região.

Na conformação do território norte mineiro, ocorre a influência de três grupos fundamentais em sua constituição, quais sejam, a) Invasores europeus; b) Indígenas habitantes originais e c) Africanos trazidos como escravos.

De acordo com Rodrigues (2000) a economia local se articulou em quatro eixos fundamentais: pecuária bovina; agricultura de subsistência (arroz, feijão, milho e cana de açúcar); Cultivo de algodão; Extração da Borracha.

Não obstante, no início do processo de ocupação do território e constituição da sociedade norte mineira as atividades econômicas se destinavam a produção de gêneros para o sistema açucareiro do Recôncavo da Bahia. De acordo com Furtado (2005) a formação da economia da pecuária se ligava dependentemente a das lavouras de cana de açúcar, de tal modo que "(...) foi a separação das duas atividades econômicas [pecuária a cana de açúcar] que deu lugar ao surgimento de uma economia dependente na própria região nordestina". (p.57)

Porém, com a descoberta das jazidas de ouro e diamantes nas Minas, os criadores e produtores voltaram suas atividades para a demanda destas regiões. De

acordo com Cardoso (2000), as características produtivas das regiões das minas inibiam a produção agrícola, devido ao seu caráter itinerante. A intensificação das relações destas regiões com o Norte de Minas levou ao incremento da população regional.

Como foi dito, outra modalidade produtiva norte mineira foi o cultivo de algodão, que influenciou sobremaneira os afazeres cotidianos dos moradores locais, que apresentava

> (...) presença constante de rodas de fiar e teares manuais nos inventários do século XIX para a região reforça a imagem de uma estreita ligação entre as atividades domésticas cotidianas e a produção de tecidos para o mercado(...).(AMANS, Apud CARDOSO, 2000, p.196)

Estas características modificaram não só o cotidiano das famílias como a estruturação da economia local com a implantação de fábricas de tecidos articuladas, sobretudo com as cidades de Montes Claros e Pirapora.

O outro ciclo econômico norte mineiro estava ligado a exploração do Látex, que se concentrou nas proximidades do município de Januária, sobretudo no período do último quarto do século XIX.

Para Costa (2005), concomitantemente a tais processos, estruturam-se comunidades, que em sua organização distinguiam da racionalidade capitalista, e o caso das comunidades quilombolas[32] e indígenas.[33] Neste viés de análise, a realidade regional é resultado destas lógicas distintas, que acarretaram a configuração de um sistema produtivo complexo e multifacetado, composto por diversas temporalidades.

Outro fator importante na conformação da dinâmica territorial norte mineira é a presença da estrada de ferro, fazendo com que a cidade de Pirapora se dinamizasse enquanto pólo regional. Tal novidade acarretava novas relações inter-regionais, não só com o nordeste como também com o Rio de Janeiro. Não obstante, a importância da estrada de ferro foi tal monta que "(...) intencionava promover a interligação entre os Vales dos Rio das Velhas e do São Francisco com os mercados do centro sul (...) ainda pretendia formar um mercado consumidor no interior do país." (CARDOSO, 2000, p.201)

---

[32] De acordo com Costa (2005) " (...) no interior da Mata da Jahyba, comunidades quilombolas estruturaram, por meio da lógica da reciprocidade, forma de ocupação e modo de organização alternativo à sociedade escravocrata, dedicando-se à produção de gêneros alimentícios e criação de gado. (...)" (p.52)

[33] Quanto aos indígenas, apesar do seu intenso extermínio pela bandeira de Mathias Cardoso, "(...) ficou o legado dos índios escravizados que faziam parte desta bandeira e que tinham na caça, pesca, e coleta a cultivo de algumas espécies vegetais o modo de organizar sua produção. (...)" (COSTA, 2005,p.52)

Diante da decadência da ferrovia devido a queda do ciclo da borracha tem-se um reordenamento econômico que consolida Montes Claros o principal centro regional. Dessa forma para o Oliveira (2000)

> Finalmente, devemos observar que Montes Claros reúne fatores ecológicos favoráveis. Assim, ela está localizada no encontro de sub-bacias hidrográficas (...) situa-se próxima ao divisor de águas das bacias do São Francisco e do Jequitinhonha, podendo se comunicar facilmente com ambas. (BOTELHO, *Apud* OLIVEIRA, 2000, p.23)

No que diz respeito às características políticas regionais, de acordo com Costa (2005) a vida social da sociedade norte – mineira, em sua formação, integrava interesses das elites e das camadas subordinadas, pois, para ele "(...) Como politicamente as camadas inferiores não significavam nenhum voto, o poderio dos coronéis sobre a população em geral expressava-se mais numa rede de troca de favores mútuos. Essa realidade permaneceu em vigência até meados do século XX". (p.54).

Para este autor, a partir de 1940 as estruturas verticais entram em processo de ruptura, sendo tal ruptura imprescindível na modernização das fazendas e da produção. Estrutura-se a partir de então algumas cidades consideradas pólos regionais tais como Montes Claros, Bocaiúva, Pirapora, Capitão Enéas entre outras, com a implantação de atividades industriais com pouca absorção de mão de obra.

3.2 - Coronelismo, Mandonismo e Clientelismo: institucionalidade da política regional.

Desde o inicio do século XX tem se no Brasil e especialmente no norte de minas, uma formação sócio-historica ligada ao fenômeno do *coronelismo*[34], ainda em certa medida com práticas ainda presentes, figurando como obstáculo para a configuração de políticas públicas afiançadas na cidadania.

De acordo com Leal (1978) o coronelismo, e a conseqüente figura do coronel, se articulam em torno de um compromisso e relações de troca de favores em

[34] Para Carvalho (1997), a concepção de coronelismo se centra em um sistema político em escala nacional que envolve a barganha e concessões entre o poder público e os coronéis. Muitas análises confundem a figura do coronel e suas características peculiares com a idéia de coronelismo. A figura do coronel somente entra em cena por ser o ator responsável pelo fenômeno, não por sua existência enquanto sistema político nacional.

busca de proveitos privados. Concordamos com este autor em sua assertiva ainda muito visível de que

> A rarefação do poder público em nosso país contribui muito para preservar a ascendência dos "coronéis", já que, por esse motivo estão em condições de exercer, extra-oficialmente, grande número de funções do Estado em relação aos seus dependentes (LEAL, 1978, p.42).

Este contexto acima explicitado acarreta a privatização das ações públicas em relações de trocas privadas. Gênese de relações sociais verticais – de cima para baixo – que sem desconsiderar as disputas e concessões entre atores sociais e classes, ocorria relações de poder na mais tênue capilaridade das relações sociais, não somente na esfera da política ou do Estado.

Não obstante, Carvalho (1997) procura diferenciar e qualificar as características entre os termos mandonismo, coronelismo e clientelismo. *Mandonismo*, segundo este autor se referiria a existência de estruturas locais oligárquicas e personalizadas de poder. Dessa forma o mandonismo se diferencia do coronelismo pois "(...)O mandonismo não é um sistema, é uma característica da política tradicional. Existe desde o início da colonização e sobrevive ainda hoje em regiões isoladas" (CARVALHO, 1997, p.03).

Dessa forma, o ator político referendado pelo mandonismo, - o mesmo coronel pensado individualmente – é aquele que domina algum recurso estratégico, - que em geral se identifica com a propriedade de grandes extensões de terras – e exerce sobre a população o *poder pessoal e arbitrário* impedindo sua entrada livre no mercado e na política.

Outra confusão bastante difundida em meios acadêmicos seria a de homogeneizar o conceito de coronelismo acima descrito com o de clientelismo. Carvalho (1997) disserta que, clientelismo sempre foi um conceito de pouco poder explicativo devido a estas confusões conceituais. Genericamente, o clientelismo significa a relação bilateral entre atores políticos mediados pela concessão de benefícios públicos – serviços, isenções, etc – em troca de apoio político que geralmente era o voto, alimentando o escamoteamento privado das políticas sociais desempenhadas pelo Estado. Dessa forma o autor enfatiza

> Clientelismo seria um atributo variável de sistemas políticos macro e podem conter maior ou menor dose de clientelismo nas relações entre atores políticos. Não há dúvida de que o coronelismo, no sentido sistêmico aqui proposto, envolve relações de troca de natureza

> clientelística. Mas, de novo, ele não pode ser identificado ao clientelismo, que é um fenômeno muito mais amplo.(CARVALHO, 1997, p.04)

Para o autor, o clientelismo se assemelharia ao mandonismo, só que não se confunde com este, já que envolveria **recursos e serviços públicos**, que devido a esta característica possuiria uma variabilidade de atores maior, assim como em relação a sua intensidade. Diante desses fatos, para o autor, quando se fala em coronelismo urbano a partir da década de 1960 está se falando na verdade de clientelismo.

No trabalho realizado por Pereira (2002) ao analisar a bibliografia sobre o coronelismo rechaça a idéia de decadência do coronelismo após 1930 como prega Carvalho (1997), e admite sim sua readaptação as situações dos novos centros urbanos, em que as práticas coronelistas são reelaboradas, mas sem a ocorrência de rupturas profundas com relação as práticas coronelistas.

