



Universidade de Brasília – UnB  
Instituto de Ciências Humanas – IH  
Departamento de Serviço Social – SER  
Programa de Pós-Graduação em Política Social

**Assistência social no contexto do pluralismo de bem-estar  
prevalência da proteção social plural ou mista, porém não pública**

Doutoranda: Maria José de Faria Viana  
Orientadora: Profa. Dra. Potyara A. P. Pereira

Brasília, 2007



Universidade de Brasília – UnB  
Instituto de Ciências Humanas – IH  
Departamento de Serviço Social – SER  
Programa de Pós-Graduação em Política Social

**Assistência social no contexto do pluralismo de bem-estar  
prevalência da proteção social plural ou mista, porém não pública**

MARIA JOSÉ DE FARIA VIANA

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília, como requisito parcial para a obtenção do título de doutora em Política Social.

Orientadora: Profa. Dra. Potyara A. P. Pereira

Brasília, 2007



Universidade de Brasília – UnB  
Instituto de Ciências Humanas – IH  
Departamento de Serviço Social – SER  
Programa de Pós-Graduação em Política Social

TESE DE DOUTORADO

**Assistência social no contexto do pluralismo de bem-estar  
prevalência da proteção social plural ou mista, porém não pública**

Doutoranda: Maria José de Faria Viana

Orientadora: Profa. Dra. Potyara Amazoneida P. Pereira

Co-Orientador: Prof. Dr. Manuel Gomes Herrera

Banca Examinadora: Profa. Dra. Denise Birche Bomtempo (UnB)

Profa. Dra. Fernanda A. da Fonseca Sobral (UnB)

Profa. Dra. Potyara Amazoneida P. Pereira (UnB)

Profa. Dra. Rosa Helena Stein (UnB)

Profa. Dra. Sandra de Faria (UCG)

Suplente: Profa. Dra Marlene Teixeira (UnB)

Brasília, 2007



A Deus, por permitir-me chegar ao final dessa rica experiência mais enriquecida como pessoa e como profissional.

À memória de meus pais, Lydio e Lourdes, pela humildade e carinhosa lembrança.

Ao Hildo, pela presença solidária e amorosa e pelo estímulo constante no decorrer dessa caminhada.

A Mônica e Rogério, Eduardo e Débora, Vanessa e Wilson, *filhos* queridos, já adultos, que após dividirem espaço e tempo juntos, saíram em busca da construção de sua própria felicidade, confirmando Fernando Pessoa, para quem o *valor das relações humanas não está no tempo que elas duram, mas na intensidade em que acontecem*.

Aos queridos João Vitor, Pedro, Luis Eduardo e Maria Fernanda, adoráveis netos e neta (e aos demais netinhos e netinhas que, por certo, virão), por me permitirem nesse momento *reeditar o que tenho de melhor: meus melhores afetos, emoções e sentimentos*, e por me devolverem ao mundo mágico da infância, com suas fantasias, brincadeiras, verdades e pureza de sentimentos. Com eles reaprendi a brincar de esperança, de passado, de presente e de futuro, a falar a mais pura das linguagens: a indagação constante, a busca do novo, e, sobretudo, da Fé na vida e no ser humano.

Aos demais familiares e amigos, que se somaram comigo nessa caminhada, o carinho e o muito obrigado pelo respeito que demonstraram ao meu jeito de ser, de sonhar e de realizar meus projetos e escolhas pessoais e profissionais.

## AGRADECIMENTOS

À Profa. Dra. Potyara Amazoneida P. Pereira, pela orientação segura e competente, demonstrando notável lucidez, compromisso ético e respeito humano. O olhar atento a tudo, assumindo comigo todos os desafios inerentes à produção desta tese ganha significado nesse momento, em especial pela motivação para que eu realizasse o Estágio de Complementação de Estudos (CAPES/PDEE), na Espanha.

Às professoras, membros das duas bancas examinadoras (de qualificação e de defesa), Doutoradas Denise Bomtempo, Fernanda Sobral, Ivanete Boschetti, Maria Auxiliadora, Marlene Teixeira, Potyara A. P. Pereira, Rosa H. Stein e Sandra de Faria, pelas reflexões e sugestões feitas a esta tese.

Ao Programa de Pós-Graduação (Cursos de Doutorado e Mestrado em Política Social) do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília – SER/UnB, por intermédio de sua Coordenadora, Profa. Dra. Ivanete Boschetti, e a todo o corpo docente, em especial, aos professores das disciplinas cursadas, pelo compromisso demonstrado ao que fazem.

Aos colegas da primeira turma do curso de Doutorado em Política Social, do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília-SER/UnB, Paulo Quernes e Raquel Gomes M. Pires, pela especial convivência e pela descoberta, juntos, de como é árido (por vezes duro), mas extremamente gratificante, o caminho da ciência. Aos demais estudantes dos cursos de graduação, mestrado e doutorado do SER/UnB, o meu abraço na pessoa do colega Joselito Pacheco, pelas descobertas e fecundos debates na busca de superação dos desafios que se interpõem aos processos de construção do saber, de amadurecimento intelectual e, sobretudo, ao exercício da *alteridade*, como valor maior.

À Coordenação de Programas de Capacitação de Ensino Superior Ministério da Educação – CAPES/MEC, na pessoa de sua Coordenadora Geral, Profa. Dra. Maria Luiza Lombas, por seu empenho aos encaminhamentos para realização do Estágio de Doutorado na Espanha, pelo Programa de Desenvolvimento de Estágio no Exterior – PDEE, no período de junho de 2006 a outubro de 2006, realizado pela Faculdade de Ciência Política e Sociologia na cidade de Granada.

Ao Professor Doutor Manuel Herrera Gómez (co-orientador), professor e pesquisador na Faculdade de Ciência Política e Sociologia de Granada, meus

agradecimentos pela acolhida naquele país e pela vasta referência bibliográfica indicada para a pesquisa, o que muito contribuiu para qualificar a tese em sua fundamentação teórico-empírica.

À Universidade Católica de Goiás, nas pessoas do magnífico Reitor, Prof. Dr. Wolmir T. Amado, pelo apoio institucional na concessão e manutenção da Licença de Pós-Graduação e da Pró-Reitora de Extensão e Política Estudantil, Profa. Dra. Sandra de Faria, pela atitude ética e solidária e pela clareza de suas observações sobre este trabalho, assim como às colegas professoras Eleuza Bilemjian e Walderez L. Miguel, por se empenharem na defesa da realização do Estágio na Espanha, como complementação dos estudos dessa tese, ressaltando sua importância para a UCG e para o SER/NUPESC.

Aos professores, colegas docentes, alunos do curso de graduação e funcionários administrativos do Departamento de Serviço Social da UCG, representados nas pessoas das professoras Walderez Miguel, Sandra de Faria, Regina Sueli, Ângela de Matos Lacerda, Carmem Regina, Eleuza Bilemjian, Omarí Ludovico, Marilene A. Coelho, Darci, Terezinha Coelho, Maria Aparecida C.Vaz, Maria Conceição, Vera Lúcia e Lení, e dos funcionários Diana, Luiz Carlos, Raquel e Érica, os meus agradecimentos pela *torcida* e pelo apoio recebido.

Aos funcionários da secretaria do SER/UnB, nas pessoas de Domingas e Rafael, pelo respeito, apoio e atenção demonstrados durante o curso de doutorado.

Aos beneficiários da assistência social e dos programas de transferência de renda no Brasil e de renda mínima e/ou de inserção na Europa do Sul, os quais, apesar do precário reconhecimento de sua cidadania plena e pela ausência de vocalização, em face do silêncio a que estão submetidos pelas relações de poder e de classe, merecem o meu respeito.

À amiga e profissional Luzia, por assumir comigo mais esse desafio no aprendizado da relação *homem-máquina*, com destacada paciência e disponibilidade.

Às amigas e profissionais Izabel e Dona Maria, pelo compromisso que sempre demonstraram ao que fazem, os meus agradecimentos por terem contribuído com dedicação e trabalho durante esses anos, para a realização de projetos de estudo e de trabalho como este que nesse momento concluo.

À professora Darci Costa, pela revisão criteriosa e qualificada.

## RESUMO

Nesta tese, objetiva-se compreender a lógica do pensamento liberal em relação à assistência social no contexto do chamado pluralismo de bem-estar, difundido como uma modalidade de proteção social *plural ou mista, porém não pública*, em substituição às políticas do Estado do Bem-estar (Estado Social). Busca-se apreender as tendências em curso da assistência social por entender que a orientação neoliberal que rege essa política mudou substancialmente o seu significado e conteúdo, destituindo-a de sua dimensão pública e do seu *status* de cidadania. Apesar disso, a assistência social tornou-se uma questão central no debate sobre os sistemas de proteção social contemporâneos, em virtude da grande visibilidade que vem apresentando como resposta à insegurança social causada pelo domínio neoliberal, a partir dos anos 1970. A revalorização do voluntariado e do mercado, assim como a criação de redes de proteção social e de programas de renda mínima de inserção (RMI na Europa) e/ou de transferência de renda (Bolsa Família, no Brasil), surgem como alternativas à liderança do Estado no efetivo combate à pobreza ampliada, presente no mundo, em uma perspectiva focalizada e residual. Este estudo elegeu como unidade de análise empírica o Sul da Europa e o Brasil, como integrantes de um modelo latino de proteção social, cujas peculiaridades favorecem a realização do pluralismo de bem-estar de feição neoliberal. Entende-se a pobreza e a desigualdade social como fenômenos estruturais e de classe, que resultam de uma brutal concentração de renda e de riqueza que não é considerada pelo neoliberalismo. Nesse sentido, esta tese trata dos complexos processos de reestruturação das políticas sociais e de seus efeitos no contexto de expansão da ofensiva neoliberal, a saber: desmonte dos direitos de cidadania social, desestatização, desregulação econômica e social, mercantilização das políticas sociais, flexibilização das relações de trabalho, privatização do patrimônio público e de bens e serviços sociais. Depreende-se que tais processos têm produzido uma grande fratura social, fragilizando, ainda mais, nos contextos estudados (Europa do Sul e Brasil), a democracia e a cidadania. Têm provocado, ainda, disparidades sociais em benefício do crescimento econômico e do fortalecimento do grande capital. Por fim, tendo como horizonte os direitos sociais e a concepção de que a principal função das políticas sociais é a de concretizar esses direitos, compreende-se que a assistência social vem sendo usada de forma deturpada, porque essa modalidade de política social possui conotação ética e cívica que contra-indica o seu uso como mera reparação dos danos sociais criados pelo regime neoliberal, pois ela incorpora o conceito de democracia igualitária e se fundamenta em princípios universais e redistributivos.



## ABSTRACT

In this thesis we aim to understand the logic of the liberal thinking in relation with the social assistance in the context called welfare pluralism, disseminated as a way of *plural or mixed, but not public* social protection, in the place of policies of Welfare State (Social State). There is a big worry, in this social protection, with the current tendencies of social assistance to understand that the neoliberal orientation that rules this policy changes substantially its modern meanings and contents, being out of its public dimension and status of citizenship. In spite of this, the social assistance became a central point in the debate about the contemporary Systems of Social Protection because of the great visibility that has been shown as a response to the social insecurity caused by the liberal dominance, since the 1970's. The re-evaluation of the volunteers and the market, as well as the creation of the Nets of Social Protection and the Programs of Minimum Income for Insertion (MII/Europe) and / or the Income Transference (*Bolsa Família*/Brazil), come out as alternatives to the State leadership on the effective combat to the worldwide amplified poverty in a focused and residual perspective. This study elected, as empirical analysis unit, Brazil and the south of Europe as components of a Latin Model of social protection whose peculiarities favor the presence of pluralism in well-being of neoliberal characteristic; and it understands poverty and social inequality as structural and class phenomena that result from a enormous income and wealth concentration that is not taken into account by the neoliberalism. In this sense, this thesis deals with the complex processes of restructuration of the social policies and their effects in the context of expansion of the neoliberal offensive, as follows: the dismantling of the rights of citizenship, desestatization, economical and social deregulation, mercantilization of social policies, flexibilization of work relations, privatization of public patrimony, of goods and of social services. We understand that such processes have been producing a big social break, weakening, even more, in the studied contexts (Brazil and south of Europe), the democracy and citizenship. Such processes have also been causing social disparities in the alleged reason for economical growth and strengthening of the big capital. Finally, considering the social rights and the conception that the main function of the social policies is to characterize these rights, for this thesis the social assistance has been used in a mistaken way. This misconception happens because this modality of social policy has an ethical and civical meaning that counter-indicates its usage as a mere repair of social damages created by the neoliberal regime because it in bodies the concept of egalitarian democracy and is founded in universal and distributive principles.

## RÉSUMÉ

Le but de la présente thèse est de comprendre la logique de la pensée libérale en ce qui concerne l'assistance sociale dans le contexte de ce qu'on appelle le pluralisme de bien-être, diffusé comme une modalité de protection sociale plurielle ou mixte mais non publique, en remplacement des politiques de l'État du bien-être (État social). Elle cherche à appréhender les tendances actuelles de l'assistance sociale, pour comprendre que l'orientation néo-libérale qui régit cette politique a changé substantiellement de sens et de contenu, lui enlevant sa dimension publique et son statut de citoyenneté. Malgré cela, l'assistance sociale est devenue une question centrale dans le débat sur les systèmes contemporains de protection sociale, en vertu de la grande visibilité qu'elle présente comme réponse à l'insécurité sociale provoquée par la domination néo-libérale à partir des années 1970. La revalorisation du bénévolat et du marché, tout comme la création de réseaux de protection sociale et de programmes de revenu minimum d'insertion (RMI en Europe) et/ou de transfert de revenu (Bourse Famille au Brésil) apparaissent comme des alternatives à la position dominante de l'État dans le combat effectif contre la pauvreté élargie présente dans le monde, dans une perspective focalisée et résiduelle. La présente étude a choisi comme unité d'analyse empirique l'Europe méridionale et le Brésil, en tant que faisant partie d'un modèle latin de protection sociale, dont les particularités favorisent la réalisation du pluralisme de bien-être de type néo-libéral. La pauvreté et l'inégalité sociale sont considérées comme des phénomènes structureaux et de classe, qui résultent d'une concentration brutale de revenus et de richesse qui n'est pas considérée par le néolibéralisme. Dans ce sens, la présente thèse aborde les processus complexes de restructuration des politiques sociales et leurs effets dans le contexte de l'expansion de l'offensive néo-libérale, c'est-à-dire le démantèlement des droits de citoyenneté sociale, la désétatisation, la dérégulation économique et sociale, la commercialisation des politiques sociales, la flexibilisation des relations de travail, la privatisation du patrimoine public et des biens et services sociaux. La conclusion est que de pareils processus ont produit une grande fracture sociale, fragilisant encore davantage, dans les contextes étudiés (Europe méridionale et Brésil), la démocratie et la citoyenneté. Ils ont aussi provoqué des disparités sociales au bénéfice de la croissance économique et du renforcement du grand capital. Enfin, sur la toile de fond des droits sociaux et de la conception suivant laquelle la principale fonction des politiques sociales est de concrétiser ces droits, on comprend que l'assistance sociale est utilisée d'une manière perversée. Cette modalité de politique sociale possède une connotation éthique et civique incompatible avec son utilisation comme simple réparation des dommages sociaux créés par le régime néo-libéral, vu qu'elle incorpore le concept de démocratie égalitaire et se fonde sur des principes universels et de redistribution.

## SUMÁRIO

Resumo .....	vi
Abstract.....	vii
Résumé.....	viii
Lista de Quadros .....	xiii
Lista de Tabelas .....	xv
Lista de Figuras.....	xvii
Lista de Siglas.....	xviii

INTRODUÇÃO .....	21
------------------	----

Metodologia: método e procedimentos .....	33
---	----

### PRIMEIRA PARTE

#### CAPÍTULO I

#### REFERÊNCIAS TEÓRICAS E EXPLICITAÇÃO DAS CATEGORIAS DE

ANÁLISE .....	39
---------------	----

1.1 Sobre a relação substantiva entre Estado, sociedade e a categoria trabalho .....	39
--	----

1.2 Sobre a categoria contradição associada às leis do movimento: uma necessária recorrência à concepção marxista de Estado e sociedade .....	44
--	----

1.3 Sobre a política social: concepções, abordagens teóricas e ideologias .....	50
---	----

1.4 Sobre a cidadania, a democracia ampliada e a liberdade positiva.....	55
--	----

1.5 Sobre a justiça redistributiva e a equidade no contexto da democracia ampliada .....	57
--	----

1.6 Sobre a emancipação política e humana no marco do princípio da universalização de direitos .....	59
---	----

1.7 Sobre a focalização da política social.....	61
---	----

1.8 Sobre a assistência social na perspectiva neoliberal .....	64
--	----

1.9 Sobre a liberdade negativa e os direitos individuais (civis e políticos) defendidos pelos neoliberais .....	65
--	----

## CAPÍTULO II

### O ESTADO SOCIAL RUMO AO PLURALISMO DE BEM-ESTAR ..... 70

- 2.1 Traços do Estado Social no contexto europeu: das origens ao período após a Segunda Guerra Mundial ..... 70
- 2.2 Explicitação do padrão keynesiano beveridgiano de seguridade social: fundamentos da seguridade social após a Segunda Guerra Mundial ..... 81
- 2.3 Anos 1970: ocorrência de uma suposta *crise* do Estado Social ..... 89
- 2.4 Sobre desintegração do consenso após a Segunda Guerra Mundial: falência do modelo keynesiano-fordista e/ou uma reorientação neoliberal à direita? ..... 91

## CAPÍTULO III

### PLURALISMO DE BEM-ESTAR: ANTECEDENTES, CONSTITUIÇÃO E

### TENDÊNCIAS ..... 94

- 3.1 O pioneirismo da primeira proposta e sua capturação pela ofensiva neoliberal ..... 94
- 3.2 Neoliberalismo, pluralismo de bem-estar e emergência da chamada *sociedade de bem-estar* ..... 102
- 3.3 Limites do pluralismo assistencial na Europa do Sul e no Brasil: breves eferências aos programas de manutenção de renda e às redes de segurança social ..... 108

## CAPÍTULO IV

### CARACTERIZAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NA PERSPECTIVA

### PLURALISTA: CONCEPÇÃO, ESTRATÉGIAS E JUSTIFICATIVAS ..... 113

- 4.1 Componentes básicos do pluralismo de bem-estar: o setor oficial (Estado) e os setores não-oficiais: informal, voluntário, comercial ou mercantil ..... 113
  - 4.1.1 Características da proposta do pluralismo de bem-estar ..... 113
- 4.2 Setores *não-oficiais* ..... 117
  - 4.2.1 Setor informal ..... 117
  - 4.2.2 Setor voluntário ..... 118
  - 4.2.3 Setor mercantil ou comercial ..... 124
- 4.3 Nexo: assistência/gênero/família/mulher na visão neoliberal de bem-estar: um retorno ao conservadorismo ..... 128

4.4	O discurso justificador da <i>assistência comunitária e familiar</i> : reedição de práticas tuteladoras e assistencialistas .....	129
4.5	A centralidade do papel da mulher como <i>cuidadora social</i> : a feminização da provisão assistencial informal e voluntária .....	131

## SEGUNDA PARTE

### CAPÍTULO V

MODELO LATINO .....	138
---------------------	-----

5.1	Contextualização tipológica do modelo latino .....	138
5.2	Assistência social e o papel da família no modelo de proteção social brasileiro e no modelo latino da Europa do Sul: tendências, semelhanças e contrapontos.....	160
5.2.1	<i>Familismo e desfamiliarização</i> .....	161
5.2.2	O papel da família e da mulher no modelo de proteção social brasileiro .....	179
5.3	Características gerais, traços comuns e convergências latinas .....	183

### CAPÍTULO VI

A ASSISTÊNCIA SOCIAL NA EUROPA DO SUL E NO BRASIL: OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA, RENDA MÍNIMA E/OU DE INSERÇÃO SOCIAL (RMI) .....	192
---	-----

6.1	A emergência do debate .....	192
-----	------------------------------	-----

### CAPÍTULO VII

PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL E DE RENDA MÍNIMA DE INSERÇÃO (RMI) NA EUROPA DO SUL: UMA ESTRATÉGIA ASSISTENCIAL DE CUNHO NEOLIBERAL.....	219
--	-----

7.1	Concepção e distinções teórico-conceituais .....	219
7.2	Programas de renda mínima nos países da Europa do Sul: particularidades e primeiras experiências: <i>França</i> (1988), <i>Espanha</i> (1988-1992), <i>Portugal</i> (1997), <i>Itália</i> (1998) e <i>Grécia</i> .....	112
7.3	A experiência pioneira da França: o debate sobre a inserção profissional.....	115

7.4	A situação particular da Espanha na implementação de um modelo assistencial <i>latino e católico</i> : a atuação dos setores oficial (Estado e Comunidades Autônomas – CCAA), informal, voluntário (família e igreja) e comercial/mercantil.....	219
7.5	A experiência da Itália.....	242
7.6	A experiência de Portugal .....	245
7.7	A experiência da Grécia .....	248
7.8	Síntese das principais características das políticas de provisão social mínima nos países do Sul da Europa em uma perspectiva comparada .....	250
7.9	A experiência do Brasil com programas de transferência direta de renda mínima... ..	253
7.10	Configuração do principal programa de transferência de renda no Brasil – Bolsa Família.....	258
7.11	Programa Bolsa Família: estratégias, gasto social/financiamento, perspectivas e tendências .....	262

## CAPÍTULO VIII

ASSISTÊNCIA SOCIAL NA AMÉRICA LATINA E NO BRASIL: PROMESSA DE DEMOCRACIA E DE CIDADANIA INCONCLUSAS .....	269
---	-----

8.1	Implicações não-redistributivas do pluralismo de bem-estar .....	269
8.2	Brasil: uma realidade latina peculiar .....	274
8.3	Brasil: a experiência das políticas sociais brasileiras em dois períodos históricos: 1930-1988 e 1989-2001 .....	282
8.3.1	Características, particularidades e parâmetros organizadores.....	282
8.4	A adesão dos governos às orientações neoliberais tidas como plurais.....	283
8.5	As políticas sociais após a promulgação da Constituição Federal brasileira: avanços e retrocessos.....	295
8.6	A abordagem pluralista de bem-estar no Brasil: paradoxos e particularidades .....	299
8.7	Tendências em curso: proposta de um novo formato de política social brasileira sob o influxo do pluralismo de bem-estar .....	305
8.8	Balanco do padrão de bem-estar na Europa do Sul/Espanha e no Brasil.....	311

CONCLUSÃO .....	323
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	333

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Resumo das características dos seguros voluntários estabelecidos no período 1883-1915 .....	71
Quadro 2	Resumo das características dos seguros obrigatórios estabelecidos no período 1883-1915 .....	72
Quadro 3	Principias leis sobre seguros sociais, aprovadas desde 1941 até princípios de 1970, em onze países europeus .....	74
Quadro 4	Características dos regimes de bem-estar europeus .....	84
Quadro 5	Características das quatro instituições de bem-estar na perspectiva pluralista de Evers y Olk (1996) .....	106
Quadro 6	Oito maneiras diferentes de produção de cuidados.....	135
Quadro 7	Características dos diferentes regimes de bem-estar.....	144
Quadro 8	Traços e características gerais dos regimes de bem-estar europeus.....	146
Quadro 9	Tipologia de ambientes familiares (hogares) .....	148
Quadro 10	Tipologia dos estados de bem-estar segundo W. Korpi Y. G. Esping-Andersen (1984) – princípios e características básicas .....	151
Quadro 11	Regimes de bem-estar segundo a ênfase no emprego e na redistribuição social .....	156
Quadro 12	Características dos estados de bem-estar em relação ao papel da família, do mercado e do Estado .....	163
Quadro 13	Tipologia de associações familiares.....	170
Quadro 14	Espanha: renda mínima de inserção: subsidiariedade, complementariedade e incompatibilidades .....	194
Quadro 15	Espanha: renda mínima de inserção: grau de vinculação das medidas de inserção social com as prestações econômicas .....	196
Quadro 16	Estágios da transição demográfica e ênfase das políticas sociais .....	205
Quadro 17	Necessidades e carências básicas a atender .....	207
Quadro 18	Linha de indigência e linha de pobreza.....	207
Quadro 19	A inserção como processo individual e social (idosos incapacitados e família) .....	229

Quadro 20	Espanha: renda mínima de inserção: requisitos mais comuns exigidos aos beneficiários.....	232
Quadro 21	Intenções históricas de modernização na Espanha .....	237
Quadro 22	Alguns dos principais índices de preços e de custo de vida.....	254
Quadro 23	Critérios de elegibilidade e valores de benefícios para famílias integrantes do Programa Bolsa Família (PBF) .....	255
Quadro 24	Programa de transferência de renda - Fome Zero - relação de critério de acesso, condicionalidade e valor dos benefícios.....	259



## LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Porcentagens de trabalhadoras no conjunto da população feminina de 15-64 anos na União Européia-UE -1960-1995.....	133
Tabela 2	Evolução da tipologia familiar (aumento ou diminuição em %) – Espanha, 1970, 1981 e 1991 .....	172
Tabela 3	Tipologia de associações familiares.....	173
Tabela 4	Concentração de mulheres de 15 a 17 anos com filhos – 2000 .....	180
Tabela 5	Recursos para mulher – Comunidade Autônoma de Aragon - Espanha - 2004.....	185
Tabela 6	Chamadas ao telefone 24 horas do Instituto Aragonês da Mulher .....	188
Tabela 7	Alguns indicadores da situação social na Europa do Sul.....	192
Tabela 8	Europa do Sul: programas de rendas mínimas (2000) .....	193
Tabela 9	Prestações de mínimos para indivíduos e famílias (2002).....	194
Tabela 10	Europa do Sul: rendas – metas mensais disponíveis de famílias com assistência social, 1992 .....	197
Tabela 11	Gasto social total em porcentagem do PIB-1992.....	197
Tabela 12	Indicadores sociais de vários países ao final do século XX.....	204
Tabela 13	Distribuição territorial do gasto público na Espanha (%).....	225
Tabela 14	População total e população incapacitada espanhola maior de 65 anos (valores absolutos e % relativos) .....	230
Tabela 15	Espanha: orçamento de gastos da seguridade social para o ano 2005 –supressão do gasto da área 1- prestações econômicas .....	233
Tabela 16	Espanha: orçamento de gastos da seguridade social – supressão do crédito de pensões por classes e modalidades de pensão.....	234
Tabela 17	Espanha: pressupostos da seguridade social para o ano 2005 – agregado do sistema sínteses por entidades.....	235
Tabela 18	Espanha: programas com grupos de atenção primária(1) .....	236
Tabela 19	Espanha: programas com grupos de atenção primária(2) .....	236
Tabela 20	Recurso aragonês de inserção social em Aragón, ano 2004 – renda mínima .....	240
Tabela 21	Investimentos MDS – consolidado geral – resumo do país .....	263

Tabela 22	Relatório comparativo de políticas sociais – 2002 a 2005 (principais programas e ações).....	264
Tabela 23	Percentuais de crianças fora da escola de acordo com a classificação dos municípios – 2000.....	298
Tabela 24	População estrangeira na Comunidade Autônoma – CCAA de Aragón (CCAA) e Espanha .....	314
Tabela 25	Recursos para estrangeiros – Comunidade Autônoma de Aragón.....	314

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Triângulo de bem-estar 1 .....	98
Figura 2	Triângulo de bem-estar 2 .....	99
Figura 3	Triângulo de bem-estar 3 .....	99
Figura 4	Esquema teórico para a análise das associações familiares .....	164
Figura 5	Ano de constituição das associações familiares.....	170
Figura 6	Principal cuidador de pessoas idosas acima de 65 anos, com alguma incapacidade, por grupos de idade .....	175
Figura 7	Pessoas com alguma incapacidade que recebem ajuda de assistência pessoal e horas de dedicação à semana do cuidador.....	176
Figura 8	O papel da administração no financiamento e provisão dos cuidados de longa duração .....	178
Figura 9	Proporção de famílias com pessoas de referência do sexo feminino .....	179
Figura 10	Espanha: sistema de seguridade social 2005 – distribuição percentual do gasto da área 1: prestações econômicas .....	233
Figura 11	Espanha: sistema de seguridade social 2005 – distribuição percentual do gasto de pensões.....	234
Figura 12	BPC_ Pessoas beneficiadas .....	266
Figura 13	BPC_ Investimento anual .....	266
Figura 14	Pirâmide de população estrangeira. revisão do padrão municipal em 1º de janeiro de 2003.....	315

**LISTA DE SIGLAS**

ADH	Atlas de Desenvolvimento Humano
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Banco Mundial)
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BPC	Benefício de Prestação Continuada (LOAS)
CREA	Centro de Referência da Assistência Social
CadÚnico	Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CCAA	Comunidades Autônomas (Espanha)
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e Caribe
CLT	Consolidação das Leis de Trabalho
CNSS	Conselho Nacional de Serviço Social
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CGPBF	Conselho Gestor do Programa Bolsa Família (MDS)
CSIC	Conselho Superior de Investigação Científica (Espanha)
CE	Comissão Européia
CAPs	Caixas de Aposentadoria e Pensão
DRU	Desvinculação da Receita da União
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-econômicos
EU	União Européia
FIPE	Fundação Nacional de Pesquisas Econômicas
FINSOCIAL	Fundo Social de Investimento
FMI	Fundo Monetário Internacional
IESAM	Instituto de Estudos Sociais Avançados de Madri
IASS	Instituto Aragonês de Serviços Sociais (Governo de Aragón/Espanha)
IEIE	Instituto de Estudos da Integração Européia
INPC	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
IPH	Índice de Pobreza Humana (PNUD)
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
INAMPS	Instituto Nacional de Assistência Médica e Previdência Social
IAPAS	Instituto de Aposentadoria e Pensões da Assistência Social

ICV	Índice de Custo de Vida
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
LDO	Lei Diretrizes Orçamentárias
LOPS	Lei Orgânica da Previdência Social (1960)
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC	Ministério de Educação e Cultura
MTSS	Ministério de Trabalho e Seguridade Social (MTSS) (Espanha).
MTAS	Ministério de Trabalho e Assuntos Sociais (Espanha)
MPAS	Ministério de Previdência e Assistência Social (Brasil)
MPs	Medidas Provisórias
NOB	Norma Operacional Básica
NIS	Número de Identificação Social
OCDE	Organização Para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU	Organização das Nações Unidas
OSFL	Organizações Sem Fins Lucrativos
OIT	Organização Internacional do Trabalho
PED	Plano Estratégico de Desenvolvimento
PDEE	Programa de Desenvolvimento de Estágio no Exterior (CAPES)
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PBF	Programa Bolsa Família (MDS)
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (MDS)
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PIS/PASEP	Programas de Integração Social
RMG	Rendimento Mínimo Garantido (Europa do Sul)
RMI	Renda Mínima de Inserção (Europa do Sul): <i>Revenue Minimum d'Insertion (RMI, na França), Renta Mínima de Inserción (RMI, na Espanha), Reddito Mínimo di Inserimento (RMI, na Itália) e Renda Mínima de Inserção (RMI, em Portugal) Renda Mínima (RM, no Brasil_ Programas de Transferência de Renda).</i>
RB	Renda Básica
PIB	Produto Interno Bruto
SAS	Secretaria Nacional de Assistência Social (MTAS)
SUS	Sistema Único de Saúde
SUAS	Sistema Único de Assistência Social

SINE	Sistema Nacional de Emprego
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
UPC	Unidade de Políticas Comparadas (Espanha)

## INTRODUÇÃO

Analisa-se, nesta tese, uma modalidade de intervenção social denominada pluralismo de bem-estar, ou bem-estar misto (*welfare pluralism ou mix*)<sup>1</sup>, surgida na Europa, no final dos anos 1970, como alternativa ao padrão de bem-estar keynesiano/fordista/beveridgiano, que vigorou entre 1945 e 1975 nas sociedades capitalistas industrializadas do Ocidente. Nesta análise, privilegiam-se as implicações do pluralismo de bem-estar para a política de assistência social desenvolvida nos últimos trinta anos no mundo capitalista, incluindo o Brasil. Tendo em vista esse privilegiamento, parte-se da recente discussão sobre a *crise* do Estado Social<sup>2</sup> de estilo keynesiano/fordista/beveridgiano, a partir do final dos anos 1970, por entender que a identificação dos fatores que desencadearam a alegada *crise*, bem como das estratégias utilizadas para o seu enfrentamento ultrapassou os países capitalistas centrais, repercutindo no Brasil.

Entende-se que o debate sobre a expansão do pluralismo de bem-estar, em escala mundial, ganha relevância por reeditar-se com ele práticas assistenciais liberais e conservadoras que afrontam os direitos sociais dos cidadãos, conquistados no século XX. Nesse debate, faz-se necessário identificar com antecedência a relação entre Estado, sociedade (incluindo o mercado) e políticas de assistência social no âmbito de duas experiências divergentes de proteção social, quais sejam: a do Estado Social já mencionado, e a do pluralismo de bem-estar, de estilo pós-keynesiano/beveredigiano/fordista, contrapondo, criticamente, suas respectivas características *pública*, de um lado, e *plural ou mista*, de outro lado. A suposição implícita nessa confrontação é a de que, por se tratar de um fenômeno

---

<sup>1</sup> Em tese, o pluralismo de bem-estar ou bem-estar misto consiste em uma ação compartilhada entre as três esferas da sociedade moderna – *Estado, mercado e instituições não-governamentais e não-mercantis* da sociedade. No pluralismo neoliberal, são estabelecidas uma divisão de responsabilidades nas esferas do bem-estar e uma redistribuição de funções entre essas três esferas, com ênfase ao papel da sociedade civil, já que o mercado não tem vocação social, e o Estado é destituído de seu papel de provedor e de regulador das relações sociais.

<sup>2</sup> O termo *Estado social*, utilizado neste estudo, constitui sinônimo do Estado de Bem-estar estabelecido após a Segunda Guerra Mundial que, na língua inglesa, é denominado *Welfare State*. Dentre as diferentes denominações do Estado de Bem-estar destacam-se três: *Welfare State* (na língua inglesa); Estado de Providência (na língua francesa e no português de Portugal) e Estado Social (na língua alemã). Nesta tese, para evitar repetições semânticas, ora é usado o termo Estado Social, ora Estado de Bem-estar.

mundial, antigo e ubíquo, a assistência social de natureza pública, associada ao Estado Social, agora subestimado, requer tematizações científicas.

O recorte temporal dessa confrontação privilegia dois períodos históricos: o primeiro situa-se dos anos 1940 aos 1970, quando o Estado Social se consolidou na Inglaterra com o nome de *Welfare State*, e como a primeira experiência de seguridade social desatrelada, em parte, do mercado. O outro refere-se ao período entre os anos 1970 até os dias atuais, quando esse modelo de Estado foi perdendo a sua natureza pública e sua relativa autonomia da lógica mercantil.

Entende-se também como relevante nesta análise a explicitação de categorias-chave que demandam aprofundamento teórico por estarem presentes no debate contemporâneo da assistência social, como *relação entre Estado e sociedade, política social no contexto da política pública* (abarcando a questão da *pobreza* e da *desigualdade*), e *direitos sociais*, associados à categoria *trabalho*. Vale ainda destacar o tratamento dessas categorias em países<sup>3</sup> com particularidades latinas no contexto europeu – que, com o Brasil, constituíram unidades de análise desta tese – os quais, parafraseando Abrahamson (1992), pautam-se por um *modelo latino*, de fraca institucionalidade no campo do bem-estar social.

A análise do modelo latino que se efetuou para detectar a influência do pluralismo de bem-estar em um ambiente europeu que lhe é culturalmente favorável, tornou defensável a inclusão do Brasil pelas afinidades que esse país da América Latina mantém com o modelo, a começar pela referência *latina* que o classifica. De fato, vale enfatizar, tanto o Brasil, como os países que compõem o modelo latino, dentre os quais, para efeitos deste estudo, particulariza-se a Espanha, desenvolvem um sistema de bem-estar desfalcado de uma efetiva presença do Estado, destacando o protagonismo das famílias e de setores não-oficiais da sociedade como espaços privados primários de provisão social. Há, também, nessa provisão, a participação influente da religião, com seus valores e adoção de soluções conservadoras e tradicionais, em combinação com medidas residuais de proteção social estatal.

Como pano de fundo da análise do padrão latino de assistência social adotado no Sul da Europa e no Brasil figuram as dimensões *pública e plural ou mista* como termos

---

<sup>3</sup> Os países do Sul da Europa (também denominada Europa Mediterrânea e/ou Meridional), são: França (em parte), Portugal, Itália (em parte), Grécia e Espanha, e esta última constituiu unidade de análise privilegiada deste estudo. Essa comparação é possível pelas similaridades *latinas* do regime de bem-estar adotado por esses países e pelo Brasil o qual é protagonizado por segmentos informais e voluntários da sociedade civil (igreja, família e organizações voluntárias), e não pelo Estado.



opostos da avaliação da tendência de fortalecimento da dimensão plural em relação à pública no pluralismo de bem-estar. Esta constatação revelou o caráter histórico da política de assistência social e, como tal, a sua existência como fenômeno complexo, que contém particularidades e características próprias, em sua relação com o regime de proteção social adotado nos países em que se realiza, bem como com as demais políticas sócio-econômicas, mesmo que tratada por um veio particular, como se faz neste trabalho.

Para fins de esclarecimento, é válido ressaltar que o pluralismo de bem-estar sempre foi endógeno ao capitalismo, pois o Estado Social nunca abdicou da sua relação com o mercado e com os setores voluntários da sociedade. Na atualidade, essa característica confere ao pluralismo de bem-estar caráter inovador, pois assim como os demais processos sócio-econômicos, ele foi absorvido pelo neoliberalismo. Com isso, o antigo protagonismo do Estado Social, em suas tradicionais relações com o mercado e com os setores não-mercantis da sociedade, foi sendo esvaziado em nome de uma paridade entre essas três instâncias<sup>4</sup>, e essa paridade não aconteceu porque o referido protagonismo foi transferido para o mercado.

Diante dessa reorientação, entende-se como relevante o estudo aprofundado dos processos complexos que vão se configurando como mudança radical no padrão público de assistência social, conquistado pela classe trabalhadora desde finais do século XIX, para um padrão plural, que, em verdade, escamoteia um crescente processo de privatização da provisão social. A análise do discurso e da prática dos defensores do pluralismo de bem-estar, de extração neoliberal, bem como das novas orientações (privatistas e voluntaristas) da assistência social, põem em evidência a centralidade e atualidade deste estudo.

Busca-se, de fato, reiterar que o conceito de *bem-estar plural* ou de pluralismo de bem-estar, com o objetivo de agregar múltiplos setores e atores de forma paritária, não é novo, e nem surgiu ao acaso. Sua feição atual tem raízes históricas e é fruto de demandas decorrentes das dificuldades enfrentadas pelo Estado Social, nos fins dos anos 1970, de cumprir seu papel provedor em um contexto de perda de centralidade da doutrina econômica keynesiana-fordista e do modelo beveridgiano de seguridade social, que lhe servia de suporte doutrinário e político. O novo aparece, efetivamente, não no conceito de

---

<sup>4</sup> Modelo triangular tripartite, apresentado por Peter Abrahanson (1995 a/b), com a tríade: Estado (dotado de poder), mercado (dotado de dinheiro) e sociedade (dotada de solidariedade). Em tese, essas dimensões constituem o espaço público e o espaço privado e devem relacionar-se por meio de trocas e de complementaridade de seus recursos específicos. Daí a necessidade de distingui-las em relação à sua concepção, constituição e função, conforme o autor.

pluralismo de bem-estar, mas no uso que dele se faz para justificar a desregulamentação da proteção social e a *desinstitucionalização* da assistência como política pública, para a *instituição* de uma assistência social informal, voluntarista, ancorada na comunidade local e na família e, especialmente, na mulher como *cuidadora social* por excelência.

Esse enfoque justifica-se pela necessidade de destacar e combater a ênfase dada pelos defensores do pluralismo de bem-estar a uma assistência social como antítese da cidadania social. Em decorrência, torna-se importante submeter à crítica sistemática os conceitos e os argumentos neoliberais utilizados para justificar essa inversão histórica, em razão do visível aumento da pobreza e da desigualdade social sob a ingerência do pluralismo de bem-estar de extração neoliberal, e à incapacidade do mercado de promover inclusão social.

Assim, a proposta neoliberal de pluralismo de bem-estar, tal qual se apresenta na atualidade, é problematizada por privilegiar a atuação de setores *não-oficiais*, informal, voluntário e mercantil ou comercial (Johnson, 1990), em detrimento do papel do Estado na proteção social pública.

Ademais, este estudo identificou, mediante revisão bibliográfica, uma baixa produção científica sobre o fenômeno do pluralismo de bem-estar como uma proposta política particular. Por isso, entende-se que o trato desse tema, mesmo sem a pretensão de esgotá-lo, poderá fornecer elementos de compreensão do atual fenômeno de desvinculação da assistência social dos direitos de cidadania. Ademais, o debate sobre o processo de apropriação neoliberal da noção de pluralismo de bem-estar certamente poderá qualificar e aprofundar o exame contemporâneo da assistência social.

No entanto, a recusa ao pluralismo de bem-estar, de corte neoliberal, não significa a defesa do estatismo, mas sim, resgatar a centralidade do Estado como instância pública insubstituível como garantidora dos direitos sociais. Portanto, na perspectiva deste estudo, o pluralismo de bem-estar, tal como se apresenta, precisa ser repensado por duas principais razões: a primeira, por não ter uma dimensão pública, universalizadora e de inclusão social, e a segunda, por expressar o retorno de práticas arcaicas e conservadoras que, por si só, não têm poder para concretizar direitos de cidadania.

O debate sobre a perda da função do Estado é revelador das contradições inerentes ao sistema capitalista que perpassam a própria história do capitalismo avançado, ganhando dimensões diferenciadas tanto na fase de consolidação do Estado Social quanto no de sua propalada *crise*. Ganha então realce a concepção pública e universal dos direitos

sociais, cuja garantia se fundamenta em princípios de cidadania ampliada, justiça redistributiva e equidade social. A cidadania ampliada constitui-se dos direitos individuais (civis e políticos), mas não se limita a eles, pois incorpora também os direitos sociais.

O conceito de liberdade positiva com igualdade<sup>5</sup>, que embasa os direitos sociais, está em contraposição com a concepção neoliberal de liberdade negativa e de cidadania restrita, fundamentada tão somente na garantia de direitos individuais (civis e políticos). Dessa contraposição, surgem significativas diferenciações, dentre as quais duas se destacam. Uma refere-se à ênfase dada à dimensão plural ou mista, em detrimento da dimensão pública assegurada pelo Estado pelo estabelecimento dos direitos sociais e de sua materialização pelas políticas sociais públicas. A outra diz respeito à concepção de *mínimos sociais*, em detrimento da concepção de satisfação de necessidades sociais básicas e de sua necessária vinculação com a cidadania ampliada.

O debate sobre a necessária adequação entre políticas sociais (incluindo a assistência) e necessidades básicas, encontra em Doyal e Gough (*apud* PEREIRA, 2000) uma profícua reflexão. Referenciada em tais autores, Pereira (2000) rejeita a noção de mínimos (difundida pelos neoliberais), como critério de definição de políticas de satisfação de necessidades básicas, e opta pela noção de *básicos*, por entender que esse conceito “permite a inferência de que níveis superiores e concertados de satisfação de necessidades devem ser perseguidos” (PEREIRA, 2000, p. 181). Recusa, portanto, a equiparação do básico com a visão restrita de pobreza vinculada à sobrevivência biológica, ao tempo em que postula a formulação de um “conceito objetivo e universal de necessidades humanas básicas” (2000, p. 181), que leve em conta, simultaneamente, a dimensão natural (biológica) e a social dos seres humanos. Resulta então uma compreensão antiliberal das necessidades básicas, por vinculá-las à cidadania e por requerer a “transformação das necessidades humanas em questões de direito” (p. 181).