Deste modo, para o autor a tese proposta por Carvalho (1997) não seria capaz de explicar a dinâmica norte mineira de meados do século XX, já que, mesmo após 1930 os coronéis norte mineiros possuíam larga margem de ação com o uso de bens privados assim como efetuavam a intermediação dos interesses privados junto as estruturas do Estado. Logo, no cerne da argumentação deste autor

> Existe uma linha de continuidade interna de nossa política; ela se evidencia, por exemplo, no aparecimento do novo tipo de coronelismo, o coronelismo urbano, para integrar na política brasileira elementos novos; assim os fenômenos que vão aparecendo adotam formas já conhecidas para se incorporarem no que existe. (QUEIROZ, *Apud* PEREIRA, 2002, p. 99)

Portanto, entende-se que tanto o mandonismo quanto o clientelismo são reatualizações de práticas advindas das relações sociais e políticas coronelistas, embora por obvio, apresentem elementos distintos. Igualmente, nossas lideranças políticas foram formadas dentro dos valores coronelistas, e por sua vez conservam em grande medida elementos centrais do coronelismo, tais como o paternalismo autoritário e a retirada do foco da cidadania no âmbito das políticas públicas.

Logo vê-se que no cerne das relações políticas coronelistas gestam-se na região as novas formas de escamoteamento do espaço público identificadas com o mandonismo e clientelismo, que acarretam a metamorfose dos direitos sociais em favores mediados por mais diversos atores.

Diante das argumentações aqui expostas visualiza-se o fato de que a formação e ordenamento territorial norte mineiro foi perpassado por diversos momentos, e demarcado por diversas influências – econômicas; políticas e sociais – brevemente demarcadas aqui. As características regionais mantiveram-se relativamente inalteradas até o final da década de 1950 com a criação da SUDENE (Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste) e a inclusão do norte de minas em sua área de abrangência.

3.3 - Desenvolvimento Recente do Norte de Minas: Características Econômicas e Sociais.

Segundo Rodrigues (2000), a região foi demarcada por um desenvolvimento basicamente agropecuário, que adentrou a modernização capitalista tardiamente com a criação da SUDENE (Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste) e os subsídios ofertados pela mesma. A consolidação do capitalismo na região norte - mineira somente se consolida a partir da década de 1970, por intermédio direto do Estado via SUDENE, CODEVASF (Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco) entre outros órgãos.

A partir deste momento nota-se uma mudança na importância das atividades de subsistência e da pecuária, com incentivo a quatro eixos básicos: Reflorestamento (Eucalipto); grandes projetos agropecuários; Industrialização em alguns poucos municípios; Concentração na agricultura irrigada. Deste modo, de acordo com a autora "o Estado desempenha papel fundamental, assegurando condições para a acumulação e o funcionamento de empresas industriais, de reflorestamento entre outras". (RODRIGUES, 2000, p.121)

Quanto aos eixos básicos de incentivos ofertados pela SUDENE e pela CODEVASF, os projetos agropecuários foram concentrados nas cidades de Janaúba, Buritizeiro e Varzelândia. Os incentivos e dinamização industrial se concentraram por sua vez nas cidades de Montes Claros, Bocaiúva, Pirapora e Capitão Enéas. Já os projetos de reflorestamento tiveram sua dinâmica empreendida com uma maior dispersão espacial. Rodrigues (2000) conclui que tais projetos não conseguiram gerar empregos suficientes para a absorção da mão de obra advinda de agricultura de subsistência, porém, os projetos levaram a uma melhoria nas condições logísticas e de

infra-estrutura. No entanto, preservou-se a estrutura de desigualdade entre as condições de vida da população, tanto no meio rural quanto no meio urbano.

Quando se parte para a comparação da região norte de Minas com as demais regiões administrativas do estado[35], o Norte de Minas se coloca em condições desfavoráveis em relação às demais regiões de Minas Gerais.

No que toca a dinâmica sócio-espacial, de acordo com os dados coletados junto a Escola de Governo Fundação João Pinheiro (2008), dispostos na tabela 3, na região Norte de Minas existem 68 municípios de pequeno porte I, bem como 16 municípios de pequeno porte II, representando respectivamente, 76,4% dos municípios de porte pequeno I e 18% dos municípios de porte pequeno II.

Tabela 3 – Características sócio-espaciais das Mesorregiões em relação ao estado de MG- 2007.

Mesoregião	**População Total (2007)**	**Total de municípios**	**Pequeno I**		**Pequeno II**		**Médio**		**Grande**		**Taxa de Urbanização%**
			F	%	F	%	F	%	F	%	
Norte de Minas	1.581.867	89	68	76,4	16	18	4	4,5	1	1,1	67,7
Jequitinhonha/Mucuri	988.715	66	52	78,8	13	19,7	0	0	1	1,5	61,9
Noroeste	350.489	19	15	79	2	10,5	2	10,5	0	0	77,3
Triângulo	1.460. 591	35	26	74,3	4	11,4	2	5,7	3	8,6	93,2
Alto Parnaíba	631.540	31	22	71	6	19,4	2	6,5	1	3,2	86,1
Mata	2.126.597	142	126	80,6	9	6,3	6	4,2	1	0,7	79,8
Central	6.976.089	158	115	72,8	22	13,9	10	6,3	11	7	93,2
Sul de Minas	2.489763	155	128	82,5	17	11	6	3,9	4	2,6	80,6
Rio Doce	1.591.570	102	88	86,2	9	8,8	2	2	3	2,9	79,5
Centro-oeste	1.076.463	56	42	75	9	16,1	4	7,1	1	1,8	87,6
Estado de Minas Gerais	19.273.684	853	682	80	107	12,5	38	4	26	3,5	84,4

Fonte: Fundação João Pinheiro – 2008.

Essa dinâmica sócio espacial se equipara aos níveis estaduais, em que 682 municípios são de pequeno porte I e 107 municípios são de pequeno porte II, representando 80% e 12,5% respectivamente dos municípios contidos no estado de Minas Gerais.

[35] Em relação ao planejamento administrativo, Minas Gerais se encontra dividida em dez regiões: Região Central; Região da Zona da Mata; Sul de Minas; Triângulo; Alto Parnaíba; Centro-Oeste; Norte de Minas; Jequitinhonha/Mucuri e Rio Doce.

Nota-se que a dinâmica territorial da região se caracteriza pela grande dispersão populacional com um numero reduzido de municípios de grande porte (mais de 100.000 habitantes) e médio (de 50.001 a 100.000 habitantes), bem como a não existência de metrópole.

Destaca-se ainda o peso populacional concentrado na maior cidade da região, Montes Claros, com aproximadamente 352.000 habitantes (IBGE, 2007), acarretando forte dinamização dos serviços nestas cidades, muitas vezes sobrecarregadas devido a falta de estrutura presente nas pequenas cidades da região.

Acrescenta-se ainda a baixa urbanização da região em comparação com o restante do estado de Minas Gerais, já que, a taxa de urbanização norte mineira é a segunda menor com valor de 67,7%, - ficando acima apenas da região Jequitinhonha/mucuri – enquanto que os maiores índices estão presentes nas regiões central e do triângulo, com 93,2%, ficando também abaixo do valor para o conjunto do Estado como um todo que é de 84,4%.

Outro ponto de destaque quando se compara o norte de Minas com as demais regiões de planejamento do estado de Minas é o seu menor PIB, e sobretudo, PIB per capita, valores que estão dispostos na tabela 4.

TABELA 4 – PIB E PIB PERCAPITA POR REGIÕES DO ESTADO DE MG (MG)

MESORREGIÃO (MG)	**PIB R$ (2006)**	
	A preços de Mercado	Per Capita
VALE DO RIO DOCE	13.043.994	8.256,80
TRIANGULO	23.885.401	17.010,80
CENTRAL	83.780.631	12.113.60
CENTRO-OESTE	9.050.606	8.472,50
SUL DE MINAS	25.107.566	9.752,10
ZONA DA MATA	15.208.679	7.087,20
VALE DO JEQUITINHOHA E MUCURI	3.535.418	3.601,80
ALTO PARANAÍBA	8.021.404	12.581,50
NORTE DE MINAS	7.548.808	4.788,50
NOROESTE DE MINAS	3.428.098	9.716,30
MINAS GERAIS	192.610.905	10.012,30

Fonte: Fundação João Pinheiro – 2008

Na análise da referida tabela vê-se que o PIB per capita do Norte de Minas só é superior ao do Jequitinhonha/Mucuri, haja vista que o PIB per capita do Norte de Minas é de 4.788,50 (R$), e o do Jequitinhonha/Mucuri 3.601,80 (R$). Porém o PIB per

capita do norte de Minas é bem inferior ao do Estado de Minas Gerais que é de 10.012,30 (R$).

Estes dados podem caracterizar diferentes dimensões de desenvolvimento social, o acesso a serviços e, sobretudo, realça o nível de desigualdade constante ao nível intra-estadual, uma vez que além de diferenças nas taxas de urbanização e dos valores quantitativos de PIB. Existe uma diferença marcante nos índices de Desenvolvimento Humano IDH, sendo o nível estadual é superior a grande maioria dos municípios que compõem a região.

Nota-se que quando se compara os níveis de IDH do Norte de Minas com os valores das demais mesorregiões do estado (vide tabela 5), o valor consolidado na região somente é superior ao índice alcançado pela mesorregião Vale do Jequitinhonha e Mucuri. Este fato demonstra que a priori as condições de desenvolvimento social no Norte de minas são inferiores aos das demais mesorregiões do estado, excetuando-se os Vales do Jequitinhonha e Mucuri.