---

<sup>5</sup> Define-se como *liberdade positiva* a possibilidade de os direitos de cidadania serem assegurados pelo Estado e alicerçados constitucionalmente. A discussão sobre democracia e cidadania ampliada remete à defesa da *legalidade positiva* do Estado, tanto por seu grau de universalidade, como pela articulação de tais conceitos entre si. Trata-se do reconhecimento do Estado como *garantia* de cidadania, das políticas públicas e dos direitos sociais. O conceito de igualdade só ganha significação pública quando vinculado ao conceito de liberdade positiva para todos, porque os direitos sociais, diferentemente dos direitos individuais (civis e políticos), constituem um terceiro e decisivo nível de cidadania e têm como perspectiva a igualdade e a justiça redistributiva. Por isso, exigem atitudes positivas e ativas do Estado no atendimento de necessidades sociais. O conceito de *liberdade negativa*, postulado pelos neoliberais contrapõe-se ao de liberdade positiva. Rechaça o princípio da *igualdade de condições de acesso* e a capacidade interventiva e de regulação do Estado no âmbito das políticas públicas e dos direitos sociais. Não reconhece a positividade dos direitos sociais, nem o Estado como *garantia* de cidadania.

Esse requerimento estava implícito na discussão iniciada na Europa, após a Segunda Guerra Mundial, sob influência do pensamento social-democrata, em um contexto de crise do sistema capitalista liberal, a partir da grande depressão econômica de 1929. Alargou-se, dessa forma, o domínio das políticas econômicas, até então baseadas na oferta, na acumulação e na reprodução ampliada do capital para dar espaço às políticas sócio-econômicas provedoras de bens e serviços como direitos sociais. Tal alargamento fez que a legislação social se tornasse, pela primeira vez na história, um paradigma de seguridade com uma perspectiva pública e universalizadora. A nova concepção de seguridade, vinculada à idéia de segurança social, tornou-se um requisito central da dinâmica e da forma pela qual se constituíram as chamadas instituições de bem-estar. Um outro aspecto nesse contexto de mudanças diz respeito às modificações e reestruturação das relações sociais, tornando-se mais complexas e democráticas, à medida que passaram a privilegiar a relação entre Estado, economia e sociedade, um pressuposto essencial à construção de esferas públicas.

Com a crise desse padrão de intervenção social público, nos anos 1970, uma das conseqüências mais notáveis e presentes nos discursos neoliberais em ascensão traduziu-se na substituição do termo público pelo vago plural ou misto (VIANA, 2003). Em relação à assistência social, nunca se falou tanto como atualmente em *assistência aos pobres, políticas de bem-estar, provisão social de bens e serviços, participação e descentralização, ações sociais voluntárias, informais e solidárias* e outras expressões correlatas. Diante do exposto, cabem as seguintes indagações: trata-se esse resgate da assistência do retorno dos pilares econômicos e da base conceitual do Estado de Bem-estar Social (padrão beveridgiano e keynesiano-fordista), sob um novo enfoque? Ou se trata do retorno das velhas fórmulas de prestação de benefícios sociais como compensação às mazelas sociais causadas pelo predomínio da lógica mercantil?

Seja qual for a resposta às duas indagações, o que está em pauta não é uma ideologia irracional. Ao contrário, trata-se de uma ideologia eivada de racionalidade instrumental (weberiana) e de clara intencionalidade. Para Pereira (2004), o retorno da assistência social, muito mais como resposta à segunda questão, revela “um paradoxo típico da atualidade que é: quanto mais insustentável essa política parece ser, mais ela é demandada” (p. 142).

Associada a essa constatação, uma questão *de partida* é: não seria esse debate revelador da ausência de alternativas concretas e de propostas de políticas públicas

concretizadoras de direitos sociais universais no atendimento das necessidades básicas dos cidadãos? Se assim o for, não deve causar espanto o crescimento da pobreza e da desigualdade social, visto que a privatização e o esvaziamento das esferas públicas impostos pela ofensiva neoliberal não conduzem ao equacionamento desse dilema.

Com base na problemática contida na pergunta de partida, constitui objetivo geral desta tese, analisar, no contexto da realidade da proteção social contemporânea – destacando a brasileira e a sul européia, que compõem o *modelo latino* – como a proposta original de pluralismo de bem-estar, iniciada na Europa a partir do final dos anos 1970, foi apreendida e utilizada por uma *nova direita*, em sua versão neoliberal.

Os objetivos específicos são os que se seguem:

- a) analisar em que medida o modelo latino adotado pelos países do sul da Europa e pelo Brasil facilitou a penetração e aclimatação do pluralismo de bem-estar, de corte neoliberal, nesses países;
- b) verificar, no caso brasileiro, como estão sendo articuladas (se é que o estão), as discussões sobre os efeitos da tendência pluralista atual no campo da política de assistência social;
- c) fazer um balanço do perfil atual da política de assistência social sul européia e brasileira, em virtude das constantes investidas neoliberais de desmonte dos direitos sociais previstos nas legislações e planos de ação social desses contextos.

Para efeitos analíticos, a presente tese está organizada de modo a contemplar dois grandes eixos interligados em si: um, teórico, e, outro, metodológico. O primeiro identifica-se com a dimensão substantiva da análise e, como tal, baseia-se nas determinações estruturais e históricas do objeto de estudo. Nessa dimensão, são explicitados os pressupostos básicos que fundamentam as divergentes perspectivas neoliberal e social-democrata, bem como as categorias analíticas (principais e secundárias), que lhes são particulares. Entende-se que tal explicitação deve resultar do enfrentamento da razão crítica com o real, em uma perspectiva de classe social, para captar o objeto na história, problematizá-lo e trazê-lo para o plano teórico como *realidade concreta pensada* (MARX, *apud* KOSIK, 1976).

No segundo eixo, adota-se o método histórico-estrutural que, ao buscar, dialeticamente, a compreensão do fenômeno estudado, considera tanto os fatores

estruturais que o determinam, quanto a sua história, construída pelos sujeitos. Trata-se de um desafio que esta investigação enfrentou sem prescindir da natureza racional do método que a informa. Ainda neste eixo, são contemplados aspectos operacionais da pesquisa, identificados com procedimentos metodológicos necessários à aplicação adequada do método, assim como são utilizados instrumentos e técnicas de coleta de dados e informações particularmente em fontes indiretas.

Com base nesses eixos, procurou-se compreender as principais relações constantes do objeto de interesse da pesquisa, quais sejam:

- a) a relação entre *economia e política*, em um contexto capitalista neoliberal, com base na atuação de três atores – *Estado, mercado e setores não-mercantis da sociedade* – no campo da política de assistência social e do modelo de bem-estar *latino*;
- b) a histórica relação entre *direitos sociais e política social pública* nas sociedades capitalistas;
- c) a relação entre a concepção de *bem-estar público*, assegurada pelo Estado, e a de *bem-estar plural ou misto* desenvolvida pela sociedade (múltiplos setores e atores), por meio de um conjunto de ações assistenciais informais e voluntárias;
- d) a relação entre padrão de bem-estar público, princípios de cidadania ampliada, democracia igualitária e justiça redistributiva *vis-à-vis* o pluralismo de bem-estar de corte neoliberal, residual e focalizado na pobreza absoluta.

Desse conjunto de relações, configura-se o **objeto** de interesse analítico deste estudo \_ *uma modalidade de intervenção social denominada pluralismo de bem-estar, ou bem-estar misto (welfare pluralism ou mix), surgida no final dos anos 1970, como alternativa ao padrão de bem-estar keynesiano fordista beveridgiano, que vigorou entre 1945 e 1975 nas sociedades capitalistas industrializadas do Ocidente, e suas implicações para a política de assistência social desenvolvida nos últimos trinta anos em países que adotaram o modelo latino, incluindo o Brasil.*

Em outros termos, interessa particularmente a esta tese o estudo do regime de bem-estar denominado *latino* que caracteriza a proteção social dos países europeus da Região Sul ou da Europa Mediterrânea (Espanha, França, Portugal, Itália e Grécia), centrado na família e nas pequenas comunidades, a partir dos anos 1980, e pelo Brasil, durante os governos após a promulgação da Constituição da República de 1988 (José

Sarney, Fernando Collor, Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva), bem como a sua relação com o pluralismo de bem-estar neoliberal. Entretanto, como a unidade de análise privilegiada da pesquisa não são propriamente os países do Sul da Europa, mas o *modelo latino* que adotam – que se assemelha ao sistema de proteção social brasileiro – elegeram-se, no interior desse modelo, a assistência social para conhecer a sua abrangência, tanto no Brasil como nos países latinos.

Dessa forma, foi possível chegar à seguinte suposição ou *hipótese*: há indícios de que tal pluralismo pretende, de fato, criar, além da retração do papel do Estado, garantidor de direitos, um novo campo de sociabilidade. Nesse modelo, há a primazia do mercado como força central, simbólica, em um agregado de atores e setores de bem-estar, sem identidade de classe e *status* e amalgamados em uma rede aparentemente indistinta de proteção plural por oposição à proteção pública.

O desdobramento dessa suposição sugere que a proposta pluralista de bem-estar, de viés neoliberal, ao preconizar a substituição da dimensão *pública* da política social, pela dimensão *plural ou mista*, expressa mais do que a *privatização* dessa política. Expressa, sobretudo, um duro golpe no princípio da redistributividade (como critério de justiça e equidade social), assim como na democracia igualitária, por restringir o campo dos direitos de cidadania.

Agregação de setores e atores sociais no sistema pluralista de bem-estar neoliberal não garante a qualidade da provisão social. De fato, está por trás da aparente distribuição do poder do Estado na provisão de bens e serviços sociais para o mercado e setores não-mercantis da sociedade o fortalecimento da divisão entre economia e política e, sobretudo, a indeterminação de responsabilidades públicas perante demandas e necessidades sociais. Com essa indeterminação, em consequência, ocorre o aumento das desigualdades sociais e da expansão do conflito de classes, além do crescimento assustador dos índices de pobreza (absoluta e relativa) em escala mundial.

Supõe-se, assim, que várias idéias e estratégias ocultam as razões pluralistas neoliberais, em suas tendências e manifestações contemporâneas. No entanto, o pouco que se percebe é suficiente para supor que elas colocam em cheque perspectivas futuras de cidadania ampliada e de democracia igualitária para a humanidade, além de criar um sentimento de frustração em relação às promessas feitas pela ordem capitalista à modernidade.

Com base nessa suposição e seu desdobramento, pretende-se, mais especificamente, identificar:

- a) as tendências mais recorrentes da política de assistência social materializada em programas de transferência de renda (Brasil) e/ou de renda mínima de inserção (Europa do Sul/Espanha), tidos como a principal novidade de atendimento às necessidades básicas da população;
- b) o caráter *plural ou misto* do comprometimento do Estado com a distribuição de benefícios residuais, ao passo que um amplo leque de provisão assistencial fica à mercê de iniciativas privadas, envolvendo até mesmo o setor empresarial;
- c) a efetividade do pluralismo de bem-estar em relação à redução dos índices de pobreza e de desigualdade social nos dois contextos territoriais estudados;
- d) a dinâmica de reprodução desse padrão de bem-estar, as justificativas para a manutenção desse padrão, bem como as formas de apoio recebido dos poderes públicos.

Em sua estruturação, a presente tese está dividida em duas partes. A primeira trata da configuração histórica do Estado de Bem-estar, da sua propalada crise e da emergência do pluralismo de bem-estar e da assistência social *plural ou mista*. Compõe-se de quatro capítulos. O primeiro contém a base teórica que referencia a tese, e nele estão explicitadas categorias analíticas-chave para a fundamentação dos argumentos e reflexões desenvolvidos.

O segundo capítulo trata do Estado de Bem-estar e de suas principais características no contexto europeu de 1945-1975, bem como da emergência de uma suposta *crise* desse modelo de Estado, justificado por um discurso que utiliza a ideologia pluralista de bem-estar.

O terceiro analisa a origem, concepção, significado, estratégias e terminologia relativas ao fenômeno do pluralismo de bem-estar, dando realce aos seus antecedentes históricos e ao pioneirismo de sua primeira proposta imediatamente após o término da Segunda Guerra Mundial. Trata também da concepção neoliberal de pluralismo de bem-estar, desde a sua divulgação pela nova direita europeia, no final dos anos 1970, como *alternativa* à chamada *crise* do Estado de Bem-estar. O período de *crise* é marcado pelo debate sobre pobreza, desigualdade e exclusão social na União Europeia e pela reprodução de uma ideologia antiestatal, com clara inversão de protagonismos no processo de provisão social. Dentre os vários aspectos analisados, destacam-se: o esvaziamento da esfera pública, a perda de conquistas históricas no campo da democracia e dos direitos de cidadania e a defesa de mecanismos *não convencionais* de bem-estar, como as chamadas *redes de proteção social* como estratégia de enfrentamento da pobreza.



Nessa abordagem, são realçados os efeitos que o pluralismo de bem-estar vem silenciosamente promovendo em escala mundial. A absorção pelo neoliberalismo, em virtude da coincidência de seus objetivos de quebra da centralidade do Estado na provisão social justifica o seu estudo articulado. Sabe-se que os adjetivos plural ou misto não expressam a noção de público, e público não significa necessariamente estatal. Com o uso do termo pluralismo, difunde-se uma ideologia centrada em uma subjetividade abstrata, cuja particularidade não remete à universalidade e à autonomia dos sujeitos. Ao contrário, a perspectiva colocada é de heteronomia, com sujeitos despolitizados e, por isso, passivos e fragilizados em seu poder de decisão. Em vista disso, o uso das categorias *plural e mista (porém não pública)* termina por impor novos padrões de controle social. No limite, assiste-se à privatização do público, com clara tentativa de pluralizar o privado. Tal arranjo perpassa todas as esferas da vida social – econômicas, políticas, culturais – alterando, significativamente, o cotidiano das pessoas.

Diante do exposto, o quarto capítulo analisa a trajetória da assistência social no contexto do pluralismo de bem-estar, problematizando a dimensão plural ou mista, em detrimento da dimensão pública. A proposta plural ou mista é analisada em seu significado neoliberal, adepto do incremento do protagonismo dos setores *não oficiais* – informal, voluntário e comercial/mercantil – em substituição à liderança do Estado, e como processo de desinstitucionalização da política de assistência social. Nessa problematização, destaca-se o discurso justificador da *assistência comunitária e familiar*, entendido como uma reedição de práticas conservadoras e assistencialistas, bem como a participação da família contemporânea (e, nela, da mulher) na provisão social. Na afirmação de Rose (*apud* MISHRA, 1994), de que nas sociedades mistas as famílias têm uma multiplicidade de meios para manter seu bem-estar, percebe-se a ênfase dada pelos neoliberais à transferência de responsabilidades do Estado para a família e, em especial, para a mulher.

A segunda parte, compõe-se de três capítulos – cinco, seis e sete. O capítulo cinco tem como foco o modelo latino, sua contextualização em diferentes tipologias de Estados e regimes de bem-estar, o seu perfil, assim como as características e as tendências da assistência social na Europa do Sul com destaque à Espanha<sup>6</sup> e ao Brasil, no bojo desse

---

<sup>6</sup> Neste estudo, optou-se por dar ênfase à Espanha, com maior número de dados empíricos, bem como maior detalhamento do sistema de proteção social desse país, em que pese a obtenção de dados da realidade social dos demais países da Europa do Sul. Essa opção deve a quatro razões: a primeira, pela grande convergência valorativa e pelo histórico intercâmbio étnico e cultural (pelo processo de imigração) entre espanhóis e brasileiros; a segunda, por exigência metodológica de estabelecer um recorte no universo da pesquisa, em virtude da exigüidade de tempo para conclusão deste estudo; a terceira, por uma motivação pessoal em

modelo. São também enfatizadas práticas, terminologias e significados, bem como contrastes e particularidades regionais latinas (econômicas, históricas e culturais), na configuração geral dos programas de renda mínima e/ou de inserção nesses dois contextos. O sexto capítulo ressalta a dimensão plural ou mista das políticas de bem-estar implementadas nas duas regiões, contraposta à dimensão pública. Trata-se, além disso, da ausência de redistribuição de renda nos dois contextos estudados e do fenômeno da apartação social no Brasil.

As experiências da Espanha e do Brasil com programas de transferência de renda e/ou de renda mínima de inserção (RMI), de que trata o capítulo seis, ressaltam o padrão de *renda mínima* em curso, bem como a concepção, a configuração e a reestruturação de tais programas, sob influência do pluralismo de bem-estar neoliberal. Esta parte do estudo identifica os traços, características e a tendência contemporânea da assistência social na Europa do Sul e no Brasil, a partir dos anos 1980, especificamente no período após o estabelecimento do padrão de bem-estar *beveridgiano, keynesiano-fordista*, mediante a demarcação de diferenças, contrastes e semelhanças existentes. No caso específico do Brasil, é analisado o fato paradoxal de a seguridade social, (conforme consta na Constituição Federal de 1988) pautar-se tanto pelo padrão de proteção social *beveridgiano* (modelo de bem-estar inglês adotado após a Segunda Guerra Mundial), como pelo padrão profissional *bismarckiano* (modelo alemão, de 1883-1889). Outro fato curioso é que o Brasil parece conviver *harmonicamente* com ações pluralistas (informais, desinstitucionalizadas e voluntárias), com clara orientação neoliberal, e com propostas social-democráticas previstas na Lei Maior (assistência social institucionalizada). O estudo constata que, com tais estratégias, o *receituário neoliberal*, de inspiração plural, reeditou antigos procedimentos de auto-ajuda e de ajuda mútua, ao propor o trabalho voluntário com base na solidariedade. Como já salientado, surgiram alternativas de ações assistenciais à sociedade, em substituição às funções de provisão e regulação do Estado. Percebe-se, entretanto, que a ênfase dada à sociedade como principal agente de bem-estar, com a conotação positiva de participação efetiva, constitui uma estratégia de redução da ação estatal na área de bem-estar e, portanto, da redução dos gastos públicos, em nome de uma suposta descentralização do poder.

---

aperfeiçoar o idioma espanhol (castelhano) e pela curiosidade científica de conhecer *in loco* (Programa de Estágio no Exterior/CAPES/PDEE) o processo de implementação das políticas de bem-estar na Espanha, especialmente dos chamados programas de renda mínima e inserção, com ênfase à descentralização das ações (com autonomia das Comunidades Autônomas\_CCAA) no campo da assistência social. E, por último, a quarta razão deve-se às semelhanças percebidas entre os modelos de proteção social espanhol e o brasileiro, no que se refere à forte presença dos setores privados na provisão social, tendo como destaque a família e, nela, a mulher, como *cuidadora social*.

No caso brasileiro, os fatos revelam que, sob a égide do pluralismo de bem-estar, ocorreu a subordinação dos critérios de justiça social e do exercício da democracia e da cidadania aos princípios da maximização da eficiência do mercado econômico e da retração do papel do Estado como *garante* de direitos. Fez-se aí um breve retrospecto do perfil histórico da proteção social nos períodos anterior e posterior à promulgação da Constituição Federal brasileira de 1988 (1930 a 1988 e 1989 a 2006) e do caráter conservador desse padrão de bem-estar em suas características, particularidades e parâmetros organizadores.

No sétimo e último capítulo, são analisadas as principais semelhanças e diferenças encontradas na implementação da assistência social/programas de renda mínima de inserção (Europa do Sul) e/ou de transferência de renda (Brasil), bem como o padrão de assistência social desenvolvido nessas duas regiões – Europa do Sul e Brasil. Nesse capítulo, a ênfase maior é dada às tendências mais gerais que caracterizam e informam essas duas realidades na contemporaneidade.

O conjunto dessas considerações remete ao cerne da problemática investigada por esta tese, a saber: a dimensão da influência do pluralismo de bem-estar, de cunho neoliberal, sobre a relação entre Estado, sociedade e política social e, em particular, sobre a efetividade de um sistema de proteção social subsidiado por uma política de assistência social esvaziada de seu conteúdo público.

### **Metodologia: método e procedimentos**

Nesta tese, parte-se da premissa de que um processo investigativo não se reduz a um conjunto de técnicas e instrumentos, e nem se define por ele, mas pelo método que o orienta o qual, por sua vez, se referencia em pressupostos ou estatutos epistemológicos determinados. Como já indicado, o método adotado é o relacional dialético, articulador das dimensões histórico-estruturais, referenciado na lógica igualmente dialética, embora tenha como critério de verdade a realidade que deve ser decifrada e interpretada, porque a premissa desta tese é a de que a realidade social não se reduz ao campo da empiria (empirismo positivista) e nem é, de fato, o que aparenta ser. Dessa afirmação decorre que o ato de pesquisar carece de método, que ultrapasse o uso de técnicas e procedimentos, tanto para imprimir marcas de racionalidade e

ordenação nos argumentos, quanto para garantir o espírito crítico contra generalizações apressadas e credulidades ideológicas dogmáticas.

Como uma linha auxiliar de análise no âmbito do método histórico-estrutural, fez-se uso da comparação da prática da assistência social nos países da Europa do Sul (particularmente na Espanha), tendo como denominador comum o modelo latino de proteção social. Contudo, não se quer dizer que se está utilizando o método comparado em suas postulações clássicas e em suas prescrições normativas que estabelecem como parâmetros da análise da política social as seguintes variáveis indagativas: por que ocorreu tal política? Por quem foi implementada? A favor de quem? Com que meios? A comparação realizada visou simplesmente cotejar os aspectos convergentes e divergentes entre os países da Europa do Sul e o Brasil, em relação ao *modelo latino*, adsorvido pelo pluralismo de bem-estar.

Os aspectos convergentes são os que se seguem:

- a) adoção de um modelo latino com ênfase ao papel da igreja, da família e da comunidade, inclusive de vizinhança;
- b) implementação de programas com características de geração e/ou transferência de renda de inserção, mediante a implementação de estratégias pluralistas que reponsabilizam o Estado quase tão somente no tocante ao repasse de recursos financeiros diretamente aos pobres;
- c) criação de redes assistenciais em que os setores voluntário e informal de proteção social ganham relevância como os principais provedores ou cuidadores.

As divergências referem-se aos seguintes aspectos:

- a) proximidade dos países do Sul da Europa com realidades nacionais européias distintas das vivenciadas por esses países e pelo Brasil;
- b) implementação por esses países de políticas sociais com características que se constituem em princípios, diretrizes e objetivos ainda a serem alcançados pelo Brasil, como por exemplo, participação social mais direta nos níveis de governo regional e local, em particular; nessa perspectiva, ressalta-se a experiência da Espanha com as Comunidades Autônomas (CCAA), que se traduz em empenho institucional pela descentralização no estabelecimento de sistemas regionais e

locais de serviços sociais e de assistência social na implantação de programas de renda mínima de inserção (com protagonismo das comunidades); desenvolvimento da chamada rede de proteção social e de serviços sociais de base e sua vinculação com os programas de renda mínima como resposta estratégica à proposta do pluralismo de bem-estar neoliberal e, finalmente, combinação dos princípios de seletividade e universalismo, dentre outros.

Como recorte e/ou delimitação da pesquisa, não se pretendeu analisar a realidade territorial desses países europeus, mas estabelecer os traços e tendências atuais dos modelos pluralistas de bem-estar adotados, por entender que eles têm uma tradição cultural mais *latina*, com significativa presença e participação da família e de comunidades na provisão social privada e na descentralização dos serviços sociais. Quanto às prováveis características e semelhanças, destacam-se os programas de transferência de renda e/ou de renda mínima de inserção vinculados à proposta de redes de proteção social, bem como as ações de bem-estar que se configuram como um aporte assistencial às comunidades.

Investigaram-se, portanto, por meio da perspectiva comparada, as tendências pluralistas contemporâneas na política de assistência social, mediante aproximações sucessivas à realidade dos países do Sul da Europa e do Brasil, tal qual ela se apresenta atualmente, considerando as particularidades regionais. Nessa comparação, não se pretendeu analisar programas específicos, mas sobretudo identificar elementos/variáveis (dados empíricos) que informam as tendências convergentes das duas realidades, mediadas pelo modelo latino. São essas tendências que valem a pena serem realçadas, pois as divergentes, apesar de sua inegável importância para a comparação, já são por demais conhecidas.

Em relação ao Brasil, o recorte temporal deu-se em dois períodos: o primeiro, de caráter remissivo, dos anos 1930 (no governo de Getúlio Vargas) até os anos 1980. O segundo privilegiou os marcos da Constituição Federal brasileira, de 1988, e, em particular, as gestões dos governos posteriores, por ser esse momento histórico coincidente com o início da investida neoliberal no Brasil e, paradoxalmente, com a elevação da assistência social como direito social, nos marcos da referida Carta Magna.

Portanto, em síntese, o estudo comparado<sup>7</sup> teve como grande divisor de águas, de um lado, as políticas de proteção social, implementadas e fundamentadas na concepção de bem-estar público e de uma assistência social institucionalizada, preconizada pelo Estado de Bem-estar keynesiano de 1945 até meados dos anos 1970, e, de outro, as políticas sociais, fundamentadas na concepção de bem-estar misto ou plural, de corte neoliberal, defendida pelos pluralistas de bem-estar que postulam uma assistência social desinstitucionalizada, voluntária e solidária e, portanto, sem a tutela do Estado, a partir dos anos 1970.

A decisão metodológica instrumental desta tese requereu a utilização de categorias-meio relacionadas entre si e consideradas centrais à explicitação das categorias substantivas (teóricas). Dentre essas categorias-meio, destacam-se duas: *contradição* e *leis do movimento histórico*.

Utilizou-se a categoria *contradição* por conter o princípio explicativo das relações dialéticas que se pretende analisar, já que implica movimento histórico e se constitui como essência mesma das coisas, isto é, a *contradição* está inscrita nos conflitos de interesses de classes determinados pela relação antagônica entre capital e trabalho. Assim, a análise da política social no capitalismo coloca o pesquisador diante de um aspecto inerente à sua essência e formação, qual seja: ser um fenômeno resultante da relação contraditória entre capital e trabalho. A política social e, no caso específico deste estudo, a assistência social, são, por natureza, contraditórias, pois podem ao mesmo tempo serem positivas e negativas em relação ao trabalho e ao capital, dependendo da correlação de forças em presença.

---

<sup>7</sup> Para maior aprofundamento sobre o *método comparativo* (sua formalização e novas orientações, em razão da crise do método clássico, bem como sua relação com a *história* e a *cultura*, recurso de análise estratégico, e outros), foram consultados: BADIE, Bertrand y HERMET, Guy (1990), México. Sobre *política social comparada* (seu sentido, níveis de comparação, perspectivas comparativas e as diversas dimensões da comparação), foram pesquisados: BRACHO, Carmen; FERRER, Jorge Garcês (coord.), Madrid, 1998 e Landwerlin (1998). Para Landwerlin (1998), uma das linhas mais promissoras e qualificadas de comparação tem sido o estudo dos fatores determinantes do crescimento do gasto social em relação ao produto interno bruto (PIB) nacional. A seu ver, a análise comparada dos efeitos ou do impacto das políticas sociais concretas deve realizar-se com base na modificação das condições sociais reais de vida e de trabalho de seus beneficiários, levando em conta todas as características locais e regionais que contribuem para a definição de tais condições. Para tanto, Landwerlin (1998) destaca a importância de esclarecer a natureza e as condições que determinam a política que se pretende avaliar. Neste caso, pode-se analisar o impacto em termos do valor relativo em relação ao PIB ou à renda *per capita* disponível, e em relação ao umbral de pobreza. Trata-se de uma perspectiva analítica que se interessa mais pelo papel desempenhado pelos atores políticos e/ou pelas estruturas políticas envolvidas no processo de regulação e provisão social, e não tanto pelo conteúdo concreto das políticas sociais. É o que os anglo-saxônicos denominam de *policy content analysis*. Desse ponto de vista, Landwerlin (1998) reafirma que “o que se tem que analisar não é tanto o que o Estado faz ou gasta, senão o que consegue fazer com o que tem ou gasta” (p. 141).

As leis (econômicas e políticas) do movimento histórico compreendem a lógica que governa a sociedade capitalista cujos acontecimentos sociais têm vinculação estreita com as condições concretas e mutáveis de desenvolvimento dessa sociedade. Nessas leis, não há sobreposição e independência das condições estruturais em relação às condições políticas, ou vice-versa, mas a articulação de ambas em uma unidade de contrários. Portanto, a escolha do método histórico-estrutural justifica-se pela noção de totalidade dinâmica e relacional que ele evoca e pelas possibilidades reais e concretas que oferece para a apreensão do objeto no seu movimento e contradições.

Para a análise, fez-se uso de dados obtidos em planos, projetos, relatórios (de execução e de avaliação) de fundações, institutos e/ou organizações governamentais e não-governamentais (ONGs), responsáveis por sua formulação, e também de informações prestadas por representantes dessas agências, em âmbito nacional e internacional. Como procedimentos do estudo comparado investigaram-se aspectos e indicadores sócio-econômicos disponíveis sobre a assistência social, relativos ao seu processo de formação e de desenvolvimento no âmbito do pluralismo de bem-estar tendo como parâmetro o modelo latino. Foram colhidos dados oficiais nas *home pages* dos países selecionados, incluindo o Brasil, e em documentos oficiais, legislações, relatórios, censos, materiais de divulgação institucional na imprensa, na literatura especializada, bem como relatórios e documentos de diversos organismos multilaterais (Banco Mundial, BID, e outros) e de outros órgãos internacionais (Comissão Especial para Pesquisa na América Latina\_ (Cepal), Instituto de Pesquisa Aplicada\_ (IPEA), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento\_ (PNUD). Fez-se uso também, de dados contidos em relatórios de conferências, atas de reuniões, anais de congressos, seminários e/ou encontros (nacionais e interenacionais) referentes à política de assistência social. Foram realizados, ainda, contatos e intercâmbios com pesquisadores/investigadores sociais cuja área de interesse é o pluralismo de bem-estar e/ou a política de assistência social.

Por fim, após a qualificação do projeto de tese, fez-se pesquisa também na Espanha, por meio de um estágio de doutoramento no exterior, e deu-se início à elaboração da tese. Os dados foram analisados em suas formas quantitativa e qualitativa, procurando identificar as atuais tendências, tensões, antagonismos e/ou reciprocidades entre as dimensões pública e plural ou mista como elementos constitutivos e constituintes da concepção e desenvolvimento da política de assistência social nos dois territórios estudados, e que estão sob a égide do pluralismo de bem-estar.

## **PRIMEIRA PARTE**



## CAPÍTULO I

### **REFERÊNCIAS TEÓRICAS E EXPLICITAÇÃO DAS CATEGORIAS DE ANÁLISE**

#### **1.1 Sobre a relação substantiva entre Estado, sociedade e a categoria trabalho**

Na busca de maior aprofundamento das complexas relações entre Estado e sociedade, que engendram as políticas sociais, e, conseqüentemente, a política de assistência social capitalista contemporânea, adotou-se, nesta tese, como referência teórico-analítica, a concepção de Estado ampliado de Gramsci (1991), do qual o Estado de Bem-estar não deixa de ser um traço significativo. Essa escolha ocorre e se justifica por duas razões: a primeira, porque o sistema conceitual gramsciano prima pela originalidade, complexidade e por um grau de universalidade que interessa a este estudo; a segunda, por considerar que a concepção de Estado de Gramsci, além de sua indiscutível atualidade, apresenta novos elementos para a compreensão da relação entre Estado e sociedade, fornecendo aportes instigantes para a teoria política moderna. Sabe-se que Gramsci (1991) atribui considerável importância ao conceito de sociedade civil, interpretando-o como um complexo das superestruturas ideológicas que se estende por toda a vida social e que compõe o âmbito do Estado, ampliando-o. Na perspectiva dialético-gramsciana, o Estado torna-se uma síntese contraditória e dinâmica entre sociedade política e sociedade civil. Trata-se da concepção de Estado e de sociedade com a qual esta tese se identifica, embora se saiba que Estado e sociedade civil têm conteúdos próprios.

Para Gramsci (1991), a sociedade civil é o lugar e o momento de vinculação entre determinadas condições objetivas, configurando-se como uma totalidade histórica, o que lhe confere força organizativa e possibilidades concretas de dar direção política, ética, moral, cultural e intelectual aos processos sociais e históricos. A teoria gramsciana torna-se revolucionária ao afirmar que o poder estatal contemporâneo não se esgota nos aparelhos coercitivos e repressivos do Estado, mas define-se pelo conjunto da sociedade civil. Assim, a estrutura (base econômica da produção das relações sociais) e a superestrutura (reflexo do conjunto das relações sociais de produção, nos campos jurídico, político e ideológico) formam

o que denomina de bloco histórico. A superestrutura constitui-se de duas esferas essenciais: a sociedade política (relativa ao Estado) e a sociedade civil (considerada a maior esfera pública da superestrutura). Portanto, o Estado, na concepção de Gramsci (1991), apesar de sua centralidade, não tem uma medida em si mesmo. Como criação da sociedade, é essa esfera que lhe dá a medida e a profundidade de seus limites (OLIVEIRA, 1995)<sup>8</sup>.

A distinção gramsciana entre sociedade política (Estado) e sociedade civil é o lugar teórico em que se evidencia uma nova concepção de Estado, que inclui a sociedade civil. Ressalta-se como contraponto crítico à concepção de Estado neoliberal, fundamentado no liberalismo clássico, que a ampliação das funções do Estado, combatida por essa ideologia, é percebida como um exagero de intervenção social e econômica<sup>9</sup>. A expectativa que os neoliberais têm da sociedade também não é a de uma esfera autônoma e atuante como força organizada, capaz de apresentar demandas sociais ao núcleo do poder estatal e de exercer o controle democrático sobre suas ações. Os neoliberais, como legítimos representantes da *nova direita* (fusão de neoliberais e neoconservadores), esperam dessa instância a sua subordinação aos interesses do capital e um retorno ao conservadorismo mediante práticas sociais assistencialistas, voluntárias, de auto-ajuda e de ajuda mútua, em substituição ao papel dos governos. Portanto, ao tomar o estatuto teórico-analítico gramsciano como referência, esta tese destaca também a centralidade e a vinculação existente entre os demais conceitos que fundamentam esse pensamento, tais como: *hegemonia* (elaboração de um sistema de recursos ideológicos e políticos que se constrói, se conquista e se traduz em capacidade de direção de uma determinada classe); *cultura* (que extrapola a simples aquisição de conhecimento, como possibilidade de conquista de uma consciência social e política superior, de uma nova posição na história, na perspectiva de classe social) e o de *catarse* (como momento ético-político e de práxis social). Esses conceitos constituem-se na síntese de um projeto de sociedade e em elementos essenciais na construção de um novo bloco histórico.

Para Gramsci (1991), é por meio do momento catártico, que o homem (ser social) afirma sua liberdade em face das estruturas econômico-sociais injustas, revelando que, embora condicionado por essas estruturas, é capaz de novas iniciativas, mudando o curso da história. Nesse sentido, a vida social e material é considerada produto da ação dos

---

<sup>8</sup> Transcrições de aulas proferidas do Dr. Prof. Francisco de Oliveira, em cursos da pós-graduação (Mestrado e Doutorado) em Serviço Social, da Pontifícia Universidade de São Paulo (PUC-SP), em 1995.

<sup>9</sup> Segundo Oliveira (1995), intervenção é um termo neoliberal que pressupõe uma relação de exterioridade entre Estado e economia. A proposta de recuo do Estado para a condição de Estado mínimo, restrito, busca não prejudicar os interesses dos grupos dominantes.

homens na busca de transformação do real, sem, contudo, deixar de levar em conta as condições históricas objetivas, determinadas e contraditórias que expressam o que Marx (1983) chama de unidade de contrários. Este estudo entende a relação entre Estado e sociedade na perspectiva crítica e de totalidade, constituída de múltiplas determinações, ou seja, uma relação de contrários (e não como opostos no sentido de ruptura) que se opõem dialeticamente, mas mantêm estreita interdependência e relação de reciprocidade materializada no campo das relações sociais (IANNI, 1986). É o que Marx (1983) denomina de unidade na diversidade. Portanto, é importante perceber que o poder do Estado não se esgota em sua representação política, nem mesmo na atuação das instituições que o compõem, muito embora o poder político seja condição de existência do Estado.

Ocorre um grande equívoco conceitual, histórico e político que se tornou recorrente no discurso neoliberal, a exemplo da posição assumida pelos defensores da proposta de bem-estar plural ou mista, que propõem a autonomização e segmentação dos chamados setores não-oficiais que compõem a sociedade civil, desvinculando-os do Estado. Pela ótica dialética na perspectiva gramsciana, tais setores deveriam ser vistos em sua constituição como instâncias que atuam e se realizam em totalidades abertas e necessárias, ainda que diferenciadas e contraditórias, ampliando a ação do Estado. Há necessidade, portanto, de recusar todo mecanismo estratégico e até mesmo teorizações que tendam a negar as possibilidades reais de emancipação política da sociedade do jugo do capital, a exemplo da justificativa neoliberal que, com o argumento de assegurar autonomia a um agregado de bem-estar, propõe a transferência da provisão social, de responsabilidade governamental, para tais setores. Assim, além de sobrecarregar parcelas sociedade com atribuições e responsabilidades que não lhes dizem respeito, tais propostas limitam o campo da esfera pública e da construção de uma sociabilidade ampliada, por meio de uma provisão social plural, porém não pública e, portanto, informal e desinstitucionalizada, restrita a microesferas de relações espontâneas (familiares, grupais e/ou individuais).

Uma outra categoria substantiva à problematização do objeto deste estudo é a categoria *trabalho*, fundamentada em Marx (1983). Ao tratá-la, há que indagar o que é mais importante: a produção material que expressa a materialidade do trabalho ou a reprodução das relações sociais de produção. A idéia de trabalho, neste estudo, é uma categoria fundante do ser social que cria e recria profundas mudanças nas relações sociais e de produção. Para Marx (1983), o trabalho não se limita à sua finalidade imediata de

produção de bens materiais, mas está no campo da sociabilidade humana e, por isso, é determinado pelas relações sociais, possibilitando, sobretudo, o desenvolvimento das capacidades humanas, das forças produtivas e das relações sociais. Trabalho, para Marx (1983), é tanto o processo como o produto do trabalho produtivo.

As forças sociais no capitalismo buscam dominar e transformar o significado das coisas e dos processos materiais, mistificando-as ou coisificando-as, bem como restringindo a idéia de trabalho à produção de bens e serviços necessários à reprodução material da existência. As reflexões de Antunes (2000) sobre a categoria trabalho e as determinações históricas do modo de produção capitalista, também baseadas em Marx (1983), remetem à necessidade de que seja reelaborada essa categoria, inserindo-a no contexto dos processos contraditórios das políticas sociais e, em particular, da assistência como fenômeno mundial, objeto de medidas neoliberais e de mudanças econômicas, sociais e políticas em curso na sociedade contemporânea.

Ao discorrer sobre o processo de fetichização da relação entre mercadoria e trabalho e ao referir-se à problemática do trabalho nos dias atuais, Antunes (1995) afirma que a vontade do trabalhador se encontra subordinada à necessidade do trabalho e de seu produto que, não lhe pertencendo, torna-se estranho a ele. A seu ver, na ordem burguesa, a relação capital e trabalho passa a ser fetichizada pelo capital para conferir-lhe continuidade e certo grau de normalidade. O autor entende que tais reflexões, em um sistema capitalista de produção, confirmam a vinculação dos novos processos de trabalho à lógica imposta pelo capital ao trabalho. Com essa perspectiva, um aspecto relevante é a identificação da vinculação dos processos de trabalho às funções e às novas configurações do Estado contemporâneo em sua relação com a sociedade, uma vez que tais processos se situam no contexto da acumulação capitalista. A categoria trabalho deve ser apreendida como constituinte e constitutiva das relações sociais e de produção e como elemento indissociável da relação Estado e sociedade que engendra políticas, inclusive a social. Em decorrência, há que analisar a categoria trabalho, em sua condição material, mas também em sua forma social, uma vez que, no capitalismo, os processos de mistificação, fetichização e reificação do trabalho, acabam sobrepondo-se à otimização da satisfação das necessidades sociais básicas e se subordinando aos critérios de gestão econômica estratégica e gerencial. Nesses processos, não se percebe o trabalho como possibilidade de emancipação de sujeitos livres e/ou como componente da construção de sua identidade, nem como uma categoria que envolva processos de sua objetivação,

entendida como forma materializada de uma determinada ideologia e de subjetivação da realidade. Enfim, não se percebe o trabalho com *status* de via de acesso a condições de uma vida digna e humanizada e que supera os limites de acesso a oportunidades oferecidas pelo mercado.

Na perspectiva neoliberal, a vinculação do trabalho com as políticas sociais expressa-se de diversas maneiras: por intervenções privatistas nas esferas públicas, por medidas restritivas de direitos sociais (previdenciários, educacionais, de saúde, de assistência básica, dentre outros), por redução de jornadas e postos de trabalho, incrementando programas de transferência de renda como única alternativa ao enfrentamento da pobreza absoluta e promovendo reformas sociais e trabalhistas para atender ao princípio da flexibilização do mercado, para citar algumas vias.

No contexto da relação Estado e sociedade, a proposta pluralista de bem-estar neoliberal está vinculada a uma economia capitalista, cuja lógica privilegia o atendimento das demandas do capital em detrimento da satisfação de necessidades sociais. Com essa compreensão, entende-se a justificativa dada à centralidade do trabalho pelo Estado de Bem-estar, após o término da Segunda Guerra Mundial, como valor essencial do sistema e código de sociabilidade, visto que o Estado de Bem-estar (ou Social), embora comprometido com a cidadania, também era parte integral do sistema capitalista.

Com o Estado keynesiano-fordista, o trabalho ganhou centralidade, ao estruturar as políticas sociais e econômicas, assim como as estratégias de pleno emprego. Tornou-se, além disso, um campo simbólico, passando a nomear não só o trabalho mas também o lugar do não-trabalho. No campo da sociabilidade, a centralidade do trabalho deu sentido à convivência e passou a justificar a ampliação da cidadania, da participação social, da inclusão social. No campo da cidadania social, universalizou os direitos sociais e estruturou a relação entre política social e trabalho em outras bases, isto é, como instâncias distintas, mas não excludentes, situadas no campo do conflito social entre classes.

A respeito da relação entre Estado Social e trabalho, Oliveira (1995) apresenta uma reflexão profícua. Ele argumenta que, inegavelmente, um dos grandes trunfos do Estado de Bem-estar foi a legitimação da centralidade do trabalho. Contudo, o maior fator de êxito desse resgate do trabalho foi a abrangência e a universalização alcançados pelas políticas de bem-estar keynesianas, que, por estarem fortemente reguladas e regulamentadas pelo Estado, tornaram-se universais à medida que se irradiaram para outros

setores da vida social, extrapolando até mesmo as relações de trabalho<sup>10</sup>. Com a expansão e o grau de universalidade, as políticas sociais alcançaram a perspectiva pública e a cidadania social. Por conseguinte, não foi por acaso que os representantes da nova direita (neoliberais e neoconservadores)<sup>11</sup> criticaram de forma contundente os processos de universalização e de socialização do Estado Social, pois as políticas de pleno emprego e de seguridade social, ao assumirem caráter de políticas demandadas pela cidadania social, transformaram-se em direitos e ultrapassaram as funções do Estado capitalista. Para Oliveira (1995), esse foi o diferencial que imprimiu êxito às políticas de bem-estar após o término da Segunda Guerra Mundial.

Em síntese, este estudo entende como maior êxito do Estado Social a criação de possibilidades reais e concretas de otimizar a satisfação de necessidades sociais na forma de acesso a bens e serviços sociais categorizados como direitos. Vale destacar ainda que as noções de participação, de descentralização e de pactos plurais ou mistos (a famosa economia mista após 1945) já estavam presentes na concepção e na prática do Estado Social. Portanto, ao contrário do que se pensa, nem a idéia de pluralismo, nem as diretrizes de participação e de descentralização são criações exclusivas e muito menos prerrogativa dos neoliberais. O novo, repita-se, é o desmonte dos direitos de cidadania social, que constituíam a base ampliada para as crescentes funções do Estado, também ampliado, o qual, sob o atual domínio do mercado, novamente procura tornar-se restrito.