TABELA 5 - MÉDIA IDH POR MESORREGIAO (MG)

MESORREGIÃO (MG)	MÉDIA IDH-M (2000)
VALE DO RIO DOCE	0,68493
TRIANGULO	0,74287
CENTRAL	0,73070
CENTRO-OESTE	0,75871
SUL DE MINAS	0,76158
ZONA DA MATA	0,71995
VALE DO JEQUITINHOHA E MUCURI	0,63897
NORTE DE MINAS	0,64948

Fonte: Lessa (2007,p.53 adaptado)

De acordo com a análise os Índices de Desenvolvimento Humano (IDH[36]) dos municípios da região em 2000, somente o município de Montes Claros, obteve

[36] O IDH tem por objetivo, medir o nível de desenvolvimento humano nos territórios, sejam estes Pais, estados ou municípios, a partir de três fatores: Renda; Educação e expectativa de vida. O índice varia de 0 a 1 sub-dividido em 0 < IDH < 0,5 (baixo desenvolvimento humano) ; 0,5 < IDH < 0,8 (médio desenvolvimento humano) e 0,8 < IDH < 1 (Alto desenvolvimento humano)

índice comparável aos índices de Minas Gerais e do Brasil[37]. De acordo com Lessa (2007) todos os municípios apresentaram um nível médio de IDH.

Embora o IDH não seja um índice que contemple de forma inequívoca a dinâmica dos territórios, é sem dúvida uma característica importante. Além disso, segundo Demo (2002) a vantagem destes dados está na diversificação de dimensões investigadas e a preponderância do perfil político da gestão, em que o crescimento econômico é apenas um dos fatores do desenvolvimento social, este sendo, um conjunto articulado de ações e resultados em direção e redução da pobreza, e da efetivação da cidadania.

Outro fenômeno que se destaca no desenvolvimento recente da região é a dinâmica do êxodo rural com a diminuição da população rural e o incremento da população urbana, sobretudo, devido a falta de incorporação de setores da agricultura de subsistência aos empregos e geração de renda. Deste modo, corrobora a tabela 6, em que estão dispostos os níveis de população urbana e rural, no período que vai de 1970 até 2007. Vê-se a diminuição da população rural e o aumento da população que reside nas cidades.

Tabela 6 – Crescimento Populacional da Região Norte de Minas Urbano/rural.

Período	**CRESCIMENTO POPULACIONAL %**		
	Urbana	Rural	Total
1970/1980	6,9	- 1,1	1,4
1980/1990	3,9	- 0,3	1,7
1991/2000	2,9	- 1,7	1,1
2001/2007	1,5	- 0,5	0,8

Fonte: Fundação João Pinheiro – 2008

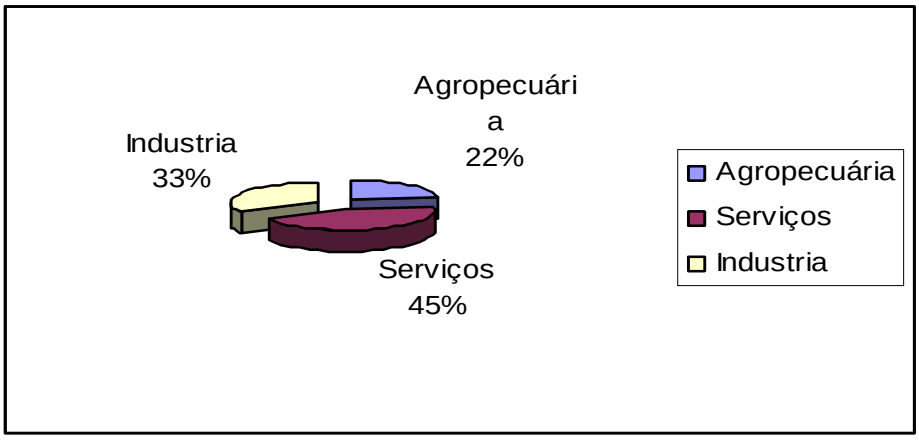
De acordo com a tabela há uma queda acentuada da população rural sobretudo nas décadas de 1970 e 1990, e por sua vez ocorre o aumento da população urbana principalmente nas décadas de 1970 e 1980.

Soma-se a tal dinâmica demográfica a mudança na esfera produtiva regional, com a diminuição do percentual do PIB referente as atividades ligadas a agropecuária e o aumento do setor de serviços e industrias, que como foi apontado, emerge dos processos de desenvolvimento desencadeados através dos incentivos governamentais.

[37] Montes Claros 0,783; Brasil 0,766 e Minas Gerais 0,773. (LESSA, 2007 P.47-48)

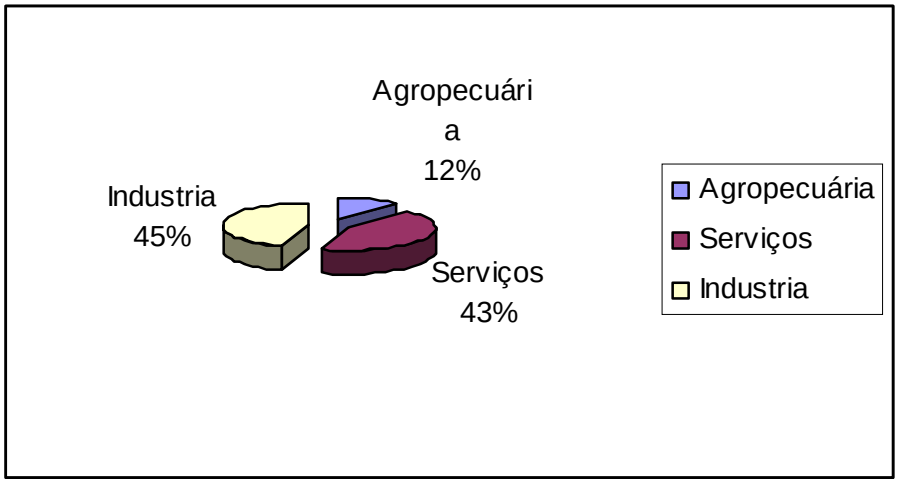
Sobre este ponto corroboram os dados explicitados nos gráficos 1 e 2 que demonstram o aumento do setor industrial na composição setorial do PIB em detrimento da redução da participação das atividades de serviços e mais acentuadamente do setor agropecuário.

GRÁFICO 1: Distribuição Setorial do PIB no Norte de Minas (1985)



Fonte: Lessa (2007, p.132, adaptado)

GRÁFICO 2: Distribuição Setorial do PIB no Norte de Minas (2000)



Fonte: Lessa (2007, p.132, adaptado)

Neste sentido, Lessa (2007) considera que com processo de modernização e diversificação de esfera produtiva da região, a mesma passou por forte taxa de

crescimento econômico com valores percentuais superiores aos do Brasil e Minas Gerais no mesmo período[38].

Porém, para Teles, *Apud* Lessa (2007) os projetos de desenvolvimento encadeados na região falharam em sua finalidade principal que era a redução das desigualdades e da pobreza generalizada com um processo de desenvolvimento regional. Logo, "ressalta-se que a população (...) não participou desse processo de elaboração das políticas e ações em nome do desenvolvimento em suas diferentes temporalidades" (LESSA, 2007, p.133). Atualmente a escala produtiva local, embora predominantemente agropecuária, apresenta um diversificado setor de serviços, indústrias e, sobretudo o direcionamento do agronegócio. (Cf. LESSA, 2007)

Enfatiza-se as mudanças ocorridas na escala produtiva regional levaram a conseqüências relevantes bem como, a busca do desenvolvimento econômico não levou em conta as especificidades regionais gerando duvida quanto aos ganhos sociais de tal projeto de capitalismo.

Essa realidade indica a necessidade da ação estatal como agente indutor do Desenvolvimento e do aumento da qualidade de vida da população regional. Neste sentido corrobora as considerações de Sen (2000), citado por Veiga (2005), para qual a ação estatal é um meio mais rápido para melhorar as condições de vida da população nas suas mais diversas dimensões, educação, saúde, acesso a serviços e mercados. Ainda de acordo com Sen (2000), a ação estatal é capaz de elevar mais rapidamente a qualidade de vida da população, mesmo que essa não possua necessariamente um crescimento econômico acentuado em curto prazo.

3.4 - Análise das condições sociais do Norte de Minas Gerais e a Institucionalidade da Assistência Social: A implantação do Suas.

A Assistência Social de acordo com o resgate teórico empreendido no capítulo 2, historicamente se configurou residualmente no campo das políticas sociais brasileiras, haja vista sua opacidade em relação aos demais segmentos da proteção social no Brasil. Não obstante, esta política pública é, não raras vezes, identificada no trato da caridade e da benemerência, escapando-lhe o caráter republicano e estratégico que ocupa ou deve ocupar na ampliação e consolidação dos direitos sociais.

[38] De acordo com Lessa (2007) o PIB brasileiro cresceu em média 2,28%, enquanto Minas Gerais 2,45% e o Norte de Minas elevou seu PIB em média 3,70%.

Haja vista o panorama geral da formação e desenvolvimento do Norte de Minas demarcados no tópico anterior, busca-se agora explicitar a dinâmica intra-regional das condições socioeconômicas do Norte de Minas tendo em vista o porte populacional dos municípios que fazem parte da região, assim como demarcar a implantação do SUAS no contexto estudado. Para tanto, os dados utilizados são oriundos do MDS e do diagnóstico socioassistencial realizado pela Unimontes/Sedese no período de agosto a dezembro de 2006.

Não obstante, devido ao número extenso de municípios que compõem a região, os mesmos serão agrupados de acordo com a sua dimensão populacional, portanto em quatro categorias de municípios: Pequeno Porte I, Pequeno Porte II, Médio Porte e Grande Porte[39]. Da mesma forma os municípios de médio e grande porte serão agrupados em uma mesma categoria devido ao seu número reduzido (5 municípios), assim como, para configurar uma aproximação em quantidade de habitantes, entre as demais categorias[40].

A dentre as condições de vida que caracterizam a região norte de minas gerais, está a intensidade de pobreza presente na região concentrada sobretudo nos municípios de pequeno porte I, embora apresente taxas altas nos municípios dos demais portes. De acordo com os dados da tabela 7, a média do percentual de pobreza na região norte é de 33,77%, destacando-se que a média mais alta de pobreza ocorrem nos municípios de menor porte populacional, em que a mesma está acima dos valores regionais.

Tabela 7 - Percentual de Pobreza por porte populacional (2007)

Porte dos municípios	Média do percentual de Pobreza	Mediana do percentual de pobreza
Pequeno I	34,81	34,20
Pequeno II	32,22	32,01
Médio/Grande	24,60	23,85
Região Norte de Minas	33,77	33,55

Fonte: MDS/MISOCIAL – 2009.

No que toca as referidas taxas de pobreza, destaca-se que essas taxas de pobreza resultam do processo de desenvolvimento desigual no período recente da

[39] De acordo com a Política Nacional de Assistência Social – PNAS os municípios são divididos em: Pequeno Porte I – Até 20.000 habitantes; Pequeno Porte II – de 20001 até 49.999; Médio – 50000 até 99999 habitantes e Grande porte – de 100000 até 500000 habitantes.

[40] As categorias assim agrupadas apresentam a seguinte dinâmica: Pequeno I 540.990 habitantes; Pequeno II 489.476; Médio/grande 601.697

região. Ressalta-se que o menor percentual de pobreza é de 17,63% e o maior é de 53,75%, sendo respectivamente em relação ao município de Montes Claros, e Juvenília.

No enfrentamento das situações de pobreza que apresenta índices consideráveis na região norte de Minas Gerais, os recursos transferidos por programas de transferência de renda são fundamentais, sendo complementados pela capacidade institucional do poder local em articular soluções para a melhoria das condições de vida da população.

Dentre os programas de transferência de renda destacam-se especialmente o Bolsa Família e o BPC (Benefício de Prestação Continuada). A importância destes programas de transferência de renda nos municípios da região se torna considerável sob o ponto de vista quantitativo quanto qualitativo.

Os dados da tabela 8 são referentes a estes programas que estão presentes em todas as cidades da região independente do porte. O Beneficio de Prestação Continuada atinge em 2006 o total de 27151 benefícios no Norte de Minas, transferindo um total de 108.785.230,6 R$.

A maior quantidade de benefícios de prestação continuada está presente nos municípios de grande e médio porte, com 12783 benefícios concedidos em 2006, com 50.449.003 R$ transferidos. Apesar de possuir um contingente populacional maior, e um maior percentual de pobreza – quando se soma o número de habitantes dos municípios – os municípios de pequeno porte I em conjunto possuem menos benefícios do que os municípios de pequeno porte II, fato que pode ser explicado pela dificuldade de acesso aos serviços de concessão deste benefício nas cidades de pequeno porte I.

Em relação ao Programa Bolsa Família, o PBF atinge, no Norte de Minas, o total de 152.235 famílias em 2006, transferindo 115.174.508 R$. O maior número de famílias beneficiadas são pertencentes aos municípios de pequeno porte I, nos quais se concentram também, com vimos anteriormente, os maiores índices de pobreza.

Tabela 8 - Programas de Transferência de Renda por porte populacional 2006.

Porte dos municípios	**BPC**		**Programa Bolsa Família**		**BPC + PBF**
	Nº de benefícios	Valor Total Repassado (2006)	Nº de famílias	Valor total repassado (2006)	Valor total repassado (2006)
Pequeno I	4.605	19.107.145	58.649	46.687.657	65.794.802
Pequeno II	9.773	39.179.082	50.010	37.062.216	76.241.298
Médio/Grande	12.783	50.499.003	43.573	31.424.635	81.923.638
Região Norte de Minas	**27.151**	**108.785.230,6**	**152.235**	**115.174.508**	**223.959.738,6**

Fonte: MDS/MISOCIAL – 2009.

Os dois programas federais juntos transferem mais de 223 milhões de reais anuais no Norte de Minas, caracterizando, portanto, um grande impacto sob a população regional[41]. O impacto destes programas nas economias municipais da região é confirmado quando se analisa a proporção destas transferências de renda em relação ao FPM[42] (Fundo de Participação dos Municípios), que é a principal fonte orçamentária dos municípios, sobretudo dos menores.

Tabela 9 - Comparação Transferência de Renda/FPM; FPM/per capita.

Porte dos municípios	FPM/PESSOA (R$)	Transferência de Renda/FPM (%)
Pequeno I	414,10	32,83
Pequeno II	218,36	75,06
Médio/Grande	148,74	117,13
Região Norte de Minas	364,00	45,16

Fonte: MDS/MISOCIAL – 2009.

Quando se analisa a tabela 9 acima, percebe-se que os maiores índices de FPM por pessoa esta justamente nos municípios que mais dependem desta transferência constitucional para a garantia de funcionamento dos serviços públicos, nota-se portanto, o decréscimo dos valores per capita do FPM quando se aumenta o porte populacional. Verifica-se, portanto, na região que o FPM per capita e o porte populacional são inversamente proporcionais.

Percebe-se também que a proporção transferência de renda/FPM é maior nos municípios de médio e grande porte, dinâmica que se explica por duas ordens de fatores: 1) Os índices de repasse nos municípios menores são maiores do que nos municípios de pequeno porte e 2) As transferências de Renda, - sob o impacto do BPC – são mais volumosas nos municípios de médio e grande porte. Em ambas categorias de municípios a importância das transferências de renda e de recursos públicos é alta, porém essa importância é maior nos municípios de pequeno porte I, uma vez que sua estrutura produtiva é mais dependente da Administração Pública.

[41] Há que se destacar a necessidade de uma atuação mais incisiva do INSS (Instituto Nacional de Seguridade Social) na concessão do BPC, já que muitos potenciais beneficiários não são atingidos pelo BPC principalmente nos municípios menores.

[42] FPM é uma transferência constitucional prevista no Art. 159, I, b. a divisão dos recursos é proveniente da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados. A distribuição dos recursos aos municípios é feita de acordo com o número de habitantes, Do total de recursos, 10% são destinados aos municípios das capitais, 86,4% para os demais municípios e 3,6% para o fundo de reserva a que fazem juz os municípios com população superior a 142.633 habitantes.

Quando se desagrega o PIB dos municípios em relação aos setores da economia vemos a grande influência do setor de serviços e notadamente serviços ligados a administração pública. Quando se analisa a tabela 10, visualiza-se a importância da administração pública e mais marcadamente nos municípios de pequeno porte.

Não obstante, no Norte de Minas como um todo, a importância do setor de serviços no PIB é de 58% em 2006, agropecuária 11% ; Industria 22% e impostos 11% . Quando se desagrega os serviços da administração pública, estes representam na região cerca de 22% do PIB, enquanto os demais serviços representam 36%.

Em relação ao porte populacional, nota-se o aumento da importância da administração pública com o decréscimo populacional, uma vez que de acordo com os dados da tabela abaixo, nos municípios de pequeno porte I da região os serviços de administração pública representam 34% do PIB em média.

Tabela 10 - Distribuição do PIB por setores em relação ao Porte do município 2006 (%)

Porte dos municípios	Agropecuária	Indústria	Administração Pública	Outros Serviços	Impostos
Pequeno I	22	15	34	24	5
Pequeno II	15	22	25	30	8
Médio/Grande	5	24	16	44	11
Norte de Minas	**11**	**22**	**22**	**36**	**9**

Fonte: Fundação João Pinheiro - 2006

Vê-se, portanto, que a dependência dos municípios de pequeno porte I em relação aos serviços da administração pública torna sobremaneira importante a intervenção estatal na dinâmica do desenvolvimento destes municípios.

Em relação a aspetos mais amplos de desenvolvimento, faz-se necessário ampliar as dimensões de seu contexto, neste sentido os indicadores são uma forma inovadora de se mensurar o desenvolvimento enfocando diversas variáveis. Dentre os indicadores mais usados está o IDH, utilizado pelas nações unidas para mensurar o desenvolvimento nos países, superando os níveis quantitativos de renda. Em relação a tal índice os municípios do Norte de Minas, - com exceção de Montes Claros - apresentam indicadores inferiores aos apresentados pelo estado de Minas Gerais e do Brasil.

Novos indicadores tem sido criados para aprofundar o entendimento das dimensões do desenvolvimento de países, cidades e comunidades, dentre estes

destacam-se o Índice de Gini[43] e recentemente o IDF (Índice de Desenvolvimento das Famílias)[44]. A tabela 11 apresenta a média dos valores do IDF, Índice de Gini e do IDH nos municípios da região Norte de Minas, agrupados por porte populacional.

Tabela 11 - Valores médios do IDH; IDF e Índice GINI nos municípios agrupados por porte populacional.

Porte dos municípios	IDH	GINI	IDF
Pequeno I	0,639	0,60	0,514
Pequeno II	0,666	0,58	0,531
Médio/Grande	0.728	0,63	0,548
Norte de Minas	**0,649**	**0,583**	**0,519**

Fonte: MDS/MISOCIAL – 2009.