## **1.2 Sobre a categoria contradição associada às leis do movimento: uma necessária recorrência à concepção marxista de Estado e sociedade**

Para entendimento das *leis de movimento*, com base nas formulações de Marx (1983), torna-se mister retomar o núcleo da teoria política marxiana, isto é, o caráter contraditório do Estado capitalista em sua dinâmica própria. No entanto, esse mesmo tipo de Estado absorve pressões e demandas por políticas sociais demandadas por classes

---

<sup>10</sup> Em relação à categoria trabalho associada à política, há que ressaltar que, na Europa Ocidental, diferentemente do Brasil, o trabalho sempre teve uma grande centralidade na estruturação da sociedade, como elemento estruturante de sua formação social e política.

<sup>11</sup> Os direitistas franceses usaram como exemplo para fundamentar sua crítica ao Estado de Bem-estar, a questão da migração nos países europeus. Argumentavam sobre o ônus que recaía sobre o Estado de Bem-estar o fato de os imigrantes ingressarem na França, assim como em outros países, para exercerem um trabalho e serem beneficiados pelas mesmas medidas de seguridade social, de caráter universal, usufruídos pelos habitantes nacionais.

antagônicas, movidas por interesses diferenciados, e que expressam, nessa relação, a tensão histórica entre capital e trabalho. Nessa perspectiva, a política social reflete um conjunto de relações que expressam tanto as lutas de classes que demandam ao Estado alterações nas condições materiais de produção, quanto de grupos que o pressionam para obtenção de vantagens na acumulação e distribuição da riqueza produzida (produto social). Vê-se que, em seu antagonismo e em sua dualidade, a política social está a serviço do trabalho, mas também do capital. Portanto, por estar inserida em uma estrutura de relações contraditórias, a análise das *leis de movimento* no campo das políticas sociais exige a superação de um quadro teórico e metodológico simplista e/ou linear, destituído de uma análise crítica, que toma suas conseqüências como causas, ou que concebe o Estado a serviço de uma única classe (burguesia), ou ainda, que incorra no equívoco teórico de confundir o seu processo de formação com os seus efeitos. Dada a complexidade dessa questão, de acordo com a mesma linha teórica, encontra-se uma pluralidade de enfoques com diferentes abordagens. Torna-se mister diferenciá-las, ainda que não se tenha a pretensão de fazê-lo de forma exaustiva.

Sabe-se que a crítica marxista ao Estado Social não é unívoca. O Estado Social foi objeto de severas críticas e de opiniões divergentes de marxistas e liberais, como a que ocorreu nos anos 1970. Em relação à formação do Estado, há várias teorias de orientação marxista. Marx (1983) criticou as tendências reformistas de sua época, o que serviu de marco conceitual para alguns teóricos que, no século XX, também criticaram o conceito de Estado Social. As críticas formuladas nos anos 1960 pelos marxistas Miliband (1980), Agnoli (1971), Baran e Sweezy (1973) guiaram-se pela clássica tese marxista que considerou o Estado como um mero instrumento da classe dominante. Nos anos 1970, O'Connor (1981) centrou suas críticas nas tendências contraditórias do Estado Social, diferenciando-se dos primeiros por manter o debate sobre as funções e a natureza do Estado capitalista. O estudo de Lara (1991) sobre a formação do Estado Social, distingue e classifica essas duas abordagens: a primeira, *é a crítica marxista tradicional* (anos 1960) e a segunda, *a crítica marxista moderna* (anos 1970), embora argumente que toda a intenção de classificar algo possui um valor meramente didático e orientador.

Os teóricos marxistas que mais se ocupam recentemente da análise do Estado distinguem duas categorias básicas: a) teorias que privilegiam a causalidade econômica de intervenção estatal, como exigência do processo de acumulação capitalista; e b) teorias que interrelacionam as causas econômicas com as de caráter social e político. Miliband (1980),

um representante da interpretação marxista tradicional, afirma que as políticas de reformas não supõem modificação nas estruturas do Estado capitalista, pelo fato de esse Estado ter perpetuado seu caráter classista. A crítica de Miliband (1980) ao Estado Social tem origem em uma concepção economicista das classes sociais, em que o Estado na sociedade capitalista, ao fazer parte da classe econômica dominante, atua também no plano político. Nessa perspectiva, as funções do Estado estão sempre determinadas pelas estruturas de classe, não havendo, portanto, nenhuma possibilidade de um compromisso firmado entre capital e trabalho.

No entanto, em que pesem as políticas reformistas possuírem grandes limitações, não se pode desconsiderar e/ou relativizar as transformações sociais ocorridas no Estado contemporâneo e seus efeitos e conseqüências. A tese de Miliband (1980) foi objeto de uma intensa polêmica com Poulantzas (1980), para quem as relações de classe não são, necessariamente, a base das relações de poder, assim como as relações de poder não são a base das relações de classe. Miliband (1980) sustenta que existem casos em que uma classe social pode ser economicamente dominante sem que, a seu ver, o seja no plano político. Para a corrente marxista tradicional, o Estado de Bem-estar foi uma estratégia utilizada pelo capitalismo para amortecer os antagonismos de classe criados pela expansão do capital. Para Agnoli (1971), as políticas sociais não supõem uma renovação ou reforma das estruturas capitalistas. Marcuse (1985), na busca de um novo sujeito revolucionário, observou que o crescimento econômico e o progresso tecnológico haviam transformado a luta de classes e as possibilidades de mudança social. Essas posições, que não constituem objeto de análise desta tese, comprovam que o debate sobre economia capitalista e sua relação com o Estado, distanciou-se das relações existentes na época de Marx, bem como existe parcialidade no enfoque tradicional e instrumentalista de Miliband (1980) em sua análise sobre o papel do Estado.

Baran e Sweezy (1973), com um enfoque mais econômico que o de Miliband, e fazendo eco às políticas keynesianas, explicam o intervencionismo estatal como uma conseqüência do problema da geração e absorção do excedente. Nesse caso, o capitalismo monopolista caracteriza-se por uma tendência de incrementar o excedente sem gerar mecanismos de absorção da demanda. Os autores entendem, por conseguinte, o sistema econômico capitalista como contraditório, pois produz mais do que permite sua capacidade, embora seja deficitário para criar a suficiente demanda que permita a total utilização de sua capacidade produtiva. Inspirando-se no enfoque keynesiano, Baran e



Sweezy (1973) explicam a intervenção estatal, no capitalismo monopolista, como mecanismo gerador da demanda efetiva; ou seja, o Estado converte-se em criador da demanda, transferindo o poder de compra ou comprando diretamente bens e serviços sociais. Nessa perspectiva, o grande inimigo do sistema capitalista é a depressão econômica (crise relacionada com a quebra do ritmo de crescimento), e não os gastos sociais estatais, uma vez que a viabilidade do sistema econômico depende desse último. Em síntese, a intervenção do Estado na economia é uma necessidade imposta pelo sistema capitalista, e os gastos estatais são funcionais ao sistema, como meio de gerar demanda agregada, com a ressalva de que, em nenhum caso, essa demanda pode ter um objetivo social por não poder enfrentar os interesses privados. Assim, os autores negam todo o caráter social do Estado no capitalismo avançado, ou melhor, reconhecem que ele exerce certas funções sociais, ainda que não as considerem relevantes. Nessa perspectiva, o Estado limita-se a servir aos interesses do capital, não se constituindo em uma instância de mediação entre interesses de classes sociais distintas. A própria realidade sócio-econômica e política tem colocado em evidência a fragilidade e as limitações das teorias de Baran e Sweezy (1973). Do ponto de vista da história, ao contrário do que previram, a crise dos anos 1970 ocorreu não pelo problema de absorção do excedente, mas pela sua geração, demandando, até mesmo, a necessidade de redução de gastos sociais.

As teorias elaboradas nos anos 1970, na perspectiva marxista, oferecem novas formulações sobre as funções e a natureza do Estado Social na sociedade contemporânea e reconhecem, em última instância, que ele possui uma dimensão social (e não só econômica) e tratam de explicar o motivo desse fenômeno. As aportações de Miliband (1980) e as de Baran e Sweezy (1973) foram elaboradas em um contexto de crescimento econômico, e as teorias que se fundamentam nas contradições do Estado Social têm como fundo a crise econômica que se iniciou nos anos 1970. O'Connor (1981), como representante da crítica marxista tradicional, introduziu novos elementos do enfoque marxista para a explicação da natureza e funções do Estado. Atribui ao Estado a função de acumulação para criar condições de rentabilidade privada. Distanciando-se de Miliband (1980) e de Baran e Sweezy (1973), defende a função de legitimação política do Estado, por meio da busca de conciliação dos interesses entre capital e trabalho. A seu ver, a essas duas funções estatais correspondem, respectivamente, a dois tipos de gastos estatais: os de *capital social* que podem ser destinados ao consumo social e os gastos sociais. Para O'Connor (1981), o crescimento das atividades do setor estatal é causa e efeito da

expansão do capitalismo monopolista. Nesse sentido, a socialização dos custos é necessária para a acumulação do capital, e a causa principal do crescimento econômico é a expansão do setor estatal, que coloca à disposição do capital privado os bens e serviços sociais que são fundamentais ao seu desenvolvimento, por meio dos gastos de capital social. De acordo com O'Connor (1981), a capacidade produtiva do capital monopolista tende a crescer mais rápido que a demanda e o consumo. Por isso, ele afirma que, ainda que os gastos estatais contribuam para harmonizar as relações entre capital e trabalho, sua finalidade é a de servir sempre à função de acumulação. Em relação aos trabalhadores, cria-se a ilusão de segurança econômica, e o Estado, na fase de capital monopolista, não só se limita a proteger as condições de acumulação, mas participa também da criação dessas condições, o que afeta a sua natureza estatal. Por fim, O'Connor (1981) diferencia a função de acumulação da função de legitimação do Estado, funções consideradas por ele como contraditórias. A contradição resulta da socialização dos custos de produção e da apropriação privada do excedente, e o mais importante, dela deriva a crise fiscal, o que inviabiliza, a seu ver, o Estado Social. Percebe-se que a crítica marxista tem analisado em profusão (seja na perspectiva mais político-ideológica, seja na de cunho mais econômico) o caráter contraditório das funções do Estado capitalista.

A análise das contradições do Estado Social revela que nem toda atividade estatal é funcional ao sistema capitalista. Nesse sentido, uma formulação nítida é a que realiza Gough (1982), para quem a natureza do Estado Social serve ao mesmo tempo para a acumulação do capital e como salário social. Trata-se de uma concepção de Estado que defende tanto os interesses da classe capitalista como os interesses da classe trabalhadora. Por outro lado, a crise de rentabilidade do capital não é a única causa que explica a origem do Estado Social, uma vez que se deve acrescentar o elemento da luta de classes. Nesse contexto, Gough (1982) sustenta que a atividade estatal possui limites estruturais, o que não impede que realize certas reformas. Para Lara (1991), percebe-se nessa análise de Gough, também um estudioso de inspiração marxista (a seu ver, mais próximo das idéias críticas do marxismo moderno), não apenas o reconhecimento de que o Estado Social é uma forma de compromisso que satisfaz interesses heterogêneos. Em síntese, para Gough (1982), o Estado Social é um elemento eficaz e imprescindível para reduzir o conflito entre capital e trabalho. Segundo Lara (1991), essas idéias, longe de encerrar esse debate, indicam uma aproximação com as teses dos apologistas do Estado Social após 1945.

Como sustenta O'Connor (1982), a diferença entre diferentes enfoques é que alguns negam que o Estado das sociedades avançadas realize funções de legitimação política, e outros, a exemplo de uma parte considerável dos estudos elaborados a partir dos anos 1970, reconhecem que o Estado Social se impõe pelas necessidades derivadas da evolução do capitalismo e, também, pela necessidade de satisfazer uma série de demandas sociais. Em resumo, o Estado Social obedece tanto a causas econômicas como sociais e políticas. Portanto, a função de legitimação do Estado não é, em essência, disfuncional ao sistema econômico, ou seja, a disfuncionalidade dos gastos de legitimação manifesta-se quando não há crescimento econômico.

Contudo, de um lado, a chamada crítica marxista moderna sobre as contradições do capitalismo não encontrou respaldo na época da consolidação do Estado Social, e, de outro, a situação mudou muito diante da crise econômica que se desencadeou a partir de 1973. No entanto, a crítica marxista, apesar do esforço realizado para destacar as contradições do Estado Social, não conseguiu desenvolver e/ou apresentar uma nova solução. A tese ou intento eurocomunista (como terceira via) entre o modelo do socialismo real e a social democracia não avançou politicamente como se esperava. Como assinala Perry Anderson (1995), ao estudar a evolução do marxismo ocidental nas décadas de 1970/1980, falta uma estratégia que permita superar a ordem capitalista.

Diante de tantas polêmicas, não se trata de aderir ao movimento pendular das chamadas ciências pós-modernas que ganharam espaço nos meios intelectuais, a partir dos anos 1990, ainda como vestígio da marcante influência do estruturalismo de Althusser dos anos 1960 e 1970<sup>12</sup>. Assistiu-se, nesse período, à trajetória das referidas ciências, ancoradas no estruturalismo e sua posterior migração para o irracionalismo pós-moderno que se apresentou como alternativa à superação do não-reconhecimento pelo estruturalismo, do indivíduo como sujeito da história. Portanto, com o estruturalismo, houve a dissolução do singular na totalidade das estruturas, como propôs Levy Strauss. Com o pós-modernismo, há a fragmentação da totalidade no singular. Postula-se o não-debate, o não-confronto de idéias, e se propõem concessões e concordâncias de forma benevolente, com a ausência de indagações teóricas e epistemológicas. Nesse sentido, o

---

<sup>12</sup> As concepções estruturalistas de Althusser (ausência do sujeito) e de Passeron e Bourdieu, perderam o poder de força intelectual e ideológica, por não conseguirem “explicar a relação ativa dos homens com sua própria histórica, e por não poderem reconhecer nos homens os demiurgos de sua própria existência” A visão de história, para esses autores, ficou restrita a uma *história de estruturas*, conduzindo à “morte do sujeito” (LESSA, 1999, p. 171).

singular é fetichizado e reificado, e as categorias universais passam a ser percebidas como meros produtos da abstração da subjetividade.

Em contraposição, é exatamente a problematização do caráter ambíguo e contraditório do Estado capitalista que interessa a este estudo. Assim, entende-se que a compreensão das tendências objetivas que caracterizaram as políticas macroeconômicas implantadas na Europa do Sul e no Brasil, a partir dos anos 1970, de caráter concentrador e excludente, é fundamental para entender a lógica privatista que passou a orientar os sistemas de produção e reprodução social das políticas sociais (européias e brasileiras), nesse contexto. A identificação dessas tendências é imprescindível para avaliar a importância da dimensão política na formação e gestão das políticas sociais públicas contemporâneas, articulada à dimensão econômica, especialmente, no caso das políticas sociais desenvolvidas na Europa do Sul e no Brasil, marcadamente residuais e destituídas do enfoque redistributivista.

### **1.3 Sobre a política social: concepções, abordagens teóricas e ideologias**

A temática de política social tem encontrado resistências intelectuais ao seu aprofundamento analítico. Até mesmo o Estado Social, apesar de seu papel decisivo na organização da sociedade industrial, recebeu um tratamento teórico pouco consistente, tanto pelos liberais, que negavam ou subestimavam sua capacidade de persistência histórica, como pelos marxistas que acreditavam na tese da transitoriedade do Estado. Ao lado dessas restrições de ordem teórica, somavam-se outras de conteúdo político e ideológico a dos liberais, por defenderem como solução aos problemas sociais o *laissez-faire* e a liberdade do mercado, e por fazerem oposição ideológica à regulação econômica e social do Estado, e a dos marxistas, por verem no Estado Social um fator de desmobilização da classe trabalhadora e, portanto, do arrefecimento da luta de classes. Entretanto, foram as próprias transformações decorrentes da revolução industrial, do avanço tecnológico e do aumento da população, que criaram as condições estruturais para o desenvolvimento do Estado Social, a partir do final do século XIX.

Todavia, nesta tese, resgata-se e atualiza-se a discussão centrada na distinção clássica de enfoques entre liberais e marxistas acerca das políticas sociais contemporâneas,

dentre as quais a assistência social. Para tanto, destacam-se duas perspectivas analíticas renovadas: uma, neoliberal, protagonizada por uma *nova direita* constituída da fusão dos neoliberais com os neoconservadores, outra, neomarxista, cuja principal posição é a de não mais considerar a política social como uma arma capitalista contra o socialismo, mas como um fenômeno contraditório, que tanto pode estar a serviço do capital como do trabalho e, por isso, pode constituir uma mediação estratégica favorável às conquistas sociais das classes subalternas.

Com base nessa perspectiva neomarxista, destacam-se os estudos de Pereira (1996, 1998, 2000 a 2003), os quais revelam grande preocupação em construir um referencial crítico e analítico, que qualifique e explicita o *status* teórico da política social no campo das Ciências Sociais. Vale mencionar sua reflexão (2000) sobre necessidades humanas<sup>13</sup>, em que busca contrapor essa categoria às demandas e exigências do capital, baseada na teoria das necessidades humanas de Doyal e Gough (1994), autores contemporâneos (filósofo e economista inglês, respectivamente) que sustentam ser possível elaborar uma teoria coerente e rigorosa sobre as necessidades humanas de forma a apontar para alternativas concretas ao neoliberalismo e ao conservadorismo político, fenômenos históricos reeditados pelas sociedades capitalistas. Argumentam que, não obstante a existência de tais fenômenos, foi-se gerando nas sociedades contemporâneas um consenso moral sobre certas necessidades básicas indispensáveis ao desenvolvimento de uma existência humana digna, por eles definidas como sendo a saúde física e a autonomia mental.

Pereira constrói, ainda, argumentos acerca da relação contraditória entre Estado e sociedade, economia e política, igualdade e liberdade, capitalismo e bem-estar social, para, nessa realidade complexa, contextualizar a política social. A tensão permanente entre capital e trabalho constitui o conflito maior nas sociedades capitalistas. Dessa tensão, resulta, em última instância, a política social mediada por tensões entre classes sociais na defesa de seus interesses particulares, de suas ideologias e de seus projetos societários. É por isso que o campo da política social é considerado por Pereira (2000) uma arena de conflitos em que se confrontam concepções e teorias competitivas sobre direitos (individuais *versus* sociais), liberdade (negativa *versus* positiva), igualdade (substantiva *versus* formal), ou seja, um amplo leque de confrontações que fazem parte da essência contraditória do Estado, da sociedade e das políticas em suas diferentes

---

<sup>13</sup> Ver em obra de Pereira (2000), maior qualificação e aprofundamento dessa categoria histórico-analítica, fundamentada na *teoria das necessidades humanas*, de Gough e Doyal (1994).

configurações. Conclui a autora que são as tensões contraditórias que funcionam como motor das mudanças, incluindo as que perseguem a perspectiva progressista com a qual este estudo se identifica.

A concepção segundo a qual a política social é personificada na política de assistência social é tratada neste estudo. No entanto, para esse tratamento acercar-se melhor da complexidade dessa política convém estar ciente de seu conteúdo polêmico, isto é, estar aberto às indagações a respeito de sua natureza e da sua existência ontológica.

Com efeito, são várias as perguntas a respeito do que é a política social: é uma disciplina, um campo de ação, um método, uma estratégia política? Qual o seu objeto? Para Alcock (1992), um profícuo estudioso da política social, ela é tudo isso. É uma disciplina das Ciências Sociais, embora seja bastante diferente das demais que compõem esse ramo do conhecimento, em virtude de sua índole interdisciplinar que a faz permeável a todas as especializações. Ela também é um caminho metódico mediante o qual se obtém conhecimento e se praticam ações. Além disso, é um campo para o qual confluem disciplinas conexas e se imbricam conhecimento e ações de procedências variadas. Por fim, *é uma estratégia de ação coletiva*, que visa concretizar direitos sociais. Por isso, o seu objeto, diz Alcock (1992), é ela mesma, pois, como disciplina, os seus estudos voltam-se para o conhecimento de si mesma, de suas ações e de suas diferentes configurações, sem falar da forte conotação política de que tanto o seu estudo quanto a sua ação se revestem. O certo é que se trata de uma temática que envolve questões do âmbito do Direito, da Sociologia, da Ciência Política, da Administração, do Serviço Social, da Economia, e de outros ramos do conhecimento. Permeia a área da saúde, da assistência social, da educação, da previdência, da habitação, do emprego e renda e se envolve com demandas e necessidades de grupos sociais particulares, como idosos, crianças e adolescentes, mulheres, família, pessoas com deficiência, etc. Portanto, não se trata a política social de um campo teórico monolítico, exclusivo de uma única área de conhecimento, e muito menos de um fenômeno recente e localizado. Sua longevidade e seu caráter ubíquo atestam a dificuldade de suprimi-la, ao tempo em que explicam as manipulações a que se vê sujeita.

No contexto da relação entre Estado e sociedade capitalista, a política social expressa-se como um conjunto de ações e de estratégias para atender a demandas variadas que podem romper o cerco das desigualdades sociais e da naturalização das necessidades humanas, mas que também podem perpetuá-las. Essa é a razão da importância do sentido político da política social, expresso no seu comprometimento com *o interesse público*. O campo da política social envolve, ainda, aspectos éticos e cívicos, em um contexto de relações de poder.

É importante que se diga que as funções dessas duas esferas – Estado e sociedade – na produção das políticas sociais são distintas, embora complementares, até porque a sociedade também provê recursos e oferece serviços sociais (provisão social privada, plural ou mista). Contudo, a política social não tem poder para concretizar direitos sociais. Para tanto, o Estado recebe da sociedade uma delegação para regulá-la e concretizar esses direitos, fazendo uso de suas prerrogativas como portador de poder coercitivo, com competência jurídico-formal para fazer cumprir a lei. Somente com esse reconhecimento e essa ação regulatória e jurídico-formal, a política social adquire o *status* de política pública

A expressão política pública, da qual a política social é uma espécie, é um termo recente na literatura das Ciências Sociais. Sua emergência deu-se no final dos anos 1970 e diz respeito ao *Estado em ação* (MENY; TOENIG, 1992), mediante uma posição ativa e positiva em relação às demandas e necessidades sociais com as quais se defronta. A ação política do Estado é concretizadora de direitos sociais e reguladora das relações sociais. Trata-se de uma ação que, por ser pública (voltada para todos e comprometendo todos), e não meramente estatal (o núcleo duro do poder estatal, ou o bloco no poder) tem como principal missão zelar pelo interesse público e prover a sociedade de bens públicos como direitos devidos (PEREIRA, 2000). Um bem público, para merecer esta qualificação, e ser regulado por uma política, deve, antes de tudo, ser assumido por uma autoridade pública. Além disso, deve possuir as seguintes características:

a) ser *indivisível*, isto é, deve ser consumido por inteiro por todos os membros de uma comunidade. É o que se chama de consumo *não rival* porque todos devem acessá-lo de forma gratuita, uma vez que ele é pago pelo cidadão-contribuinte; b) não pode ser oferecido com base na lógica do mercado; c) deve estar disponível, já que cada consumidor potencial tem direito a ele. E está presente nessas características o caráter universal do conceito de *público* (PEREIRA, 2006).

A política pública de assistência social é uma das mais adequadas ao perfil de bem público, já que, de regra, ela se guia pelo princípio da gratuidade e, embora possa ser exercida por instituições privadas, elas devem ser reguladas pela autoridade pública responsável pela política e pela garantia do direito a ela correspondente.

Portanto, ao tratar com política pública há que se atentar para as diferenças entre o que é público, o que é coletivo e o que é plural ou misto (a exemplo da proposta pluralista de bem-estar neoliberal). Ser público, como já visto, não significa ser governamental e nem implica necessariamente ser coletivo, plural ou misto, e a recíproca é verdadeira. A condição para uma ação ser pública é ser universal, tanto na sua oferta quanto no seu usufruto. Nessa

perspectiva, o seu caráter público não é dado pelo tamanho do agregado ou do coletivo, que lhe demanda atenção, e nem pela pluralidade de atores, mas porque, além de ter caráter imperativo, isto é, de ser amparada legalmente (ter na sua retaguarda legislações, incluindo constituições federais), ela se guia pelos princípios da soberania popular, do bem-comum, tendo, no seu horizonte, a justiça social (PEREIRA, 2001).

Portanto, quando qualificada como intervenção de caráter público, a política social visa a superação das necessidades básicas e vitais dos cidadãos, e por isso afeta diretamente sua qualidade de vida e seu bem-estar pois se baseia nos princípios da inclusão social, da igualdade de direitos e da universalização de acesso aos bens e serviços sociais. O campo de tais políticas comporta oferta e usufruto de bens e serviços sociais públicos, entendidos como direitos, bem como transferência de renda e/ou de recursos financeiros. Quando assumem caráter meramente *distributivo* (políticas contributivas), afetam diretamente o indivíduo trabalhador que encontra-se no mercado de trabalho formal (mediante contrato social). Quando assumem caráter *redistributivo*, atingem seu grau maior de universalização como um bem de interesse público no sentido de se destinarem a *todos* (trabalhadores no mercado formal, cidadãos aptos ao trabalho, mas desempregados, e cidadãos não aptos ao trabalho). Por isso as políticas públicas atingem a totalidade dos cidadãos, conferindo-lhes também poder de vocalização e emancipação política.

Sabe-se que a lei, por si só, não tem condições operacionais para materializar direitos nela previstos, sobretudo no tocante aos direitos sociais. Tal materialização dá-se por intermédio das diferentes políticas públicas que decorrem da relação de antagonismo e reciprocidade, ao mesmo tempo, entre Estado e sociedade. Nessa relação, um dos grandes papéis da sociedade consiste em exercer o controle democrático sobre os atos e decisões governamentais. Essa é a verdadeira tarefa cívica da sociedade no campo dos direitos de cidadania social.

Diante do exposto, vê-se que o escopo da política social é amplo e complexo. Extrapola os limites de uma disciplina (Sociologia, Ciência Política, Economia, Serviço Social e outras), embora também o seja. É, também, um campo de atuação e intervenção interdisciplinar (apesar de não ser uma profissão), que congrega e se impõe a todas as disciplinas que tenham como objetivo a atenção a legítimas demandas e necessidades sociais. Apesar de seu traço interventivo e de seu conteúdo multidisciplinar, pretende ser *saber científico* particular, uma vez que sua ação requer pesquisas e referências teórico-conceituais bem definidos, assim como indicadores sociais e econômicos de qualidade.



Além disso, ela possui uma dimensão ética, que, pelo menos em tese, a obriga a comprometer-se com o combate às iniquidades sociais. É por essa noção de política social e, conseqüentemente, de política de assistência social, que este estudo se guia.

#### **1.4 Sobre a cidadania/democracia ampliadas e liberdade positiva**

Ao aprofundar os conceitos de cidadania e de democracia associados ao conceito de liberdade positiva, optou-se por adotar como referência as perspectivas ampliadas desses conceitos, muitas das quais estão previstas na Constituição Federal brasileira de 1988 (BRASIL, 1988). Trata-se, sem dúvida, de uma perspectiva otimista, mas não isenta de posição crítica e compromissada com os desafios contemporâneos. Tal perspectiva exige a construção de uma linguagem social e política que estabelece horizontes possíveis a complexas e inconclusas questões atuais. Entende-se que a história pode ser reescrita, mesmo que, para isso se tenha que romper com poderes e legados arcaicos, revisitando a cultura, as tradições e a literatura produzidas no próprio sistema capitalista, em busca da conformação de um Estado e de uma sociedade civil que sejam capazes de organizar esses conceitos em outras bases: de respeito à dignidade e à humanidade dos cidadãos. Uma boa estratégia consiste em repensar as condições de alteração do lugar da pobreza e da desigualdade e suas implicações, não mais como um efeito natural do atraso cultural e/ou da condição de subdesenvolvimento dos que as padecem. A associação da pobreza e da desigualdade ao atraso sócio-econômico e cultural conduziu a cidadania, até mesmo no Brasil, para o campo de uma representação simbólica, que se impregnou no imaginário coletivo como uma *condição inferior e subalterna* (YAZBEK, 1996).

As conseqüências dessa *representação simbólica*, é bem retratada por Telles (2001, p. 9):

tenta-se aí desenhar os contornos de um horizonte simbólico que projeta a pobreza em uma espécie de paisagem que incomoda a todos, mas que, tal como a natureza, se estrutura fora e por fora da trama das relações sociais – um mundo sem autores e sem responsabilidades, que parece transcorrer ao largo de um espaço propriamente político no qual os dramas da existência são, ou podem ser, figurados como questões que exigem o julgamento ético, a deliberação política e a ação responsável.

Sem dúvida, argumenta Telles (2001), ao referir-se ao Brasil, há muito para se fazer em relação à “sempre adiada superação das várias incompletudes de sua história” (p. 9). Sabe-se que, para o mercado globalizado, a pobreza, entendida como a mais perversa dessas incompletudes, é vista como consequência natural da modernidade. No entanto, é preciso indagar: a quem interessa essa modernidade que promove a desconstrução dos direitos e das conquistas sociais, deteriora as condições de vida e trabalho de milhões de brasileiros e ainda tenta arrancar da história qualquer possibilidade de sua reformulação? Há que se concordar com Telles (2001), que reflete sobre as questões apresentadas na conjugação entre os legados da história e os processos em curso, e que remetem a complexas relações entre o mundo social e o universo público dos direitos:

E se essa questão importa, é porque é nesse lapso entre o mundo social e o universo público—problema das mediações reais e simbólicas—que se inscrevem os dilemas de uma cidadania ainda a ser conquistada e reinventada nos termos que o mundo contemporâneo está a exigir” (TELLES, 2001. p. 11).

Segundo Paoli (*apud* YAZBEK, 2001, p. 133), “a lógica contemporânea de reprodução do capital, subordinada a um mercado sem limites e sem fronteiras sociais, vem produzindo o caminho da irresponsabilidade global”, construindo uma trama social contínua, na qual “rompe-se com as regulações que, bem ou mal, ordenavam a desigualdade constitutiva do capitalismo”.

Com estas digressões, o que se quer realçar nesta tese é a idéia de democracia e cidadania ampliadas, vinculada à concepção de homem como ser social e político que deve ser dotado de autonomia, de poder, de liberdade e de capacidade para tomar decisão e fazer escolhas. Esta percepção remete aos conceitos de liberdade com igualdade e de justiça redistributiva, tanto por seu grau de universalidade, como pela relação de mútua alimentação de tais conceitos. Na busca de superação dos desafios à efetivação da cidadania e da democracia com justiça e equidade, há que se levar em conta o caráter abrangente e transformador dessas categorias.

A idéia defendida neste trabalho é a de que categorias como justiça, liberdade e igualdade se associam a conquistas históricas e a processos de construção permanente da democracia e da cidadania. Por isso, demandam protagonismo dos cidadãos envolvidos na consolidação dos princípios igualitários e democráticos de largo espectro, incluindo a vida econômica e social.

Essa reflexão parte do pressuposto de que a cidadania e a democracia não se sustentam em sociedades marcadas pela injustiça, pobreza e desigualdade social, o que está de acordo com o pensamento de Borón (1999), para quem a *democracia, como forma de organização do poder social no espaço público*, é inseparável da estrutura econômico-social sobre a qual esse poder repousa. Claro que essa perspectiva se choca com a estrutura antidemocrática da sociedade capitalista que define limites intransponíveis para a efetivação da cidadania e da democracia, cujo funcionamento se torna incompatível com a lógica e os princípios que orientam o mercado. Nem por isso, deixa de basear-se no princípio de que as pretensões de *liberdade positiva* (não só de escolha, mas também de ação e de crítica), como igualdade e justiça, são inerentes a uma ordem social e econômica democrática e cidadã que se quer ver instituída. Trata-se de uma ordem na qual a democracia e a cidadania ampliadas sejam produto de todo o desenvolvimento da civilização ocidental, e na qual igualdade e liberdade ganhem significado comum, constituindo duas faces da mesma moeda. Não se trata, portanto, da *liberdade negativa*, negadora da participação ativa do Estado no processo de satisfação de necessidades sociais (como entendem e defendem os neoliberais), mas da *liberdade positiva* que, nos termos de Plant (2002), exige e compromete o Estado nesse tipo de participação. Em outras palavras, trata-se de uma ordem democrática em que o conceito de igualdade só ganha significação pública ao ser vinculado ao conceito de liberdade positiva para todos.

### **1.5 Sobre a justiça redistributiva e a equidade no contexto da democracia ampliada**

Uma democracia ampliada e incluyente pressupõe não só a igualdade de oportunidades, mas também de condições, mediante a criação de mecanismos eficazes de democratização do acesso dos cidadãos a bens, serviços e direitos. Somente a participação ativa na vida social permite a ampliação da democracia e a prática da justiça redistributiva pautada na equidade (prover com mais a quem mais precisa). Trata-se, assim, da justiça redistributiva, do valor justificador da cidadania e da democracia. Em um contexto de mercado regido pela liberdade negativa, tal justiça torna-se algo externo e alheio. A *liberdade igualitária que postula direitos sociais universais* é, ao contrário, um requisito essencial à instauração da justiça redistributiva ou justiça social e ao fortalecimento dos direitos individuais (civis e políticos). É fato empírico que o crescente processo de

concentração de renda compromete o funcionamento de regimes democráticos. Portanto, a construção de sociedades mais igualitárias é providência básica para a instituição de relações sociais mais justas, o que está longe de ser observado em sociedades capitalistas, especialmente naquelas em que as iniquidades sociais prevalecem sobre a equidade. No entanto, mesmo nelas, conquistas democráticas são possíveis.

Segundo Vieira, (2001, p. 227), “a história brasileira recente registra a ocorrência de ilhas democráticas”, caracterizadas pela conquista e expansão dos direitos de cidadania, com o protagonismo de setores da sociedade civil e de uma concepção de dimensão pública, que extrapola a estatal. Também, na Europa, as mudanças ocorridas na conjuntura dos anos 1940 produziram, além de uma significativa expansão da cidadania, dos direitos universais e de políticas de pleno emprego, uma democratização dos serviços sociais que influenciaram a relação entre Estado e sociedade. As expectativas otimistas em relação à igualdade social pretendida após a Segunda Guerra Mundial, foram motivadas por crescente intervenção estatal nos mercados e por redefinições da relação entre Estado e cidadãos, que resultaram em um crescente processo de socialização de demandas (BORÓN, 1999), à medida que exigências e necessidades sociais básicas, antes consideradas privadas, tornaram-se públicas. Nesse contexto, o debate sobre a provisão social estatal levou a uma radical redefinição do papel dos Estados nacionais, como instâncias reguladoras da provisão social pública.

No entanto, esse processo inscreve-se em uma arena de conflitos. As conquistas históricas no campo da democracia, que superam o aspecto jurídico-formal, são obras de históricas lutas contra a dominação do capital sobre o trabalho. As contradições e evidências que o tema da incompatibilidade entre capitalismo, cidadania, democracia e justiça social apresenta são tão complexas que não comportam qualquer tentativa de análise simplificadora. Há que se analisar os nexos, as múltiplas determinações e as mediações entre essas instâncias. Entende-se que somente por essa perspectiva a questão da pobreza e da desigualdade social tem possibilidades concretas de serem enfrentadas. Quando essa perspectiva ganhar materialidade histórica, certamente a pobreza e a desigualdade terão como meta possível a cidadania e a democracia. Ainda mais importante é que terá sido redefinido o lugar que essa perspectiva deverá ocupar no horizonte da sociedade, não mais divorciada do real e/ou desvinculada da conquista da justiça e dos direitos, mas reconstruída social, ética e politicamente. Pode-se afirmar que a prática da cidadania se faz à medida que representa as necessidades sociais no centro da dinâmica

política, moral e ética da sociedade. A construção dessa utopia somente será possível por meio das ações de sociedades críticas, atuantes e politizadas, que tenham clareza de sua força política e de seu papel histórico.

O certo é que as projeções otimistas do liberalismo clássico, anunciadas pelo neoliberalismo em relação ao desaparecimento futuro das desigualdades econômicas e sociais, da servidão do trabalho assalariado, da ameaça da fome e da redução das distâncias entre ricos e pobres, que segundo os neoliberais, se diluíram com o passar do tempo, não se concretizaram. Em decorrência, uma indagação impõe-se: vale a pena sacrificar a cidadania e a democracia em favor da liberdade individual negativa e em defesa de um modelo econômico que rompe com valores éticos e sacrifica a dignidade humana?

### **1.6 Sobre a emancipação política e humana no marco do princípio da universalização de direitos**

Este estudo buscou nos postulados da teoria marxista o suporte teórico considerado essencial à compreensão da real contribuição da emancipação política e humana no marco da universalização do princípio de direitos. Em *A questão judaica*, Marx (2002) postula como necessária a emancipação do homem, além de sua emancipação política, embora reconheça também a sua importância quando buscam identificar quem era o cidadão burguês no contexto alemão do século XIX. Para ele (2002), o homem faz parte do mundo da natureza, mas também é um ser histórico e social; por isso, ao nascer, ele se torna *herdeiro* de todo o patrimônio cultural da humanidade. É mediante a evolução conseqüente desse seu pensamento que Marx afirma na sua obra *O capital* (1983), que somente o reencontro com sua humanidade perdida permitirá ao homem construir a ponte que o levará do reino da necessidade ao reino da liberdade (2002)<sup>14</sup>.

Para Marx (2002, p. 24-25), a emancipação política representa um grande progresso, e se refere a ela como “uma emancipação real e prática”. Contudo, a seu

---

<sup>14</sup> Ao criticar as teses de Bruno Bauer (teólogo alemão), sobre a antítese entre judaísmo e cristianismo, em um contexto de debate sobre a emancipação política dos judeus, em sua obra *A questão judaica*, Marx (2002) identificou na antítese (ressaltada por Bauer) entre religião e Estado as contradições e equívocos desse teólogo. Sobre o fato de Bauer indagar a que *emancipação* os judeus alemães aspiravam, Marx (2002, p. 17) argumenta que “não se trata de investigar apenas quem há de se emancipar e quem deve ser emancipado. A crítica tem que indagar, além disso, outra coisa: de que espécie de emancipação se trata, apenas política ou também humana; e quais as condições implícitas da emancipação a que se postula?”.

ver, esse tipo de emancipação não implica, necessariamente, emancipação humana. Esse é o seu limite.

Na sociedade burguesa, liberdade política traduz-se no direito que o indivíduo tem de fazer tudo, tendo como limite a formalidade da lei. Trata-se de uma liberdade individual (conteúdo dos direitos individuais) que constitui o fundamento da sociedade burguesa, isto é, o direito de o indivíduo desfrutar e dispor das conquistas individuais como lhe convém, sem atender aos interesses coletivos dos demais homens. É o direito denominado por Marx de interesse pessoal. A sociedade burguesa, a seu ver, “faz que todo homem encontre noutros homens, não a realização de sua liberdade, mas, ao contrário, a limitação dela” (Marx, 2002, p. 36). Na perspectiva da liberdade individual burguesa, a emancipação política torna-se a expressão tão somente da garantia dos direitos do homem individual, dissociado da vida em comunidade e de qualquer possibilidade de universalização do acesso aos bens, serviços e à riqueza produzida socialmente. Por isso, Marx (2002, p. 42) é enfático ao afirmar que, “na maioria das vezes, a emancipação política é a redução do mundo humano e das relações ao próprio homem burguês”. Adverte, ademais, que o problema real está na relação estabelecida entre emancipação política e emancipação humana, afirmando que “a emancipação política não é o modo radical e isento de contradições da emancipação humana” (2002, p. 20). O conteúdo da participação política é a participação do cidadão na comunidade política e no Estado, uma vez que, a seu ver, os direitos humanos tanto se inserem na categoria de liberdade política (dimensão pública) como na categoria dos direitos civis (dimensão privada). Por isso, para Marx (2002, p. 42), “na base da emancipação humana estão as seguintes condições: a primeira, quando o homem individual real recuperar em si o cidadão abstrato e se converter em um ser genérico, em seu trabalho individual e em suas relações; a segunda, quando o homem tiver reconhecido e organizado suas próprias forças como forças sociais; e, a terceira, quando o homem já não mais conseguir separar de si a força social sob a forma de força política”. Diante do exposto, torna-se mais compreensível o alerta que Marx (2002) faz para que não sejam confundidos meios políticos de emancipação com meios humanos de emancipação, por tratar-se, no limite, de questões pertinentes, não opostas, mas fundamentalmente diferentes, embora inter-relacionadas.

Indiscutivelmente, o princípio da universalização dos direitos é o que melhor contempla o conceito marxiano de emancipação humana, que extrapola a emancipação política do cidadão, a qual tem maior afinidade com o conceito de focalização neoliberal,

tratado no próximo item. A emancipação humana refere-se à universalização de um princípio com possibilidades concretas de não discriminar, estigmatizar e excluir cidadãos pobres e de não estabelecer critérios de menor elegibilidade<sup>15</sup> para a sua proteção. Pereira (2003, p. 1) argumenta que “há uma razão histórica fundamental para a adoção desse princípio que é o objetivo democrático de não discriminar cidadãos no seu acesso a bens e serviços que, por serem públicos, são indivisíveis e deveriam estar à disposição de todos”. Nesse sentido, a seu ver, a seletividade, em vez de constituir um mecanismo de redução de gastos, poderia ser uma medida que implicasse a identificação de quem mais precisa para melhor entendê-lo; isto é, o que ficou conhecido como *discriminação positiva*.

### 1.7 Sobre a focalização da política social

Segundo Pereira (2003, p. 1), “no centro do debate sobre a política social está a velha questão da antinomia entre os princípios e objetivos universais e seletivos”. Do enfrentamento dessa questão, podem resultar tendências à universalidade e à progressividade, ou à seletividade, focalização e residualidade no atendimento de necessidades sociais.

Contrapondo-se à universalização da política social, a focalização na pobreza extrema afirma-se como principal medida neoliberal de racionalização dos gastos públicos, e não de atendimento eficiente e eficaz aos necessitados. Por buscar atender aos mais pobres dentre os pobres, ou cidadãos em situação de *carência extrema*, tal princípio passa a ser justificador da minimização do papel do Estado e do caráter residual de suas ações na área social, ou, em outros termos, a aplicação desse princípio obedece mais à relação custo-benefício dos programas voltados para a pobreza do que à sua efetividade.

Conforme Pereira (2003), no bojo desse procedimento, retornam vícios arcaicos, a exemplo dos testes de meio (*means tested*), ou comprovações constrangedoras de pobreza, da fraudemania (mania de perceber fraude no trato com os pobres), das contrapartidas imperativas e dos estigmas criados pelas discriminações negativas. Esses procedimentos têm o objetivo claro de excluir e reduzir ao máximo as demandas por assistência social, ao focalizarem a

---

<sup>15</sup> Com base em princípio liberal, a Lei Orgânica de Assistência Social \_LOAS (Lei nº 8.742; Brasil, sancionada em 7 de dezembro de 1993) determina em seu artigo 20 (benefício de prestação continuada\_ BPC) e artigo 21 (benefícios eventuais) que os benefícios sejam destinados a famílias e/ou segmentos cuja renda mensal *percapita* seja inferior a ¼ do salário mínimo, ou seja, a Lei determina que um benefício social não pode competir com o pior salário.

atenção nos miseráveis, o que afronta o princípio da universalidade que defende a extensão da cidadania. Por fim, há que ressaltar a irracionalidade política da focalização, por fazer aumentar a pobreza e as desigualdades sociais, ao deixar no desamparo setores sociais vulneráveis que deixaram de ser focalizados.

Diante dessas constatações, vale reconhecer que a questão crucial da pobreza e da desigualdade remete à questão da redistribuição de renda e de poder político. No Brasil, mesmo em conjunturas econômicas mais favoráveis de acumulação de riquezas, a distribuição de renda piorou ou se manteve no mesmo patamar de anos anteriores. Esse dado confirma que o crescimento econômico, sem justiça social e sem redistribuição de renda e poder, não reduz os índices de pobreza e de desigualdade social – princípio que os neoliberais se recusam a incorporar em suas agendas. Percebe-se, também, que o fator econômico, embora seja referência necessária, é de teor instrumental, técnico e autoritário, porque imposto de cima para baixo. Outros fatores – históricos, políticos, éticos e morais – têm que ser levados em conta quando se trata de garantir direitos e qualidade de vida humanos. Por trás das medidas tecnicistas e instrumentais e dos esquemas focalistas de proteção social, está a estratégia do não-enfrentamento de problemas estruturais gerados, historicamente, pela ausência de critérios redistributivistas de políticas sócio-econômicas.

Nesse quadro de incongruências neoliberais, cabe ressaltar efeitos perversos da aplicação do princípio da focalização, a saber: a) baixa efetividade e caráter regressivo (não progressivo) das políticas sociais, que se expressa na ausência de prioridade política e de propostas inovadoras – que requerem políticas estruturais, universalizadoras e redistributivas – e nas justificativas de ausência de recursos financeiros; b) o prevailecimento do pressuposto de que a estabilidade econômica é pré-requisito da política social, quando se sabe que o combate à pobreza e à desigualdade social não pode estar vinculado apenas ao volume agregado de recursos financeiros; c) a ausência da concepção de que deve prevalecer uma cidadania articulada aos conceitos de justiça social redistributiva, liberdade positiva e igualdade de oportunidades e de condições. Essas questões não podem ser reduzidas unicamente a programas econômicos de geração de emprego e renda e/ou a programas de transferência de renda, que se fundamentam na idéia de que cabe à economia determinar a cidadania. Não é possível equalizar oportunidades e promover condições igualitárias (falácias do mercado), sem enfrentar a questão da redistribuição de renda e de poder, que também depende do controle democrático da sociedade sobre atos e ações dos governos.



Portanto, a aplicação do princípio da focalização na política social torna-se problemática por ater-se à função distributiva dessa política, vinculada aos resultados de uma política econômica geradora de crescimento e, por isso, poupadora de recursos em favor dos interesses do mercado. Em decorrência, a distribuição atinge apenas as sobras orçamentárias, sem levar em conta a cidadania e a possibilidade de os pobres constituírem-se sujeitos de sua emancipação política e humana. Esta é a razão pela qual os neoliberais não enfrentam os compromissos redistributivos de renda e poder, optando por satisfazer apenas o direito à sobrevivência, mediante uma cidadania tutelada. Assim, com a focalização, não se produz em condições igualitárias de acesso a bens, serviços e direitos, o que conduz a uma realidade definida por Hobsbawm (1994), como *barbárie social*. Atualmente, apesar da defesa da globalização de direitos, da economia, do desenvolvimento, o que mais se globaliza, sob a ingerência neoliberal é a miséria humana, reforçada por uma distribuição injusta de recursos, de condições de acesso e de oportunidades que aumenta a pobreza e as desigualdades sociais não só entre os países, mas no interior de cada país. Tanto o chamado localismo globalizado (padronização de hábitos e costumes, processo de massificação de consumo), quanto o globalismo localizado (extrativismo ecológico, sob regulação do capital internacional, por exemplo na Amazônia) são expressões das relações de poder impostas pela globalização neoliberal hegemônica, mediante o chamado colonialismo cultural e epistemológico. Nesse contexto, a relação do Estado com a sociedade civil tem sido manipulada pelas agências internacionais. O atual discurso valorizado é o de cunho econômico. A fala valorizadora do *social*, como mediação do direito, quando expressa institucionalmente pelo Estado, é minimizada. Experiências comunitárias foram institucionalizadas e suas lideranças cooptadas com salários altíssimos. As ONGs, de um modo geral, assumiram o lugar dos movimentos sociais<sup>16</sup> e atuam livremente, sem um efetivo controle democrático da sociedade. Acentuou-se a precarização das relações de trabalho no campo, com grande mobilização para as áreas urbanas e/ou para os assentamentos agrícolas. Os espaços privados foram invadidos, gerando desagregação familiar, aumento do tráfico e consumo de drogas (lícitas e não-lícitas), redefinição e/ou desconstrução dos papéis na ordem familiar, deteriorização de valores éticos e morais, aumento da violência, em suas múltiplas expressões. Uma opressão generalizada e difusa tornou-se cotidiana, com a prevalência de processos de

---

<sup>16</sup> Ver em obra de Montaña (2002), análise crítica sobre o papel histórico e a relação estabelecida entre os movimentos sociais e as ONGs, no Brasil, a partir dos anos 1970/1980, em que pese o trabalho sério de muitas ONGs que ainda atuam na perspectiva dos *direitos sociais*.

alienação social e política (heteronomia). Todas essas polêmicas apresentam, de forma implícita ou explícita, a idéia de que os princípios focalizadores neoliberais, ao se contraporem aos princípios universalistas, colocam como imperativo o enfrentamento do espectro da concentração de renda e de poder, pela via da justiça redistributiva.

### **1.8 Sobre a assistência social na perspectiva neoliberal**

Em consonância com o princípio da focalização, aos neoliberais interessa, no que diz respeito à assistência social, o exercício da filantropia, do voluntariado e da ação solidária, como um dever moral (e/ou religioso), e não cívico, não como dever do Estado. Interessa-lhes também a assistência social informal e voluntária, plural ou mista, porém não pública<sup>17</sup>, no trato da pobreza, como um contraponto à assistência pública. Sua exigência é de que essas ações sociais não transformem o Estado em refém dos pobres. Nesses termos, não há lugar para a cidadania ampliada, a democracia igualitária, a justiça redistributiva e a dimensão pública da vida social. Ademais, como já salientado, as políticas sociais subordinam-se às políticas econômicas. O discurso passa a ser de ajustes estruturais, *déficit* fiscal, cortes em investimentos sociais, crescimento do superávit primário, dentre outros. No reordenamento do capital internacional, que redirecionou a intervenção do Estado para o âmbito da produção e do setor privado (perspectiva privatista e minimalista) e minou as bases dos sistemas de proteção social públicos, as questões de conteúdo social foram transformadas em administrativas e passaram a ser tratadas tecnicamente. Conforme Telles (1998, p. 15), “a pobreza foi deslocada para o lugar da não-política” o que significa ser considerada um fenômeno fora do mundo público, dissociado dos fóruns democráticos de representação, de negociação da sociedade civil e de mecanismos de controle democrático. Sem dúvida, a perspectiva neoliberal da não-cidadania, destituída de caráter público, estabelece em outras bases as relações entre Estado e sociedade e entre as esferas pública e privada, nas quais são desconsideradas a cidadania e a democracia ampliadas como condições indispensáveis à realização da justiça social ou redistributiva.

Com efeito, no processo de esvaziamento e de privatização dos espaços públicos, a relação entre Estado e sociedade retorna aos padrões conservadores de

---

<sup>17</sup> Ver Viana (2003), A assistência social no contexto do pluralismo de bem-estar: desinstitucionalização e conservadorismo. Revista Ser Social, Brasília, n. 12, p.59-86, janeiro a junho de 2003.

dependência e tutela, o que significa romper com a relação baseada em antagonismos, é verdade, mas também em reciprocidades, dada a natureza contraditória dessa relação (IANNI, 1986). Não é difícil perceber, nas propostas regressivas e reducionistas neoliberais, a total indiferença pelas políticas públicas concretizadoras de direitos de cidadania social, das quais a assistência faz parte. Em compensação, tais políticas passam a ser administradas de forma residual e focalizada, ou seja, como compensação dos problemas criados pelo o mercado ou pelas limitações de uma proteção plural ou mista, porém não pública.

### **1.9 Sobre a liberdade negativa e os direitos individuais (civis e políticos) defendidos pelos neoliberais**

É exatamente como contraponto à idéia progressista de cidadania ampliada, construída por cidadãos livres e emancipados do ponto de vista político e humano, que os neoliberais postulam uma autonomia fundada no princípio de *liberdade negativa*, isto é, sem regulação social<sup>18</sup>. Por isso, rechaçam a intervenção estatal como instância legal e legítima de garantia de direitos. Nesse sentido, o conceito de liberdade restringe-se à sua dimensão jurídico-formal, associada ao império da lei; ou melhor, de acordo com a perspectiva neoliberal, não é possível outra liberdade que não seja a limitada pelas normas legais que compõem o ordenamento jurídico de um país. A noção de direito e de lei, portanto, baseia-se em um marco normativo e em uma concepção de liberdade que protege, acima de tudo, as esferas individuais de interferências públicas.

Sabe-se que Hayek (1990) foi o principal adepto dessa concepção de liberdade, e seus argumentos alicerçaram o ideário neoliberal. Para esse autor, o cerne do direito e, portanto, da liberdade individual, é o direito à propriedade privada e, logicamente, da liberdade incondicional do mercado (PISÓN, 1998). Em sua concepção, no contexto do capitalismo, os conceitos de liberdade individual e de propriedade privada mantêm estreita ligação e devem ser entendidos como elementos básicos de uma sociedade de mercado *livre*. Nesse sentido, a

---

<sup>18</sup> Nas democracias ocidentais, os chamados *direitos individuais – civis e políticos* – são reconhecidos como direitos de liberdade negativa (sob influência de Kant) e, como tal, dispensam a intervenção e regulação do Estado na esfera privada. Os direitos individuais favorecem a liberdade de mercado e, por isso, são aceitos pelos neoliberais. Em contrapartida, *os direitos sociais* são reconhecidos como direitos de liberdade positiva e, como tal, reivindicam a intervenção e regulação do Estado, por intermédio das políticas públicas. Portanto, em uma concepção progressista e dialética, há uma inter-relação entre todos os direitos, não havendo direitos sociais sem a garantia dos direitos individuais e vice-versa.

liberdade, na perspectiva liberal-burguesa, não é senão o desfrute, sem coação, de bens e riquezas dos quais o indivíduo é proprietário legal. Essas idéias tiveram (e ainda têm) notável influência sobre a crítica dos neoliberais ao Estado Social, aos direitos sociais e às políticas públicas. Para Nozick (*apud* PISÓN, 1998), neoliberal influente, contemporâneo de Hayek, o ponto de partida de sua teoria é uma vigorosa defesa dos direitos individuais (civis e políticos), tidos como de caráter inviolável e absoluto. Em seus argumentos, ele insiste no reconhecimento legal do direito individual básico à propriedade e o vincula a uma concepção de justiça, cujos princípios devem estar, a seu ver, relacionados às leis e à eficácia do mercado. Pisón (1998), ao trazer para o debate a polêmica posição desses dois autores neoliberais, afirma tratar-se de uma teoria dos direitos que vincula uma determinada concepção de justiça à supremacia do mercado. Hayek (1990) e Nozick (*apud* PISÓN, 1998) rechaçam a vigência dos direitos sociais, por entenderem que eles implicam *intromissão intolerável* do Estado na economia e na liberdade individual, elementos que constituem os fundamentos do liberalismo clássico e da democracia de mercado. Também as políticas redistributivas são alvo de duras críticas desses dois teóricos, pois tais políticas justificam os direitos sociais e se inspiram em princípios de liberdade e justiça social, com igualdade e equidade. Para esses autores, a política de distribuição possível e mais justa a ser feita deve ser determinada pelos critérios privatistas do mercado e somente essa instância (mercado) tem o mecanismo de distribuição mais justo e eficaz e, portanto, é identificado com uma suposta justiça individual (não-redistributiva). Na formulação desses neoliberais, há que deixar o mercado atuar livremente, sem que o Estado dite regras à economia. Como questão de fundo, no panorama geral do pensamento neoliberal, os ataques aos direitos sociais e às políticas sociais públicas não são mais do que um corolário de seu rechaço ao Estado Social (PISÓN, 1998).

Nessa perspectiva, os direitos sociais, como instrumentos justificadores da atividade intervencionista do Estado Social na implementação de políticas públicas, são também vistos como os impulsionadores das pressões que a burocracia estatal exerce *contra* os cidadãos, em suas liberdades individuais. Hayek (*apud* PISÓN, 1998) argumenta, ainda, com expressiva ironia, que a justiça social, invocada para justificar a atuação intervencionista e positiva do Estado de Bem-estar, não é senão uma *mera superstição pseudo-religiosa*, constituindo-se em uma *ameaça* aos valores individuais, essenciais, a seu ver, à civilização e à modernidade. Em vista disso, afirma categoricamente que a justiça social é uma *fraude*, por pretender alterar os desígnios do que ele denomina de *ordem espontânea* (relação entre sociedade e mercado) da vida social.

Para ele, essa ordem espontânea é resultado de um processo evolutivo, cujos efeitos (como a pobreza e a desigualdade social) são uma *conseqüência natural* do livre jogo das forças mercantis e, portanto, inerentes ao dinamismo da vida em sociedade. Por conseguinte, argumenta que os direitos sociais são produto de um *engano*, porque a crença na existência de algo vago que se chama justiça social, a seu ver constitui uma ameaça permanente à liberdade individual. Assim, tanto Hayek (1990) como Nozick (*apud* PISÓN, 1998), reafirmam seu descompromisso com a democracia e a cidadania ampliadas, chegando a ponto de afirmar – em uma clara distorção do conceito de justiça social redistributiva – que, quando o Estado intervém em favor de interesses outros, que não os do mercado, aí sim, é que se comete um *ato de injustiça*. Ao expor esses argumentos, os referidos autores objetivam chamar a atenção para a centralidade de um debate histórico e contemporâneo, mas nem sempre explícito, que tem como questão central as restrições impostas à extensão da democracia e da cidadania social, mediante o não-reconhecimento dos direitos sociais como direitos genuínos. Esses argumentos estão fundamentados em outra lógica, a que vê na intervenção do Estado um caminho para a *servidão dos indivíduos* e do mercado, tendo em Hayek (1990) o seu mentor e precursor (PISÓN, 1998).

Outro argumento neoliberal é o de que a garantia de bens e serviços sociais, mediante políticas públicas afiançadas pelo Estado, impede o crescimento da economia e, por extensão, o processo de acumulação de riqueza. é também defensor da *tese naturalista* de que as desigualdades sociais, quando não excessivas ou intoleráveis, tornam-se úteis ao crescimento da economia, beneficiando a todos (PEREIRA, 2001). Ainda segundo Hayek (1990), as desigualdades sociais permitem, de um lado, uma taxa de poupança maior, pois são as classes mais abastadas que de fato poupam, incentivando, assim, a expansão dos investimentos e tornando esse mecanismo de *seleção natural* gerador de maior crescimento econômico. E, por outro lado, as desigualdades sociais cumprem, a seu ver, o papel de estimular os pobres a *trabalhar mais e melhor*. Para os neoliberais, a lógica dos direitos não se contrapõe à lógica do mercado, e nem se mostra tão *perniciosa por confiscar a riqueza dos mais afortunados*, além de evitar o prolongamento da cultura da dependência dos pobres à proteção social pública.

Em contraposição a esses argumentos, entende-se, nesta tese, que a relação direta dos direitos sociais com a satisfação das necessidades humanas básicas, cujo atendimento remete ao compromisso e à responsabilidade do Estado, pela implementação de políticas públicas, deve ser debatida e reconhecida como central e relevante. Pereira

(2001), ao comentar Pisón (1998), afirma que, ao privilegiar os direitos sociais no conjunto da cidadania e reconhecer as necessidades humanas como ponto de partida e de chegada de um efetivo comprometimento público, Pisón (1998) reconhece que os direitos sociais extrapolam um *constructo* normativo abstrato (aspecto legal) e rejeita o individualismo, bem como o sentido negativo implícito no conceito neoliberal de liberdade. Para Pereira, (2001, p. 242-243),

os direitos sociais não devem visar apenas à prestação de benefícios e serviços como dever do Estado e direito de crédito do cidadão mas, principalmente, à remoção de obstáculos ao exercício concreto da liberdade, dotando-se, dessa forma, a liberdade formal e abstrata (contida nas leis), de sentido material.

Com efeito, Pisón (1998)<sup>19</sup> argumenta que os direitos sociais remetem ao que ele denomina de liberdade real que se traduz na capacidade de ação do Estado Social de atender às necessidades dos cidadãos, tendo em vista o seu bem-estar. Para ele, sem a satisfação das necessidades reais dos homens, não há liberdade e nem o exercício de uma cidadania social, de forma substantiva e ampliada.

O certo é que a estratégia utilizada pelos neoliberais, de criar uma nova mentalidade cultural e política, contrária à cultura dos direitos, deu resultados e ganhou adesões, porque penetrou fundo no chão das *crenças populares*, em busca de um consenso. Sem dúvida, com essa estratégia, efetivou-se uma combinação perfeita entre crenças e senso comum com teorias e ideologias defensoras da eficiência e eficácia dos interesses do capital. Parafraseando Gramsci (*apud* BORÓN, 1999, p. 11), “tais teorias e ideologias adquiriram a solidez das crenças populares, travando, com êxito, uma batalha pela hegemonia no seio da sociedade civil”. Concretizaram-se, assim, ganhando materialidade histórica, o que Gramsci chamou de “proposição da filosofia da *práxis*, como sendo aquela que sustenta que as crenças populares têm a validade das forças materiais” (*apud* BORÓN, 1999, p. 11)

O pensamento crítico de Gramsci demonstra atualidade e compromisso com os desafios da modernidade e ganha maior visibilidade histórica no estágio atual de desenvolvimento do capitalismo, essencialmente marcado por processos de exclusão social, antagonismos de classes e de desigualdades sociais, em que se estimula o

---

<sup>19</sup> Pison (1998) apresenta uma argumentação consistente sobre os direitos sociais e, por isso, tornou-se objeto de interesse deste estudo, não obstante esse autor adotar algumas posições teóricas polêmicas que, do ponto de vista teórico-metodológico, tendem a uma abordagem funcionalista, gerando uma tensão teórica, em particular, na análise que faz sobre os fenômenos sociais, que não são analisados como resultantes das contradições de uma determinada lógica (capitalista) e, portanto, não implicam rupturas radicais.

dinamismo da economia, em detrimento do desenvolvimento social. Nesse contexto, cria-se um quadro aparente e ilusório de ascensão social entre as classes sociais pauperizadas, excluídas dos processos garantidores da cidadania social. Sobre o emprego da expressão *catarse* (*cartasis*) e do conceito de filosofia da *práxis*, categorias reconhecidas como síntese de seu projeto, Gramsci (1995, p. 53) argumenta:

A estrutura da força exterior que subjuga o homem, assimilando-o e o tornando passivo, transforma-se em meio de liberdade, em instrumento para criar uma nova forma ético-política, em fonte de novas iniciativas. A fixação do momento catártico torna-se, assim, toda a filosofia da práxis; o processo catártico coincide com a cadeia de sínteses que resultam do desenvolvimento dialético.

Assim, estrategicamente, o ideário neoliberal foi sendo absorvido e incorporado às crenças populares, ganhando também a adesão de governantes e de segmentos expressivos da sociedade civil. Em consequência dessa estratégia de esvaziamento das esferas públicas e de destituição de direitos, há sociedades cada vez mais passivas, injustas, pobres e desiguais.

## CAPÍTULO II

### O ESTADO SOCIAL RUMO AO PLURALISMO DE BEM-ESTAR

#### 2.1 Traços do Estado Social no contexto europeu: das origens ao período após a Segunda Guerra Mundial

Há uma variedade de experiências de proteção social e de formas de bem-estar implementadas nos países do Ocidente, com padrões e alcances diferenciados, bem como explicações sócio-econômicas e políticas diversas. A idéia de que o Estado de Bem-estar – *Welfare State*<sup>20</sup> – é um fenômeno britânico unívoco e exclusivo se mostrou um equívoco. Confirmou-se na história que, dada a sua gênese capitalista e a diversidade político-econômica e sócio-cultural existente nos diversos países, há diferentes configurações de Estado de Bem-estar, que foram se consolidando com características próprias.

A primeira experiência de Estado de Bem-estar surgiu na Europa nos fins do século XIX, no contexto de afirmação da sociedade industrial capitalista, na Inglaterra e se consolidou no período após a Segunda Guerra, nos anos 1940. O *Welfare State*, portanto, não se constituiu em uma instituição tipicamente britânica, embora tenha sido criado naquele país em circunstâncias únicas. Sua evolução deu-se mediante um processo contínuo, ganhando, gradativamente, a adesão de outros países da Europa e, posteriormente, dos EUA. Para Marshall (*apud* JOHNSON, 1990), o Estado de Bem-estar não chegou de súbito. Muitos de seus benefícios e serviços desenvolveram-se ao longo de extensos períodos. Suas bases e princípios foram sendo construídos no decorrer de seis décadas anteriores à Segunda Guerra Mundial. Constatou-se que suas causas foram tanto econômicas quanto sociais e políticas, em que pese, em sua gênese, terem prevalecido razões de índole política (LARA, 1991). Na verdade, de 1883 (final do século XIX) até 1915, conforme o que aponta a Legislação social do período, o Estado Social não foi mais que um experimento.

È interessante constatar que, no processo de formação do Estado Social, no século XIX, há registros informando a existência de reflexões teóricas a respeito de injustiças

---

<sup>20</sup> Para Marshall (1963, *apud* Johnson, 1990, p. 18), o Estado de Bem-Estar britânico (*Welfare State*), foi também o produto de uma explosão de forças que, fruto da história, fez surgir a excepcional experiência britânica na guerra e na transição a um estado de paz.



sociais decorrentes da ordem liberal (liberalismo clássico influenciado por Locke). No período denominado de entreguerras (1914-1940), deu-se início a algumas tímidas reformas sociais impulsionadas pelos trabalhadores, diretamente ou em colaboração com outras forças políticas emergentes da Revolução Industrial. Isso porque, ainda não se havia formado um suficiente consenso sobre a necessidade de um Estado Social, até porque as circunstâncias políticas e econômicas ainda não permitiam sua viabilidade. Poucos consideravam que a intervenção estatal fosse economicamente conveniente e viável.

De fato, quando se observam os seguros sociais existentes até 1915, em países da Europa, dentre os quais alguns da Europa do Sul (Itália, França), já se percebe uma flexibilidade na Legislação que regulava as subvenções vinculadas aos seguros de caráter voluntário. Também no campo dos seguros contra acidentes de trabalho, já se percebiam critérios mais flexíveis sobre o envolvimento e a responsabilidade civil das empresas industriais (França e Suécia), especialmente em relação ao trabalhador acidentado, com ampliação desse seguro trabalhista, de caráter obrigatório, para algumas categorias (Reino Unido). Contudo, havia condicionalidades claras sobre o perfil dos trabalhadores que faziam jus à obrigatoriedade do seguro (Alemanha, Itália e Suíça), e apenas nestes países, esse seguro tinha caráter obrigatório. Já em relação ao seguro desemprego, com exceção do Reino Unido, havia prevalência de uma prestação ainda não assegurada aos trabalhadores. Ainda no citado período (1915), Suíça (37%) e Reino Unido (36,3%) são países que se destacam em relação aos índices relativos à população assegurada, como demonstram os quadros 1 e 2, a seguir.

Quadro 1 Resumo das características dos seguros voluntários estabelecidos no período 1883-1915<sup>21</sup>

País	Seguros contra acidentes de trabalho	Seguros de enfermidade	Seguros de velhice	Seguros de desemprego	% da população assegurada em 1915
França	<b>1898:</b> reconhecimento da responsabilidade civil.	<b>1898:</b> aprovação da subvenção do seguro voluntário.	<b>1895:</b> aprovação da subvenção ao seguro voluntário.	(*)	11,5
Itália	(**)	<b>1886:</b> aprovação da subvenção do seguro voluntário.	<b>1898:</b> aprovação da subvenção ao seguro voluntário.	(*)	4,8
Suécia	<b>1901:</b> reconhecimento da responsabilidade civil de	<b>1891:</b> aprovação da subvenção do	(**)	(*)	10,8

<sup>21</sup> NR Originalmente os dados que figuram nesse quadro foram recolhidos de ALBER, *Dalla Carità allo Stato Sociale* e de KOHOLER y ZACHER, *Um século de seguridade social, 1881-1981*, apud LARA (1991, pp. 270-274). Tadução livre da autora desta tese.

País	Seguros contra acidentes de trabalho	Seguros de enfermidade	Seguros de velhice	Seguros de desemprego	% da população assegurada em 1915
	determinadas empresas industriais.	seguro voluntário.			
Reino Unido	<b>1897: a</b> Workmen's Compensation-Act reconheceu os seguros para determinadas empresas. O trabalhador acidentado teria direito ao seguro sem apresentar prova de negligência. <b>1906: a</b> Workmen's Compensation-Act ampliou este seguro a profissões até então excluídas desse benefício	(**)	(**)	(**)	36,3
Suíça	(**)	<b>1911:</b> aprovação da subvenção do seguro voluntário.	(*)	(*)	37,0

(\*) Prestação não assegurada.

(\*\*) O seguro contra esta contingência é de carácter obrigatório.

Quadro 2 Resumo das características dos seguros obrigatórios estabelecidos no período: 1883-1915<sup>22</sup>

País	Seguros contra acidentes de trabalho	Seguros de enfermidade	Seguros de velhice	Seguro de desemprego	População assegurada em 1915 %
Alemanha	<b>1884:</b> Implantação da obrigatoriedade para os trabalhadores e empregados de empresas selecionadas, que não superassem um determinado nível de renda.	<b>1883:</b> o seguro cobria trabalhadores e empregados que não superassem um determinado nível de renda. <b>1911:</b> extensão do seguro aos trabalhadores agrícolas.	<b>1889:</b> Implantação de obrigatoriedade para trabalhadores e empregados que não superassem um determinado nível de renda.	(*)	42,8 %
Itália	<b>1902:</b> Implantação de obrigatoriedade para os trabalhadores da indústria com limites de renda.	<b>1901:</b> O seguro cobria trabalhadores da indústria que não superassem um determinado nível de renda.	<b>1911:</b> Implantação de obrigatoriedade para trabalhadores e empregados que não superassem um determinado nível de renda.	(*)	
Suécia	(**)	(**)	<b>1913:</b> A prestação de serviços à velhice possuía um carácter assistencial.	(*)	10,8 %
Suíça	<b>1911:</b> Estabelecimento de obrigatoriedade em determinadas empresas	(**)	(*)	(*)	37,0 %

<sup>22</sup> Fonte: Os dados que figuram nesse quadro foram recolhidos por Lara (1991, p. 270-274) de ALBER, Dalla, *Caridade do Estado Social* e de KOHLER y ZACHER, *Um século de seguridade social, 1881-1981*. Tradução livre da autora desta tese.

País	Seguros contra acidentes de trabalho	Seguros de enfermidade	Seguros de velhice	Seguro de desemprego	População assegurada em 1915 %
	industriais.				
Reino Unido	(**)	<b>1911:</b> O seguro cobria aos trabalhadores que não superassem um determinado nível de renda.	<b>1908:</b> neste ano aprovou-se a Old Age Pension Act. O seguro estava condicionado a um determinado nível de renda e era financiado pelo Estado.	1911: criação do seguro de desemprego para determinadas indústrias	36,0 %

(\*) Prestação não - assegurada.

(\*\*) O seguro contra essa contingência é de caráter voluntário

Ademais, a cobertura social estava limitada a alguns segmentos sociais. Até mesmo a incipiente legislação social alemã, que inaugurou o primeiro sistema de seguridade social sob o governo de Bismarck, em 1883, se deveu mais à iniciativa da elite econômica no poder, motivada pelo desejo de legitimação política, ante a mobilização da classe trabalhadora do que ao propósito de correção das injustiças sociais e/ou de garantias de direitos sociais.

Naquele contexto, as circunstâncias sociais criadas pelo capitalismo exigiam medidas de estabilidade política, tanto que estudos informam que se produziu uma abundante legislação trabalhista em todos os países da Europa, ao final do século XIX e início do século XX. O objetivo de tal legislação era facilitar a conciliação dos conflitos gerados pela relação capital e trabalho, garantindo, de um lado, a expansão do capitalismo e, de outro, a melhoria do *status* do trabalhador. As causas, portanto, eram de natureza política.

A legislação social existente em grande parte dos países europeus, a partir dos anos 1940 até os anos 1970 (LARA, 1991), revela preocupações do Estado Social com a extensão da provisão social na perspectiva de uma seguridade social pública, que requer a implantação dos seguros sociais obrigatórios: acidentes de trabalho, enfermidade, velhice, desemprego, como demonstra o quadro 3.

Quadro 3 Principais leis sobre seguros sociais, aprovadas desde 1941 até princípios de 1970 em onze países europeus<sup>23</sup>

País	Seguros contra acidentes de trabalho	Seguros de enfermidade	Seguros de velhice	Seguros de desemprego
Áustria	<b>1952:</b> estabelecimento do seguro obrigatório para trabalhadores autônomos. Ficaram então cobertos todos os trabalhadores.	<b>1941:</b> extensão da assistência obrigatória aos familiares dos trabalhadores assegurados. <b>1966:</b> estabelecimento do seguro para trabalhadores autônomos da indústria.	<b>1957:</b> estabelecimento de seguro para os trabalhadores autônomos na indústria e comércio. <b>1970:</b> extensão da cobertura do seguro para os agricultores.	<b>1949:</b> extensão do seguro aos agricultores.
Dinamarca	(*)	<b>1971:</b> implantação de um seguro nacional.	<b>1956:</b> a Lei de Seguro Nacional estabeleceu uma pensão universal. <b>1964:</b> introdução de pensões complementares em razão do salário.	
França	<b>1946:</b> estabelecimento do seguro obrigatório para os trabalhadores dependentes	<b>1942:</b> estabelecimento do seguro obrigatório para os assalariados sem limite de renda. Em 1961 ampliou-se a cobertura desse seguro aos agricultores, e em 1966, aos trabalhadores autônomos não agrícolas.	<b>1942:</b> abolições de limitações de renda. <b>1948:</b> Ampliação do seguro aos profissionais liberais e a outros trabalhadores autônomos. <b>1952:</b> extensão do seguro aos agricultores.	Pelo Decreto de 1959, o Estado sancionou o acordo negociado pelos trabalhadores e empresários sobre o seguro de desemprego. A Lei de 1967 reconheceu efeitos legais a esse sistema.
Itália	<b>1956:</b> estabelecimento do seguro para determinadas categorias de trabalhadores autônomos.	<b>1943:</b> estabelecimento do seguro obrigatório para os trabalhadores e empregados da indústria. <b>1954:</b> ampliação do seguro aos agricultores.	<b>1959:</b> supressão de limites de rendas para os trabalhadores e empregados.	<b>1949:</b> extensão do seguro aos agricultores.
Reino Unido	<b>1946:</b> implantação da seguridade obrigatória generalizada.	<b>1946:</b> implantação do seguro nacional.	<b>1946:</b> implantação do seguro nacional. <b>1957:</b> introdução de subsídios suplementares em proporção à renda.	<b>1946:</b> implantação de uma pensão uniforme. <b>1966:</b> introdução de subsídios suplementares em função do salário.
Suécia	(*)	<b>1955:</b> introdução do seguro nacional.	<b>1946:</b> ntrodução da pensão universal uniforme. <b>1959:</b> introdução de pensões suplementares e obrigatórias à básica em relação à renda.	

Fonte: LARA, 1991, p. 270 - 274.

Porém, foi no período após o final da Segunda Guerra Mundial que o *Welfare State* se consolidou com a ampliação da provisão estatal e extensão dos serviços sociais. Desde então, a idéia de um Estado socialmente intervencionista passou a ganhar adeptos e adquirir expressão real. Ganhou visibilidade a idéia de que os conceitos de liberdade e de

<sup>23</sup> Obs: Dados originais de ALBER, Dalla Careità e de quadros comparativos dos regimes de seguridade social, Ministério de Trabalho e Seguridade Social (MTSS), Madri, 1982. Tradução livre da autora desta tese.

democracia liberal não passavam de uma ficção se não estivessem apoiados no conceito de igualdade material, e não apenas de oportunidade ou perante a lei. Também foi ganhando legitimidade a idéia de que as injustiças sociais poderiam ser corrigidas no marco mesmo do modo de produção capitalista. Para tanto, tornava-se imprescindível a intervenção do Estado na economia.

O êxito do Estado Social passou a depender do consenso que alcançava progressivamente. Segundo Lara (1991), foi necessário esperar os anos posteriores a 1940, para que as políticas sociais superassem a fase experimental e tivessem resultados mais concretos, em conexão com as políticas econômicas (p. 439). A satisfação das demandas sociais, a partir da Segunda Guerra Mundial, deve-se, portanto, a uma conjuntura econômica especial e, particularmente, às medidas sociais adotadas para evitar uma crise maior do capitalismo. Assim, é possível afirmar que as origens do Estado Social foram sendo determinadas não tanto por circunstâncias econômicas, mas muito mais por exigências políticas. Nesse período, os seguros sociais (antes voluntários) evoluíram, tornando-se obrigatórios, e estenderam sua cobertura social na medida que foram suprimidos os limites que condicionavam o acesso a eles. As diretrizes do Informe Beveridge, de 1942<sup>24</sup>, ancoradas nas teorias econômicas keynesianas, a partir de 1930, tiveram importância essencial como motor das mudanças, assim como o crescimento do poder de pressão política e da organização da classe trabalhadora. A partir dos anos 1940, o Estado Social adquiriu caráter específico e se diferenciou, substantivamente, do Estado Liberal. Indiscutivelmente, a teoria econômica de Keynes constituiu elemento essencial para a consolidação do Estado Social, porquanto justificou e propiciou a ampliação do seu intervencionismo. Baseadas nas idéias de Keynes e Beveridge, as políticas sociais superaram o lugar secundário que até então se encontravam. E, para chegar à significação que alcançaram depois da Segunda Guerra Mundial, foi imprescindível que se alterassem os critérios econômicos e sociais até então vigentes.

---

<sup>24</sup> Beveridge, ao elaborar seu plano apresentado ao Parlamento Britânico, em novembro de 1942, criou um suporte teórico-doutrinário considerado a pedra angular do Sistema de Seguridade Social inglês. À época (1941), Beveridge recebeu nomeação do governo britânico, para presidir a Comissão Interministerial de Seguro Social e Serviços Afins. Realizou um diagnóstico da situação social britânica, concluindo que a superação da condição de miséria e de pobreza passava pela redistribuição da renda e por uma melhor adequação desta às necessidades das famílias. Daí que, no âmbito das políticas de seguro obrigatório, buscou-se ampliar a cobertura de riscos, aumentar as taxas de benefícios, bem como estender o seu alcance aos segmentos excluídos, a partir de transferências redistributivas de rendas pela via fiscal. Rompeu-se, assim, com a versão de seguridade social identificada como padrão ocupacional bismarckiano, cujo acesso à renda estava condicionada à contribuição direta pelo trabalhador.

Keynes defendia medidas orientadas à redistribuição dos recursos financeiros, de forma a aumentar a propensão ao consumo, que, por sua vez, iriam favorecer o crescimento do capital. A idéia de que a crise econômica poderia superar-se mediante a reativação da demanda por consumo permitiu compatibilizar a idéia de bem-estar social com os princípios da acumulação capitalista. A convicção de Keynes sobre a incapacidade dos mecanismos auto-reguladores do mercado para resolverem a crise foram as razões que o induziram a formular suas propostas de políticas macroeconômicas inspiradas em princípios intervencionistas. Tais propostas influenciaram o desenvolvimento dos serviços sociais públicos, favorecendo a capacidade de consumo.

Em 1942, o Informe Beveridge apresentou novas técnicas baseadas em sistemas de seguridade social, que implicaram diferenças qualitativas em relação aos seguros sociais existentes até então. Beveridge promoveu uma ruptura decisiva com a ideologia liberal (liberalismo clássico), ao responsabilizar diretamente o Estado Social pela segurança e proteção social dos cidadãos, baseando-se na solidariedade coletiva, de forma que a satisfação das necessidades sociais passou a recair sobre toda a parte ativa da população; ou seja, a coletividade se apresentou como a responsável pelo bem-estar de todos.

A esse respeito, tornou-se célebre a afirmação de Winston Churchill, ao referir-se ao Informe Beveridge (1942): “un seguro nacional obligatorio para todas las clases y para todos los propósitos desde la cuna hasta la sepultura” (TIMMINS, 2001, p. 66). O plano de Beveridge superou o conceito dominante de seguros sociais tanto porque se tratava de um projeto completo de seguros e benefícios como pela ampliação da cobertura social que previu. Ele definiu e organizou o seguro social obrigatório, com um mínimo de recursos financeiros que o Estado deveria garantir a todas as pessoas, e propôs a criação de mecanismos que tendessem à universalidade, colocando em prática direitos contidos nos textos constitucionais. A partir de então, a tendência à universalização de acesso aos bens e serviços sociais passou a ser um traço comum de todos os sistemas de seguridade social europeus, até mesmo naqueles países que não implantaram o modelo anglo-saxão.

Foram essas as razões que passaram a justificar e a marcar o início de uma nova etapa na evolução do Estado Social. Há que se destacar, ainda, como um dos elementos centrais dessa evolução a necessidade de coordenação do crescimento econômico com o desenvolvimento social – um difícil desafio que se estende à contemporaneidade. Naquela conjuntura, chegou-se à conclusão de que o crescimento

econômico era interdependente do desenvolvimento social. Um outro traço inovador desse período, que deriva da coordenação do crescimento econômico com os objetivos sociais, é que as políticas sociais adquiriram caráter genérico, e não setorial como se apresentavam no período em que o Estado Social não passava de um experimento. Desde então, passou-se a determinar a garantia de um mínimo de renda como direito, e não mais como benemerência ou caridade pública ou privada. Foi esse marco sócio-econômico que propiciou a extensão qualitativa e quantitativa dos gastos sociais. Na década de 1960, o crescimento econômico do capitalismo foi contínuo e, salvo escassas exceções, as taxas relativas demonstram que os gastos sociais cresceram a um ritmo superior ao do PIB nacional. Daí poder-se afirmar que os fundamentos sobre os quais se assenta a extensão das políticas sociais, a partir da Segunda Guerra Mundial, são tão distintos dos conceitos de benemerência quanto de políticas liberais. Além disso, as duas grandes guerras demonstraram que a insegurança econômica era um risco coletivo que ameaçava a cidadania social e afetava a todas as classes sociais.

Para Lara (1991), o Estado Social apresentou-se como uma via intermediária entre o liberalismo econômico clássico, o comunismo e a social democracia. As políticas elaboradas após a Segunda Guerra Mundial programaram, dentre seus objetivos, o crescimento econômico e o bem-estar como meio de obtenção da estabilidade política e social.

No entanto, nos anos de 1970, as políticas macroeconômicas, de orientação keynesiana, começaram a perder a eficácia e, em conseqüência, começou-se a justificar a necessidade de reprogramação dos fundamentos econômicos sobre os quais estava assentado o Estado Social. No bojo dessa justificação destacam-se as críticas da *nova direita* européia ao Estado Social. Aprofundou-se a análise do processo de transição do Estado de Bem-estar público para a concepção de *sociedade de bem-estar*, com destaque para as perdas de conquistas históricas no campo da democracia e da cidadania e para mudanças substantivas ocorridas no padrão de bem-estar. Sem dúvida, a possível superação do Estado Social, especialmente em relação à preservação do compromisso entre capitalismo e bem-estar social, gerou um grande dilema por tratar-se de dois princípios que, tanto histórica como teoricamente, se mostraram irreconciliáveis. Foi precisamente nesse aspecto que as teorias neoliberais e as de orientação marxista centraram duras críticas ao Estado Social. Para os neoliberais, a liberdade do mercado é incompatível com a intervenção econômica do Estado Social e para os marxistas, o Estado não pode satisfazer, ao mesmo tempo, as exigências de acumulação do capital e as que derivam das funções de

sua legitimação política – produzir bem-estar. No entender dos representantes da corrente marxista, da qual O’Connor (1981) é um expressivo porta-voz, as duas funções são incompatíveis e contraditórias, uma vez que os gastos estatais tendem a crescer mais depressa que os meios para financiá-los – o que conduz necessariamente a uma crise fiscal.

A tensão existente entre igualdade e liberdade, incluída na relação entre capitalismo e bem-estar vincula o Estado Social a conceitos como Estado de Direito e democracia, o que, sem dúvida, apeseta algumas dificuldades de ordem teórico-conceitual porque tais conceitos são distintos e seguem diferentes princípios teóricos. Era de esperar-se, portanto, que, como se trata de um produto da sociedade capitalista vivenciado por economias nacionais em estágios diferenciados, haveria desacordo em relação às estratégias e aos procedimentos técnicos e políticos mais adequados à consolidação de um sistema de provisão social pública de bem-estar, voltado para o atendimento das necessidades sociais básicas. Não causa admiração que o Estado de Bem-estar tenha estabelecido um *pacto social* entre empresários e trabalhadores, mediado pelo Estado – o chamado grande *compromisso corporativo* após a Guerra.

Em que pese a complexidade das mediações históricas e das determinações sócio-culturais que cercam essa questão, ressalta-se, de forma resumida, três linhas básicas que conforme Mishra (1995, se tornaram consensuais e que caracterizaram o Estado de Bem-estar: a primeira refere-se à introdução e à ampliação de uma série de serviços sociais universais, nos quais se incluem a seguridade social e serviços de saúde, educação, habitação, emprego e de assistência social, voltados para situações de vulnerabilidade social; a segunda diz respeito à criação e manutenção de políticas de pleno emprego, sob a forma de investimentos públicos para garantir trabalho intensivo, plena ocupação e propensão ao consumo, como dinamizadores da economia; e, a terceira tem a ver com a implementação de um programa de nacionalização que previa a democratização das relações sociais, mediante o envolvimento do Estado capitalista nos processos de provisão social e de regulamentação, por meio de medidas fiscais e de leis trabalhistas. As três linhas mencionadas requeriam governos intervencionistas, ou seja, a aplicação do princípio da *liberdade positiva*, contrário ao da *liberdade negativa* professada pelos liberais.

As referências teóricas e político-estratégicas do *Welfare State* após a Segunda Guerra Mundial foram as produções intelectuais de John Maynard Keynes, William Beveridge e Thomas Henry Marshall, combinadas com princípios do fabianismo<sup>25</sup>. Do

---

<sup>25</sup> Os fabianos (membros da *Fabian Society* inglesa) eram social-democratas defensores do Estado de Bem-



ponto de vista econômico, a doutrina keynesiana apresentou um modelo de regulação econômico-social que encontrou justificativa em uma nova idéia de segurança de existência. A princípio, Keynes propunha um nível de atividade econômica deliberada, mediante investimentos sociais (governamentais) públicos, ainda que temporários, até o retorno e fortalecimento da economia do pós-guerra. Apoiado no keynesianismo, criou-se um Sistema de Seguridade Social, como direito do cidadão e dever do Estado, inaugurando uma nova idéia de organização de seguridade pública. Na Inglaterra, Beveridge, ao elaborar, em 1942, o plano que recebeu o seu nome *Plano Beveridge* criou um suporte teórico-doutrinário, considerado a pedra angular do sistema de seguridade social inglês<sup>26</sup>, e esse sistema mostrou-se capaz de combinar a pressão estrutural por maior acumulação capitalista, com demandas sociais legítimas, que passaram a se configurar como demandas por *bem-estar*.

No rastro do keynesianismo, Thomas Henry Marshall (1965), baseado em fundamentos sociológicos e jurídicos, instituiu na Europa, na década de 1940, uma concepção ampliada e trifacetada de cidadania, ao incorporar a esse conceito, até então restrito aos direitos individuais (civis e políticos), os direitos sociais a serem concretizados por políticas sociais públicas. Essa concepção serviu, efetivamente, de base conceitual e política ao Estado de Bem-estar ao se contrapor ao ideário conservador defendido pelos defensores do liberalismo clássico.

Para Moreno (2003, p. 2), “Marshall observava como crucial para a consolidação da *cidadania social*, o desenvolvimento de políticas sociais públicas, as quais representavam a manifestação tangível da existência de uma comunidade política ou de uma república de cidadãos livres e solidários entre si”. Para Marshall (*apud*, Moreno, 2003, p. 2), “os efeitos das políticas sociais possibilitariam comunidades mais coesas e um enriquecimento da vida civilizada”. Na análise de Moreno (2003, p. 7), “as idéias *marshallianas*, têm sido úteis à tarefa dos cientistas sociais por conciliar o empírico e o normativo”.

A posição adotada por esse estudo sobre a tese *marshalliana* é de que, apesar da teoria de Marshall, reconhecidamente de corte funcionalista (manutenção do *status quo* e a

---

estar e propunham reformas econômicas e sociais como condição para melhoria de vida dos pobres. O reformismo fabiano dominou os estudos acadêmicos e influenciou o desenvolvimento das políticas sociais reais em vários países europeus, de 1945 a 1965, no período de 20 anos. Para Mishra (1984), faltou ao fabianismo uma teoria articulada (tanto normativa como positiva) do Estado de Bem-estar no contexto do final do crescimento econômico e do descrédito das teorias de Keynes, quando estas entraram em colapso.