Os níveis de IDH dos municípios agrupados por porte populacional mostram que ambos os agrupamentos estão classificados como de médio desenvolvimento humano, já que, estão entre 0,5 e 0,8 numa escala de 0 a 1. Destaca-se que os níveis de IDH aumentam concomitantemente ao aumento do porte populacional, sendo que os municípios de médio e grande porte da região em sua média apresentam o IDH de 0,728.

O índice GINI, indicador que mede a desigualdade de renda em determinadas regiões apresentam níveis próximos entre os portes, sendo que o maior nível de desigualdade de renda encontra-se na média nos municípios de pequeno porte II, mesmo, assim os níveis de desigualdade em todos os agrupamentos de municípios é bastante alta.

O IDF, conforme o explicitado na nota 13, busca abarcar o caráter multidimensional do desenvolvimento, enfatizando diversas variáveis, e os dados referentes aos municípios pesquisados mostram que os índices de desenvolvimento das famílias é mediano, uma vez que gira em torno de 0,5, e o índice regional fica em 0,519.

[43] Índice de Gini: Mede o grau de desigualdade existente na distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar per capita. Seu valor varia de 0, quando não há desigualdade (a renda de todos os indivíduos tem o mesmo valor), a 1, quando a desigualdade é máxima (apenas um indivíduo detém toda a renda da sociedade e a renda de todos os outros indivíduos é nula).

[44] O IDF, segundo a metodologia desenvolvida por Barros et. Al. (2003), é composto por seis dimensões, quais sejam, a) *ausência de vulnerabilidade*, b) *acesso ao conhecimento*, c) *acesso ao trabalho*, d) *disponibilidade de recurso*, e) *desenvolvimento infantil* e f) *condições habitacionais*. O IDF é construído com dados do CADúnico. Quanto maior o IDF, maior é o Desenvolvimento familiar. Essas dimensões são divididas em *dimensões meio* (b; c; d) – que apresentam síntese de variáveis que seriam condições para se chegar ao desenvolvimento social – e *dimensões fim*, que representam os fins do desenvolvimento social, ou seja, ampliar as capacidades e oportunidades de escolhas dos indivíduos, portanto, sua liberdade

.

Quando se busca a desagregação dos índices de desenvolvimento humano e desenvolvimento familiar para focalizar quais setores contribuem positivamente e negativamente para a composição destes índices e das dimensões do desenvolvimento social.

Desta forma a tabela 12 nos mostra a decomposição do IDH em suas diversas dimensões. Visualiza-se que dentre os sub-índices descritos no IDH municipal, os melhores resultados estão concentrados no âmbito da educação, que aumenta diretamente com o aumento do porte populacional, comportamento que persiste nos demais sub-índices que compõem o IDH.

Tabela 12 - Média dos Sub-índices do IDH por porte populacional

Porte dos municípios	IDH- M Educação.	IDH M Longevidade	IDH – M Renda
Pequeno I	0,720	0,691	0,505
Pequeno II	0,740	0,707	0,553
Médio/Grande	0,822	0,751	0,609
Norte de Minas			

Atlas do Desenvolvimento Humano – 2000.

O sub-índice que apresenta por sua vez, os piores resultados é o indicador de renda, haja vista, os baixos índices per capita dos municípios da região, assim como a estrutura de desigualdade no perfil da composição da renda regional comprovada pelos valores do indicador de GINI, descrito na tabela interior. Portanto, além dos níveis de educação e de longevidade faz-se necessária a investida qualitativa sobre a dinâmica de distribuição da renda regional.

A análise das diversas sub-dimensões do IDF – descritos na tabela 13 – nos mostra como que cada um desses componentes do IDF se comporta em relação ao porte populacional dos municípios. Dentre os sub-índices os que apresentam resultados mais baixos são os relacionados às chamadas dimensões meio, dentre as quais o acesso ao trabalho e ao conhecimento são as que apresentam os valores mais baixos.

Não obstante visualiza-se que os sub-índices ligados a configuração da renda e das oportunidades sociais são os que apresentam menores valores, demonstrando a parca configuração das estruturas econômicas locais e sua dificuldade de acesso aos serviços de fortalecimento ao capital humano como acesso ao conhecimento, ao trabalho, e por conseqüência uma maior dificuldade de disponibilidade de recursos, dificultando a dinamização das “capacidades” e “intitulamentos” de que nos fala Sen (2000).

Tabela 13 : Sub-índices do IDF por porte dos municípios no Norte de Minas Gerais.

Porte dos municípios	Acesso ao conhecimento	Acesso ao trabalho	Disponibilidade de recursos	Ausência de Vulnerabilidade	Desenvolvimento infantil	Condições habitação
Pequeno I	0,29	0,15	0,367	0,71	0,911	0,659
Pequeno II	0,30	0,16	0,376	0,71	0,926	0,713
Médio/Grande	0,38	0,178	0,372	0,674	0,918	0,762
Norte de Minas	0,29	0,153	0,368	0,70	0,914	0,674

Fonte: MISOCIAL – MDS – 2009.

Estes fatores demonstram que ação pública na oferta, coordenação e garantia de serviços sociais e oportunidades as pessoas na região estudada é fundamental, sobretudo, devido a falta acesso ao conhecimento, ao trabalho, e por conseqüência acarreta dificuldade de disponibilidade de recursos. Dessa forma as liberdades instrumentais - que corroboram para a liberdade de uma forma ampla – ficam em certa medida comprometidas, já que, a não existência das condições que explicitamos acima, diminuem as possibilidades de escolha que as pessoas tem sobre que tipo de vida querem levar.

Quando a trajetória de dependência da Assistência Social em âmbito nacional – Marcada pela imprevisibilidade e pela pouca institucionalização – é trazida para o contexto da região pesquisada tenta-se explicitar quais as peculiaridades desta trajetória histórica no campo de estudo, os seus limites, possibilidades, e desafios tendo em vista a implantação do SUAS, que em sua arquitetura busca romper com padrões subalternos, patrimonialistas e mandonistas que acompanharam, não somente a política de Assistência Social, mas também a formação e constituição do Estado Nacional.

Na organização descentralizada do SUAS os municípios devem se habilitar ao sistema em um nível de gestão de acordo com sua capacidade de organização da política de Assistência Social e da capacidade de oferta de serviços e benefícios. No que toca a habilitação municipal ao Sistema Único de Assistência Social – SUAS, estas podem ser: Não habilitados, Gestão Inicial, Gestão Básica e Gestão Plena. Essa divisão vai do nível menos estruturado para o mais estruturado na arquitetura da política de Assistência Social.

A tabela 14 apresenta os municípios segundo o porte e seu nível de gestão na habilitação ao SUAS. Este cruzamento pode propiciar a ligação da dimensão da Política Pública e sua estruturação e capacidade dos municípios em atender os requisitos elencados na NOB-Suas, e na LOAS, tendo em vista a diversidade de contextos

municipais vividos. O nível de Gestão se torna interessante devido a dimensão que este pode propiciar a análise de sua capacidade de implantar a proteção social não contributiva nos municípios.

Tabela 14 - Gestão Municipal do SUAS por Porte do Município-2008 (%)

Porte do Município	**GESTÃO DO MUNICÍPIO**			
	Não habilitado	Gestão Inicial	Gestão Básica	Gestão Plena
Pequeno I	0	23,53	76,47	0
Pequeno II	0	12,50	81,25	6,25
Médio/Grande	0	0	60	40
Total	0	20,22	76,41	3,37

Fonte: MDS/GEOSUAS Agosto/2008.

No que diz respeito a habilitação dos municípios da região norte de Minas Gerais ao SUAS, vê-se que todos os municípios estão habilitados, e em sua grande maioria no nível básico de gestão. Chama a atenção o fato de que os municípios de pequeno porte I apresentem os maiores níveis de gestão inicial, que acarreta menor independência na aplicação dos recursos e capacidade estatal. Do mesmo modo a não existência de municípios de pequeno porte I, em níveis de gestão plena se explica pela falta de estrutura institucional de assistência social e de serviços necessários à habilitação na gestão plena.

Outra variável importante a ser destacada, é a estrutura e a conseqüente posição de escalão ocupado pelo Órgão Gestor da Assistência Social nos municípios, uma vez que, pode este propiciar uma análise do *Lócus* habitado pela Assistência Social nas gestões municipais, sobretudo, por que pode expressar concepções históricas sobre esta política.

A tabela 15 apresenta os dados em relação ao escalão do órgão Gestor da Assistência Social nos municípios da região de estudo. Nesta referida tabela visualiza-se que quando decrescemos o nível populacional, aumenta-se o percentual de municípios com o órgão gestor da assistência social no segundo escalão de governo, que via de regra, possibilita uma menor autonomia no comando da política, uma vez que este departamento se torna vinculado a uma chefia imediata.

Tabela 15 - Denominação do Órgão Gestor por porte Municipal-2006

	DENOMINAÇÃO DO ÓRGÃO GESTOR		
Porte dos Municípios	**Departamento**	**Secretaria**	**Total**
Pequeno I	35,50%	64,50%	100,00%
Pequeno II	18,20%	81,80%	100,00%
Médio/grande	10%	90%	100,00%
Total	31,30%	68,70%	100,00%

Fonte: Diagnóstico socioassistencial Unimontes/Sedese 2006 .