<sup>26</sup> Trata-se da principal iniciativa de instauração e organização de sistemas de proteção social do mundo ocidental moderno, ao promover mudanças significativas na concepção metodológica e nas práticas de bem-estar social. Do ponto de vista de uma proteção social pública, o modelo beveridgiano mostrou-se mais completo em relação ao modelo alemão bismarckiano do século XIX, na medida em que incluiu na provisão social também os que estavam fora do mercado formal de trabalho.

ênfase dada às análises normativas, em detrimento de uma visão igualitária da cidadania social), limitar-se à defesa da “igualdade de oportunidades”, como conquista de todos os cidadãos para o desenvolvimento de suas potencialidades vitais, (e não ter incluído a dimensão “igualdade de condições de acesso aos bens e serviços públicos”), seu estudo, identificação e incorporação dos direitos sociais ao conceito de cidadania ampliada (com a qual essa tese se identifica), constitui sua contribuição mais substantiva do ponto de vista cívico e ético-político. Indiscutivelmente, um suporte legitimador dessa concepção e uma importante ferramenta teórica para a consolidação do Estado de Bem-estar no período após a Segunda Guerra Mundial.

Com efeito, T. H. Marshall (abreviação que será utilizada pela presente tese) entendeu a cidadania como um sistema de direitos civis (surgidos no século XVIII), políticos (surgidos no século XIX) e sociais (surgidos no século XX), construído no decorrer dos últimos três séculos. Para ele, a cidadania traduz-se no exercício dos direitos, e não nos direitos em si mesmos.

Segundo Johnson (1990, p. 20-21),

como resposta à democracia de massas, o Estado de Bem-estar pode ser visto como algo que surge das demandas por maior igualdade, e pelo reconhecimento dos direitos sociais aos serviços de bem-estar e à segurança econômica. Como resposta ao desenvolvimento do capitalismo, o Estado de Bem-estar pode ser interpretado, por marxistas e outros autores, como um intento de fazer frente às contradições e aos problemas do sistema capitalista, contribuindo tanto para a acumulação do capital, como para a sua legitimação.

Assim, há um denominador comum entre as diferentes expressões desse Estado, à medida que todos os governos que a ele aderiram buscaram combinar a provisão pública estatal e os serviços de financiamento, como direito social, com uma economia de mercado.

Mas, enquanto isso acontecia, intelectuais críticos do Estado de Bem-estar e governos identificados com o retorno dos princípios econômicos do liberalismo (em sua versão mais ortodoxa – Thatcher, na Inglaterra, e Reagan, nos Estados Unidos da América\_EUA) deram início a uma ofensiva histórica a essa concepção de bem-estar. Pretendia-se com essa ofensiva, promover o desmonte do edifício de proteção social que dava sustentação ao Estado de Bem-estar e aos fundamentos teórico-conceituais do sistema de seguridade social, construídos após a Segunda Guerra Mundial. Os liberais negavam, sobretudo, o reconhecimento e a legitimidade da garantia de bens e serviços sociais, entendidos como direitos sociais, pela via da ação positiva do Estado, mediante políticas

públicas (para todos). Nesse contexto, os três parâmetros de regulação sócio-econômica — keynesiano, beveridgiano e marshalliano (de T. H. Marshall) — começaram a sofrer restrições e abalos em seus pilares.

Era o início da afirmação de uma nova ideologia fundamentada na lógica de mercado, que, estrategicamente, foi se contrapondo à lógica dos direitos. A partir de então, operaram-se grandes mudanças no padrão de respostas às necessidades sociais<sup>27</sup>, particularmente nos países periféricos, como a perda de direitos de cidadania (bens e serviços sociais), a precarização desses serviços sociais, a focalização das políticas sociais na pobreza absoluta e, segundo Yasbek (1995), a remercantilização e refilantropização da questão social.

## **2.2 Explicitação do padrão keynesiano beveridgiano de seguridade social: fundamentos da Seguridade Social após a Segunda Guerra Mundial**

As profundas transformações societárias revelam-se, atualmente, de forma mais acentuada, quanto ao padrão capitalista de acumulação, aos processos de trabalho e às funções, poderes e práticas do Estado na sua relação com a sociedade civil. Como já indicado, desde fins dos anos 1970, a economia internacional foi atingida por desequilíbrios macroeconômicos, financeiros e de produtividade, que passaram a configurar uma crise do capitalismo, e não propriamente do Estado de Bem-estar. Os impactos dessa crise ainda são sentidos, de forma diferenciada, em cada país, conforme suas particularidades históricas, culturais e políticas. Os desafios e riscos sociais ganharam novas formas históricas em decorrência das mudanças ocorridas na relação capital e trabalho, nos processos produtivos e na relação Estado *versus* sociedade/mercado e políticas sociais, que, fazendo um retrospecto, apresentavam a seguinte configuração: o sistema de regulação social capitalista, que se consolidou no segundo após a Segunda Guerra Mundial e prevaleceu até a década de 1970, caracterizou-se por um tipo de relação entre Estado e sociedade, capital e trabalho, até então inexistente, à medida que elevou a proteção social à condição de direito de cidadania, colocando-a no contexto de seguridade social, de caráter público e universal.

---

<sup>27</sup> Para maior aprofundamento da relação entre o chamado terceiro setor e questão social, ver obra de Montañó (2002).

O modelo beveridgiano de proteção social, que, de forma pioneira, se instalou nos anos 1940, estava apoiado em quatro áreas programáticas: seguro social (baseado em contribuições sociais), benefícios suplementares (não-contributivos); subvenções familiares (não-contributivas) e isenções fiscais (destinadas aos grupos de alta renda). O Estado de Bem-estar passou a realizar ações e medidas sociais voltadas para o interesse público, graças a uma regulação ampliada e coletivamente consentida. De acordo com Pereira (2000, p. 112-113), a satisfação das necessidades básicas da população foi materializada nas políticas de manutenção (ou transferência) de renda, de proteção ao trabalho e na garantia ao acesso e usufruto dos bens e serviços sociais universais, como saúde e educação.

As quatro áreas programáticas do modelo beveridgiano citadas, passaram a incorporar tanto elementos do seguro, previstos no modelo bismarckiano, quanto de assistência social, ausente no modelo alemão, o que confirma a complexidade e a preocupação, já naquele contexto, com a complementaridade entre seguro e assistência, conforme Boschetti (2001, p. 38). Com base no modelo beveridgiano, que tinha como suporte a política econômica keynesiana, o financiamento das medidas de bem-estar deveria se dar mediante a contribuição social por meio de impostos. Com o modelo, foram criadas as bases (conceituais e operacionais) da primeira rede universal de proteção e de seguridade social. Beveridge (representante do fabianismo inglês) e Keynes (economista inglês) incentivaram e promoveram de forma substantiva: a) políticas de pleno emprego; b) ampliação do conceito de cidadania (com a inclusão dos direitos sociais); c) criação e extensão de uma legislação social; e d) institucionalização da assistência social como um meio de superação da pobreza absoluta. Esse modelo, ao adotar o universalismo como princípio de redistribuição de bem-estar, fez que o setor estatal passasse a financiar as políticas de bem-estar, mediante políticas fiscais de arrecadação de recursos. Portanto, além de promover a extensão e a universalização dos direitos de cidadania, o setor público passou a financiar a produção real do bem-estar. Nesse sentido, Beveridge e Keynes deram ampla justificativa à *intervenção estatal*, tanto na esfera econômica quanto na social. Defendiam a necessidade de ser assegurada uma ampla cobertura, e o mais igualitária possível. Daí a ênfase aos serviços sociais públicos (*para todos*).

Para Abrahamson (1995, p. 121), o modelo beveridgiano e keynesiano, que também se associou ao regime de produção fordista e organização taylorista,<sup>28</sup> recebeu

---

<sup>28</sup> Nos anos 1920, após a Primeira Grande Guerra, implantou-se nos Estados Unidos da América (EUA) e

influências do projeto social democrata de Estado de Bem-estar europeu, que adotou como pressuposto a idéia de uma *sociedade estatizada* e altamente organizada (contrária, portanto, à idéia neoliberal de uma *sociedade plural e desestatizada*). Para este autor, tanto Beveridge como Keynes, cuja influência, nos anos 1950 estendeu-se além da Grã-Bretanha, estavam convencidos de que o Estado de Bem-estar não constituía nenhuma *ameaça* ao capitalismo. Entretanto, contraditoriamente, a história registra que essa intervenção estatal acabou se tornando, de um lado, contrária e *ameaçadora* aos princípios capitalistas de economia de mercado e, de outro lado, necessária e desejável para assegurar a realização dos propósitos públicos do Estado. Em outras palavras, tornou-se necessária para garantir aos trabalhadores bens e serviços sociais, categorizados como direitos, o que resultou no crescimento do prestígio dos governos no período após a Segunda Guerra Mundial, até o final dos anos 1970.

---

após, em escala mundial, um modelo revolucionário de organização científica do trabalho denominado taylorismo. Com o avanço da industrialização e com a crise de superprodução, em 1929, este modelo passou a ser incorporado ao sistema das máquinas de produção industrial, gerando um novo modelo operacional denominado Fordismo que impôs um processo acelerado de produtividade no trabalho, adaptando-o continuamente ao consumo de massas. Esta foi a saída encontrada pelo capital para superação da primeira grande recessão, crise econômica que se prolongou nas primeiras décadas do século XX.

Na chamada era taylorista-fordista (de grandes corporações internacionais como a GM, Ford, Shell, IBM, e outras), buscou-se combinar a produção em série com o crescimento econômico, pela via do processo crescente de industrialização, que assumiu um papel determinante, em que a própria produção puxava o crescimento econômico consumando, assim, a comercialização competitiva.

Ao término da década de 1960 e início da 1970 (contexto de crises petrolíferas de 1973 e 1979), ocorreu uma nova crise do capital, seguida de uma desaceleração geral da acumulação, com queda real nos ganhos de produtividade. Surgiu o fenômeno do chamado desemprego estrutural que, dentre outros fatores, expressa o declínio do modelo taylorista-fordista, que se caracterizou como um processo produtivo de regulação entre capital (sistema produtivo) e processos de trabalho (Antunes, 2000). Esse modelo, que predominou nas primeiras décadas do século XX privilegiou o desenvolvimento científico/tecnológico/informacional. Nesse período, as conquistas técnico-científicas reduziram o tempo e os custos na fabricação e comercialização das mercadorias. Seguiu-se ao declínio do modelo taylorista-fordista o paradigma econômico capitalista da acumulação flexível. Surgiu o fenômeno de produção baseada na expansão comercial mundializada, assentada em fluxos financeiros internacionais. Estavam dadas as condições reais e objetivas para a implantação da proposta econômica neoliberal. Nos anos 1970, entrou em crise o sistema fordista-keynesiano, que deu sustentação econômica ao Estado de Bem-estar social, após a Segunda Guerra Mundial– 1945 a 1975, e se consolidou como paradigma do desenvolvimento capitalista e de políticas universais de pleno emprego. Como decorrência, assiste-se, atualmente, a uma gradativa flexibilização no campo dos direitos do trabalho, com imposição de padrões internacionais de conduta política e econômico-financeira, tendo em vista a globalização e a mundialização da economia. Instala-se a arena (globalizada) do livre comércio, fragilizando ainda mais os Estados-Nação. Cresceu a liberação econômica, com investimentos de capitais produtivos (privados e estatais) e de capital especulativo volátil (dinheiro), que passou a girar no mundo dos mercados financeiros (juros, câmbios, bolsas de valores). Assiste-se a processos de perda de direitos de cidadania e de transferência de responsabilidades e de recursos para o setor privado (terceirização), como também a passagem de um sistema regulatório público para um sistema desregulamentado, de natureza privada.

Enfatiza-se o conceito de *territorialidade* em que os marcos regulatórios dos Estados-Nação são substituídos por novas articulações (tres esferas de governo), a exemplo da retomada das redes de proteção social/programas de renda mínima, de perfil local e/ou global, com novas estratégias e condicionalidades entre o regime de proteção social e a inserção dos beneficiários desses programas no mundo do trabalho (*workfare* – políticas ativas como expressão de novas formas de emprego).

Foi assim que o Estado de Bem-estar, visto como uma forma particular de regulação social<sup>29</sup>, difundiu princípios econômicos e sociais que passaram a orientar várias iniciativas de intervenção pública no capitalismo.

Sua organização política, portanto, é resultante de vários fatores e ideologias, com variações de país para país, a exemplo do que demonstra quadro 4, isto é, características bastante distintas entre os regimes de bem-estar europeus em relação aos objetivos, natureza dos serviços, fontes de financiamento, dentre outras rubricas.

Quadro 4 Características dos regimes de bem-estar europeus

Modelos Características	Anglo-Saxão	Continental	Nórdico	Mediterrâneo*
Ideologia	Cidadania	Corporativismo	Igualitarismo	Autonomia vital
Objetivos	Capacitação individual	Manutenção de renda	Rede de serviços sociais	Combinação de recursos
Financiamento	Impostos	Cotizações laborais	Impostos	Misto
Subsídios	<i>Tanto alzado</i> (níveis baixos)	Contributivos (níveis baixos)	<i>Tanto alzado</i> (níveis baixos)	Contributivos (níveis baixos)
Serviços	Públicos residuais	Agentes sociais	Público compreensivo	Apoio familiar
Provisão	Misto/quase mercados	Misto/ONGs	Público	Misto/descentralizado
Mercado de trabalho	Desregulação	Estáveis precários	Alto emprego público	Economia informal
Gênero	Polarização laboral	Feminização/ trabalho parcial	Feminização/ Trabalho público	Familismo ambivalente
Pobreza	Cultura dependência	Cultura integração	Cultura estatal	Cultura assistencial

Fonte: Moreno (2001, p. 28).

Contudo, muitas vezes esse caráter multifuncional torna tais regimes instâncias contraditórias com capacidades particulares de responder, simultaneamente, às tensões que permeiam o variado campo das políticas sociais. É por isso que se diz que não há um modelo unívoco de Estado de Bem-estar.

Todavia, em que pese a diversidade das formas nacionais de posicionamento diante de demandas e necessidades sociais, é indiscutível a influência, em todas elas, da política econômica keynesiana e do Plano Beveridge. A contribuição de Keynes deu-se em dois níveis: social e político, de um lado, e, econômico, de outro. A discussão iniciada no final dos anos 1930 sobre os rumos da economia e dos problemas criados pela incapacidade da doutrina liberal de equacioná-los, criou a base teórico-conceitual do Estado de Bem-estar. Instituiu-se, naquela conjuntura, uma nova forma de regulação sócio-

<sup>29</sup> Diversas classificações (tipologias) do Estado de Bem-estar podem ser encontradas em diferentes autores, como Titmus (1974) e Esping-Andersen (1991), Therborn (1989), Draibe (1990), Fleury (1994), Pereira (1994, 2000), dentre outros.

política e econômica do sistema capitalista, que vigorou do início dos anos 1940 até o final dos anos 1970, período denominado, pela literatura específica, de *os trinta anos gloriosos*. O auge de seu êxito ocorreu nos anos 1950 e 1960. A regulação keynesiana objetivou atenuar as incertezas do capitalismo, criando as condições para aumentar sua previsibilidade, vista como critério essencial à manutenção das relações sociais e econômicas. Para Oliveira (1998), não era preocupação de Keynes a erradicação da estrutura social e econômica capitalista. Ele estava empenhado em construir um padrão de bem-estar com previsibilidade tal que pudesse controlar as formas do conflito social, engendrado pelo próprio sistema, e agia assim por saber que o capital não tinha, por princípio, a prática de arriscar-se no mercado, com recursos próprios. Daí sua preocupação em reduzir, ao mínimo, os níveis de incerteza do mercado, definindo continuamente estratégias para a obtenção de um razoável nível de previsibilidade.

Nesse sentido, o Estado de Bem-estar constituiu-se, de um lado, em uma forma de regulação sociopolítica da ordem capitalista, fundamentada no paradigma da seguridade social, e, de outro, passou a regular os próprios mecanismos do sistema, ao colocar limites à sua expansão. Em síntese, é possível afirmar que o Estado de Bem-estar estruturou uma arena de conflitos, como afirmado anteriormente, pautada em um conjunto de regras que conferiu à política econômica keynesiana do período após a Segunda Guerra Mundial a capacidade de tornar-se previsível. Nessa perspectiva, sem deixar de ser um Estado capitalista, o Estado de Bem-estar ganhou legitimidade e autonomia para instituir e aplicar políticas sociais públicas e universais, além de construir pactos entre sindicatos, empresários e partidos. Assim, por esses meios, instituíram-se as relações de cooperação entre diferentes sujeitos sociais, mas sem que o Estado perdesse o seu protagonismo no processo de regulação social.

A idéia de cooperação entre Estado, mercado e setores não-mercantis da sociedade (que, posteriormente, se constituiu na gênese da idéia original da proposta de pluralismo de bem-estar), preconizada pelo *pacto keynesiano*, se deu, portanto, como resultado de uma articulação política e estratégica e de uma redefinição do lugar do Estado — agora altamente intervencionista — na economia, o que constituiu mudança substancial no campo das relações sociais e econômicas. Dito em outros termos, ao mesmo tempo em que o Estado de Bem-estar criava mecanismos de garantia de políticas de pleno emprego e de um seguro social público e universal, ele assegurava sua funcionalidade e compromisso em relação ao processo de crescimento das economias de mercado, pela via da socialização

do consumo, tendo em vista uma sociedade mais igualitária. Em consonância com essa tendência, Keynes estimulava a criação de medidas macroeconômicas, tais como: o investimento público, a imposição de condições contratuais, a regulação do mercado, a redistribuição de renda, o combate à pobreza. Para Pereira (2001, p. 33), a ascensão da proteção social à condição de direito do cidadão e dever do Estado, “representou, inegavelmente, um aperfeiçoamento político-institucional de monta no âmbito da regulação estatal”, muito embora, ressalta, “tal ascensão não tenha se dado por cima, ou por fora dos conflitos de classe”. Paradoxalmente, com a institucionalização e a desmercadorização da força de trabalho efetivada pelo Estado de Bem-estar, parte do custo dessa força de trabalho passou a ser financiada com recursos públicos (OLIVEIRA, 1998), o que significa dizer que a força de trabalho, ao ser desmercadorizada, tornou-se um custo público que passou a ser socializado por todos. Nesse sentido, o recurso público passou a funcionar como redutor das incertezas do mercado\_risco que o capital privado não corre, preferindo transferi-lo para o setor público. Assim, para Oliveira (1998), sob a influência keynesiana, o estado de incertezas ganhou previsibilidade mediante macro-regulações que caracterizaram o chamado *pacto macro corporativo*, o que evidencia a presença da idéia pioneira de cooperação entre classes e de pluralidade de atores nas formulações teóricas de Keynes\_ idéia que, mais tarde foi incorporada pela nova direita, para justificar a proposta de pluralismo de bem-estar sob orientação neoliberal, temática a ser abordada mais adiante.

A proposta inicial de Keynes era de que o Estado deveria intervir na economia apenas topicamente. Visto como um elemento estrutural do sistema, o Estado, a seu ver, deveria movimentar-se estrategicamente, na conjuntura, apenas o suficiente para manter a economia ativada. Keynes sempre defendeu o núcleo do investimento como motor da economia capitalista. Para ele, a permanente intervenção estatal tornaria o Estado prisioneiro da racionalidade privada. No entanto, a história registra que a adesão à sua teoria extrapolou a proposta inicial. O diferencial de seu pensamento econômico caracterizou-se, portanto, por deslocar a centralidade da oferta para a demanda (tanto geral como específica), ao contrário do que propunham os neoclássicos monetaristas<sup>30</sup>.

Ainda conforme Oliveira (1998), a moeda, para Keynes, era considerada uma relação, e não apenas mercadoria. Essa concepção de Keynes orientou uma política econômica e monetária considerada ativa, que imprimiu centralidade ao papel do Estado e

---

<sup>30</sup> Os monetaristas trabalham com a *teoria quantitativa da moeda*, isto é, deve existir, no mercado, uma quantidade de moeda proporcional à quantidade de mercadoria que está em circulação, buscando uma correspondência direta entre *moeda e mercadoria*.



deu visibilidade às políticas sociais, inaugurando uma mudança substancial, inovadora e radical no paradigma liberal capitalista. A literatura especializada reconhece que a teoria keynesiana fez o trânsito do contrato mercantil<sup>31</sup>, que regulava as relações sociais e econômicas, para o contrato de seguridade social, como direito. Considera-se, assim, que Keynes promoveu um *desbloqueio* na concepção monetarista liberal vigente até então. Com isso, construíram-se possibilidades concretas de se efetivar políticas sociais públicas. Tais instrumentos e/ou conjunto de ações, uma vez regulados pelo Estado, passaram a ser justificados como tentativas de adequar demandas sociais às necessidades da população<sup>32</sup>. Este é, sem dúvida, o dado inovador e a maior contribuição de Keynes como fundamento econômico e social do Estado de Bem-estar.

O sistema keynesiano, ao transitar estrategicamente da oferta para a demanda, fez que as decisões sobre o que fazer com os recursos do orçamento nacional deixasse de ser privadas, para se tornarem públicas, o que não significa que todas as demandas sociais fossem atendidas e/ou que todas incorporaram a dimensão pública. Naquele contexto, a articulação entre Estado, economia, mercado/sociedade remete a um outro nível de relação entre sindicatos, patronato, classes sociais e partidos políticos, e essa articulação reforça a proposição do modelo de intervenção sociopolítica adotado pelo Estado de Bem-estar no período após a Segunda Guerra, na Europa. Este novo desenho de intervenção estatal, proposto para a provisão de bem-estar, tornou-se um fator de mudança, como parte constitutiva, também, da forma como o sistema passou a alimentar a experiência do chamado pacto keynesiano ou pacto macrocorporativo, o que demonstra que, ao buscar reconstruir níveis de previsibilidade do sistema, Keynes o fez sob novas bases. De acordo com Oliveira (1998), foi menos de uma questão ideológica do que de um requerimento, de um lado, para sair da crise capitalista de 1930 e, de outro, para instituir uma nova forma de regulação social, tendo em vista a retomada do crescimento econômico, com garantias sociais. Para financiar a retomada do processo de acumulação, mediante subsídios do Estado e aumento dos investimentos, cada capitalista passou a atuar com um ativo maior, isto é, além de seu capital próprio, contava com recursos advindos dos fundos públicos, que, por sua vez, passaram a remunerar seu próprio capital, mediante subsídios governamentais aplicados às taxas de juros.

---

<sup>31</sup> Desde Napoleão, o contrato mercantil era o regulador básico das relações sociais capitalistas. Com os códigos napoleônicos, o contrato mercantil passou a ser o signo e a forma política das relações sociais.

<sup>32</sup> Para um maior aprofundamento deste conceito, ver estudo de Pereira (2000). Tomamos como referência o referido conceito, por sua centralidade ético-política no trato das questões sobre a construção da democracia igualitária e da cidadania e pelo nível de aprofundamento e rigor teórico-metodológico utilizado pela autora.

Naquele contexto, as empresas e os sindicatos, ao pactuarem em torno das taxas de lucro e do salário, e da redução dos níveis de incerteza do mercado, passaram a orientar, também, os processos de produção e de reprodução do sistema. Como resultado, os conflitos de classe passaram a ser ordenados por esse pacto. O Estado keynesiano tratou de controlar, de um lado, os abusos de poder das classes dominantes sobre o uso da força de trabalho e, de outro, de regular a pressão social, feita pela classe trabalhadora. Em decorrência, as medidas de controle do Estado de bem-estar sobre o conflito de classes não foram uma simples concessão às classes que emergiram naquela conjuntura. Tais medidas, além da regulação, foram tomadas, sobretudo, porque o Estado capitalista, para legitimar-se como instância de poder regulatório, precisava obter o apoio das classes sociais. A esse fenômeno, dá-se o nome de regulação social e econômica, processo contraditório que contempla interesses de todos os atores em presença, conferindo credibilidade e legitimidade ao pacto keynesiano. Oliveira (1998) afirma que a literatura sempre ressalta a *seguridade social* do Estado de Bem-estar, indiscutivelmente sua conquista mais exitosa, e quase não menciona a *seguridade do capital*. Ocorre, diz ele, que, como contrapartida, o Estado de Bem-estar capitalista em nenhum momento deixou de garantir e dar segurança ao capital, mantendo subsídios às taxas de juros, geradoras de remuneração do capital e do lucro, como valor dinheiro e como relação estruturante econômica (e não social), tais como transações comerciais, política fiscal, subsídios estatais à reprodução da força de trabalho. Esses mecanismos demonstram a histórica voracidade do capital que, de um lado, faz concessões até onde o processo não *ameace* a perspectiva de lucro, e, de outro, continua criando mecanismos de reposição do valor agregado a essa mercadoria, denominada força de trabalho, tendo em vista a constante extração da mais valia e a acumulação do capital. Essa estratégia sócio-econômica e política aplicada pelo capitalismo, no contexto de criação e expansão do Estado de Bem-estar, evidencia, sobretudo, como o capital, até mesmo em um contexto de crise de formulação de um novo padrão de regulação social, política e econômica, estabeleceu-se de forma combinada e contraditória, atuando, ora na perspectiva de mercadorização da força de trabalho, ora na perspectiva de desmercadorização de bens e serviços sociais, pela via de políticas públicas não-contributivas.

### 2.3 Anos 1970: ocorrência de uma suposta *crise* do Estado Social

Não obstante a experiência exitosa do modelo de Seguridade Social bem como do padrão de regulação social, política e econômica keynesiano-beveridgiano após a Segunda Guerra Mundial, iniciou-se, em meados dos anos 1970, no interior do sistema capitalista e em escala mundial, um movimento de busca e definição de *estratégias alternativas* à denominada *crise* do Estado de Bem-estar. Segundo Johnson (1990, p. 16), em sua profícua análise sobre o Estado de Bem-estar em transição e na abordagem crítica que faz à teoria e à prática do pluralismo de bem-estar naquela década (anos 1970) já se divulgava a idéia de que os Estados de Bem-estar estavam experimentando problemas de proporções críticas, fruto da sobrecarga dos governos e das dificuldades fiscais e econômicas. Este passou a ser o argumento mais recorrente, contrário ao Estado de Bem-estar, o que significa que nem mesmo o êxito do modelo beveridgiano e keynesiano-fordista e a difusão de um padrão de bem-estar universal e de provisão social *para todos*, foram capazes de impedir o avanço de uma ideologia antiestatal, desqualificadora da dimensão pública do Estado de Bem-estar que, a partir de então, foi se instalando.

A ideologia neoliberal apresentou, naquela conjuntura, uma nova proposta e um novo desenho institucional de Estado e uma nova configuração de políticas sociais, agora defendidas e reafirmadas em seu caráter plural ou misto, porém não público. Para tanto, tornou-se necessário instituir uma situação de crise, e não de reestruturação do Estado Social ou de Bem-estar. A oposição mais contundente procedeu da chamada esquerda libertária e da *nova direita* (neoconservadores e neoliberais) que passaram a difundir a idéia de sobrecarga burocrática desse modelo de Estado e, como conseqüência, de suas fracassadas respostas às necessidades sociais da população. Também o prognóstico neoliberal sobre o papel do Estado, era bastante negativo, alegava-se que à medida que os problemas fiscais e econômicos se tornassem mais sérios, o Estado de Bem-estar certamente perderia o apoio público e se produziria uma *crise* de legitimação social e política.

Em sua análise, Johnson (1990, p. 16) reconhece que, em face das evidências históricas, “parecia haver terminado o cômodo consenso da década dos anos cinquenta e sessenta na Europa após a Segunda Guerra Mundial”. Contudo, entende prematuro falar em *crise*, no sentido de uma situação *fora de controle*, em que os problemas “não têm mais solução e/ou não são mais possíveis de contenção” – pois, a seu ver, “há evidências de um apoio público, forte e continuado, aos princípios norteadores do Estado de Bem-estar” (p.

16). Para o autor, portanto, não há dúvidas de que a idéia de *crise* foi promovida pelos governos neoliberais e conservadores, como meio de recriminar o volume de *gasto social público* do Estado e de rechaçar a proposta de pleno emprego e de bem-estar prevalecente naquela época, bem como negar o caráter redistributivista das políticas sociais. Por isso, Johnson (1990) recusa a idéia de *crise*, forjada pela nova direita, como também não aceita as explicações desta para a referida crise.

O certo é que a disposição de discutir *a viabilidade do Estado de Bem-estar*, a partir dos anos 1970, deu lugar a um vivo debate, não sobre as prováveis soluções para os problemas apresentados, mas sobre as possíveis direções futuras e sobre o papel do Estado de Bem-estar nas sociedades capitalistas contemporâneas avançadas (JOHNSON, 1990).

Desse debate, participaram protagonistas destacados. Johnson (1990) menciona a atuação dos advogados do pluralismo de bem-estar, interessados em justificar a *crise* como sendo do Estado de Bem-estar, e não do capitalismo, de estilo keynesiano, e em difundir, dentre outras estratégias utilizadas no enfrentamento das situações decorrentes da referida *crise*, a idéia de uma provisão social de caráter *plural ou misto*, porém não mais público.

Partindo dessa constatação, tornou-se imperioso neste estudo, apreender, com base na análise de Johnson (1990) e de outros estudiosos da relação entre Estado, sociedade e política social, como se deu o processo que desencadeou a referida *crise* e a transição do Estado de Bem-estar após a Segunda Guerra Mundial para a instituição de um pluralismo de bem-estar em que o Estado perdia o protagonismo. Tornou-se importante saber o que de novo estava ocorrendo e quais os princípios norteadores desse paradigma emergente de política social. Destaca-se, a afirmação de Johnson (1990) de que os Estados de Bem-estar têm sido sempre pluralistas por terem acomodado uma grande variedade de provedores de bem-estar: o Estado, as agências voluntárias, os mercados privados e as redes informais. Sem dúvida, tal afirmação reafirmou a complexidade do objeto desta tese. Desde então, passou-se a trilhar um percurso teórico-analítico que trouxe à tona conceitos, debates e opiniões, em sua maioria contraditórios sobre a temática da assistência social no contexto do pluralismo de bem-estar. Em particular, este estudo busca desvendar os nexos internos, as contradições, bem como as mediações históricas e as determinações sócio-culturais e ideopolíticas que permeiam esse fenômeno contemporâneo. Indiscutivelmente, traça-se de uma proposição analítico-investigativa aparentemente simples em face da racionalidade instrumental e técnico-operativa presente nesse paradigma emergente de política social, porém complexa e desafiadora quando se analisa a forma como tem sido

apropriado e influenciado a sociedade atual em sua relação com o Estado, no contexto do chamado capitalismo avançado. É também de Johnson (1990, p. 16), a afirmação de que “o debate pluralista nunca se resolverá de modo definitivo nas sociedades capitalistas”, uma vez que, a seu ver, haverá sempre um desacordo sobre a forma de equilíbrio mais adequada entre a provisão estatal (ou oficial), a voluntária, a comercial e a informal, além de que tal equilíbrio muda ao longo do tempo e de país para país.

Tomando como referência essas afirmações de Johnson (1990), fica claro que o que está em questão não é tanto o papel regulador do Estado, que deverá seguir sendo a principal fonte de financiamento, ainda que, na opinião dos pluralistas de bem-estar, o predomínio do Estado na provisão de bem-estar não deva existir. O que de fato está em questão e os pluralistas defendem e reivindicam é a *diminuição de seu papel* como esfera *oficial* e, de forma considerável, na regulação do mercado e na concretização de direitos sociais.

#### **2.4 Sobre desintegração do consenso após a Segunda Guerra Mundial: falência do modelo keynesiano-fordista e/ou uma reorientação neoliberal à direita?**

No contexto do debate relativo à desintegração do chamado *consenso de pós-guerra*, Peter Abrahamson (1995) questiona se ocorreu a falência do modelo ou uma reorientação à direita. Na sua avaliação, Abrahamson (1995) confirma argumentos de Johnson (1990), ao afirmar que, no início dos anos 1970, iniciou-se no interior do sistema capitalista, e em escala mundial, um movimento de reorientação político-ideológica, e não propriamente de *crise* do Estado de Bem-estar. Tal movimento mostrava-se, na verdade, contrário ao modelo universalista de proteção pública, implementado pelo Estado de Bem-estar keynesiano-fordista/beveridgiano. Assumiu posicionamentos e medidas concretas adotados pelos organismos denominados supranacionais, tais como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a Organização das Nações Unidas (ONU), com a justificativa de que era necessário instituir, naquela conjuntura, uma nova forma de regulação sócio-econômica, como reação à suposta *crise* do Estado de Bem-estar. A proposta substituta da provisão social, sob forte influência do ideário neoliberal, apresentava como eixo central um modelo pluralista de bem-estar, a ser concretizado por uma multiplicidade de setores e atores – *welfare mix* – tendo em vista minimizar a

intervenção do Estado, reservando-lhe apenas a responsabilidade pelo financiamento e por uma provisão social mínima e residual. Estava em curso, portanto, uma forma de regulação social baseada em outra lógica – a de mercado – e sob outros princípios distanciados dos direitos sociais.

Os argumentos sobre a suposta *crise* do Estado de Bem-estar, na perspectiva da crítica teórica e ideológica neoliberal, não foram poucos. Entende-se que, para a compreensão da dinâmica que envolve esta alegada *crise*, é preciso levar em conta a crítica neoliberal ao Estado de Bem-estar, em seus pontos essenciais. Tais argumentos estavam centrados, basicamente, no desafio de encontrar uma fórmula para desconstruir a centralidade do emprego, que havia sido colocada como elemento estruturante do Estado de Bem-estar, porque, para os neoliberais, a universalização das políticas de bem-estar colocou em alta a importância do lucro, visto como critério ordenador do crescimento econômico. Seria, portanto, necessária uma geração de lucro cada vez maior para sustentar a socialização da riqueza da forma como estava proposta. O lucro, mediado pelo mercado, deveria ser privilegiado em detrimento da valorização do trabalho e do emprego. O mesmo ocorreu com os binômios Estado e família e mercado e trabalho, que passaram a ser vistos pelos neoliberais como termos opostos. Para os neoliberais, a ausência de competitividade no mercado, retiraria do indivíduo a autonomia e a liberdade para decidir sobre seu próprio futuro, já que, para essa retórica, a autonomia provém do mercado como única instância realmente democrática.

Com a ofensiva neoliberal, o que passou a constituir a nova sociabilidade não era mais a agregação do tempo de trabalho, mas a agregação da informação, conforme tese defendida por Habermas (1987). Essa sempre foi e continua sendo a maior crítica dos neoliberais e dos pós-modernos à centralidade da categoria *trabalho* e do Estado como *garante* de cidadania. O mais curioso dessa crítica é que a sua matriz não é de todo neoliberal. Ela pertence também à chamada *esquerda libertária*, que parte dos próprios fundamentos do sistema capitalista tendo como alvo o produtivismo e o industrialismo. Para Habermas (1987), o que se mede na sociedade pós-moderna são unidades de informação, e não mais unidades de força de trabalho, como preconizava Marx. A mercadoria força de trabalho passou a não ser mais mensurável. Como defensor e adepto das teorias pós-modernas, Habermas (1987) reconhece que o trabalho de fato ganhou simbolismo e centralidade no contexto do bem-estar, mas perdeu sua força simbólica nas sociedades industriais avançadas. Com base em tais argumentos, cumpre indagar, a

exemplo de Abrahamson (1995), sobre o que de fato ocorreu: uma *crise* do Estado de bem-estar, conforme insistem os neoliberais, ou uma falência do modelo keynesiano-fordista, com clara reorientação à direita? Torna-se necessário reafirmar que, de acordo com a proposta deste estudo, ocorreu o segundo fato.

## CAPÍTULO III

### **PLURALISMO DE BEM-ESTAR: ANTECEDENTES, CONSTITUIÇÃO E TENDÊNCIAS**

#### **3.1 O pioneirismo da primeira proposta e sua capturação pela ofensiva neoliberal**

Para Johnson (1990), o termo pluralismo apresenta uma indeterminação em relação à centralidade de uma instância provedora de bem-estar, como também de imprecisão operacional, no que se refere às competências dos atores responsáveis por essa provisão. Contudo, ressalta que indeterminação e imprecisão estão longe de significar uma formulação neutra ou inocente. A seu ver, os pluralistas empreenderam, de forma deliberada, a desqualificação do Estado de Bem-estar por meio de duras críticas, tanto em relação à qualidade e alcance dos serviços prestados, quanto ao perfil centralizador desse Estado.

Registros históricos informam que, em 1982, o Centro Europeu para Pesquisa e Treinamento do Bem-estar Social de Viena realizou um Seminário Internacional com o título *Volviendo a la Gente* (ABRAHAMSON, 1995), o qual tratou, especificamente, das estratégias de participação e de descentralização como elementos-chaves da proposta pluralista de bem-estar. Também foi dada, nesse seminário, ênfase à necessidade de promoção da redução de gasto público, bem como a substituição radical da atuação do Estado como provedor social por uma atuação plural ou mista, a ser assumida por setores *não-oficiais* (JOHNSON, 1990). Opiniões semelhantes foram expostas em outra reunião, programada também pelo Centro Europeu, em 1984, cujos informes confirmavam o crescimento da adesão entre os países (havia treze ali representados) às iniciativas sociais plurais, voluntárias e informais, como forma de oferecer respostas às *falhas* na atuação do Estado de Bem-estar.

Em vista disso, Johnson (1990), chama a atenção para a necessidade de questionamento dessa estratégia de esvaziamento progressivo dos espaços públicos, mediante a institucionalização do pluralismo de bem-estar e da *desinstitucionalização* das políticas sociais, como concretizadoras de direitos, identificando as verdadeiras razões desse processo.



Um aspecto curioso nessa operação desmonte é saber como a discussão sobre o pluralismo de bem-estar surgiu no marco da defesa dos setores voluntário, informal e comercial como estratégia política que atribui grande centralidade ao papel do mercado. Para Johnson (1990), nessa operação, foram enfatizadas as falhas do Estado de Bem-estar e ignorados seus êxitos. Não foram apresentadas provas concretas e nem pesquisas fundamentadas empiricamente, que comprovassem que o Estado de Bem-estar tinha sido um equívoco e/ou argumentos convincentes que provassem que a proposta de pluralismo neoliberal poderia produzir melhores resultados. A seu ver, era clara a intenção neoliberal de ruptura com o modelo de bem-estar público e universalizador, em benefício de um modelo plural ou misto, de cunho privatista e residual. Ademais, um outro aspecto a considerar é a ousadia da proposta pluralista de não tentar estabelecer limites ao setor privado (lucrativo e não-lucrativo), com o argumento de que seria encontrado um equilíbrio natural nas relações entre os mercados sociais e econômicos. Em outras palavras, em uma economia mista de bem-estar, seria o mesmo que buscar encontrar um equilíbrio entre “a competitividade do mercado de empresas privadas e a humanidade do bem-estar social” (JOHNSON, 1990, p. 89).

Abrahamson (1995), ao também analisar o surgimento do pluralismo de bem-estar e o momento de sua apropriação pelos neoliberais, antes mesmo das mudanças ocorridas na Europa do Leste (como a decomposição da União Soviética e do estalinismo) e da construção da chamada integração econômica européia (atualmente União Européia), indica algumas medidas que se configuraram como ingerências das chamadas instituições políticas supranacionais (ONU, OCDE), sinalizadoras de um novo desafio: a adoção de medidas políticas e econômicas plurais ou mistas, relativas ao financiamento, à regulação e à realização do bem-estar no mundo moderno e, em especial, na Europa. As propostas, segundo ele, requisitavam, de forma clara, uma necessária revisão do papel do Estado de Bem-estar, em nome da retomada do crescimento econômico. A seu ver, dois fatos passaram a exigir maior atenção dos analistas. O primeiro foi a crise do petróleo, em meados dos anos 1970 que conseguiu interromper a implementação da primeira fase do processo de construção e de desenvolvimento do Estado de Bem-estar em alguns países da Europa, e, o segundo foram as iniciativas e interpretações das instituições supranacionais, (ONU e OCDE e outras), sobre o papel das políticas sociais, a partir dos anos 1970. Até então, o Estado de Bem-estar era visto como parte integrante do moderno desenvolvimento capitalista, desde a crise de 1930, e não como uma carga econômica para o sistema, como passou a ser identificado.

Baseado em fontes documentais e históricas, Abrahamson (1995) afirma que, em 1987, os ministros de assuntos sociais, ao serem convocados pela ONU, elaboraram uma agenda com a seguinte denominação: A política social em transição: adaptação às necessidades dos anos 1990. Essa adaptação, como seria previsível, teria caráter plural ou misto, o que destoava da concepção da ONU, até então, cujas formulações sobre política social eram bastante genéricas. No entanto, esse procedimento tinha precedentes. Em 1981, a OCDE declarou, surpreendentemente, que o Estado de Bem-estar estava *em crise*, destacando dois fatores que caracterizavam esse fato. O primeiro era uma crise financeira e, o segundo, uma crise de legitimidade política. Esse foi o primeiro argumento neoliberal utilizado para justificar a já anunciada necessidade de promoção de "uma melhor adequação na agenda política, em relação ao sistema de provisão social na Europa, face às necessidades dos anos 1990" (ABRAHANSON, 1995, p. 115). Em uma segunda reunião, realizada em Bratislava, no verão de 1993, os ministros de assuntos sociais discutiram com maiores detalhes o desenvolvimento da política social<sup>33</sup>. Segundo Abrahamson (1995, p. 114), esta conferência ressaltou a necessidade de obtenção de acordo sobre a aplicação e a definição de alguns padrões sociais básicos, sem, contudo, especificar a essência de tais padrões, e nem discutir o conteúdo do que se resumiu a uma "aplicação dos princípios-guia das Nações Unidas para o fortalecimento da sociedade civil".

Ainda em 1993, em Copenhague, a ONU surpreendeu novamente ao incluir, como ponto de pauta de uma reunião com representantes mundiais, o aprofundamento do debate sobre o desenvolvimento da política social. Todas essas estratégias expressam, como faz ver Abrahamson (1995), um duplo sentido: de um lado, um novo olhar sobre as políticas sociais, ao atribuir-lhes importante *status* social; e, de outro, uma clara intenção desses organismos de romper com as orientações keynesianas e difundir uma nova orientação econômica, o que redundou no monetarismo.

Para Abrahamson (1995, p. 114) foi no documento da ONU, de 1993<sup>34</sup>, que se empregou o conceito de *agregado de bem-estar* ou *welfare mix*, para significar "a cooperação entre vários setores sociais na provisão de bem-estar ao cidadão, a saber: o governo, o setor privado, as organizações voluntárias, o setor informal, a comunidade e a família". Nesse documento, fica claro um enfoque pluralista diferenciado do anterior (do pós-guerra), o qual sugeria que os governos deveriam, sobretudo, levar em conta uma correspondência não-

---

<sup>33</sup> Documento da ONU (1993, p. 3-4 *apud* ABRAHANSON, 1995).

<sup>34</sup> Ver ONU (1993, p. 5-6, *apud* ABRAHANSON, 1995, p. 114 - 115).

convencional entre tais atores sociais, como: descentralizar a tomada de decisões, repartindo responsabilidades, intensificar a qualificação dos envolvidos no trabalho social (tanto profissional como voluntário); trabalhar pela flexibilização da administração e da atuação do Estado de Bem-estar (isto é, restrição aos direitos sociais e afrouxamento dos direitos civis), e, por fim, assegurar que os trabalhos voluntário, informal e doméstico fossem reconhecidos e valorizados<sup>35</sup>. Em vista disso, tanto o discurso que vinha sendo formulado já há algum tempo (final dos anos 1970) sobre a importância de obter o consenso necessário ao desenvolvimento das políticas de bem-estar em bases pluralistas, se concretizou, no dizer de Abrahamson, sob a forma de um agregado de bem-estar, ou *welfare mix*. Assim, instituiu-se, em 1989, a concepção de *pluralismo de bem-estar*, sob a égide neoliberal, (ONU, 1989).