De acordo com os dados coletados pela Unimontes/Sedese em 2006, nos municípios de pequeno porte I, 35,50% apresentam o responsável pela gestão da assistência social no segundo escalão de governo, enquanto nos municípios de pequeno porte II este valor é de 18,20%, já nos municípios de médio/grande este valor é de

Um dos principais determinantes na configuração da política de assistência social, é indiscutivelmente sua definição orçamentária[45], em que se têm delimitados, os recursos inerentes a aplicação e sistematização da política em nível municipal. Não obstante, na tabela 16, visualiza-se de forma agrupada os percentuais aplicados em Assistência Social nos municípios.

Tabela-16 Investimento orçamentário na Função Assistência Social - 2006

Porte do Município	**Investimento Orçamentário.**			
	(%)	**Valor (R$)**	**R$/Habitante**	**R$/Pobres**
Pequeno I	4	15.994.607	29,56	84,93
Pequeno II	3,52	8.892.881	18,35	56,96
Médio/Grande	2,17	9.385.900	15,60	63,41
Norte de MG	3,17	34.363.388	21,05	62,34

Fonte: MUNIC/IBGE 2006.

Diante dos dados dispostos na tabela, vê-se que o nível de investimento orçamentário municipal com recursos próprios em assistência social nos municípios gira em torno de 3,17% tomando-se o nível regional. Por sua vez, nos municípios de pequeno porte I temos os níveis mais elevados percentualmente, com a média de 4%, enquanto os municípios de pequeno porte II investem em média 3,52%, já os

[45] Neste ponto visualiza-se a marginalidade da Assistência Social no escopo da Seguridade Social brasileira. Em âmbito federal por exemplo, de acordo com Castro (2008), no ano de 2005 o gasto social federal concentrava 51% na Previdência Social, 14% na Saúde e 6% na Assistência Social.

municípios de médio e grande porte na região investem 2,17% do orçamento na função assistência social.

Quando nos voltamos aos valores *per* capita em relação ao total de habitantes, novamente os maiores valores se encontram - na média - nos municípios de pequeno porte I, seguidos pelos municípios de pequeno porte II e municípios enquadrados como médio/grande, enquanto que o valor per capita regional somente é inferior aos municípios de pequeno porte I, uma vez que os valores regionais são de 21,05 R$ por habitante.

Por sua vez, ao decompor os valores orçamentários em relação a quantidade de pessoas pobres nos municípios, os municípios de pequeno porte I novamente se encontram com o maior valor investido por pessoa pobre, porém, os municípios de médio/grande porte apresentam maiores valores em comparação com os de pequeno porte II, e apresentam valor per capita acima da média do norte de Minas Gerais como um todo, ou seja, nos municípios de médio/grande porte o valor per capita em relação as pessoas pobres é de 63,41R$, enquanto no Norte de Minas Gerais o valor é de 62,34R$.

Diante destes dados explicitados no decorrer deste capitulo, configura-se um quadro em que indubitavelmente se demarcam avanços na gestão da assistência social, porém estes avanços não são capazes de romper de forma aprofundada com a trajetória histórica da assistência social no norte de minas. Esta dinâmica se intensifica quando decrescemos o porte populacional dos municípios.

Haja vista tais características faz-se necessário avançarmos não só nos níveis de habilitação, orçamento e planejamento das ações da assistência social, mas ter como objetivo alterar as condições de vida dos cidadãos, através de serviços e benefícios sociais, que garantam a desmercadorização das relações sociais e ampliam espectro de escolhas que as pessoas desfrutam, assim como suas capacidades individuais e coletivas.

Considerações Finais

Buscar a reflexão sobre a institucionalidade da gestão da assistência social, sob o âmbito do SUAS é mergulhar em um campo de trajetórias políticas marcadas por momentos de rupturas e continuidades. Durante o desenrolar desta pesquisa que aqui se apresenta – e o consequente aprofundamento com a realidade dos municípios da região estudada – possibilitou um maior domínio do tema e o desafio teórico em sistematizar o caminho a ser percorrido.

No desenvolvimento do trabalho, ao escolher o título: "Mudanças Institucionais na Política de Assistência Social: a implantação do SUAS no Norte de Minas Gerais." , demonstra que este estudo encontrou, em contato com os dados coletados, movimentos marcados de rupturas e continuidades, inovações institucionais e tensões estatais na articulação da PNAS em nível municipal. Deste modo, ao adotar o método histórico e comparativo, visualizou-se diversas temporalidades na configuração da trajetória da assistência social na região, uma vez que, os movimentos de ruptura e continuidades são expressões desse mesmo processo e histórico e da sociedade.

Mesmo com todos os limites deste trabalho, arrisca-se a apontar determinadas considerações visualizadas a partir da pesquisa documental, bibliográfica e de dados secundários sobre a região Norte de Minas Gerais e a implantação do SUAS nos seus municípios. As considerações aqui apresentadas se dividem em quatro *pontos gerais* advindos da sistematização teórica do estudo, e *oito pontos* destacados especificamente sobre a dinâmica institucional e o SUAS no Norte de Minas Gerais.

Primeiramente, parte-se da convergência e complementaridade dos processos de desenvolvimento social e a configuração dos sistemas de proteção social. O desenvolvimento entendido na perspectiva de Sen (2000), - superando as diversas formas reducionistas delimitadas sobre esse processo – considera este como a expansão das liberdades e capacidades humanas. Os sistemas de proteção social – em suas diversas tipologias sintetizadas no trabalho – são condições indispensáveis para operacionalizar as diversas liberdades instrumentais que constituem o desenvolvimento, perpassando a intervenção do Estado, sobretudo com vistas a garantia e acesso aos direitos sociais de caráter desmercantilizador. Dessa forma, a proteção social e desenvolvimento social, embora não sejam sinônimos se reforçam, e neste escopo a assistência social apresenta posição estratégica no combate às desigualdades.

Quadro 2 – Predominância das Políticas Sociais Brasileiras em relação as principais Tipologias.

POLÍTICAS SOCIAIS BRASILEIRAS	
AUTOR	**TIPOLOGIA**
ESPING-ANDERSEN	Conservador/corporativo
FRANZONI	Estatal Protecionista
PERREIRA	Misto
MESA-LAGO	Pioneiro
CEPAL	Gasto Superior
FILGUEIRAS	Regime Dual.

Fonte: Andrade, F.F(elaboração própria)

De acordo com a síntese sobre as principais tipologias em relação ao estudo dos sistemas de proteção social, o sistema brasileiro de proteção social se configura de acordo com a sistematização feita no quadro 2 acima. Visualiza-se que o sistema brasileiro de acordo com as características elencadas pelos autores estudados, poderia ser sintetizado como *Estatal Subsidiário Seletivo*, pois apresenta forte presença do Estado, mas com características subsidiárias, e, sobretudo, extremamente seletivo e focalizado nos programas sociais.

Um segundo ponto de destaque, a especificidade da Assistência Social na trajetória das políticas sociais brasileiras, coloca a referida política pública em posição marginal, sobretudo, quando se compara historicamente a mesma com o escopo das áreas de saúde e previdência social. Em sua gênese a assistência social se consolidou no seio da doutrina social da Igreja Católica, identificada com o patrimonialismo e forte carga moralista. Portanto, tem-se uma trajetória vinculada ao negativo e a desqualificação, fundamentada na idéia de Cidadania Invertida, na qual o cidadão tem que comprovar que não tem acesso aos direitos sociais para ser atendido pelo conteúdo da assistência social.

No momento de redemocratização do sistema político brasileiro surge a oportunidade de se afirmar a assistência social enquanto direito de cidadania, consagrada na Constituição Federal de 1988. Mesmo com tal inovação, o conteúdo normativo da assistência social – regulamentado na LOAS – apresenta algumas continuidades com padrão subalterno como por exemplo o rebaixamento da linha de pobreza a níveis muito baixos.

Ainda que o marco legal da assistência social tenha expressado debilidades, sua operacionalização no âmbito da Política Nacional de Assistência Social apresenta importantes inovações, e indubitavelmente, apresenta também "tensões" na sua mediação com a prática operacional desta política. Dentre as inovações destacam-se a descentralização político-administrativa, a territorialização, o sistema de informações e a matricialidade sócio-familiar. Dentre estas, a matricialidade sócio-familiar, descentralização político-administrativa e a territorialização, estão em momento de afirmação, que perpassa pela mediação gestão municipal que é a responsável pela sua operacionalização.

Um terceiro ponto, a aproximação com a formação sócio-histórica do Norte de Minas Gerais revela, de acordo com a bibliografia consultada, que a trajetória econômica, política e social da região se desenrolou sob diversos aspectos e influências em diferentes momentos históricos.

A ocupação do território se deu sob a conformação de três grupos fundamentais: Europeus; Índios e Negros Africanos trazidos como escravos. Nota-se, portanto, que a dinâmica regional se afirma pela presença de lógicas de organização distintas e multifacetadas, configurando um sistema complexo e heterogêneo, haja vista, a presença de comunidades tradicionais como os indígenas e quilombolas.

Sob o ponto de vista econômico, a atividade regional se estruturou em quatro eixos: Pecuária; agricultura de subsistência; cultivo do algodão e extração da borracha. Esses eixos se configuraram ligados a ciclos econômicos nacionais, tais como, a borracha e cultivo do algodão. As características econômicas regionais, de acordo com Rodrigues (2000), permaneceram inalteradas em grande medida até meados da década de 1960 e início da década posterior. A alteração fundamental se operacionaliza pela entrada de agências governamentais na dinamização e modernização da economia regional, destacando-se a CODEVASF e SUDENE.

A formação política regional é, não raras vezes, identificada com as características do fenômeno do coronelismo, que permeou a política brasileira fundamentalmente até a década de 1930. Embora não se negue a influência do coronelismo na região, este conceito tem sido utilizado de maneira anacrônica para caracterizar processos contemporâneos ligados a políticas sociais da região.

Para se analisar a atual configuração das políticas sociais presentes na região na região, torna-se necessário o debate sobre o clientelismo. Mesmo que este conceito advenha de uma ramificação do coronelismo, ele possibilita uma melhor análise do

escamoteamento do espaço público e a metamorfose dos direitos sociais em favor, mediado por diversos atores, sobretudo, as burocracias estatais.

Quarto ponto, as características sociais da região nos mostram um quadro em que os indicadores sociais norte mineiros se situam abaixo da média das demais regiões do estado de Minas Gerais, - excetuando-se em alguns indicadores o vale do Jequitinhonha – assim como da média do estado como um todo.

A dinâmica populacional nos mostra que a grande maioria dos municípios é de pequeno porte com baixa urbanização. Porém, ocorre uma grande concentração populacional nos municípios de médio/grande porte. Nota-se também na região pesquisada um decréscimo da população rural e o aumento da população urbana. Corroborando a este fato, visualiza-se a mudança da conformação do PIB regional com o aumento percentual das atividades industriais e de serviços, e a queda da participação de segmentos que compõem o PIB agropecuário.

Em relação a aspectos específicos da mudança institucional da assistência social no Norte de Minas e a implementação do SUAS destaca-se:

1- As condições sociais dos municípios revelam que os municípios de pequeno porte I e pequeno porte II apresentam maiores índices de pobreza, com a maioria dos municípios de pequeno porte I com índices de pobreza acima da média da região, haja vista as diferenças entre média e mediana, sendo a mediana com valores mais altos, o que indica que mais da metade dos municípios estão acima da média de pobreza.

2- Outro fator a ser destacado é a extrema importância dos programas de transferência direta de renda nos municípios da região. Na comparação dos dois principais programas de transferência de renda direta do país, visualiza-se que o Programa Bolsa Família (PBF) impacta mais os municípios de pequeno porte I, enquanto o Beneficio de Prestação Continuada (BPC) é mais presente em municípios de pequeno porte II e médio/grande.

3- A importância da administração pública aumenta com o decréscimo populacional, uma vez que, nos municípios classificados como de pequeno porte I os serviços da administração pública correspondem a 34% do PIB dos municípios, enquanto nos municípios de médio/grande porte o valor é de 16%. Mostra-se, portanto a importância das ações públicas nas condições de vida das pessoas, sobretudo nos menores municípios.

4- Os indicadores sintéticos analisados – IDF, GINI e IDH – confirmam a tendência de decréscimo dos índices com a diminuição do porte populacional. Quando se analisam os sub-índices do IDH e do IDF depreende-se que os piores desempenhos dos municípios se concentram no *IDH-Renda e IDF – Acesso ao Trabalho*, o que revela a fragilidade das estruturas econômicas locais, sua dificuldade em possibilitar o acesso aos serviços de fortalecimento e incremento ao capital humano, como acesso ao conhecimento, ao trabalho, e por conseqüência, uma maior dificuldade de disponibilidade de recursos, dificultando a dinamização das "capacidades" e "intitulamentos".

5- No que toca a habilitação ao SUAS, destaca-se o fato positivo de todos os municípios da região estarem habilitados ao sistema, embora os níveis de habilitação sejam menores nos municípios de pequeno porte I, – devido a inexistência de aparelhos e oferta de serviços para o incremento de tal habilitação – sejam menores do que nos municípios de pequeno porte II e Médio/Grande porte.

6- Quanto ao escalão ocupado pelos órgãos gestores da assistência social nos municípios, - tendência que pode demonstrar o grau de autonomia da condução da referida política pública – a maioria dos municípios possui secretarias ligadas a gestão da assistência social, embora ainda exista boa parte dos municípios, sobretudo os de pequeno porte I com órgãos gestores no segundo escalão, que demonstra menor autonomia na condução da política de assistência social.

7- Embora apresente as características estruturais descritas acima, os municípios de pequeno porte I investem mais recursos do orçamento municipal do que os municípios de pequeno porte II e Médio/grande porte. Este fato se mantém inalterado tanto em percentual do orçamento quanto valores per capita. Destaca-se que é necessário se avançar sobre o conteúdo dos gastos dos municípios, analisando seu conteúdo e qualidade, objetivo que escapa aos limites do trabalho aqui apresentado.

8- A implementação do SUAS pressupõe uma redefinição das relações no pacto federativo, sobretudo no que diz respeito as responsabilidades e atribuições dos municípios. Ressalta-se que além da descentralização de atribuições e responsabilidades deve ocorrer também a descentralização da capacidade técnica e orçamentária, para que realmente os municípios possam em sua particularidade empreender a política de Assistência Social.

Deste modo, entre os desafios postos a configuração do SUAS na região está a superação da trajetória de dependência ligada a nossa formação sócio-histórica, e

a delimitação das transformações ocorridas nas ultimas décadas, levando-se em conta as diferenças territoriais entre os municípios e os seus diversos portes, assim como, as diferenças rural/urbano, em uma região formada basicamente por municípios de pequeno porte, mas, com o aumento considerável de população urbana.

Como últimas considerações, vale ressaltar que apesar do pouco acúmulo teórico e prático sobre a perspectiva do SUAS, – devido a sua brevidade – este não é apenas um instrumento gerencial, mas sobretudo um instrumento político, que expressa um campo de lutas e contradições inerentes a política de Assistência Social em nosso país, que busca se assentar na concretização e ampliação da proteção social não contributiva no campo socioassistencial, e só se efetivará com a inequívoca responsabilidade e capacidade estatal na provisão e condução desta política.

Referências Bibliográficas:

ALAYON, Norberto. **Assistência e Assistencialismo:** controle dos pobres ou erradicação da pobreza? São Paulo: Cortez, 1995.

ANDRADE, F. Considerações sobre a perspectiva territorial na política pública de Assistência Social no Brasil. **Revista Urutágua**, Brasil, 0 mai. 2009. Disponível em: <http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/Urutagua/article/view/6321/4048>. Acesso em: 13 out. 2009.

ARRETCHE, Marta. Emergência e desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas. IN**: BIB** nº. 39**,** Rio de janeiro, 1995, p.03-40.

ARTIGAS, Carmen. **Una mirada a la proteccion social desde los derechos humanos y otros contextos internacionales**. Serie políticas sociales nº 110. Santiago: Nações Unidas/Cepal, 2005.

BAJOIT, Guy. Olhares sociológicos, rostos da pobreza e concepções de trabalho social. In: BALSA, Cassimiro; BONETI, Lindomar; SOULET, Marc-Henry. (Orgs). **Conceitos e dimensões da pobreza e da exclusão social:** uma abordagem transnacional. Ijuí: Ed. Unijuí, 2006. p. 91-102.

BARROS, P. A.; CARVALHO, M., FRANCO, S. **Índice de desenvolvimento da família (IDF).** IPEA: Rio de Janeiro, 2003. (Texto para discussão N0 986).

BEHRING, Elaine R. & BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social:** fundamentos e historia. São Paulo: Cortez, 2006.

BERETTA, Regina Célia de S. & MARTINS, Lilia C. O. Estado, municipalização e gestão municipal. *In*: **revista serviço social e sociedade.** São Paulo, nº. 77**.** Março 2004. (pp.63-77)

BORÓN, A. A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Orgs.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995

BOSCHI, Renato; DINIZ, Eli. **A difícil rota do desenvolvimento:** empresários e a agenda pós-neoliberal. Belo Horizonte: Ed. UFMG/ Rio de Janeiro: Iuperj, 2007.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Norma Operacional Básica NOB/SUAS.** Brasília, 2005.

CARDOSO, Fernando H. **As idéias e seu lugar:** ensaios sobre as teorias do desenvolvimento. Cadernos Cebrap nº 33. Petrópolis: Vozes, 1980.

CARDOSO, José M. O Norte de Minas Gerais: Um Estudo de suas Transformações Espaciais. *In:* OLIVEIRA, Marcos F. & RODRIGUES, Luciene (orgs.). A **Formação econômica do norte de Minas.** Montes Claros: Ed. Unimontes, 2000.

CARDOSO JR, J. Celso & JACCOUD, Luciana. Políticas Sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. *In*: JACCOUD, Luciana. (Orgs) **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo.** Brasília: IPEA, 2005.

CARNOY, Martin. **Estado e Teoria Política.** Campinas: Papirus, 1994.

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual. Dados, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 1997. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52581997000200003&script=sci_arttext

CARVALHO, Raúl.; IAMAMOTO, Marilda V. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil.** São Paulo: Cortez/Celats, 1985.

CASTRO, Jorge A. de Política Social: Alguns aspectos relevantes para discussão. *In:* **ENAP: Curso de Formação de Multiplicadores**. Volume I. Brasília, 2007.

CASTEL, Robert. **As Metamorfoses da Questão Social:** uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, 1998.