Tudo isso confirma que a proposta original de pluralismo de bem-estar não surgiu do nada e muito menos com a nova direita. Ela tem raízes históricas, muito embora não tenha se concretizado historicamente. Os autores citados afirmam que os diferentes Estados de Bem-estar na Europa sempre incorporaram a dimensão plural – já que requeriam várias fontes provedoras, – mas que, no início dos anos 1980, tal dimensão foi apropriada pelos neoliberais que lhe imprimiram sua lógica privatista, antiestatal e mercadológica. Não por acaso a discussão sobre pluralismo de bem-estar ganhou destaque no debate contemporâneo da política social.

Ao comparar as diferentes tipologias e ocupar-se, sobretudo, com o estudo de modelos de bem-estar no interior da sociedade capitalista, especialmente do chamado *modelo latino* de proteção social, característico da Região Sul da Europa, denominada Europa do Sul<sup>36</sup>, o presente estudo constatou que foi no contexto de mudança dos modelos de bem-estar capitalistas, que *a nova direita* afirmou a existência de uma *crise* do Estado de Bem-estar. Foi, portanto, no interior da sociedade capitalista que emergiu e ganhou proeminência nos círculos intelectuais, nacionais e internacionais, o fenômeno do pluralismo de bem-estar, sob influência da concepção neoliberal – na verdade, como afirma Pereira (2001, p. 36), “um liberalismo econômico revisitado e adaptado aos tempos atuais do capitalismo globalizado e da produção flexível”.

Para melhor visualizar a composição do pluralismo de bem-estar, vale reproduzir os diagramas construídos por Abrahamson (1995), como representação de um modelo

---

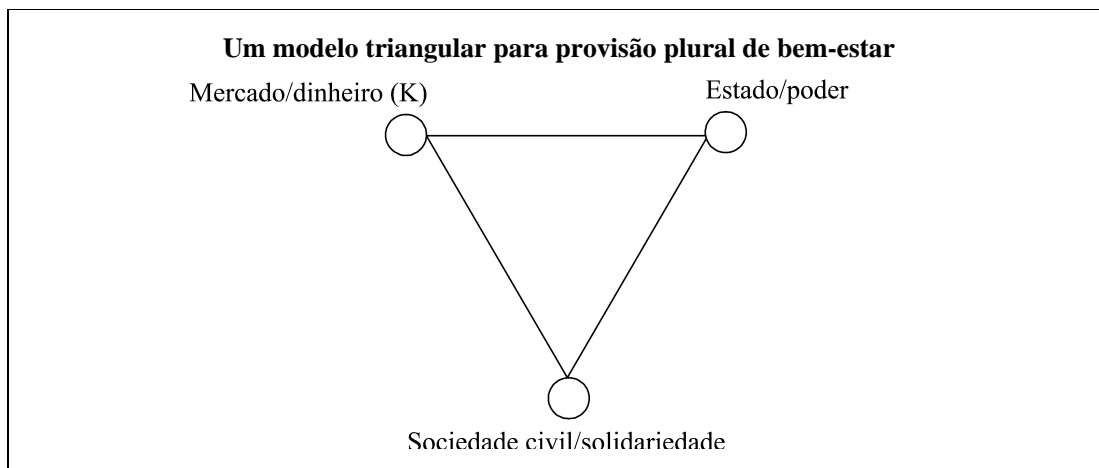
<sup>35</sup> Abrahamson, (1995) discorre sobre o *trabalho voluntário e o doméstico*, segundo a ótica dos pluralistas de bem-estar neoliberais.

<sup>36</sup>Esta será a denominação utilizada nesta tese, ou seja, Europa do Sul ou Região Sul da Europa, para distinguir essa região de outras denominações, tais como: Europa Mediterrânea ou Europa Latina.

triangular, tomado como referência e por analogia. Conforme Abrahamson (1995), o modelo triangular foi desenvolvido na metade dos anos 1980 simultaneamente pelo Departamento de Sociologia da Universidade de Copenhague e pelo Centro Europeu para Pesquisa e Treinamento do Bem-estar Social de Viena. A demonstração geográfica da configuração do triângulo do bem-estar, tomado como referência por Abrahamson (1995), foi desenvolvida no Seminário, *A posição e participação dos clientes: a questão chave na política social avançada, em Helsinque, Finlândia*, e corresponde às figuras 1, 2 e 3.

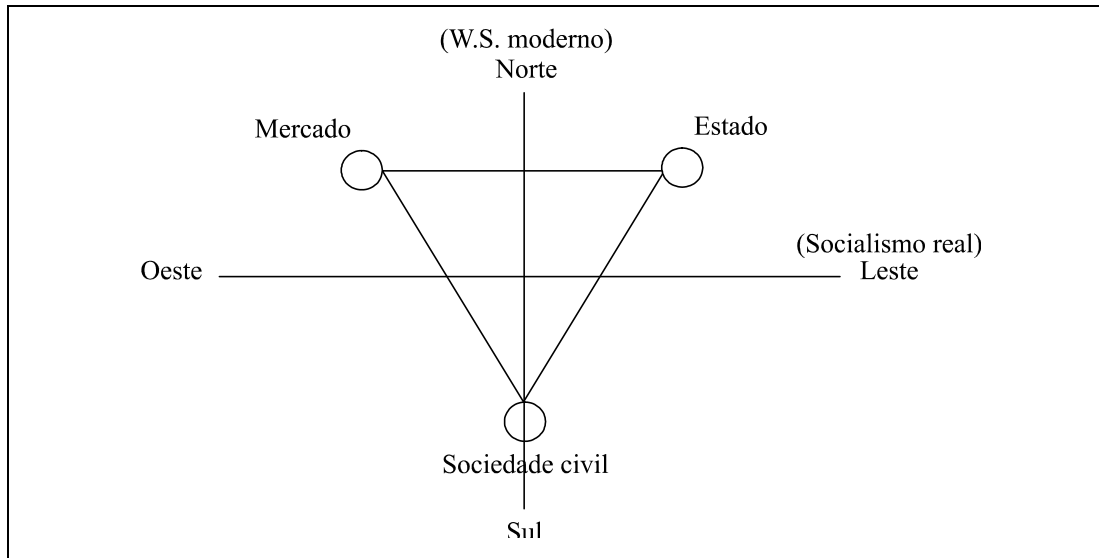
Nessa demonstração, há a prevalência de uma matriz triangular que contém no seu interior, três esferas: mercado, Estado e setores não-mercantis da sociedade, das quais recursos específicos podem ser obtidos e canalizados, de forma conjugada, para a proteção social, dependendo da correlação de forças estabelecida. A proposta apresentada pelos pluralistas de bem-estar, ao justificar a composição do chamado agregado de bem-estar (múltiplos atores e setores), para atuação no campo da proteção social, se assemelha a essa configuração de Abrahamson (1995), conforme demonstram as figuras 1, 2 e 3, a seguir.

As figuras 1 e 2\_Triângulo de bem-estar plural 1 e 2\_, indicam com quais recursos cada esfera deverá atuar no campo da provisão social (o mercado, com o dinheiro, o Estado, com o poder e os setores informais e não-mercantis, com a solidariedade).



Fonte: Peter Abrahamson, 1995.

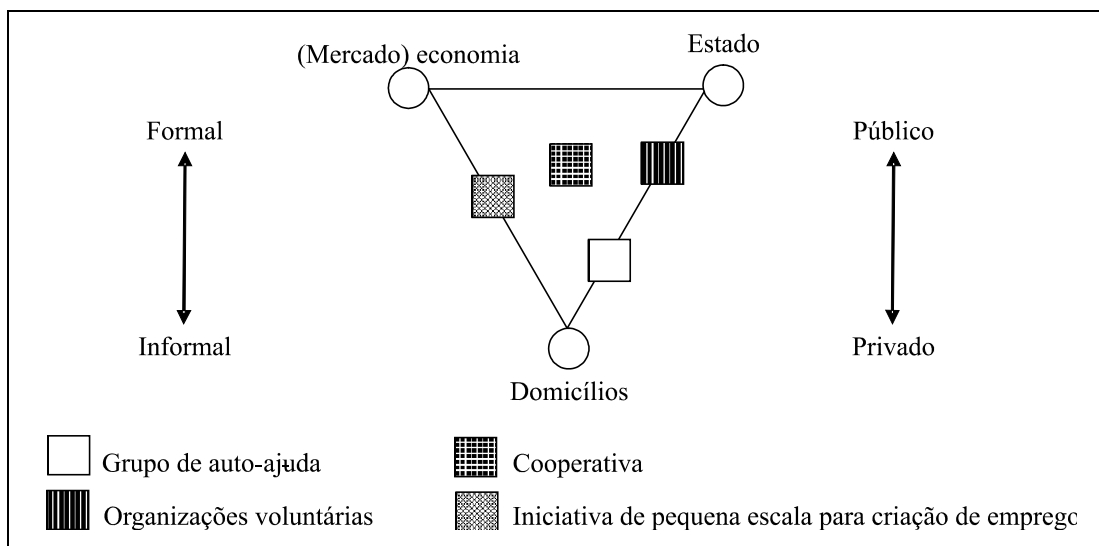
Figura 1 Triângulo do bem-estar plural 1



Fonte: Peter Abrahanson, 1995.

Figura 2 Triângulo do bem-estar plural 2

A figura 3 \_Triângulo de bem-estar plural 3\_, a seguir, ressalta a articulação que deverá existir entre as três esferas, com destaque para a relação vertical estabelecida entre os setores formal e informal, público e privado, com prevalência da lógica de economia de mercado, com mediação das organizações voluntárias, dos grupos de auto-ajuda e das cooperativas e pequenas iniciativas. Essa proposta de provisão social, de caráter plural ou misto, é apresentada como estratégia de substituição do papel do Estado.



Fonte: Peter Abrahanson, 1995.

Figura 3 Triângulo do bem-estar plural 3

Nessa composição do pluralismo de bem-estar, o bem-estar do indivíduo depende da extensão da relação que ele mantém com as três esferas referidas que, por sua vez, operam da seguinte forma: o mercado assegura o dinheiro, o Estado, o poder, e a sociedade e setores sociais não-mercantis, a solidariedade. A diversidade de meios indica que diferentes lógicas estão em jogo e que os recursos serão canalizados e disponibilizados, dependendo da inter-relação estabelecida entre as esferas.

Habermas (*apud* ABRAHAMSON, 1995), para quem o dinheiro e o poder pertencem ao chamado *mundo do sistema*, e a solidariedade pertence ao *mundo da vida*, o mundo do sistema coloniza o mundo da vida, impedindo-o à sua emancipação. Por isso, para que haja a emancipação, a sociedade precisa ser descolonizada e exercer o controle sobre o Estado. Essa reflexão está relacionada à análise da prática das políticas sociais na Europa ao final da Segunda Guerra Mundial, apontando uma divisão do bem-estar em que Estado, mercado e setores não-mercantis da sociedade têm responsabilidades equiparadas na provisão de bem-estar, o que reforça a proposta de pluralismo de bem-estar que, para Abrahamson (1995), ganhou corpo no início dos anos 1990. De fato, diz ele, na Europa dos anos 1990, todas as três esferas (Estado, mercado e setores não-mercantis da sociedade) foram ativas na organização do bem-estar, variando os níveis de participação de uma ou de outra, para mais ou para menos, conforme a organização social, política e ideológica de cada país. A sua preocupação maior, porém, é com o futuro da política social que, a seu ver, se mostra incerto, apresentando tendências guiadas ora pelo medo, ora pela esperança.

Abrahamson (1995) entende que a experiência do pluralismo de bem-estar não é independente e nem está desvinculada do contexto político no qual foi formulada. Em sua análise, constata a importância crescente do setor voluntário, o qual é enfatizado por autoridades públicas que, preocupadas com a magnitude das questões que têm de enfrentar, transferem-lhe parte de suas responsabilidades. Esse setor, por seu turno, adere a essa demanda pública, definindo suas áreas de atuação e seu nível de envolvimento no contexto do pluralismo de bem-estar. Nesse envolvimento, o anonimato é garantido, e os *clientes* são classificados por sua condição sócio-econômica com variações nos níveis e formas de atendimento. Esse procedimento amplia-se à medida que autoridades assumem publicamente que, sozinhas, não têm condições de enfrentar certas necessidades, e que elas podem ser atendidas pelo setor voluntário. Trata-se do que o autor denomina de *zona cinzenta*, que vai se

estabelecendo entre a vida civil e o sistema de bem-estar público e que contribui para o aparecimento de uma forte tendência à dualização, isto é, de um sistema de bem-estar bifurcado, em que o mercado, mais generoso, cuida dos trabalhadores melhor posicionados na escala social, e o Estado fica com os grupos menos privilegiados economicamente. Esse sistema dual conduz à existência simultânea de dois tipos de sistemas de bem-estar: um privado, regido pelo mercado, e outro público, que atende precariamente aos marginalizados.

Abrahamson (1995) conclui sua análise expressando certo temor de que o futuro da política social na Europa sustente a tendência já iniciada de favorecer crescente marginalização social, com diferenciações, segregações e polarizações, em vez de combatê-las, porque o Mercado Comum Europeu tende a reforçar uma situação de crescente competição entre as regiões, o que, aliás, é o seu propósito. Como consequência, estão sendo previstas migrações internas, necessidade de definição de uma renda mínima, crises entre capital e trabalho e provisão social precária, que poderão levar a uma temida desordem social. Para ele, a direção que têm tomado as discussões, coordenadas pela Comissão da Comunidade Européia, indica a prevalência ora da política social tradicional, ora da política social dual. Seu estudo revela, ainda, um aumento expressivo do fenômeno da pobreza na Comunidade Européia. Como tendência, ressalta que estão sendo transferidas gradativamente responsabilidades sociais públicas para o setor voluntário e para iniciativas locais da sociedade civil, baseadas na auto-ajuda. Assim, os pobres e os grupos de risco tendem a ficar dependentes de redes de solidariedade da sociedade civil ou de governos locais. A solidariedade continua sendo um princípio central do bem-estar misto, porém mais estreita, excluindo segmentos pauperizados, para os quais o prognóstico não é favorável. Há receio do fortalecimento de uma sociedade dual e do aumento da pobreza.

Para Abrahamson (1995), a Europa dos anos 2000 o futuro baseado no pluralismo do bem-estar, prenuncia perspectivas preocupantes e sombrias. A criação de meios de integração de pessoas marginalizadas na vida social normalizada e no trabalho, e/ou em estratégias de inclusão, vem sendo enfatizada, mediante a adoção de políticas alternativas de desenvolvimento econômico e social integrado, enfocando a produção.

Diante desse panorama, não é por acaso que Abrahamson (1995) refira-se à dialética da esperança e do medo como recurso analítico para encerrar sua reflexão, ao mesmo tempo em que sugere políticas sociais eficazes que dissipem o medo e tornem a esperança verdadeira.

Na mesma linha de análise de Abrahamson, mas demonstrando esperança, Gómez Herrera (2001), autor espanhol identificado com as estratégias do *welfare mix*, apresenta várias modalidades de regulação social denominadas por ele de traços de uma regulação política plural, que se contrapõem ao modelo keynesiano-fordista/beveridgiano. Sobre tal processo de regulação, Gómez Herrera (2001, p. 77), enfatiza que “o fluxo combinatório e relacional do *welfare mix* deve presidir esse novo padrão de bem-estar, em sua forma mais completa e complexa”. Para tanto, Gómez (2001) apresenta um quadro classificatório sobre os quatro setores que ele denomina de âmbitos e/ou esferas de bem-estar inerentes ao *welfare mix e que*, a seu ver, devem estar em constante relação. São elas: a esfera do *mercado* (organizações sindicais, empresariais e de categoria); a esfera da *política* (atores que atuam em referência ao Estado); esfera da *economia social ou mercado social* (atores que atuam nos chamados setores *privado social ou terceiro setor*) e, por último, a esfera das *comunidades primárias* (as famílias e as redes espontâneas e informais da vida cotidiana). Nesse quadro, Gómez (2001) justifica o uso como referência, do esquema sociológico apresentado por T. Parsons, que foi posteriormente reelaborado por Donati (*apud* Gómez, 2001). A seu ver, a importância de tal esquema consiste em corroborar com a tese pluralista de bem-estar na perspectiva neoliberal.

### **3.2 Neoliberalismo, pluralismo de Bem-estar e emergência da chamada *sociedade de bem-estar***

Como se depreende das contribuições de Johnson (1990), associadas às de Abrahamson (1995), o pluralismo de bem-estar não estava identificado, de forma direta, com o neoliberalismo. Portanto, ao contrário do que muitos pensam, eles não são sinônimos, embora tenham sido identificados posteriormente no apogeu do ideário neoliberal. Johnson (1990) vai além desse aspecto em sua análise sobre os fatores que desencadearam a suposta *crise* do Estado de Bem-estar e sua relação com a emergência da proposta de pluralismo de bem-estar neoliberal. Argumenta que “o Estado de Bem-estar foi, em grande medida, vítima de seu próprio êxito” (JOHNSON, 1990 p. 85-87). Para ele, foi “o êxito dos serviços sociais estatais, e não o seu fracasso, que elevou as expectativas dos beneficiários e contribuiu para criar a distância entre oferta e demanda, confirmando as



previsões de Keynes”. Outra questão polêmica e complexa é a proposta pluralista de bem-estar ser apresentada como alternativa plural ou mista a uma concepção de Estado estruturada em princípios públicos e universais.

Ao buscar qualificar os termos neoliberalismo e pluralismo, bem como identificar a emergência de ambos na história do capitalismo, algumas distinções fazem-se necessárias. Tais termos não são sinônimos, pois embora o neoliberalismo expresse uma fase de mudanças estruturais na economia capitalista, de retomada de centralidade do mercado e de expansão sob influência do modelo toyotista<sup>37</sup> (voltado para a comercialização competitiva entre grandes corporações internacionais), a idéia de bem-estar pluralista, inicialmente questionava o protagonismo do Estado, sem esvaziar a sua importância na provisão social.

A vinculação entre pluralismo de bem-estar e neoliberalismo ocorre quando o neoliberalismo apropria-se da idéia de um *bem-estar misto*, concebida no contexto do final da Segunda Guerra Mundial. A diferenciação entre esse momento e o anterior reside na idéia inicial de pluralidade de bem-estar admitir a importância do Estado na provisão social pública, ao passo que a concepção de bem-estar neoliberal não só rechaça a intervenção estatal, como a minimiza. O certo é que o pensamento neoliberal de uma provisão social mista, concebida como um conjunto de atores e setores responsáveis pelo bem-estar ganhou notável expressão internacional, a partir dos anos 1980. Desde então, a concepção de uma provisão social *plural ou mista, porém não pública*, no campo do bem-estar (a nosso ver), foi incluída nos debates sobre Estado de Bem-estar e da política social, especialmente no âmbito da assistência social. Passou-se a reivindicar que tal concepção passasse a ser identificada com uma pluralidade de fontes, setores, atores e de modos de provisão social *não-oficiais* que deveriam substituir a provisão pública oficial, feita pelo Estado.

Segundo Johnson (1990), para os pluralistas, o termo pluralismo de bem-estar tem uma estreita vinculação com a economia mista de bem-estar. No entanto, a seu ver, em sua versão neoliberal, o termo apresenta um problema de falta de precisão conceitual que tem gerado equívocos de interpretação, classificação, bem como controvérsias e divergências teórico-conceituais.

---

<sup>37</sup> Toyotismo – modelo econômico capitalista que privilegia um acelerado desenvolvimento científico/tecnológico e informacional, multiplicador da produtividade e rotatividade do produto/mercadoria. Provocou profundas mudanças no mundo do trabalho. Nele, as conquistas técnicas e científicas interligam a *ciência à produção* e ao *consumo*, reduzindo a temporalidade e os custos na fabricação e comercialização de mercadorias.

Finalmente, em relação às controvérsias e distinções teórico-conceituais que cercam o termo, é preciso ressaltar que o pluralismo de bem-estar, trabalhado nesta tese, difere do pluralismo tratado na Ciência Política, embora mantenha afinidades com ele. Os cientistas políticos formulam seus argumentos pluralistas baseados nas idéias de Dahl (1970 e 1982), seu principal expoente teórico. Dahl (1970) centra sua análise nos fundamentos do modelo pluralista, denominado por ele de pluralismo político. Sua visão é antielitista e contestadora da centralidade atribuída ao Estado como poder central. Diferencialmente, trata-se de uma visão pluralista centrada no poder político de grupos, e não de classes, e, portanto, de um *modelo plural* contrário à visão pioneira de pluralismo de bem-estar que preconizava a importância da intervenção estatal. Os pluralistas dahlsianos apontam como fator de impedimento ao estabelecimento de relação pacífica entre os poderes econômico e político a intervenção deliberada do Estado na economia e na vida social. Trata-se de um aspecto discordante em relação ao objeto do presente estudo, não apenas por referir-se à relação plural entre diferentes atores e à intervenção do Estado, mas, sobretudo, pela suposta centralidade dada por esse modelo à atuação e à capacidade de regulação social desses atores. Portanto, a atuação do Estado é vista por Dahl (1970), de forma restrita e inexpressiva, o que aproxima mais sua proposta, do ponto de vista político e conceitual, da concepção de pluralismo de bem-estar neoliberal.

Percebe-se, assim, que o termo plural não é inócuo. Para Oliveira (1998), não foi por acaso que a ofensiva neoliberal foi mais agressiva em relação à regulação estatal a partir dos anos 1970. A estratégia política dos pluralistas neoliberais, consistiu em atingir o produto mais central do Estado de Bem-estar, qual seja, promover a desmontagem do sistema de seguridade social que assegurava garantias no âmbito do trabalho. O grande equívoco da teorização do chamado pluralismo de bem-estar, liderada pelos neoliberais, foi o de desconsiderar o conflito social existente, a histórica relação entre Estado, economia e política social e, ainda, o de entender o Estado como instância que deveria atuar fora da economia.

Um outro importante argumento a ser considerado na análise do processo de transferência de responsabilidades sociais para a chamada sociedade de bem-estar é que a idéia de pluralismo de bem-estar neoliberal, apesar de conter a noção de vários ou múltiplos agentes atuantes (informais, voluntários e comerciais/mercantis), expressa também um bem-estar voltado para o fortalecimento de preferências individuais e/ou grupais. Ao restringir as ações da assistência e as focalizar na pobreza extrema e transferi-

las para um agregado de bem-estar, privilegia-se uma atenção mínima, residual e restrita a alguns segmentos. Portanto, não se trata de uma ação pública, para todos. A presente análise procurou fundamentar-se em teorias que expressam um referencial teórico norteador de uma compreensão de bem-estar público, colocado a serviço do interesse comum e vinculado à satisfação de necessidades sociais básicas, e não mínimas. Percebe-se, sobretudo, a constatação da prevalência de posições estreitas e unilaterais, concordantes com a estratégia de esvaziamento do poder regulador do Estado, mediante o fortalecimento de uma economia pluralista de bem-estar colocada como alternativa viável no campo da provisão social, quando se tem claro que o conceito de bem-estar social público somente se efetiva mediante a primazia do Estado na condução dos processos sociais, sob o controle democrático da sociedade civil.

Pereira (2000, p. 27), para quem a proteção social não é sinônimo de tutela nem de atenção à pobreza absoluta, enfatiza que a provisão social pública deve ser otimizada e vista

como uma política em movimento que não se contenta em procurar suprir, de forma isolada e estática, nem ínfima ou mesmo basicamente, privações e carências críticas que, por serem “máximas” ou extremas, exigem respostas mais complexas e substanciais.

Portanto, a noção pública de bem-estar, com a qual esta reflexão se identifica, se opõe a qualquer perspectiva plural ou mista, seja familiar e/ou de grupos, desconectada da dimensão pública. Fora desse entendimento, o que se constata na sociedade contemporânea que está em curso uma flagrante despolitização, seguida da naturalização das necessidades básicas que são relativizadas e/ou reduzidas a patamares ínfimos de exigências, minando as possibilidades de construção de um novo momento ético-político. Como estratégia neoliberal de desmonte das organizações políticas, há uma explícita intenção de substituir a dimensão política da vida humana por apelos de auto-ajuda, ajuda mútua e de solidariedade, esvaziando o pensamento crítico sobre as contradições internas desses processos e restringindo o campo dos direitos. A ênfase é dada aos interesses corporativos e a uma subjetividade abstrata que, além de ganhar a adesão de sujeitos despolitizados, gera conflitos de identidade, ao impor novos padrões de estratificação social, comprometendo a idéia de pertencimento a uma classe social. Entende-se que

esses sujeitos coletivos ficam fragilizados em sua autonomia, entendida como capacidade de fazer escolhas e de tomar decisões políticas. Tudo isso se dá mediante uma intencionalidade clara de legitimação da hegemonia ideológica do capital globalizado atravessada pela racionalidade instrumental do mercado.

É essa lógica que passa a orientar as relações entre Estado, sociedade e mercado, como demonstram Evers y Olk (*apud* ABRAHAMSON, 2004), ao apresentarem as principais características das quatro instituições de bem-estar na perspectiva pluralista. Para efeito comparativo, ao tomar como referência apenas três das instituições apresentadas por Evers y Olk (*apud* ABRAHAMSON, 2004), quais sejam, Estado, comunidade e sociedade, obtém-se a configuração empírica do que foi analisado até o presente momento, ou seja, a prevalência da atuação dos setores não-oficiais da sociedade civil sobre o setor oficial (Estado), na condução da provisão social de bens e serviços na perspectiva pluralista de bem-estar (quadro 5).

Quadro 5 Características das quatro instituições de bem-estar na perspectiva pluralista de Evers e Olk (1996)

Instituição	Mercado	Estado	Comunidade	Sociedade civil
Setor produtor de bem-estar	Mercado	Setor público	Setor informal Famílias	Setores não-lucrativos e intermediários
Princípio de coordenação da ação	Competição	Hierarquia	Responsabilidade pessoal	Voluntariado
Ator coletivo central (lado do suprimento)	Companhia	Administração pública	Família (famílias extensas), vizinhos, colegas, amigos	Associações comunitárias
Papel complementar da demanda	Consumidor cliente	Cidadão com direitos sociais	Membro de uma comunidade	Membro de uma associação
Regra de dmissão	Habilidade para pagar	Direitos garantidos legalmente	Atribuição cooptação	Necessidade
Meio de troca	Dinheiro	Direito	Apreciação respeito	Raciocínio argumento comunicação
Norma central de referência	Liberdade de mercado (de escolha e de oportunidade)	Igualdade	Reciprocidade/ altruísmo	Solidariedade
Outros critérios de validade	Bem-estar	Seguridade social pública	Participação pessoal	Políticas de ativação social e política
Deficiências centrais	Desigualdade, negligência em relação a necessidades de conseqüências não-monetárias	Negligência em relação às necessidades básicas das minorias; redução de liberdade de escolha, frustração dos motivos de auto-ajuda	Redução da liberdade de escolha por meio da obrigação moral, exclusão dos não-membros	Distribuição desigual de provisões e bens; déficit de profissionalização; eficiência reduzida das estruturas organizacionais e de gerenciamento

Fonte: Evers; Olk (1996, *apud* ABRAHANSON, 2004).

Com base nessa classificação, o Estado apresenta-se como setor produtor de bem-estar (perspectiva não-liberal e progressista), cujas ações sociais são fundamentadas no princípio de coordenação hierárquica, tendo como ator coletivo central a administração pública. Nessa perspectiva, as situações são problematizadas e apresentadas na forma de demandas legítimas pelos cidadãos, cujo acesso (e/ou regras de admissão) aos bens e serviços sociais têm como suporte direitos garantidos legalmente. A norma central de referência que extrapola a igualdade de oportunidades, é, sobretudo, a igualdade de condições de acesso aos bens e serviços na forma de direitos sociais. O critério maior de validade no âmbito do Estado é a garantia de uma seguridade social pública. Por outro lado apresentam-se como setores produtores de bem-estar, além do mercado, o chamado setor informal (família, vizinhos), o voluntário (organizações voluntárias), e, como princípio moral básico, a responsabilidade individual (na perspectiva neoliberal). Por fim, como norma central para toda a comunidade destacam-se o altruísmo, a reciprocidade e a solidariedade.

Todavia, Evers y Olk (*apud* ABRAHAMSON, 2004) chamam atenção para deficiências desses arranjos espontâneos de proteção social associados à solidariedade, como a prevalência da obrigação moral ou religiosa sobre os direitos ou deveres cívicos; o risco da exclusão dos não-membros das associações voluntárias, o déficit de profissionalização dos provedores espontâneos, a distribuição desigual na provisão de bens e serviços e, por fim, a reduzida eficiência das estruturas organizacionais e de gerenciamento do voluntariado.

No contexto dessa percepção neoliberal de bem-estar, criou-se uma aparente unidade político-ideológica que acabou por reforçar uma cultura minimalista e antiestatal de proteção social. Objetivava-se, assim, construir a hegemonia do poder econômico e político com base em uma ideologia individualista. Trata-se, na verdade, de um processo de privatização das esferas públicas, cujos pressupostos se universalizaram e foram ganhando adesões. Dessa forma, foram criadas condições históricas que passaram a legitimar um processo de construção de um pensamento anti-público que se tornou dominante e acabou por atingir as políticas sociais. Em outros termos, o bloco de poder, já tendo tomado posse do Estado e das demais esferas públicas, passou a controlar, também, a produção e a distribuição de bens e serviços sociais, deslocando a sua responsabilidade para o âmbito privado. Nesse processo de reprodução e de busca de legitimidade da ideologia neoliberal, dá-se a passagem, não apenas de uma concepção de bem-estar, mas

de uma objetividade histórica para uma subjetividade abstrata, já referida anteriormente. Trata-se, portanto, de uma estratégia política que tem possibilitado, com sucesso, a criação de condições factuais e simbólicas para o avanço da retórica neoliberal como paradigma político e econômico no mundo contemporâneo. Essa é uma questão de fundo para o entendimento das mudanças políticas verificadas na contemporaneidade. Está em debate, portanto, a difusão de uma cultura antiestatal, ou estatal minimalista, no bojo da valorização de um discurso da solidariedade, do voluntariado e da auto-ajuda, como formas de provisão consideradas mais democráticas por serem plurais ou mistas.

Diante dos equívocos e polêmicas que permeiam esse debate, busca-se demarcar as fronteiras entre público e privado, este último representado pelas ações dos setores voluntário, informal e comercial/mercantil, sob orientação neoliberal. Entende-se que tais setores podem ser necessários, mas não suficientes para a solução das graves tensões sociais no mundo contemporâneo. Essas ações, ainda que imbuídas do melhor espírito humanitário não se configuram como políticas sociais públicas. Os bens e serviços, não sendo assumidos, financiados e regulamentados em leis como direitos sociais, passam a não depender das relações estabelecidas entre Estado e sociedade. A adesão e a disposição de segmentos da sociedade civil em aceitar encargos políticos e sociais, próprios do Estado, acabaram por legitimar a sua retirada deste do processo de proteção social, esvaziando a sua intransferível função de *garante* de direitos.

### **3.3 Limites do pluralismo assistencial na Europa do Sul e no Brasil: breves referências aos programas de manutenção de renda e às redes de segurança social**

A partir dos anos 1980, e sob inspiração neoliberal, ganharam expressão os chamados programas de manutenção de renda no bojo de esquemas de assistência social considerados de *nova geração*, por desobrigarem o Estado da provisão direta de serviços sociais e por subsidiarem ações sociais plurais desenvolvidas por redes, ou malhas, de segurança social em quase todo o mundo. A Europa e Brasil não poderiam ficar fora dessa influência, não obstante as diferenças regionais e nacionais desses distintos contextos.

A manutenção de renda, busca assegurar uma *transferência monetária* e/ou um *rendimento mínimo* do Estado para cidadãos impossibilitados de assegurar sua subsistência com recursos próprios, geralmente de forma compensatória, auxiliar e focalizada na

pobreza. Os seus meios e/ou dispositivos mais comuns referem-se, na maioria das vezes, a prestações sociais na forma de ajuda monetária ou auxílio financeiro, para que os cidadãos pobres possam adquirir diretamente no mercado bens de primeira necessidade. A criação, a arquitetura institucional e o desempenho das referidas redes, complementadas por uma provisão mínima e subsidiária do Estado, constitui objeto de interesse e de discussão do presente estudo, por sua direta vinculação com o pluralismo de bem-estar.

No Brasil, os atuais programas de transferência e/ou de manutenção de renda constituem novidade, posto que não faz parte da cultura política nacional transferir, de forma sistemática e como obrigação dos poderes públicos, recursos monetários aos beneficiários das políticas sociais. Entretanto, na cultura política brasileira persiste o funcionamento espontâneo e informal de uma rede de microssolidariedades que vem sendo explorada e institucionalizada pelo pluralismo de bem-estar, com a ingerência de organismos multilaterais, como o Banco Mundial, a exemplo da tradição solidária praticada entre agrupamentos próximos no Sul da Europa que, assim como o Brasil, partilham do chamado modelo de bem-estar latino, a ser especificado no próximo capítulo. Só que, na Europa, mesmo na Região Sul, esse novo formato de manutenção de renda se apresenta como uma última estratégia de provisão social em que o governo se vê comprometido, ao passo que, no Brasil, acontece o contrário. No contexto atual da proteção social brasileira, tal estratégia apresenta-se como uma inovação tardia, se comparada com a tradição europeia em matéria de transferência de renda aos segmentos sociais desmonetarizados. Trata-se de uma peculiaridade brasileira que não se pode perder de vista, ou seja, no Brasil, esse formato de transferência e manutenção de renda se apresenta como a única estratégia de provisão social.

A transferência de renda, associada às redes plurais de proteção social, em contextos diferentes, constitui matéria de interesse do presente estudo, visto que, com eles, pode-se melhor aquilatar a não-linearidade de práticas assistenciais que perseguem objetivos comuns e se guiam pelo mesmo ideário. Atualmente na Europa, de larga tradição no campo do bem-estar social, os chamados *excluídos* são pessoas ou grupos em situação de pobreza que, nos anos 1940 se encontravam integradas sob a ação dos Estados de Bem-estar, mas que atualmente vêem-se confrontados com situações de vulnerabilidade econômica e social, até então inexistentes. Por outro lado, na América Latina, e especificamente no Brasil, um grande contingente populacional ainda não teve acesso (ou, se teve, foi precário e focalizado na pobreza absoluta) a qualquer tipo de proteção social, mediante sistemas nacionais públicos,

garantidos pelo Estado. Indicadores sociais e econômicos de distribuição de renda revelam o agravamento da situação social na América Latina. Por fim, dada a complexidade da situação sob análise, cabe afirmar que os programas de geração e/ou de transferência de renda, voltados à atenção à pobreza em um e noutro contexto, por si só não têm possibilidade de alterar as suas determinações estruturais.

Como contribuição a essa reflexão, este estudo recorreu a análises de Mishra (1995), um autor contemporâneo, estudioso do Estado Providência francês, que construiu dois modelos de bem-estar aos quais denomina de Estado de Bem-estar Diferenciado ou Estado Pluralista de Bem-estar, e Estado de Bem-estar Integrado ou Estado Corporativo de Bem-estar. Para o autor, ambos podem ser interpretados como variantes do modelo institucional (que dá ênfase ao papel do Estado como agente na provisão/regulação social e na distribuição de bem-estar). Contudo, Mishra (1995) define o Estado de Bem-estar Diferenciado (ou Pluralista de Bem-estar) como um modelo em que o setor de bem-estar social é visto, no geral, como característico, mas não relacionado com os setores econômico, industrial e público. No Estado de Bem-estar Integrado, o setor de bem-estar é entendido como estreitamente relacionado com os setores econômico, industrial e público. Por isso, Mishra (1995) apóia e defende o modelo de Estado de Bem-estar Integrado e/ou Corporativo por entender que nele as políticas sociais e econômicas estão inter-relacionadas, e surgem da negociação e do debate entre empregadores, trabalhadores e o Estado.

Segundo Mishra (1995), para a escola de pensamento pluralista neoconservador, a idéia de pluralismo assistencial é sinônimo de economia mista de assistência social. O autor vincula a perspectiva de sociedade-providência às análises dos autores americanos Rein e Rainwater (1986) e do inglês Richard Rose (1986), identificados com o pluralismo de bem-estar neoliberal. Com base nesses estudos realizados em países com prevalência de políticas neoconservadoras, evidencia-se, sobretudo, uma alteração da proeminência do Estado no sistema geral de bem-estar, com uma redistribuição de funções entre os vários fornecedores de assistência social. Para Mishra (1995), percebe-se quase outra versão da tese da irreversibilidade (ou retração), dessa vez não do Estado-Providência, que é visto como algo reduzido, mas da política de assistência social propriamente dita. É como se, em um dado momento do desenvolvimento da sociedade industrial capitalista, os recursos da assistência social fossem fixos e praticamente se devia dividir a função assistencial entre os seus vários fornecedores. Rein e Rainwater (*apud* MISHRA, 1995) designam esse momento como o desvanecer das fronteiras setoriais entre as esferas pública e privada da assistência social e



propõem uma *abordagem holística* para o exame de todas as formas de proteção social, independentemente do setor que as administra, financia ou controla. Para esses autores, a assistência ocupacional privada não leva necessariamente à perversão da redistribuição e/ou ao aumento das desigualdades sociais, uma vez que depende muito mais da *forma e das causas* da introdução da privatização dos serviços sociais públicos. Para Rose (1986, *apud* MISHRA, 1995), nas sociedades mistas, o bem-estar da sociedade é capaz de ser maior se existirem fontes múltiplas de bem-estar, em vez de um único fornecedor monopolista (Estado). Para os pluralistas assistenciais, pois, qualquer análise avaliativa de proteção social em uma sociedade deve levar em conta formas de provisão assistencial não-estatais.

Com base nas avaliações sobre uma *mistura providencial*, preconizada pelos pluralistas assistenciais, em regimes neoliberais e neoconservadores, Mishra (1995) afirma que as diferentes formas de assistência social não podem ser encaradas como equivalentes funcionais, por basearem-se, conforme Pereira (2004), em critérios, princípios e em âmbitos de ação diferentes. Não se trata, assim, de uma simples questão de decidir quem poderá fazer o melhor, no âmbito da produção de serviços sociais, nem apenas de uma reestruturação da divisão desses serviços no campo da assistência social. É importante distinguir entre os meios e os fins dessa política social, e essa distinção envolve a noção de direito social e de conflitos de várias naturezas que não podem ser ignorados. Mishra (1995) ressalta a distância normativa existente entre a análise pioneira de Titmuss (1963) sobre a divisão social da assistência social, que se referia à proteção estatal, fiscal e ocupacional, assumida há mais de trinta anos como uma crítica ao pluralismo, e a proposta de um pluralismo assistencial do Estado-Providência e/ou de uma economia mista (PEREIRA, 2004). Esta proposta privilegia mudanças na forma pela qual a assistência social deverá ser prestada, ou seja, de natureza mista, descentralizada, não-estatal e plural, na qual se identifica um deslocamento da política social de um *ethos* coletivista<sup>38</sup> para uma concepção de Estado possibilitador, que valoriza mais os serviços de financiamento, planejamento, promoção e regulação do que a sua produção e distribuição.

Diz Mishra (1995) que essa proposta contrapõe-se ao princípio da assistência social como direito social a um rendimento, ou nível de serviço adequado, que só pode ser garantido pelo Estado, como finalidade pública, devendo constituir-se no meio mais eficaz

---

<sup>38</sup> A idéia central é que o setor do Estado não é apenas um fornecedor de assistência social, é também a legítima agência reguladora dos valores e atividades societárias. Seu papel como fornecedor de bem-estar (que deu origem à idéia neoliberal de minimização do papel do Estado) deve ser distinto de seu papel como regulador da assistência social (que leva à retração, à omissão do Estado e à perda de direitos sociais). Os argumentos pluralistas tendem a defender o duplo papel do Estado, como regulador e fornecedor ao mesmo tempo.

de distribuição ou prestação de bem-estar. Decorre então a necessidade de distinguir o que significam a perda do direito a esses serviços e a privatização da oferta desses serviços.

Essas considerações confirmam a tese com a qual este estudo se identifica, a de que a provisão da assistência social, mediante recursos provenientes de fontes privadas, não confere direito social, embora haja recursos financeiros para fazê-la. Essas ambigüidades e contradições fazem que a natureza e o âmbito da assistência social em países capitalistas continuem a ser incertos e pouco específicos. Nessa perspectiva, Mishra (1995, p. 109) afirma “que os países de regimes neoconservadores assistiram a um deslocamento da política institucional para uma dimensão residual, juntamente com um abandono do sistema de prestação de serviços centralizado ou estatal, em favor de um sistema descentralizado e privatizado”. De fato, há uma reorientação da provisão assistencial para a *direita*, de acordo com princípios liberais e com a lógica do mercado. Em relação a essas mudanças, falta à sociedade civil a capacidade de assumir um controle democrático ativo, contrapondo-se à privatização de serviços públicos e à retração seletiva da política de assistência social, mediante a defesa de políticas sociais públicas concretizadoras de direitos sociais.

## CAPÍTULO IV

### **CARACTERIZAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NA PERSPECTIVA PLURALISTA: CONCEPÇÃO, ESTRATÉGIAS E JUSTIFICATIVAS**

#### **4.1 Componentes básicos do pluralismo de bem-estar: o setor oficial (Estado) e os setores *não-oficiais* – informal, voluntário, comercial ou mercantil**

Com base na configuração da assistência social na perspectiva de um bem-estar plural ou misto, tal qual o seu desenho atual, apresenta-se a seguir uma síntese das principais características desse modelo de provisão sócio-assistencial plural, para melhor aquilatar a sua compatibilidade com o *modelo latino*.

##### 4.1.1 Características da proposta do pluralismo de bem-estar

Há uma acentuada valorização das estruturas informais e voluntárias da sociedade, como ações sociais de ajuda mútua e de auto-ajuda (entre familiares, vizinhos, e amigos, no campo da assistência social, que devem operar com *um baixo grau de regulação interna e estatal* (JOHNSON, 1990). A valorização de setores não-oficiais evidencia uma explícita resistência dos neoliberais ao poder regulador do Estado, bem como o estabelecimento de claras estratégias para reduzir o papel dessa instância na provisão social.

Enfatiza-se o poder local (princípio da autogestão) e os mercados privados, como se tais setores fossem suficientemente capacitados para uma participação efetiva como agentes de bem-estar. Para tanto, adota-se o conceito de participação (até mesmo no campo da gestão orçamentária e financeira) e de descentralização secundária (que significa distribuição de poder mediante maior relação do governo com as comunidades, localidades e/ou pequenas áreas – *path system* – delegando-as à gestão de trabalhadores sociais voluntários). A estes setores compete, além do exercício da participação e da descentralização secundária, identificar problemas sociais, alocar recursos e criar redes de solidariedade informal, fortalecendo-as.

Ocorre significativa mudança no campo da assistência comunitária. Nesse campo, a assistência comunitária deve ser *para* a comunidade e *na* comunidade e é vista como uma provisão informal e voluntária: de benefícios, de serviços, de gastos sociais privados (e não públicos) e de tomadas de decisão com caráter de ajuda, apoio e proteção aos, considerando a retração e a minimização do papel do Estado, bem como a destituição de qualquer reconhecimento e legitimidade das esferas públicas nesse processo. Contudo, “a despeito dessas mudanças, compete ao setor informal o papel de proporcionar maior assistência familiar, comunitária e informal, qual seja: pessoal, doméstica, auxiliar e de apoio social” (JOHNSON, 1990, p. 130-131);

O papel do Estado é minimizada com a justificativa de que deve ficar restrito à provisão de uma infra-estrutura básica e financeira, para viabilizar a manutenção e o desenvolvimento do pluralismo de bem-estar. Essa justificativa apóia-se também no entendimento de que o Estado não é o único ator, nem a única fonte de produção de bem-estar. Por isso, recomendam-se a desregulamentação do mercado e a desinstitucionalização das políticas sociais, especialmente da assistência social.

Há forte tendência à expansão dos mercados privados às expensas da provisão social pública (JOHNSON, 1990). Nessa situação, a demanda social sempre se submete à oferta de bens e serviços privados, ou recebe respostas residuais, seletivas ou focalizadas na pobreza extrema. Nesse processo, a ênfase dada ao mecanismo do co-financiamento das políticas sociais, mediante uma economia mista significa que os próprios beneficiários dos programas deverão contribuir financeiramente para a implementação das ações sociais, porque os neoliberais seguem o princípio de que o que não pesa no bolso, não é valorizado por quem o recebe. A atualização desses princípios e valores liberais tornou-se decisiva para converter a provisão social em mercadoria e para tornar a ideologia neoliberal hegemônica (JOHNSON, 1990).

As políticas sociais – e não só da assistência – tendem a pautar-se pelos mesmos critérios regressivos (ausência de financiamento próprio, de fontes de recursos com destinação específica e de perspectiva de direitos) e da meritocracia (do mérito pessoal). Para Moreno (2000, p. 100), “a solidariedade social reduz-se à socialização primária e, com essa função, deve ser vista como positiva para incrementar o capital social das comunidades”. Gómez Herrera (2001), um defensor do pluralismo de bem-estar neoliberal, apóia essa idéia, pois entende que “as redes informais e familiares redefinem o bem-estar ao largo das linhas de familiaridade que têm seus próprios meios, finalidades, regras e valores” (GÓMEZ, p. 77);

Há forte acento na *família*, como componente central do setor informal e, portanto, como a principal educadora e prestadora de atenções, serviços e políticas de bem-estar, e um agente social da maior importância para assumir a função de esfera substituta do Estado, no desenvolvimento de redes de apoio, segurança e proteção social. Nesse sentido, a família é vista como o elemento crucial nas mudanças estratégicas e na transição de um Estado intervencionista para um Estado minimalista.

A ênfase dada ao *familismo*, como esfera estratégica do novo padrão de bem-estar, é justificada também pela *nova direita porque* os princípios de bem-estar e da filosofia social-democrata levaram à decadência moral e religiosa, a família tradicional. Para Saraceno (1995), essa tendência trata-se de uma *refamiliarização* da proteção social na atualidade, com um indiscutível retorno a valores e práticas conservadores, contraditórios e inadequados às novas formas de organização e composição da família contemporânea. Assim, por parte da assistência familiar, espera-se ajuda mútua entre os parentes e o papel fundamental de *cuidadora social* a ser cumprido pela mulher. As famílias também puderam contar com o apoio dos membros das comunidades vicinais e dos amigos próximos.

Analisando a importância atribuída por essa lógica privatista às políticas familiares, Peele (*apud* JOHNSON, 1990, p. 125) afirma que “los conservadores querian programas destinados a reforzar las relaciones de la familia tradicional y para fortalecer la autoridad paterna”, isto é do patriarcado. Esta é a orientação que retorna pelas mãos dos pluralistas de bem-estar, de filiação neoliberal, orientação baseada nos padrões do moralismo britânico e norte-americano dos anos 1980, segundo o qual a melhor alternativa para reforçar as políticas familiares consiste em deixar o governo *de fora* e permitir que as famílias tomem suas próprias decisões. Estabeleceu-se, assim, conforme Mount (*apud* JOHNSON, 1990, p. 125), uma oposição entre Estado e família, que iria proporcionar (como de fato proporcionou), uma boa quantidade de combustível para a retórica *da nova direita* sobre a importância e centralidade do setor informal na provisão social. Portanto, com base no exposto, observa-se que a modalidade de assistência familiar e comunitária executada pelos setores não-oficiais, apresenta-se com traços bastante distintos do padrão de bem-estar beveridgiano e keynesiano-fordista, tais como: prevalectimento da ideologia neoliberal conservadora que as orienta e as determina; perfil primário dos atores e/ou agentes sociais (pessoas comuns da comunidade, familiares, amigos e parentes); caráter plural das ações (em redes assistenciais privadas de auto ajuda e/ou de ajuda mútua); e desinstitucionalização da assistência social, atualmente executada em cenário aberto e

comunitário, diferentemente do padrão institucionalizado anterior. Dessa forma, os cidadãos, antes considerados sujeitos de direitos tornam-se, ao mesmo tempo, “ativos produtores, distribuidores e consumidores de bens e serviços de bem-estar e, em geral, de sua própria proteção social, como afirma Gómez Herrera” (2001, p. 71).

Com base nessa argumentação, reforça-se, com Pereira (2004, p. 146) o entendimento já manifestado de que “*a concepção de bem-estar dos neoliberais não é neutra e inocente*”. Ao contrário, o que se percebe é que tal concepção contém *forte conotação valorativa*, até porque, analisa Pereira (2004, p. 146),

o bem-estar neoliberal está associado ao mérito individual (e não aos direitos de cidadania social); à produtividade capitalista livre de controles (e não à redistribuição de bens e serviços coletivos) e à igualdade de oportunidades – *life chances* – (DAHRENDORF, *apud* ROMERO, 1998), e não à igualdade de resultados.

Pode-se dizer que o pluralismo de bem-estar neoliberal consiste em uma ideologia difundida pela *nova direita*, que ganhou força política como estratégia reformista tornando-se um paradigma de provisão social dominante na Europa, a partir dos anos 1980, no período posterior à suposta *crise* do Estado de Bem-estar. Nas décadas posteriores (pós-padrão beveridgiano e keynesiano-fordista), ganhou visibilidade política e *status* de modelo substitutivo do Estado Social no campo da provisão social (políticas de bem-estar) e passou a ser referência nas sociedades capitalistas avançadas ditas pós-industriais. Ao final dos anos 1980 obteve adesão dos governos dos países da Europa do Sul/Europa Mediterrânea e do Brasil, e foi nesses contextos que o modelo plural foi adotado de forma peculiar.

De fato, a centralidade da proposta plural ou mista está na ênfase dada à competição privada, à auto-dependência, à auto-ajuda, à ajuda mútua e às responsabilidades comunitárias e familiares, para justificar a retirada do Estado da provisão social pública<sup>39</sup>.

Com base na classificação adotada por Johnson (1990), reitera-se que, no pluralismo de bem-estar neoliberal advoga-se a transferência de responsabilidades pela provisão social do setor oficial (Estado) para três setores não-oficiais – assim denominados pelo autor: voluntário (não lucrativo); informal (espontâneo) e mercantil ou comercial (lucrativo).<sup>40</sup> A identificação de cada um desses setores com seus respectivos perfis e funções

<sup>39</sup> Ver estudo crítico e propositivo de Norman Johnson (1990).

<sup>40</sup> Com base na classificação adotada por Johnson (1990), as competências específicas e a função social de cada um desses setores continuará sendo objeto de atenção do presente estudo por sua identificação com o seu objeto de investigação. Este conteúdo está referenciado, também, nas análises de Ian Gough (1979); Mishra (1994); Sarasa (1995, 2002); Moreno (2000, 2003 e 2004), dentre outros.

confirma o conteúdo da provisão social plural ou mista e a característica básica do pluralismo de bem-estar, já enunciados, quais sejam: um ideário que preconiza que a sociedade e a família devem partilhar com o Estado responsabilidades sociais até então de natureza pública, em que o Estado era o principal agente regulador das relações sociais e econômicas. Daí a defesa, pelo pluralismo, de um agregado de bem-estar constituído de instâncias governamentais e não-governamentais (das mais diversas extrações) provedoras e gestoras de bem-estar, com objetivos comuns. Neste cenário de mudanças e de transição de padrões e paradigmas de proteção social, há que se atentar para a seguinte advertência de Mishra (*apud* PEREIRA, 2004): deve-se identificar com os defensores da economia plural ou mista de bem-estar qual o significado por eles atribuído aos mecanismos de garantia dos direitos sociais, aos princípios de universalização de acesso e de equidade social, bem como à distinção feita entre a função reguladora e subsidiária do Estado e a função provedora da sociedade civil, em sua relação com o Estado, porque, a seu ver, tais distinções e/ou diferenciações são de caráter substantivo, e nunca foram suficientemente explicitadas nos discursos neoliberais e/ou sequer constam como conteúdo de suas agendas e debates. É o que passará a ser tratado, a seguir.

## **4.2 Setores não-oficiais**

### **4.2.1 Setor Informal**

Neste setor, a assistência caracteriza-se por uma ajuda espontânea realizada no seio da família, dos grupos de amigos e/ou de vizinhos. É direcionada a pessoas dependentes, que vivem em seus próprios domicílios. Trata-se de um apoio primário exercido pela via da informalidade. No final dos anos 1970 e início dos anos 1980 intensificou-se o interesse dos formuladores de políticas públicas em fortalecer essas redes assistenciais informais, apesar da ausência de estudos e pesquisas avaliativas sobre a natureza dos contatos estabelecidos entre apoiadores e apoiados, sua efetividade e o desempenho dos atores sociais. Também não há registros sobre a frequência e duração desses contatos e apoios, bem como de sua intensidade e significação subjetiva, mediante abordagens qualitativa e quantitativa.

O termo redes de ajuda tem sido utilizado para descrever uma gama de atividades assistenciais, informais e entendida pelos pluralistas como uma via mais eficiente e vantajosa do que as ações sociais formais. Esse conceito de rede está relacionado à estrutura de relação entre grupos de atores e intercâmbios específicos, bem como aos papéis que esses atores desempenham. Assim, os pluralistas estimulam as iniciativas plurais e coletivas, pela via informal, para que façam frente à provisão de bens e serviços sociais, em caráter de substituição à via oficial protagonizada pelo Estado.

#### **4.2.2 Setor voluntário**

Segundo Johnson (1990), este setor distingue-se do informal por possuir maior organização, chegando a contemplar diferentes graus de formalidade. De um lado, existem pequenos grupos estruturados formalmente movidos por sentimentos caritativos. De outro, há grandes fundações e/ou institutos que atuam com base na noção de responsabilidade social (filantropia empresarial, por exemplo), motivados por interesses econômicos ou políticos. Para o autor, diante da heterogeneidade de atores, o termo *setor voluntário* ainda mostra-se vago, precisando ser melhor explicitado para que esse setor possa assumir um papel mais preciso no contexto da proposta do pluralismo de bem-estar.

A propósito desse setor, Johnson (1990) faz uma distinção entre *organizações voluntárias* e *trabalhadores voluntários*. Para ele, uma organização voluntária autodefine-se como uma entidade não-oficial que deve sua existência não a uma lei parlamentar, mas a uma decisão de um grupo de pessoas de reunir-se tendo em vista efetivar propostas de ajuda-mútua e/ou cooperativas diversas; promover e proteger seus próprios interesses (sindicatos e associações profissionais); promover causas de interesses comuns e universais (desarmamento nuclear, proteção de meio ambiente) ou administrar serviços sociais destinados a setores particulares da população (idosos, portadores de necessidades especiais e outros). Essas organizações voluntárias são vistas como personalidades jurídicas de direito privado. Já os trabalhadores voluntários são pessoas que, em sua maioria, não recebem remuneração pelo que fazem, ainda que possam ser reembolsados pelos gastos particulares que realizam no exercício de sua ação voluntária. A questão torna-se polêmica quando se constata que o termo *voluntário* tem sido utilizado também para designar os *não-*



*profissionais* que recebem uma pequena remuneração por seus serviços, ainda que modesta. Estes trabalhadores *voluntários* têm sido utilizados tanto pelas instituições oficiais como pelas organizações voluntárias não-oficiais, o que caracteriza, além da desinstitucionalização da assistência social como política pública, a desprofissionalização dessa área que passa a não mais requerer um conhecimento científico e uma habilitação específica, com formação de nível superior.

Embora o setor voluntário seja considerado mais organizado e melhor estruturado que o setor informal, ambos têm, conforme Johnson (1990), uma característica em comum, que é o estabelecimento de relações individuais e/ou grupais, de caráter plural ou misto, e não públicas, entre vários atores que adotam a via da solidariedade como primeira estratégia de organização social. Um outro aspecto a considerar é que o voluntariado pressiona por mudanças nas formas de trabalho, criando nova relação trabalhista entre organizações voluntárias e *assalariados voluntários e/ou mal remunerados*.

Assim, muda-se radicalmente a relação estabelecida entre provedores e receptores do bem-estar, em conformidade com uma poderosa ideologia que fortalece a criação de culturas separadas de provisão social. E a noção de *filantropia* organizada reaparece como contraponto moderno e humanista à caridade religiosa.

Portanto, é indiscutível que na proposta pluralista existem intencionalidades e limites claros sobre a atuação dos três setores *não-oficiais – informal, voluntário e mercantil*. A participação local entre amigos, familiares e vizinhos é restrita, porque não condiz com o exercício do poder político nos contextos nacional e regional, e a participação no nível local e informal não assegura distribuição de renda e de riqueza ou erradicação das desigualdades de classe, *status* e poder (1990), que o poder também está presente nas organizações voluntárias e que todo poder tem base classista, logo, não é pela desburocratização que este setor se diferencia do Estado. Outro aspecto a destacar é que a participação dos setores informal, voluntário e mercantil na provisão dos serviços sociais, de forma desarticulada, leva à dispersão do poder político, desviando as pessoas da ação social e política para um processo de despolitização.

Assim, constata-se a fragilidade e provisoriedade dessas iniciativas voluntárias resultantes de sua própria contradição entre o que pretendem ser e o que de fato são: uma organização com característica burocrática e nem sempre isenta à influência do mercado e ao controle do Estado. Além disso, cabe perguntar quem irá garantir os direitos sociais, uma vez que tais direitos comprometem o Estado na realização e garantia do bem-estar.

Nessa discussão, vale fazer menção ao chamado terceiro setor, o qual se situa na esfera privada não lucrativa. A esta tese interessa desmistificar a centralidade dada a esse setor, como alternativa neoliberal à ação reguladora e provedora do Estado. Segundo Montaña (2002), que faz o descortinamento do que chama de falácias do terceiro setor, esse termo chegou ao Brasil cunhado por intelectuais orgânicos neoliberais, com forte tendência regressiva no campo da cidadania. Surgiu como um conjunto de idéias e orientações no contexto do Consenso de Washington (1989)<sup>41</sup> para a América Latina/Brasil, com ênfase ao princípio da regulação feita pelo mercado, sem a primazia do Estado, e nos processos de flexibilização dos mercados (nacionais e internacional); das relações de trabalho (perda de conquistas trabalhistas); na produção (bens e serviços sociais, como mercadorias) e nos investimentos financeiros (capital especulativo). O termo terceiro setor aparentemente diferencia-se dos demais setores não-oficiais (JOHNSON, 1990) por apresentar a particularidade de ter sido proposto por organismos internacionais (BANCO MUNDIAL, FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI), BANCO INTERNACIONAL PARA RECONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO (BIRD) E BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID)), e outros. Trata-se de uma idéia vinculada às dos ajustes econômicos de orientação neoliberal, como um instrumento político estratégico de flexibilização de critérios públicos e universais na esfera do Estado e de esvaziamento das

---

<sup>41</sup> Trata-se de um conjunto de propostas de reformas econômicas e políticas, elaboradas ao final da década de 1990, para a América Latina (1989). A literatura específica informa que desde os anos 1970, o FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI) vinha aplicando fórmulas em alguns países da América Latina, com o propósito de induzi-los a um ajuste estrutural neoliberal, tendo em vista a superação da crise econômica desses países, derivada de seu endividamento externo. Tais propostas de ajuste, inicialmente apresentadas pelo Banco Mundial e pelo FMI como de caráter transitório e emergencial passaram à noção de *ajuste estrutura* (no decorrer dos anos 1990), termo entendido como um conjunto de políticas e de reformas estruturais que visavam criar condições para a implantação de outra modalidade de desenvolvimento econômico e social neste continente.

O conjunto dessas medidas de corte neoliberal originou-se do chamado Plano Baker (1985), que sugeria iniciativas padronizadas a serem tomadas pelos países centrais com vistas à estabilização monetária e às reformas estruturais nos países periféricos, e do Plano Brady (1990), que privilegiou a ampliação das importações e a privatização das empresas estatais (FIORI;TAVARES, apud BOSCHETTI; SALVADOR, 2002). Para Anderson (1995, p. 19), “este continente foi testemunha da primeira experiência neoliberal sistemática do mundo”, considerando que ela ocorreu na América Latina quase dez anos antes da adesão de Ronald Reagan (EUA) e de Margareth Thatcher (Inglaterra) ao ideário neoliberal que culminou com a derrubada dos pilares do Estado Social após a Segunda Guerra Mundial. A história tem registrado os contrastes e os paradoxos existentes entre a ideologizada e mistificadora retórica neoliberal e os resultados concretos da ortodoxia empregada em suas políticas macro econômicas.

Em consequência, tais reformas sugeridas para a América Latina, com base no Consenso de Washington (1989) caracterizaram-se muito mais como contra-reformas, pois foram orientadas para fins de interesse do grande capital internacional, gerando como resultado: o aumento das desigualdades sociais e econômicas no continente e, em particular, no Brasil, um empobrecimento assustador entre os segmentos pauperizados e da classe média, o esvaziamento do conteúdo político das instituições democráticas (processo de despolitização), acentuado processo de desregulação e flexibilização dos fluxos financeiros, além do encolhimento do Estado Social.

lutas sociais e trabalhistas. Montañó (2002) entende o terceiro setor como a versão mais sofisticada do pluralismo de bem-estar e como um fenômeno real do capitalismo neoliberal ao adotar a estratégia substitutiva (e não complementar) do papel social do Estado. No Brasil, por exemplo, assistiu-se progressivamente, a partir dos anos 1990, o crescimento de organizações, entidades e instituições que, apesar da imprecisão conceitual do chamado terceiro setor, recebiam essa denominação. Em sua composição, estão, de um lado, as chamadas organizações não-governamentais (ONGs), as organizações sem fins lucrativos (OSFL), as instituições filantrópicas (com certificado do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)); as chamadas empresas cidadãs e as fundações empresariais (Fundação Bradesco, Instituto CIA, e outras), que fazem filantropia empresarial e, ainda, sujeitos individuais, voluntários, ou não<sup>42</sup>. Por outro lado, o terceiro setor envolve (ainda que, por vezes, de forma não explícita) um ator que vem se destacando em sua divulgação e promoção, pelos meios de comunicação da grande mídia. Trata-se da institucionalização de um Estado mínimo que, com as ONGs contribui para o fortalecimento desse setor, em dois planos: a) na esfera legal, mediante sua regulamentação legal<sup>43</sup>, decretos, resoluções e Medidas provisórias (MPs); e b) na esfera financeira, pela transferência de recursos (diretos e indiretos) do setor público para a iniciativa privada, mediante o que se convencionou denominar de forma restrita, de parceria público-privado. Nesse processo, a intencionalidade é clara: o Estado neoliberal promoveu o terceiro setor para justificar a retirada paulatina de sua responsabilidade no trato de questões de cunho social. Assim, de um lado há instituições/empresas/organizações que assumem a provisão social e, de outro, o Estado que financia, com recursos públicos, serviços e ações sociais, ainda que destituídos de critérios públicos e universais, o que, obviamente, não visa o combate à pobreza. Para Montañó (2002), trata-se de um grande equívoco pensar que somente a intencionalidade e a solidariedade de indivíduos e grupos, em relação aos segmentos sociais subalternizados, transformarão uma sociedade desigual. A seu ver, essa tese ignora que a classe hegemônica também está em constante luta, criando mecanismos estratégicos e sutis para manipular ou impedir os processos de transformação. Da mesma forma, também é ingenuidade política pensar que a retirada do Estado do trato de questões de caráter social se dá por ineficiência

<sup>42</sup> Leis que regulamentam o terceiro setor: a) Lei nº 9.637, de maio de 1998 (BRASIL, 1998), que qualifica as *organizações de direito privado*; e 2) Lei nº 9.790, de março de 1999 (BRASIL, 1999), que qualifica as *peças jurídicas de direito privado*.

<sup>43</sup> Para melhor compreensão da relação *Estado, instituição, política social e direito social*, ver Lei nº 8.742/93 (LOAS, BRASIL, 1993) – Artigo 3º\_ “Consideram-se entidades e organizações de Assistência Social aquelas que prestam, sem fins lucrativos, atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de seus direitos”.

e/ou por razões financeiras. De fato, ocorre no campo estratégico do capital uma clara intencionalidade de promover uma forte ofensiva contra o trabalho, pela reestruturação produtiva e reforma do Estado, em suas dimensões fiscal, previdenciária, tributária e política (ANTUNES, *apud* MONTAÑO, 2002), assim como fortalecer a tendência à centralização do capital (exploração capitalista por capitalistas). Diante de flagrante “crise” endêmica do capital, a estratégia consiste em promover a flexibilização no mundo do trabalho, diminuindo os custos de produção para acumular mais capital. Essa é a questão de fundo para os neoliberais que buscam, assim, consolidar a privatização interna do Estado brasileiro.

Identifica-se, também, com Montaña (2002) uma problemática de crise de identidade em relação às organizações, empresas e entidades que compõem o terceiro setor e indaga-se se este setor não seria um construto idealizado que mais confunde do que esclarece. Como estratégia, todas essas organizações são artificialmente equalizadas, como tendo origem privada e finalidade pública não-lucrativa, em uma clara tentativa de homogeneização institucional, em que se perde a diferenciação entre elas. No entanto, há ausência real de consenso sobre a origem, composição e características dessas organizações. O certo é que, com o apoio de Johnson (1990), pode-se inferir que o terceiro setor mescla vários sujeitos, setores e projetos com atuações e significados sociais distintos. A denominação de terceiro setor reúne no mesmo espaço organizações com atividades formais e/ou informais, voluntárias e/ou comerciais e mercantis, entidades de interesses políticos e econômicos variados, cidadãos comuns, políticas ligadas ao poder estatal (Estado/ONGs) e, ainda, coletividades da classe trabalhadora capitalista. Enfim, uma mescla de atores e setores distintos na sua natureza e finalidade que nem sempre têm como denominador comum o fato de não serem lucrativas.

No debate teórico sobre o terceiro setor, Montaña (2002, p. 62) identifica duas tendências. A primeira, já referida, é de natureza liberal conservadora. A segunda, que ele denomina de intenção progressista (pós-marxista), defende a noção de sociedade civil como espaço privilegiado de interação entre indivíduos, grupos, associações, etc. Contudo, ambas as tendências estão afinadas com o projeto de desmonte do Estado keynesiano, uma vez que propõem a retração do Estado e defendem a idéia de deixar correr livre o jogo social, político e econômico, assim como deixá-lo aberto aos atores sociais (plurais). Montaña (2002, p. 87) ressalta, ainda, a perspectiva de resignação conservadora dessa segunda tendência em relação às transformações operadas pelo capital, contribuindo, assim, para reafirmar e legitimar o aspecto regressivo da contra reforma do Estado e do

novo trato das questões de cunho social. Essa tendência (pós-marxista) percebe o Estado como *inimigo da democracia e da liberdade, propondo o protagonismo solidário e voluntário*<sup>44</sup> da sociedade civil em substituição às lutas sociais. Dessa forma, sob o enfoque liberal, faz-se uma inversão do papel do Estado e tudo que se configura como não-estatal (mercado e sociedade civil), passa a ser visto de forma autonomizada e como esfera privada, numa evidente segmentação da realidade social.

Na convencional divisão entre Estado, mercado e sociedade, o terceiro setor autodefine-se como parte da sociedade e considera-se como público, porém privado, sem fins lucrativos, ou seja, um setor alternativo ou uma área de intersecção entre Estado e mercado, desempenhando funções públicas a partir de espaços privados. Com essa percepção, assinala Montaña (2002, p. 135), o Estado é mantido como esfera exclusivamente pública, o mercado continua sendo visto como esfera exclusivamente privada, e à sociedade cabe, como uma esfera intermediária, atender solidariamente às demandas e necessidades sociais, o que, evidentemente, guarda semelhanças com a composição do pluralismo de bem-estar. O entendimento do terceiro setor, porém, torna-se mais complexo, quando não se consegue distinguir o caráter público ou privado da origem da atividade desenvolvida e da finalidade das organizações e/ou entidades.

De acordo com Petras, (*apud* MONTAÑO, 2002, p. 141), “o terceiro setor argumenta a favor de um desenvolvimento baseado na comunidade, que se dá por meio da auto-ajuda, da gestão de micro-empresas e da reciprocidade entre pequenos grupos, resgatando uma tendência, nitidamente conservadora, própria das formas de exploração de mão-de-obra do século XIX, que buscavam superar contradições com medidas integradoras”. Nessa perspectiva, não se leva em conta que a esfera da sociedade civil é integrante da totalidade social e, portanto, abarca atividades classistas, de lutas político-econômicas, de interesses de mercado. Com base nesses argumentos, percebe-se que a correlação de forças e de interesses antagônicos existentes no campo da política social é descartada nas postulações do terceiro setor; e todas essas questões remetem à idéia de uma total impossibilidade de reconstrução do Estado Social fundamentado em parâmetros privatistas.

Para Montaña (2002), o terceiro setor

---

<sup>44</sup> Os autores dessa tendência referenciam-se em Bobbio (1991,1992), Habermas (1987), Rosanvallon (1995), e outros.

não é, portanto alternativo ao sistema; na verdade, o terceiro setor coloca-se como diferente do Estado e da empresa privada, porém dentro (e sem questionar os fundamentos) do sistema capitalista (p. 156).

Em conseqüência, diz o mesmo autor:

do processo de desarticulação da responsabilidade social do Estado, processam-se certos deslocamentos: de lutas sociais, para negociação/parceria<sup>45</sup>; de direitos a serviços sociais para a atividade voluntária/filantrópica; da solidariedade social/compulsória para a solidariedade voluntária; do âmbito público para o privado; da ética para a moral; do universal/estrutural/permanente para o local/focalizado/fortuito. (p. 200).

#### **4.2.3 Setor mercantil ou comercial (lucrativo)**

Nesta categoria, são normalmente apresentadas três situações possíveis (uma trílice categorização), em relação à provisão de serviços sociais feita pelos mercados privados. Na primeira, tais mercados colocam-se no mesmo plano que o sistema público, que permanece sendo o provedor principal. Na segunda, eles são os principais provedores, deixando, contudo, um importante papel social ao Estado. Na terceira, os mercados privados são o principal provedor, deixando ao Estado um papel residual. Para Johnson (1990), essa classificação reduz e simplifica em vários sentidos o papel do Estado, na medida em que trata somente da provisão social e ignora a importante função estatal na regulação das relações sociais e no financiamento e repasse de subsídios aos demais provedores sociais. Um segundo problema dessa trílice categorização, conforme Johnson (1990), é a dificuldade de explicitar, com precisão, a exata linha divisória entre as atividades públicas e privadas. A partir do momento em que ambas as instâncias se encontram inter-relacionadas, mediante a incorporação das práticas do mercado privado nos serviços do setor público, essa diferenciação se torna complexa. Além disso, os mercados privados podem adotar diversas formas de pagamentos. A mais comum é o pagamento direto pelos bens e serviços sociais feito pelos consumidores, a exemplo da cobertura de sistemas de seguros privados de saúde, previdência, habitação. Assim, na definição das competências sociais dos setores público e privado, existem vários fatores, desde a comparação dos custos por

---

<sup>45</sup> Para Montaño (2002), a parceria, colocada nesses termos, fica restrita a um processo de transferência da função social, das atividades e recursos públicos de uma esfera vista como ineficiente, burocrática e centralizadora (Estado), para outra, supostamente mais eficiente, descentralizada, democrática e participativa (terceiro setor). Assim, a parceria expressa uma forma encoberta de privatização, promovendo um divórcio entre política econômica e política social. Portanto, a parceria nesses termos, não é entendida como um exercício conjunto de controle social democrático sobre as ações do Estado.

setor até o nível puramente ideológico, com percepções distintas. Até mesmo os argumentos mais pragmáticos e tecnicistas têm um elemento ideológico, o que dificulta a identificação e/ou separação das competências dos distintos setores.

Segundo Johnson (1990), a ênfase dada aos recursos destinados ao bem-estar social tem colocado os temas da eficiência e da eficácia, próprios da lógica mercadológica, em primeiro plano, em detrimento de uma análise substantiva da qualidade política. Assim, aqueles que sustentam que a provisão feita por meio do mercado é mais eficiente que a provisão pública, baseiam-se em três aspectos, a saber: a) comparação dos custos inter-setoriais, com vantagens para o mercado; b) argumentações favoráveis aos benefícios que resultam da competência do mercado; c) afirmações de que a provisão pública tem características próprias que, por si só, a tornam ineficiente.

Em verdade, o que se privilegia, nessa perspectiva, é o processo resultante da participação de consumidores de serviços no mercado privado. Muitos dos que defendem a provisão dos serviços de bem-estar, pela via do mercado, estão conscientes de suas imperfeições, mas contra-argumentam que, até mesmo os mercados imperfeitos são superiores à provisão pública. O problema dessa concepção é que, ao aplicar critérios privatistas de mercado ao sistema de provisão pública, este último resultará deficiente, porque o sistema público, por sua natureza, tem seus próprios critérios, como o compromisso com a justiça social e a adesão aos princípios da universalização de acesso e de inclusão social, o que não impede, evidentemente, que se redefinam as prioridades dos gastos públicos, quando necessário. Na perspectiva democrática, a eficiência consiste exatamente na capacidade de promover a maximização dos benefícios e serviços sociais para o atendimento das necessidades básicas da população (e não às demandas e/ou preferências de mercado), por meio de competente redistribuição dos recursos públicos, com equidade e justiça social, seguindo, quando possível, o princípio da minimização dos custos desses serviços.

Essa concepção, evidentemente, choca-se com critérios distributivos do mercado, que responde exclusivamente às preferências e desejos individuais e condicionam essa resposta à capacidade daqueles que podem pagar pelos serviços que procuram. Para atender a essa vocação, os defensores do mercado equiparam o conceito de liberdade de mercado ao de liberdade social e política. Ocorre que a liberdade social e política requer a criação, pelo Estado, de condições básicas para o seu exercício e não ao mercado, como querem neoliberais e conservadores, para quem a liberdade econômica é um requisito essencial para a liberdade política. Em vista disso,

pergunta-se, fazendo coro com Johnson (1990): se a liberdade individual do cidadão depende da sua capacidade de participar no mercado, o que ocorrerá então com os que estão excluídos desse mercado, por falta de trabalho e de recursos? Neste caso, a falta de liberdade política é maior até que a ausência de intervenção estatal, porque significa também ausência de serviços e benefícios essenciais e de atendimento às necessidades humanas básicas. Este atendimento constitui princípio redistributivo essencial, a ser adotado por políticas públicas. A redistribuição de acordo com as necessidades sociais tem como resultado um maior grau de igualdade social, produzindo, certamente, maior grau de bem-estar. Em contrapartida, um sistema puramente privado, de mercado, certamente terá como resultado um maior grau de desigualdade social, e os pobres são os maiores perdedores por não terem recursos próprios para autofinanciar sua provisão social. Por essa razão, os defensores do mercado pregam a substituição da distribuição dos serviços em espécie, pela distribuição de renda a ser aplicada no mercado privado. Contudo, suas propostas em relação à redistribuição de renda como forma mais indicada de prestação de bem-estar, revelam-se ambivalentes, pois o sistema de mercado depende de contribuições desiguais e não leva em conta as causas dessa desigualdade, e os custos sociais que surgem dos intercâmbios tecnológicos, industriais e econômicos, pela via da privatização, e não é, também, levado em conta como esses custos sociais recaem de forma pesada sobre os pobres e assalariados.

Entretanto, em que pesem todas essas considerações, é crescente, nos últimos anos, o papel do setor comercial/mercantil com a exigência de o consumidor participar diretamente dos custos dos serviços sociais, pagando uma parcela dos mesmos, com aumentos proporcionais à carga tributária estipulada pelos governos. Segundo Johnson (1990), esses percentuais sobre serviços têm várias funções, dentre as quais se destacam: a introdução dos princípios do mercado nos serviços públicos, a redução dos subsídios estatais, e a difusão da idéia de que a provisão privada é relativamente mais atrativa. Como consequência, recentes estudos concluíram que a participação dos consumidores de serviços públicos nos custos sociais reduziu a demanda por esses serviços, fazendo que o setor público se transformasse em um setor residual de bem-estar, uma vez que o Estado passou a se ocupar somente das famílias com necessidades especiais e/ou de programas sociais focalizados na pobreza absoluta. Evidentemente essa estratégia neoliberal reforçou a terceirização e a privatização desses serviços, fundamentados em um contrato social que exige contrapartida financeira de todos os cidadãos, incluindo os mais pobres.

Ainda com base em Johnson (1990), entende-se que esse tema envolve também uma questão ético-política, a saber: é justa utilização de fundos públicos para apoiar



empresas privadas comerciais? Nesta questão, o que está em jogo é a redistribuição dos recursos públicos, abrangendo desde o contribuinte até os que oferecem benefícios e serviços sociais, e não simplesmente a discussão a respeito de quem deve prover os serviços de bem-estar. Nessa discussão, merecem atenção questões referentes à forma de financiamento de um serviço, ao grau em que o Estado subsidia a provisão, ao balanço entre o financiamento público e o privado e, ainda, à regulação da quantidade, qualidade e o preço dos serviços. Os defensores mais ortodoxos do livre mercado apoiam a substituição da provisão social estatal pela privada, a redução do financiamento oficial de serviços sociais ao mínimo absoluto e ao desaparecimento de todas as formas de regulação estatal que não forem ínfimas. Ocorre, entretanto, que o mercado não tem vocação social e certamente não fará distribuições justas, o que tem induzido os pluralistas de bem-estar, que reconhecem no mercado uma fonte importante de satisfação de necessidades, a reconhecerem suas limitações, o seu potencial de exploração, e, por conseguinte, a apoiar a idéia de que o Estado deva continuar a ter um papel regulador, por mínimo que seja. Consta-se, nessa posição estratégica dos pluralistas, uma tentativa de escamotear a tendência de mercantilização de tudo o que é público, o que justifica os cortes nos gastos sociais, ajustes fiscais, privatizações, e outras medidas de caráter privatista. Uma outra questão levantada por Johnson (1990) é que, para os pluralistas, os mercados privados podem vir a se constituir em ameaça para as organizações voluntárias, dada a absorção direta destas organizações voluntárias por esses mercados e/ou o desvio dos fundos públicos para fins estritamente lucrativos, contrapondo-se aos valores de altruísmo e serviço que fundamentam a ação caritativa espontânea.

Por fim, ao encerrar a apresentação dos setores que compõem o pluralismo de bem-estar, vale referir que a ousadia do mundo contemporâneo orientado pelo ideário neoliberal torna-se ainda maior quando se percebe que o que está sendo negado e/ou ocultado é a história em sua dimensão totalizadora e como possibilidade concreta de explicação da realidade social em seu conjunto. Os postulados da pós-modernidade, que também se expressam na idéia de pluralidade de bem-estar, fundamentam-se em um real multifacetado e mistificado para encobrir e não expressar as contradições e paradoxos presentes nesses processos. O pluralismo de bem-estar apresenta-se, assim, como uma categoria esvaziada de significações históricas, culturais e políticas, e o desafio maior dos que não o aceitam, consiste em desmontar e desmistificar o que não é explicitado e combinar modalidades de organização e de mediações políticas capazes de fortalecer a democracia e a cidadania recuperando a perspectiva de direitos universais.

### **4.3 Assistência/gênero/família/mulher na visão neoliberal de bem-estar: um retorno ao conservadorismo**

Dada a importância atribuída à família, e às suas relações primárias, nos esquemas de provisão social plural, há que se dar destaque a essa agência informal de bem-estar tal como vem fazendo uma ampla literatura internacional. Contudo, concordando com Johnson (1990), deve-se reconhecer que há, atualmente, uma grande variedade de família pois está desaparecendo o modelo nuclear como característica básica (adultos casados, com filhos dependentes). Evidências históricas mostram que, atualmente, a característica definidora da família é sua variabilidade.

Mesmo assim, estudos empíricos têm revelado o importante papel que vem sendo atribuído à família como fonte de assistência, em particular aos anciãos, enfermos e portadores de necessidades especiais, pois o sistema de apoio mútuo e/ou recíproco no ambiente familiar ainda é bastante significativo. Johnson (1990), cita os resultados do estudo coordenado por Shamas, ao afirmar que, contrariando os supostos correntes sobre as mudanças no espaço da família e a desintegração das relações familiares entre as gerações nas sociedades modernas avançadas, tais mudanças não têm sido empiricamente comprovadas. O estudo de Shamas (*apud* JOHNSON, 1990) demonstra que as gerações contemporâneas, mesmo que prefiram viver separadas do núcleo familiar básico, ainda buscam a chamada intimidade a distância, mantendo contatos e intercâmbios constantes. Em decorrência, tem havido um interesse crescente na distribuição de responsabilidade assistenciais primárias no seio das famílias.

Outra conclusão de Shamas (*apud* JOHNSON, 1990) é que a assistência familiar vem sendo preponderantemente ministrada pelas mulheres que passaram a ter uma dupla atuação, tanto no campo da assistência comunitária, quanto na esfera da assistência familiar. Nesta, as esposas cuidam dos seus maridos, as mães de seus filhos e as filhas de seus pais idosos e/ou enfermos e de seus irmãos incapacitados. É crescente também a assistência comunitária praticada por vizinhas ou voluntárias, como atividade informal. Tais investigações demonstram que tem sido mantido o suposto tradicional de que o foco primário da atuação do homem é no mercado de trabalho e de atuação da mulher, ainda que inserida no mercado de trabalho, é a casa e a família.

A provisão social familiar é colocada em primeiro lugar nos esquemas informais de solidariedade por apresentar uma base mais forte de vinculação afetiva. Trata-

se de assistência de maior confiança, credibilidade, qualidade, e que oferece perspectivas de continuidade. É esse conjunto de atividades que tem possibilidade de manter vivo o setor informal da assistência, especialmente quando o Estado não é mais o protagonista do bem-estar. A assistência familiar distingue-se, em particular, por seus agentes sociais que são pessoas comuns e pelo cenário aberto e espontâneo em que é produzida.

Outra prática dominante, observada nos últimos anos, no campo da assistência social, tem sido a redução do número de pessoas residentes em instituições, que passam a serem atendidas no seio de suas famílias ou domicílios. Muitos governos aderiram a essa tendência, menos por princípios humanitários e mais para contribuir com o propósito dominante de redução do papel do Estado e de economizar recursos públicos (Informe da Comunidade Européia, em 1981, *apud* JOHNSON, 1990). Trata-se, neste caso, de um processo denominado de desinstitucionalização da assistência social, geralmente sob o argumento de que a institucionalização assistencial contrasta com a assistência familiar e comunitária, em virtude de vários fatores, tais como: ruptura com o ambiente familiar e com as relações interpessoais, perda de autonomia de decisão para determinar a própria rotina; rigidez dos regimentos internos, humilhação nos procedimentos de admissão, além de deterioração e decadência física dos sistemas asilares, dentre outros. Diante desse diagnóstico, Johnson (1990) afirma que governos, profissionais, acadêmicos e administradores passaram a defender a desinstitucionalização, ainda que a retórica não tenha sido seguida pela ação concreta e/ou ter sido facilitada pela transferência de recursos. Essa tem sido uma das críticas feitas à proposta de transferência de pacientes das instituições sociais à comunidade, considerada ainda bastante irregular e insuficiente pois muitos não têm família para acolhê-los, ou, se as têm, os familiares não estão dispostos ou não são capazes de prestar-lhes a assistência adequada.

#### **4.4 O discurso justificador da *assistência comunitária e familiar*: reedição de práticas tuteladoras e assistencialistas**

Como foi informado, a assistência voluntária e a informal também têm recebido muita atenção pela corrente do pluralismo de bem-estar, mas, é bom que se diga que a recente idéia de *assistência comunitária*, não procedeu do Estado, nem tampouco de setores comerciais ou mercantis. Trata-se de uma forma de ajuda cotidiana não-oficial, que

responde por uma ampla gama de atividades sem fins lucrativos surgida mesmo no seio da sociedade, com o aval do Estado. O conceito de *rede assistencial*, na opinião de Johnson (1990), tem a ver com a estrutura de relação estabelecida entre os seus atores, com papéis e intercâmbios específicos.

No setor informal, a ênfase é dada à competência privada, sob a responsabilidade de vários atores, em particular da família e, dentro desta, da mulher. Conforme pesquisas empíricas, os registros da participação do setor informal estão mais focalizados nos tipos, na frequência e na duração dos contatos entre os atores sociais. O desafio, diz Johnson (1990), consiste em construir uma *unidade de medida* que leve em conta também a intensidade desses contatos e sua significação subjetiva, via abordagem qualitativa.

Com base nessas considerações, percebe-se que a assistência comunitária, conforme a visão plural, acaba sendo uma assistência familiar articulada em rede primária, prestada a idosos, crianças e portadores de necessidades especiais (ou portadores de deficiência mental, física, auditiva e/ou visual). Para Abrahamson (*apud* JOHNSON, 1990, ), porém, a espontaneidade que move a ação desses atores não é suficiente para caracterizar essa assistência comunitária, pois, a seu ver, ela não tem conotação altruísta. Pelo contrário, a assistência comunitária nas sociedades industriais modernas, é volátil e, por isso, pouco confiável., o que leva Abrahamson a usar o termo reciprocidade para definir o que denomina de *assistência pela comunidade* e *não-comunitária*. A assistência pela comunidade efetiva-se porque invariavelmente está ligada a percepções de vantagens recíprocas, a curto ou a longo prazos: uns ajudam os outros. Walker (*apud* JOHNSON, 1990), adota um conceito menos cético, ainda que limitado. Trata-se do que ele denomina de *assistência na comunidade*, a qual se efetiva quando é proporcionada informalmente pelas redes familiares, de vizinhos, amigos ou voluntários, ou ainda, formalmente, pelos serviços sociais públicos. O campo das definições de assistência comunitária, segundo Johnson (1990, p. 100), tem sido ampliado em decorrência do interesse demonstrado pelas redes assistenciais de ajuda informal e, também, por um maior reconhecimento e importância dada à assistência voluntária. Estudos acadêmicos indicam, como tendência, a possibilidade de ocorrerem distintas estratégias assistenciais, conforme distintos grupos étnicos ou classes sociais.

Johnson (1990, p. 103) ressalta, ainda, que, caso se pretenda uma assistência comunitária exitosa, é preciso elaborar um plano cuidadoso, pois uma ampla gama de serviços comunitários não vai custar, certamente, menos que a assistência oficial e

institucionalizada. Por isso, argumenta que, se assistência comunitária informal significa promover uma assistência inadequada, transferindo o dever do Estado às famílias, e/ou privatizando as finanças, então se trata, tão e unicamente, de uma atenção aos interesses econômicos. Esta modalidade de assistência está baseada, quase sempre, não na comunidade no sentido territorial do termo, mas na família (parental), na raça ou na religião.

Portanto, tais estudos são reveladores de quanto a visão pluralista de bem-estar neoliberal se distanciou da idéia original de pluralismo de bem-estar público e universal, discutida no campo da política de assistência social, após 1945, não tendo qualquer semelhança e/ou qualquer significado comum. A transferência das ações assistenciais para o âmbito da sociedade, nessa perspectiva, tem expressado, sobretudo, a transferência não só do protagonismo do Estado, mas, sobretudo, do compromisso ético e do dever público para o setor privado.

#### **4.5 A centralidade do papel da *mulher* como *cuidadora social*: a feminização da provisão assistencial informal e voluntária**

A divisão de tarefas assistenciais no interior das famílias tem sido apontada como uma tendência geral dominante, como confirma um estudo da Comissão de Igualdade de Oportunidades, realizado em Manchester/Grã Bretanha, em 1982 (*apud* JOHNSON, 1990, p. 106): “a partir do momento em que as atitudes e as práticas dentro da sociedade continuam colocando sobre as mulheres as responsabilidades primárias para as funções assistenciais, a maioria das cuidadoras são mulheres”. Este estudo indica, ainda, que a maioria das mulheres serão, em algum momento de suas vidas, *cuidadoras*, em face das demandas familiares e da tendência de transferência de responsabilidades do Estado para o setor informal. Espera-se que a mulher abandone ou reorganize o tempo de seu trabalho para cuidar de si mesma e/ou dos membros da família, quando eles requerem atenção especial e/ou constante. Ela até mesmo recebe pressão da sociedade para exercer a função de *cuidadora* assistencial, não se esperando que os homens assumam esse papel, de forma recíproca, nem para si, e muito menos para os familiares.