COHN, Amélia; DRAIBE Sônia; KARSCH, Úrsula. **Desafios atuais para a assistência social***: a busca de alternativas*. São Paulo: FUNDAP, Mimeo, 1995

COSTA, João Batista A. Tomando alho por bugalhos: o decantado desenvolvimento do Norte de Minas. *In:* **Unimontes Científica. V 07 nº 02.** Dez, 2005. (pp. 47-62)

COUTO, Berenice R. O Sistema Único de Assistência Social: uma nova forma de gestão da assistência social. In**: ENAP: Curso de Formação de Multiplicadores**. Volume I. Brasília, 2007. pp. 2-31.

DI GIOVANNI, Geraldo. Sistemas de proteção social: uma introdução conceitual. In: OLIVEIRA, Marco A. de. (org.) **Reforma do Estado e Políticas de Emprego no Brasil.** Campinas-SP: Unicamp-IE, 1998. p. 09-30.

DRAIBE, Sonia**.** Brasil : o sistema de proteção social e suas transformações recentes. Santiago do Chile: Cepal, **Série Reformas de Políticas Públicas**, nº 14, 1993.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare state. *In*: **Lua Nova.** Rio de Janeiro, nº. 24, 1991.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. Los fundamentos sociales de las economias pos-industriales. Barcelona: Ariel, 2000.

EUZÉBY, Alain. Proteção Social, pilar da Justiça Social. In: SPOSATI, Aldaíza (Org) **Proteção Social de Cidadania:** Inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal. São Paulo: Cortez, 2004.

FALEIROS, Vicente de P. **A Política social do Estado capitalista**. 8ª Ed. São Paulo: Cortez, 2000.

FARIA, Carlos A. P. Uma genealogia das teorias e modelos do Estado de Bem-Estar-Social. *IN*: DELGADO, Maurício Godinho; PORTO, Lorena Vasconcelos (Orgs.) **O Estado de bem estar no Século XXI.** São Paulo: LTr, 2007.

FIORI, José L. (Org) **Estados e Moedas no desenvolvimento das nações.** 3ª Ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

FIORI, José L. **Em busca do dissenso perdido:** Ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado. Rio de janeiro: Insight, 1995.

FIORI, José L. **Estado do Bem Estar social:** padrões e crises. Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo. 1998. Disponível em <www.iea.usp.br/artigos> acesso em 14/10/2006.

FLEURY, Sônia. Modelos de Proteccion Social. *In:* **Diseño y gerencia de políticas y programas sociales.** Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), 2002.

FONSECA, Ana M. da **Família e Política de Renda Mínima.** São Paulo: Cortez, 2001.

FRANZONI, Juliana Martinez. Regímenes de Bienestar en América Latina**.** *In:* **Documento de Trabajo nº 11.** Madri: Fundacion Carolina, 2007.

FURTADO, Celso. **Pequena Introdução ao Desenvolvimento**: um enfoque interdisciplinar. 2ª Ed. São Paulo: Ed. Nacional, 1981.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil.** 32ª Ed. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 2005.

GODBOUT, Jacques T. **O Espírito da Dádiva.** Rio de Janeiro: FGV, 1999.

HALL, Petter; TAYLOR, Rosemary C. As três versões do neo-institucionalismo. *In:* **Lua Nova nº 58,** 2003. (193-223).

HESPANHA, Pedro. Mal-estar e Risco social num mundo globalizado novos problemas e novos desafios para a teoria social. *In*: SANTOS, Boaventura. **Globalização: fatalidade ou utopia?** Porto: Afrontamento (no prelo)

IAMAMOTO, M e CARVALHO, R. **Relações sociais e serviço social no Brasil***:* esboço de uma interpretação histórico-metodológica. São Paulo: Cortez-CELATS, 1985

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Pnad 2006:** primeiras análises. Brasília/Rio de Janeiro: IPEA, 2006.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Políticas Sociais Acompanhamento e Análise**, 1995-2005 – Edição Especial, Brasília, Caderno 13, 2007b.

KOGA, Dirce. Cidades entre territórios de vida e territórios vividos. In: **Serviço Social e Sociedade.** Nº 72. São Paulo: Cortez, 2002 (pp.22-52).

LAURELL, Asa C. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. *In:* LAURELL, Asa C. (org.). **Estado e Políticas Sociais no Neoliberalismo.** São Paulo: Cortez, 2004, p.151-178.

LEAL, Victor N. **Coronelismo, enxada e voto:** o município e o regime representativo no Brasil**.** 2ª Ed. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1978.

LESSA, Simone N. (org.) **Mesonorte:** diagnóstico para a agenda de desenvolvimento integrado e sustentável da Mesorregião do Norte de Minas. Montes Claros: Ed. Unimontes, 2007.

LOPES, O Tempo do SUAS. **Revista Serviço Social e Sociedade,** São Paulo, número especial, 2006. (pp.76-95)

MERRIEN, Fançois-Xavier. Os Estados-Providência e o Futuro – uma releitura crítica de pesquisas recentes. In: CARVALHO, Denise de; BICALHO, Nair; DEMO, Pedro (Org.). **Novos Paradigmas da política social**. Brasília: UNB, 2002. p. 51-90.

MESTRINER, Maria L. **O Estado entre a Filantropia e Assistência Social.** São Paulo: Cortez, 2001.

MUNIZ, Egli. **Os Serviços de Proteção Social:** um estudo comparado entre Brasil e Porugal. São Paulo: Cortez, 2007.

OFFE, Claus. **Problemas Estruturais do Estado Capitalista.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, Marcos F. & RODRIGUES, Luciene (orgs.). **A Formação econômica do norte de Minas.** Montes Claros: Ed. Unimontes, 2000.

PEREIRA, Potyara A. P., A Política Social no Contexto da Seguridade Social e do Welfare State: a particularidade da Assistência Social. *In:* **Serviço Social e Sociedade** nº56, São Paulo, Cortez, 1998.

PEREIRA, Potyara A. **Necessidades Humanas:** subsídios a critica dos mínimos sociais. São Paulo: Cortez, 2006a.

PEREIRA, Potyara A. P. Mudanças Estruturais, política social e papel da família: crítica ao pluralismo de bem-estar. *In:* SALES, Mione A. ; MATOS, Maurílio; LEAL, Maria C. (orgs) **Política Social, Família e Juventude:** uma questão de direitos**.** 2ª Ed. São Paulo: Cortez, 2006b.

PEREIRA, Potyara A. P. Sobre a Política de Assistência Social no Brasil *In:* PEREIRA, Potyara A. P; BRAVO, Maria I. S. (orgs) **Política Social e Democracia.** 3ª Ed. São Paulo: Cortez, 2007.

PEREIRA, Laurindo Mekie. **A Cidade do Favor:** Montes Claros em meados do século XX. Montes Claros, Ed. Unimontes, 2002.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social:** caminhos de construção democrática. São Paulo: Cortez, 2000.

RAICHELIS, Raquel (coord.). SUAS: Configurando os eixos de mudança. *In:* **Caderno 1-SUAS**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social, 2007.

RODRIGUES, Luciene. A formação econômica do norte de minas e o período recente. *In*: OLIVEIRA, Marcos F. & RODRIGUES, Luciene (orgs.) **A Formação econômica do norte de Minas.** Montes Claros: Ed. Unimontes, 2000.

SANTOS, Wanderlei G. **Cidadania e Justiça Social.** Rio de Janeiro: Campus, 1979

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade.** São Paulo, Cia. das Letras, 2000.

SOUZA, Maria de F. **Implementação municipal do SUAS- Sistema Único da Assistência Social:**balanço das condições de gestão da Assistência Social em municípios do Vale do Paraíba – São Paulo. 2006. (Programa de estudos Pós-graduados em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2006. Disponível em: <www.dominiopublico.com.br> Acesso em: 17/07/2007.

SPOSATI, Aldaíza. Desafios para fazer avançar a política de assistência social no Brasil. *In*: **Revista Serviço Social e Sociedade,** São Paulo, nº. 68, 2001.(pp.54-82)

SPOSATI, Aldaíza. Modelo de Proteção Social Não Contributiva: Concepções Fundantes. In**: ENAP: Curso de Formação de Multiplicadores**. Volume I. Brasília, 2007. p. 2-31.

SPOSATI, Aldaíza. O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social. **Revista Serviço Social e Sociedade,** São Paulo, número especial, 2006. (pp.96-122)

STEIN, Rosa H. A descentralização como instrumento de ação política e suas controvérsias. In: **Serviço Social e Sociedade.** São Paulo, nº. 54, 1997. (pp.75-94).

TAPAJÓS, Luziele. Gestão da Informação no SUAS. **Revista Serviço Social e Sociedade,** São Paulo, número especial, 2006. (pp.178-201)

TEIXEIRA, Sonia M. F. Assistência na Previdência Social – uma política marginal. *In*: SPOSATI, Aldaíza; FALCÃO, Maria do C.; TEIXEIRA, Sonia M. F. **Os Direitos (dos desassistidos) Sociais.** São Paulo: Cortez, 1995.

VEIGA, José E. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do Século XXI.** 2ª Ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.

VIANA, Ana Luiza & LEVCOVITZ, Eduardo. Proteção Social: introduzindo o debate. *In:* VIANA, Ana Luiza; ELIAS, Paulo; IBAÑEZ, Nelson. (Orgs.) **Proteção Social:** dilemas e desafios. São Paulo: Hucitec, 2005, p.15-57.

ZIMMERMANN, Clóvis; ANDRADE, Fabrício F. Proteção Social e o suas: análise de um sistema em construção. **Revista Emancipação v 8 (1).** Ponta Grossa, 2008. (pp. 65-78).

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