A revisão da literatura específica realizada por vários autores<sup>46</sup> sobre a assistência comunitária informal nas sociedades modernas avançadas sustenta que as

---

<sup>46</sup> Ver Parker (1985), Charlesworth (1984), Gilbert (1983) e Thompson (1985) (*apud* Johnson, 1990, p. 106-108).

mulheres continuam arcando com o ônus e a maior parte das responsabilidades assistenciais, com um gasto de tempo diário nas atividades de provisão bastante significativo e com os custos dessa assistência. Essa tendência, que está sendo denominada de feminização da assistência comunitária/familiar, está presente não só nos países avançados da Comunidade Européia e nos Estados Unidos da América mas já se estendeu a outras sociedades industrializadas, incluindo a América Latina e o Brasil.

Gilbert (*apud* JOHNSON, 1990), sustenta que, nos EUA, em um futuro previsível, como no passado, todas as cargas da assistência familiar estarão nas mãos das mulheres. Essa tendência confirma-se também na Suécia, país em que 80% das mulheres trabalham fora de casa e existe uma maior igualdade entre os sexos, e as mulheres continuam sendo as fontes principais da assistência familiar e comunitária. Em vista disso, conforme Johnson (1990), é difícil prever o impacto causado pela atividade familiar no âmbito da saúde tanto sobre os que a exercem, como sobre quem a recebe. A assistência familiar, é um trabalho penoso e constante que se dá durante o dia e também à noite, especialmente quando voltado para anciões e enfermos. O esforço físico contínuo e o sono interrompido geram desgastes físicos, mentais e emocionais, ocasionando, na maioria das vezes, problemas sérios de saúde nas *cuidadoras*. As categorias mais simples desses problemas, e que têm maior amplitude entre as mencionadas nos estudos, são a depressão e a ansiedade, atribuídas ao estresse contínuo e prolongado. Dentre os aspectos negativos, avaliados como responsáveis pelas causas das tensões existentes nas famílias que assumem o ônus de algum cuidado especial relativo à saúde de um de seus membros, e que recaem sobre a mulher, destacam-se; a) discussões intermediadas pela mulher como *advogada da paz*; b) perda de privacidade de todos os membros da família (mulher, marido e filhos); c) deterioração das relações conjugais (marido e mulher); d) monopólio do parente idoso e/ou dos filhos. Ainda, há outras circunstâncias decorrentes, como o aumento de gastos extras, o confinamento em casa, que leva ao isolamento social; a ausência de alternância, entre os familiares, de ajuda à mulher, e, sobretudo, o total comprometimento de seu tempo de ócio e lazer. Uma outra desvantagem apontada pelas mulheres pesquisadas, que se ocupam da assistência familiar, tem sido a dificuldade para encontrar trabalho em tempo integral e até mesmo parcial e, ainda, com horário que seja adequado à rotina de quem é cuidadora familiar, o que por si só, coloca a *cuidadora* em desvantagem em relação aos colegas de trabalho e, ainda, em situação vulnerável a uma provável redução do salário e de falta de perspectivas de ascensão funcional. De novo, as conflituosas demandas da assistência

familiar penalizam as mulheres. Estudos apontam, ademais, que muitas acabam abandonando o trabalho ou optam pelas desvantagens de um tempo parcial, diante do desafio de tentar combinar o trabalho remunerado fora de casa com a assistência familiar.

O círculo vicioso então se forma, ou seja, como consequência imediata de qualquer uma das opções mencionadas acima, ocorre a redução do orçamento familiar, o que vai afetar a todos e reduzir substancialmente a qualidade da assistência prestada, pela impossibilidade de a família arcar com os gastos extras necessários.

A seguir, a tabela 1 demonstra o percentual de trabalhadoras femininas na faixa etária de 15 a 64 anos, em toda a União Européia (UE) no período de 1960 a 1995. Os regimes analisados são: anglo-saxão, continental, nórdico e mediterrâneo (Europa do Sul). Apesar de os números indicarem um aumento progressivo no período analisado, a porcentagem de trabalhadoras da Europa do Sul ainda é baixa quando comparada às demais regiões, mostrando que as mulheres ainda relutam em conciliar as atribuições domésticas com o trabalho fora de casa. A literatura especializada (JOHNSON, 1990; ESPING-ANDERSEN, 2004; USSEL, 2001) atribui como causa dessa particularidade dos países da Europa do Sul, especialmente em relação à Espanha, a questão cultural. Trata-se de culturas extremamente conservadoras e arraigadas aos valores tradicionais da família e, nelas, às claras definições em relação aos distintos papéis do homem e da mulher. Em que pesem as mudanças recentes ocorridas nessas sociedades em relação ao papel das novas gerações, ainda prevalece a idéia de que ao homem compete ser o *chefe de família* e à mulher, o papel de *dona de casa* e/ou de cuidadora social, até mesmo em substituição ao papel do Estado na área de assistência social, pela ausência de uma efetiva política familiar.

Tabela 1 Porcentagens de trabalhadoras no conjunto da população feminina de 15-64 anos na União Européia (EU)\_ 1960-1995

Regimes	1960	1974	1995	% (1960-1995)
Anglo-Saxão	46,1	54,3	66,0	+19,9
Continental	42,1	44,9	59,2	+17,1
Nórdico	48,9	60,9	72,5	+23,6
Mediterrâneo*	31,6	37,6	49,0	+17,4

Fonte: OECD-(1997, p. 41, *apud* MORENO, 2000, quadro 2..2).

Johnson (1990) afirma que, no terreno conflituoso de demandas por assistência comunitária familiar, os defensores do pluralismo de bem-estar apoiam-se, intensamente, no *trabalho não-pago* das mulheres, não apenas na família, mas também no espaço das organizações

voluntárias. Em vista disso, o setor voluntário tornou-se também um amplo campo para a participação feminina, a exemplo do setor informal. Soma-se a essa tendência a não-profissionalização e a despolíticação de um número significativo de mulheres que, liberadas pelos filhos (já adultos) das atribuições maternas e domésticas, aderiram ao trabalho voluntário, dedicando a ele grande parte de seu tempo. Contudo, Johnson (1990) argumenta que o setor informal é o que proporciona, atualmente, a maior assistência comunitária, em relação a todos os outros setores juntos (serviços públicos, setor comercial ou mercantil, voluntário e outros).

Percebe-se, assim, que o aprofundamento do debate sobre o impacto e as tendências em curso no campo da política comunitária familiar, no contexto do pluralismo de bem-estar informal, remete e inclui, necessariamente, além da questão da ausência de centralidade do Estado, o debate sobre os direitos das mulheres (a creches, ao trabalho remunerado, ao lazer, etc.). Uma outra questão consiste em avaliar e identificar as diferentes vias de inter-relação entre a assistência formal e assistência informal, em uma perspectiva de reciprocidade e complementaridade. No limite, isso equivale articular a ajuda informal com as prioridades e os recursos (materiais, humanos e financeiros) dos serviços públicos formais, mediante o incremento de políticas sociais públicas, executadas pelo Estado, e não como um bem social exclusivo e restrito à sociedade, via assistência informal comunitária. Essa perspectiva certamente não contempla a dimensão pública e universalizadora e sim, a informalidade e a feminização da provisão social em nome de uma suposta solidariedade que não produz cidadania social.

Os estudos de Anttonen e Sipilä (*apud* ABRAHAMSON, 1995), tratam dos futuros alternativos ao bem-estar e afirmam que, tão importante quanto a igualdade de oportunidades e de condições, é a igualdade de gênero, o que remete à questão das diferenças sexuais entre homens e mulheres. Essas autoras preocupam-se em aprofundar teoricamente essas questões para identificar as opções que as mulheres têm para ficar fora dessas responsabilidades sócio-familiares, comparando-as com o quadro atual de provisão social estatal. Em seu estudo sobre o pluralismo de bem-estar e sobre o que denomina de *bem-estar amigavelmente feminino, modelo* desenvolvido na Suécia, elas fazem uma análise comparada desses dois modelos de bem-estar, com ênfase à investigação sobre *o poder político*, presente nessas duas racionalidades. Ao privilegiar as relações de gênero (1995, p. 3), as autoras analisam o impacto desses aspectos no desenvolvimento do Estado de Bem-estar. Em 1991, percebendo a influência do pluralismo de bem-estar, de extração neoliberal, Anttonen y Sipilä (*apud* ABRAHAMSON, 1995) dirigiram o foco de suas investigações para as



diferentes maneiras de produção de cuidados existentes. O quadro 6 apresenta uma heterogênea classificação, elaborada por essas autoras, que inclui oito formas de produção de cuidados, quais sejam: voluntária, comercial, mercado cinzento, seguro social, público marginal, público universal, pagamento pelos cuidados e a familista, contrastando-as com as figuras do financiador final, do prestador de cuidados, do produtor e da forma de financiamento.

Quadro 6 Oito maneiras diferentes de produção de cuidados

<b>Formas de produção de cuidado</b>	<b>Financiador final</b>	<b>Forma de financiamento</b>	<b>Produtor</b>	<b>Prestador dos cuidados</b>
Voluntária	Filantropos	Doação	Organização voluntária	Voluntário
Comercial	Pessoa de classe alta	Pagamento integral	Empresa	Trabalhadores empregados
Mercado cinza	Pessoas de classe média	Dinheiro em espécie	Família	Trabalhadores pagos
Seguro social	Segurados	Prêmio	Organização contratada	Trabalhadores empregados
Público marginal	Pagadores de impostos	Imposto	Autoridade local	Trabalhadores empregados
Público universal	Pagadores de impostos	Imposto	Autoridade local	Trabalhadores empregados
Pagamento pelos cuidados	Pagadores de impostos	Imposto	Família	Famílias semipagas
Familista	Família	Trabalho	Família	Membros não-pagos

Fonte: Anttonen; Sipilä ( *apud* ABRAHANSON, 1995).

Ao selecionarem as oito formas de se produzir cuidados, Anttonen e Sipilä (*apud* ABRAHANSON 1995) resgatam dados interessantes da variedade de situações *remuneradas e não remuneradas* existentes no campo dos cuidados assistenciais. Em relação à última coluna, o estudo das autoras evidencia como o campo de prestação de cuidados na perspectiva neoliberal é difuso e heterogêneo (vários atores e setores) pois respondem por essa atribuição tanto os segmentos voluntários, como trabalhadores empregados, trabalhadores pagos, famílias semipagas e, ainda, membros não-pagos, o que dificulta ainda mais a identificação dessa modalidade de bem-estar, bem como o perfil do prestador de cuidados, na perspectiva de *gênero* e dos sujeitos e processos.

Diversificadas também são as formas de financiamento, uma vez que ocorrem tanto na forma de doações, como de pagamento integral, dinheiro em espécie, imposto e trabalho, podendo ser o produtor de cuidados uma organização voluntária, ou uma empresa, a família (familismo), a organização contratada, ou, até mesmo, a autoridade

local. É curioso que na forma de produção de cuidados denominada familista, em que o produtor de cuidados é a própria família, a forma de financiamento se dá mediante o trabalho não-pago de seus membros, e o financiador final é também a própria família, que exime o Estado desse ônus.

Em síntese, nessa perspectiva, a centralidade da família ganha materialidade pois essa instância cria a forma de financiamento (trabalho) e produz o cuidado, ao mesmo tempo em que o financia.

## **SEGUNDA PARTE**

## CAPÍTULO V

### MODELO LATINO

#### 5.1 Contextualização tipológica do modelo latino

Para analisar e qualificar o modelo latino desenvolvido pelos países do Sul da Europa, é preciso, antes, contextualizá-lo no âmbito da tipologia que o contempla, dentre as várias existentes. Trata-se da classificação de Abrahamson (1995) que, seguindo o exemplo de vários estudiosos da política social, com base nos trabalhos de Wilenski e Lebraux (1965), Titmuss (1974), Korpi e Esping-Andersen (1984), dentre outros, apresenta particularidades que necessitam ser conhecidas visto que contemplam referências regionais excluídas nas demais tipologias, se bem que ainda restritas aos chamados países do primeiro mundo. Além disso, a tipologia de Abrahamson (1995) apresenta aspectos pertinentes a esta tese, ao incluir o Sul da Europa e qualificá-lo como modelo latino, e ao tratar da assistência social na perspectiva do pluralismo de bem-estar.

A primeira tipologia de Estado de Bem-estar surgiu nos anos 1960 e foi elaborada por Wilenski e Lebraux, em 1965 (apud JOHNSON, 1990). Distinguiu-se por fundamentar-se em duas categorias apenas a residual e a institucional. Essa classificação foi feita na Europa, apoiada em estatísticas referentes aos países desenvolvidos, elaboradas por organismos internacionais, tais como: OCDE, OIT, UE e ONU. Sua base de comparação reside na relação entre o montante do gasto social, ou de seu ritmo de empenho, e o grau de desenvolvimento econômico dos países contemplados e a estrutura etária de sua população. A perspectiva analítica dessa classificação é predominantemente econômica, e o principal fator explicativo do desenvolvimento da política social é a industrialização, tanto que os autores ficaram famosos por sustentar a idéia, há muito rejeitada, de que o gasto social é o principal indicador de políticas sociais adiantadas ou atrasadas. Aliada a essa idéia, a industrialização passou a ser vista como o principal fator de desenvolvimento e crescimento econômico e de evolução da política social. Vinculou-se, então, diretamente o desenvolvimento da política social à lógica da industrialização e às transformações sociais por esta engendradas, isso porque a industrialização está associada a um crescente processo de urbanização e de destruição das redes tradicionais de proteção social à medida que o desenvolvimento da economia de mercado passou a predominar. A ênfase à

industrialização como um processo irreversível, o qual, mais cedo ou mais tarde, todos os países experimentariam, constituiu o alicerce da *teoria da convergência* da qual os autores compartilhavam. Por essa teoria, a lógica da industrialização, movida por imperativos tecnológicos, levaria ao estabelecimento de mecanismos de proteção social e de políticas educativas, crescentemente similares, o que conduziu à crença, prevalecente até os finais dos anos 1970, no fim das ideologias e da luta de classes, bem como da lealdade das massas<sup>47</sup>, com o concurso das políticas sociais.

Uma vez questionadas as *teses da convergência* dos modelos de proteção social e do fim das ideologias deu-se início à divulgação de estudos que tratavam de identificar o papel da política (em seu caráter representativo das estruturas políticas, sistemas de partidos, ideologias partidárias e a própria burocracia pública), no curso da sua evolução. É o que Castles (1982, *apud* JOHNSON, 1990) denominou de *a batalha dos paradigmas*, que ocorreu desde que o papel da política social passou a despertar o interesse de estudiosos e analistas, inclusive de esquerda.

Na perspectiva apresentada por Wilenski e Lebraux (*apud* JOHNSON, 1990), a concepção *residual* de proteção social cabe à iniciativa da sociedade civil, que se dá pelo mercado, família, organizações religiosas, das empresas, enfim, espaços privados capazes de assegurar os mecanismos de provisão e de financiamento da proteção social. As administrações públicas somente devem prover serviços para aqueles segmentos pobres que não dispõem de acesso a essas instituições, sendo, portanto, de alcance e qualidade limitados e alguns, no nível mínimo de subsistência. As características do modelo *institucional* são contrárias às do modelo residual, que não entende os pobres ou marginalizados como os únicos beneficiários da política social. A proteção aos grupos socialmente vulneráveis estende-se a uma cidadania mais ampla, isto é, a todos os trabalhadores assalariados ou autônomos e àqueles de quem a família depende de seu salário para sobreviver. São dadas garantias mediante programas de renda para todos que não podem mais vender sua força de trabalho no mercado (por enfermidade, velhice ou morte). A provisão de serviços socialmente considerados básicos é considerada de responsabilidade do Estado. Nesse caso, o desenvolvimento das instituições do Estado de Bem-estar constitui-se na materialização dos direitos sociais, reconhecidos e afiançados nas constituições e nas leis de cada país.

---

<sup>47</sup> Ver a síntese sobre tais argumentos (de uma escola e de outra), na clássica obra de Mishra (1977)\_ *Society and social policy*\_ e na introdução de Carrero, no texto de Gough (1982^\_ *Economia política del Estado del B ienestar*.

No entanto, segundo JOHNSON (1990), a tipologia de Wilenski e Lebraux, em 1968, que se mostrou aparentemente adequada para um modelo de proteção social aplicado por alguns países durante os anos 1960, revelou-se insuficiente para dar conta da evolução posterior desses países (Austrália, Nova Zelândia, Canadá, Estados Unidos da América) e à variedade de políticas sociais praticadas pelos países europeus.

Digna de nota é a tipologia de *Welfare State*, elaborada por Richard Titmuss (*apud* JOHNSON, 1990), um destacado fabiano, a partir do final dos anos 1960, porque ela influenciou quase todas as classificações subseqüentes, do gênero. De acordo com Johnson (1990), Titmuss concebeu três modelos de Estado de Bem-estar\_*residual, industrial e institucional redistributivo*\_pois as tipologias servem para ajudar a ver alguma ordem em toda a desordem e confusão aparente dos fatos. Nesse sentido, Titmuss aperfeiçoou a tipologia de Wilenski e Lebraux (1965) e introduziu um terceiro modelo intermediário denominado industrial (laboral), em que as necessidades sociais são satisfeitas com base no critério do mérito do trabalhador e conforme sua produtividade, modelo chamado de *meritocrático*. Em síntese, o modelo residual implica papel mínimo do Estado na medida em que enfatiza o papel do mercado, empresas, família, ONGs, igrejas, etc. O industrial vincula e condiciona a provisão de serviços de proteção social e de bem-estar ao trabalho e à produtividade, condicionando o atendimento às necessidades sociais ao mérito do trabalhador. O institucional redistributivo reconhece a importância do papel do Estado de Bem-estar na regulação e provisão social, assim como na distribuição de bens e serviços sociais.

No seu esforço de compreender os diferentes tipos de política social em circulação, Titmus (*apud* JOHNSON, 1990) compôs outra tipologia, porém não mais dos Estados de Bem-estar, mas do próprio bem-estar ou da política social: social, fiscal e ocupacional, que inclui prestações e benefícios sociais derivados do próprio trabalho. Para Titmus (1963), esses três modelos podem ser encontrados, simultaneamente, em um mesmo contexto nacional e decorrem de três categorias de bem-estar: social, que compreende uma diversidade de serviços sociais; fiscal, que abrange uma ampla gama de subsídios e isenções de impostos e, por último, o ocupacional, que, como já mencionado, inclui prestações e benefícios sociais derivados do próprio trabalho. Johnson (1990), referindo-se à classificação de Titmus (1963), argumenta que o modelo residual foi ganhando adeptos e se tornando hegemônico em toda a Europa e, posteriormente, nos EUA, e que a principal decorrência dessa tendência, particularmente, é diminuição de uma densidade superior no processo de sindicalização

do trabalho, levando à despolitização da política social. Uma outra razão, apresentada por Johnson (1990) é que o modelo industrial (ou comercial), que se tornou hegemônico, estava centrado no individualismo e em critérios de merecimento, responsabilizando o indivíduo por eventual fracasso em suas condições de vida. Por fim, o modelo institucional distributivo caracterizou-se por colocar o Estado em oposição ao mercado.

Apesar de seu avanço e inovação, a tipologia de Estados de Bem-estar de Titmus foi, posteriormente, considerada restrita e ambígua em certos aspectos, especialmente por centrar-se na prática da política, em detrimento das ideologias ou regimes políticos que condicionam. Assim, sua tipologia foi, mais tarde, reeleborada por Korpy e Esping Andersen, em 1984 (*apud* JOHNSON, 1990), autores que apresentaram uma classificação dos Estados de Bem-estar e dos modelos de política social, que, do ponto de vista heurístico, é considerada mais completa, em que pese o pioneirismo de Titmus.

Korpy e Esping Andersen (1984), ao tratarem do desenvolvimento do modelo escandinavo de Estado de Bem-estar, distinguem três grandes modelos políticos: o *liberal*, o *conservador corporativista* e o *social-democrático*<sup>48</sup>.

Privilegiam, como parâmetro, regimes ou ideologias políticas predominantes nas três economias políticas que expressam as diferentes concepções de Estado de Bem-estar (liberal, conservadora e social-democrata), que por sua vez expressam três distintas concepções de Estado de Bem-estar, a saber: Estados de Bem-estar de *regimes liberais* (com ênfase ao mercado); Estados de Bem-estar de *regimes conservadores* (com origem em regimes autoritários, que buscam preservar a hierarquia social, o *status quo*, as diferenças de classe); Estados de Bem-estar de *regimes social-democratas* (com ênfase ao papel do Estado como principal agente de proteção social e de garantia de direitos). O modelo social democrático (vigente na Suécia, Noruega, Dinamarca e Finlândia) caracterizou-se pelo reconhecimento da centralidade do Estado como principal agente de proteção social. Nesse modelo, a garantia de acesso aos serviços sociais públicos foi considerado universal e extensivo a toda cidadania, e o objetivo do pleno emprego foi mantido. A exposição da tipologia apresentada por Korpy e Esping Andersen (1984) refere-se às condições sócio-econômicas prevalentes nas economias capitalistas avançadas nos anos de 1970 e 1980.

---

<sup>48</sup> Esping-Andersen apresentou o modelo escandinavo de Bem-estar, em suas obras: a) As três economias políticas do Welfare State, *Lua Nova*. São Paulo, n. 24, 1994, e b): O futuro do Welfare State na nova ordem mundial, *Lua Nova*. São Paulo, n. 35, 1995 (do original: *The three worlds of welfare capitalism*, publicado em 1990).

No entanto, na opinião de Johnson (1990), para Esping-Andersen, os social-democratas buscavam um Estado de Bem-estar que promovesse uma igualdade nos segmentos mais elevados, e não uma igualdade baseada na satisfação das necessidades mínimas, porque, a seu ver, o princípio da desigualdade diante do princípio meritocrático tem um *status* privilegiado na configuração das políticas sociais singulares. Assim, os princípios da igualdade e da necessidade deveriam condicionar decisivamente o nível de prestações a que se tem direito no âmbito dos serviços sociais. O modelo conservador corporativista (vigente na Europa Continental – Alemanha, Itália, França, Bélgica, Holanda, Espanha, etc) também proporcionou um sistema de proteção social e de bem-estar extensivo à população. No entanto, apesar de produzir um debate influente, os princípios que regem sua arquitetura de proteção social estão estreitamente vinculados às condições de trabalho, à produtividade e ao princípio distributivo (e não-redistributivo), de ganho pessoal e/ou individual. A garantia de acesso aos serviços assistenciais e às prestações não-contributivas, está sujeita à comprovação de necessidade (*means tested*). Nesse sentido, o princípio da igualdade ocupa um lugar subordinado no sistema de proteção social e limita seu potencial redistributivo, tão ao gosto dos regimes autoritários (neoliberais), que influenciaram o modelo conservador, no que se refere à manutenção e à preservação da hierarquia social (*status quo*) e das diferenças de classe.

Na vigência do modelo liberal (Estados Unidos da América, Canadá, Austrália e Nova Zelândia), ainda segundo Esping Andersen, predominaram, além do esvaziamento da função reguladora e provedora do Estado, “a ajuda aos que comprovam que não têm meios e as transferências universais de planos modestos de seguros sociais” (JOHNSON, 1990, p. 47). Neste modelo, são considerados lugares normais para satisfazer demandas e necessidades sociais: o mercado, a família, as empresas e outras instituições da sociedade civil, em substituição ao Estado. Os subsídios do Estado não são distribuídos entre a maior parte da população dependente, mas somente entre os segmentos que pertencem aos estratos sociais mais baixos que, por estarem fortemente estigmatizados, apresentam-se sob o signo de carência e de falta de recursos. Trata-se de uma concepção de Estado de Bem-estar baseada no princípio da subsidiaridade.<sup>49</sup>

Segundo Johnson (1990), no início dos anos 1980, dentre os autores que enfatizaram o papel da política, destacaram-se Castles, em 1982, e os autores marxistas

---

<sup>49</sup> Com base no princípio liberal da subsidiaridade, a intervenção do Estado, mediante subsídios, somente se dá no campo da provisão e da política social, quando as instituições da sociedade (mercado, família, ONGs), não podem mais garantir a proteção social às pessoas ou grupos sociais.



suecos Korpi e Esping-Andersen, em 1984, que ressaltaram, sobretudo, como fatores determinantes, a partir do período após a Segunda Guerra Mundial, a participação dos partidos políticos na ênfase dada ao papel da política na política social e em suas articulações políticas. Em seus estudos, Castles evidencia que, naquela conjuntura, o crescimento dos gastos sociais com educação na Europa estava mais relacionado com os governos de direita, e o crescimento dos serviços sociais e de saúde, com forte expansão dos empregos públicos, estava associado aos governos de esquerda, ao mesmo tempo em que a evolução dos gastos com programas de garantia de renda mínima não ficaram afetados pela composição dos distintos governos (JOHNSON, (1990).

Korpi e Esping Andersen (1984) salientam ainda, como fator determinante, a capacidade demonstrada pelo movimento de trabalhadores desses países para articular seus interesses em sindicatos fortes, com uma representação partidária hegemônica, conseguindo manter-se no poder por um período prolongado, graças à sua força política. Para esses autores, naquela conjuntura, essa estratégia política permitiu ao Estado capitalista desenvolver mecanismos de redistribuição de renda, de prestação de serviços sociais não mercantilizados, mediante uma política social ativa. No entanto, naquela mesma conjuntura após a Segunda Guerra Mundial, essa realidade apresentou-se bastante diversa em outros países (que não os escandinavos), tais como, Alemanha, Bélgica, França e Itália, nos quais as forças políticas dominantes e em ação eram de direita (JOHNSON, 1990).

Percebe-se que as tipologias elaboradas pelos autores citados, tais como, Wilenski e Lebraux; Richard Titmus, e Korpi e Esping-Andersen buscam apreender a complexidade da realidade social, bem como reduzir a heterogeneidade observada no momento de proceder à comparação das distintas políticas sociais nacionais, aspectos que interessam a esta tese, que propõe um estudo sobre a assistência social no contexto do pluralismo de bem-estar, em perspectiva comparada, analisando o modelo latino e identificando as convergências latinas entre a política de assistência social praticada no sul da Europa e no Brasil. Indiscutivelmente, o ponto de vista a partir do qual tais tipologias foram elaboradas é bastante variável, mas todas se mantiveram em um plano analítico mais geral, o que as torna passíveis de adoção como parâmetros abstratos, se bem que limitados.

É importante destacar que embora essas tipologias sejam consideradas insuficientes, vários autores passaram a reconhecer sua importância, ao admitirem “ser necessário incluir outras variáveis, indo além da comparação dos níveis de gastos

sociais” (JOHNSON, 1990, p. 27), porque, nas análises sobre políticas sociais, há que se considerar a complexidade dos princípios que as norteiam.<sup>50</sup> No entanto, apesar dessas concordâncias, é importante que se diga que o uso de tipologias ainda é visto com restrições, pois conduz o analista a um reducionismo e a uma apressada generalização. Contudo, na falta de um melhor instrumental, as tipologias continuam a ser usadas com o claro objetivo de reduzir a complexidade da realidade social, a exemplo das primeiras tipologias de Estado de Bem-estar.

Para efeitos da discussão desenvolvida neste capítulo, e conforme já assinalado, a classificação de Abrahamson (1995) tornou-se pertinente, dada a contribuição que seu modelo triangular oferece à análise das três esferas que compõem o pluralismo de bem-estar<sup>51</sup>.

Abrahamson (1995) fala de um modelo triangular, apresentado por ele na metade dos anos 1980, que pressupõe a existência no seu interior de três esferas\_ mercado, Estado e setores sociais não-mercantis – perante as quais recursos específicos podem ser obtidos. Além disso, destaca a relação existente entre os distintos modelos europeus em relação à ênfase institucional, ao nível de compensação do bem-estar, à fonte de financiamento e ao papel do voluntariado. A unidade central do modelo de bem-estar mediterrâneo, também denominado por ele de modelo latino e /ou católico, é a família, o qual apresenta as particularidades tratadas a seguir.

O quadro 7, que apresenta a classificação de Abrahamson (1995), revela as particularidades e os contrastes existentes entre os regimes de bem-estar europeus e, em particular, as tendências em curso na Europa do Sul, onde predomina o modelo latino ou católico. Na sua classificação, consta, de forma diferenciada, um conjunto de regimes de bem-estar europeus, os quais denomina de: católico (Europa do Sul), conservador, liberal e social-democrata, e que são dotados das características abaixo indicadas.

Quadro 7 Características dos diferentes regimes de bem-estar

	<b>Católico *</b>	<b>Conservador</b>	<b>Liberal</b>	<b>Socialdemocrata</b>
Ênfase institucional	Sociedade Civil	Mercado	Estado	Estado
Unidade central	Família	Mercado de trabalho local	Governo central	Governo local
Nível de compensação de bem-estar	Baixo	Alto	Baixo	Alto

<sup>50</sup> Sobre tais argumentos, ver também BALDWIN, Peter, em: La política de solidaridad social. Bases sociales del Estado de Bienestar europeo 1985-1975. Madrid: MTSS, 1992.

<sup>51</sup> Ver figuras 1, 2 e 3 referentes ao modelo triangular apresentado por Peter Abrahamson (1995), às páginas 94 e 95 desta tese.

	<b>Católico *</b>	<b>Conservador</b>	<b>Liberal</b>	<b>Socialdemocrata</b>
Compromisso com o pleno emprego	Baixo	Baixo	Baixo	Alto
Compromisso como provedor de serviços	-	-	+	+
Principal fonte de financiamento	Mercado e redes	Mercado	Estado	Estado
Ênfase aos seguros de mercado	+	+	-	-
Ênfase ao voluntariado	+	+	+	-

Fonte: Abrahamson, 1995.

\* Europa do Sul.

Dentre outros aspectos, confirma-se a importância institucional atribuída pelo modelo latino ou católico ao papel da sociedade e, nela, à família, considerada *celula mater*, ou seja, unidade central da sociedade e referência desse modelo, bem como ao papel do voluntariado, às novas funções do mercado e das redes assistenciais primárias como principais fontes privadas de provisão social. Destacam-se também, nesse regime, o baixo compromisso do Estado em relação às políticas de emprego e a ênfase atribuída aos seguros advindos do mercado (mercadorizáveis), em contraposição à idéia de Estado como instância regulamentadora das relações sociais e econômicas e como esfera provedora de serviços sociais públicos (para todos). Daí, o baixo nível de compensação de bem-estar desse regime, ressaltado por Abrahamson (1995).

Esses contrastes e disparidades, bem como as tendências em curso na Europa do Sul, são percebidos também no quadro 8, que apresenta os principais traços e características dos regimes de bem-estar europeus, classificados por Moreno (2000), como anglo-saxão, continental, nórdico e mediterrâneo. É de Moreno (2000), portanto, a classificação dos principais traços dos regimes europeus em relação à ideologia, aos subsídios, aos serviços, ao financiamento, à questão de gênero, à natureza da provisão social, à relação entre pobreza e trabalho referentes ao modelo da Europa do Sul, que ele chama de mediterrâneo.

Quadro 8 Traços e características gerais dos regimes de bem-estar europeus

	<b>Anglo-saxão</b>	<b>Continental</b>	<b>Nórdico</b>	<b>Mediterrâneo *</b>
Ideologia	Cidadania	Corporatismo	Igualitarismo	Autonomia vital
Objetivos	Capacitação individual	Manutenção de rendas	Rede de serviços sociais	Combinação de recursos
Financiamento	Impostos	Cotizações laborais	Impostos	Misto
Subsídios	Quantia projetada (níveis baixos)	Contributivos (níveis altos)	Quantia projetada (níveis baixos)	Contributivos (níveis baixos)
Serviços	Públicos residuais	Agentes sociais	Público compreensivo	Apoio familiar
Provisão	Misto quase mercados	Misto ONGs	Público	Misto descentralizado
Mercado laboral	Desregulação	Estáveis precários	Alto emprego público	Economia informal
Gênero	Polarização laboral	Feminização trabalho parcial	Feminização trabalho público	Familismo ambivalente
Pobreza	Cultura da dependência	Cultura de integração	Cultura estatal	Cultura assistencial, informal e voluntária

Fonte: Moreno, 2000

\* Europa do Sul

A classificação de Moreno (2000) possibilita, além da grande visibilidade dada aos aspectos característicos de cada regime, uma análise comparada entre os principais traços dos regimes europeus apresentados, porque o método de análise comparada também permite a experiência de estudos de caso acerca de uma determinada realidade, como também de um determinado sistema e/ou regime político adotado por uma região, como é o caso da Região Sul da Europa. Na concepção de Moreno (2003), a conformação de um regime de bem-estar implica um conjunto de instituições no qual se combinam recursos legais, materiais e organizativos de seus principais produtores de bem-estar, quais sejam: o Estado, a sociedade/família e o mercado. O autor defende a idéia de que à lógica interna das três categorias mais conhecidas, expostas por Esping Andersen, em 1990, o anglo-saxônico, continental e nórdico (que passaram a informar o desenvolvimento futuro dos regimes de bem-estar), deve-se acrescentar uma quarta categoria, ou seja, a do regime mediterrâneo, do qual fazem parte os países que compõem a região da Europa do Sul e que, no campo da proteção social, implementam o chamado modelo latino. Para Moreno (2001, 2002, 2003), como também para outros estudiosos dessa região (SARASA; MORENO, 1995; FERRERA, 1996), no regime mediterrâneo, a atuação da família/mulher e da Igreja constitui um elemento diferenciador e um traço característico do modelo latino, porque as mulheres nessas sociedades têm protagonizado uma atuação de caráter socialmente estruturante, ao desenvolverem no espaço dos *hogares* atividades essenciais como trabalhadoras domésticas e como cuidadoras sociais. Argumenta o autor, ainda, que

até mesmo as pesquisas que se fundamentam em análises de natureza estatal, ao enfatizarem a ação determinante das instituições estatais centrais como uma grande variável independente, têm atribuído pouco valor aos resultados produzidos em relação ao nexos *Estado, gênero/família/mulher e trabalho*.

Com base nessa afirmação de Moreno (2000), e sem abdicar da idéia central da presente tese de que compete às estruturas estatais o desenvolvimento dos sistemas nacionais de provisão e de proteção social pública, este estudo considera que incluir, em uma investigação, as relações que determinam o referido nexos significa identificar, além da relação entre o incremento do gasto social e a porcentagem do PIB do país analisado, elementos essenciais que explicitam o papel da sociedade em sua relação com o Estado, a função desempenhada pela família/mulher nos espaços de trabalho e na produção de bem-estar, bem como a forma como se dão as transferências de cuidados nos espaços inter e intrafamiliar. A pesquisa desenvolvida por essa tese incorporou elementos produzidos por esse nexos por entender que tais constatações empíricas explicitam bastante os efeitos da atuação familiar e feminina na produção das políticas de bem-estar nessas realidades.

Na região do Sul da Europa, em particular na Espanha, observa-se como tendência contemporânea, algumas mudanças na organização da estrutura familiar, como a expansão da adoção e constituição de um modelo de família diferente da tradicional unidade familiar nuclear<sup>52</sup>. Na Espanha, considera-se *núcleo familiar* o formado por duas ou mais pessoas em virtude de laços de matrimônio ou de filiação. A coabitação em núcleo familiar assemelha-se ao matrimônio. Denomina-se *hogar monoparental ou nuclear monoparental*, o ambiente familiar constituído de pai sozinho ou de mãe sozinha, com filhos solteiros, sem outras pessoas, e de ambiente familiar *uninuclear ou nuclear simples* formado por casal sem filhos solteiros ou, ainda, casal com filhos solteiros, sem outras pessoas, conforme demonstra o quadro 9.

---

<sup>52</sup> Segundo Moreno (2003), na Espanha, a unidade familiar que sempre se apresentou em sua constituição como núcleo *mater* (família nuclear: marido, mulher e filhos), não tem o mesmo significado que o do conhecido termo espanhol *hogar*. Ressalta que, muito embora sejam usados como tal, os termos *família nuclear* e *hogar* não são sinônimos. A unidade doméstica familiar está referida a um conjunto de pessoas que convivem repartindo recursos materiais, dentre eles a moradia. Os sujeitos dos *hogares* costumam compor grupos de pessoas que têm traços de consangüinidade. Portanto, tradicionalmente, consangüinidade e parentesco têm sido os laços habituais que determinam a constituição e identificação dos *hogares*, *nesse país*.

Quadro 9 Tipologia de ambientes familiares (hogares)

Denominação	Composição do hogar ( <i>ambiente familiar</i> )	Código
Unipessoal ou solitário	Ambiente no qual vive uma só pessoa	S
Sem núcleo	Duas ou mais pessoas que não formam um núcleo familiar tenham ou não relação de parentesco entre elas	O
Uninuclear ou nuclear simples	Casal sem filhos solteiros, sem outras pessoas	A
	Casal com filhos solteiros, sem outras pessoas	B
Monoparental ou nuclear-monoparental	Pai sozinho com filhos solteiros, sem outras pessoas	C
	Mãe sozinha com filhos solteiros, sem outras pessoas	D
Extenso ou nuclear extenso	Casal sem filhos solteiros, com outras pessoas	E
	Casal com filhos solteiros, com outras pessoas	F
	Pai sozinho com filhos solteiros, com outras pessoas	G
	Mãe sozinha com filhos solteiros, com outras pessoas	H
Múltiplo ou plurinuclear	Dois ou mais núcleos familiares* que convivem no ambiente ( <i>hogar</i> )	M

\* Considera-se *núcleo familiar* o formado por duas ou mais pessoas em virtude de laços de matrimônio ou de filiação.  
 Fonte: In: Manuel Herrera Gómez; Requena. Madri, 2004.

O exame da evolução das formas familiares na Espanha, nas duas últimas décadas, leva à indagação se as transformações demográficas têm produzido, de fato, uma modificação morfológica da estrutura da família, ou se essas não seriam muito mais reflexo de uma mudança nas relações interpessoais dos membros dos *hogares*. Significa verificar se as tendências demográficas atuais correm em paralelo às novas estratégias de convivência, ao mesmo tempo em que estão sendo produzidas nos tradicionais contextos institucionais. O recente decréscimo das taxas de fecundidade e de nupcialidade na Europa do Sul e, em especial na Espanha e na Itália, está sendo considerado o primeiro sintoma visível da modificação nas formas familiares espanholas, em relação aos países europeus (HERRERA ; REQUENA, 2004, p. 149). Esse fator demográfico, acentuou-se de tal forma na década de 1980, que a Espanha e a Itália são países que apresentam, atualmente, os níveis de fecundidade mais baixos do mundo. Em contrapartida, a Espanha conta com uma das taxas de esperança de vida (longevidade em torno de 78 anos) mais elevadas do mundo.

Estudos revelam que, na Espanha, durante as duas últimas décadas, o ritmo de crescimento do volume de *hogares* foi superior ao da população. A consequência imediata dessas mudanças foi a redução do número médio de membros por *hogar*. A dimensão dessa morfologia familiar sintetiza, de um lado, a existência de determinados padrões de estruturação familiar que permitiram, com maior ou menor facilidade, o desmembramento do *hogar* familiar de origem, e de outro, revela a dinâmica das estruturas demográficas das populações de referência seja por idade, sexo ou estado civil.

Diante do exposto, percebe-se a prevalência, na Espanha, de um padrão familiar de estrutura complexa (composição de um *hogar* com a existência de mais de um núcleo familiar, como a presença de um só núcleo familiar com outras pessoas alheias ao mesmo, familiares, ou não). Certamente trata-se de um modelo normativo familiar complexo, considerando que nas últimas décadas aumentou muito o tamanho e o número de membros por *hogar* em relação ao modelo familiar mais simples. No entanto, já se admite que essa estrutura familiar complexa está em processo de diminuição em tamanho dos *hogares* (de três ou menos pessoas). Essa tendência contemporânea pode expressar não somente uma modificação das formas familiares e/ou a existência de preferência de convivências distintas ao longo do tempo, senão também que essas preferências não são mais que manifestações da mesma dinâmica familiar, observadas em diferentes conjunturas, uma vez que a estrutura por idade da população de referência não é a mesma. Esta ambigüidade presente na constituição dos *hogares* exige a atitude teórico-metodológica de buscar a complementação de todos esses dados empíricos, incluindo, no seu conjunto, todas as mudanças ocorridas no ciclo familiar.

Na Europa do Sul, prevalece a visão de que a *família* deve ser valorizada como suporte essencial à satisfação vital (*well-being*) do cidadão, além de considerar seus recursos como complementares aos do Estado e aos da sociedade. Entende-se, com base nesse fator cultural, a rápida adesão dos países mediterrâneos à proposta pluralista de bem-estar, de enfoque neoliberal. Segundo Moreno (2003), nas últimas décadas, essas sociedades têm sido capazes não apenas de cumprir os intentos neoliberais de restrição aos programas de bem-estar, mas também de incrementar seu gasto público social em proporção maior do que dos demais países da União Européia. No processo de liberalização da economia, ao direcionar as políticas sociais para os distintos grupos familiares e/ou setores que desenvolvem práticas sociais informais e autônomas (agregado de bem-estar-*welfare mix*), pretende, de fato, transferir o gasto social público-estatal para a intervenção privada de bem-estar. Nesse sentido, o trabalho não-remunerado das *supermujeres* tem contribuído para uma maior expansão do gasto social em outras áreas, muitas vezes até mesmo em substituição às ações sociais do Estado, atualmente minimizadas.

Investigações sociais recentes (CASTLES; FERRERA, 1996; MORENO, 2000; FUNDACIÓN ENCUENTRO, 2002, SECO; GONZÁLEZ, 2005) informam outra tendência na Europa do Sul, de um lado, um visível aumento de *hogares monoparentales*, de outro, uma significativa redução do número de famílias tradicionais nucleares (pais e filhos).

Indiscutivelmente, essa tendência evidencia a formação de uma nova arquitetura na estrutura familiar nessa região, apesar de o desenho dos novos modelos familiares mostrar-se incipiente devendo levar um tempo para ser consolidado, tanto como modelo predominante de estrutura familiar quanto, metodologicamente, como modelo analítico. Contudo, no contexto de formação do modelo latino e de desenvolvimento do regime de bem-estar mediterrâneo, a família segue sendo considerada, para efeitos analíticos, uma variável independente. Para Moreno (2003), muitos estudos não levam suficientemente em conta essa variável, basicamente por duas razões de ordem metodológica, a dificuldade de se obter dados qualitativos confiáveis e sistemáticos nos espaços familiares, e a incapacidade metodológica de transformar categorias afetivas em informação quantitativa para fins estatísticos. O autor destaca, ainda, outras dificuldades e desafios metodológicos: as históricas práticas de transferência de recursos intrafamiliares (*reparto familiar*); a natureza do orçamento flexível de recursos financeiros e gastos sociais; os novos padrões de propriedade imobiliária; a heterogeneidade e a fragmentação da reprodução social nessa região.

Contudo, há que se destacar que as mudanças ocorridas na estrutura familiar e nas transições culturais e demográficas nas sociedades mediterrâneas ainda não são comparáveis às dos demais regimes de bem-estar europeus, que têm produzido uma generalização de novas formas familiares, justificada como exigência das sociedades industriais mais avançadas. Ainda assim, é possível afirmar que está em curso, nessa região, um processo de *despatriarcalização* da vida familiar (MORENO, 2003), o que significa a perda gradativa de autoridade do homem como varão, pai de família e principal provedor dos meios de sustento familiar. Nas sociedades mediterrâneas, apesar de as tradicionais estruturas familiares continuarem mantendo sua aparência de modelo nuclear, as mudanças ocorridas começam a evidenciar a inviabilidade da manutenção desse modelo no contexto sócio-econômico e cultural contemporâneo, pelo menos como modelo familiar predominante.

Em relação aos princípios e características básicas dos regimes europeus, o mesmo pode ser dito da tipologia apresentada por W. Korpy Y.G. e Esping-Andersen, demonstrada no quadro 10, se bem que, nas categorias e nos exemplos utilizados por esses autores, não há referência a um modelo latino. Em verdade, o Sul da Europa só recentemente vem sendo analisado na perspectiva do *Welfare State*, o que comprova a pouca importância atribuída às experiências de proteção social desses países que, mesmo sendo europeus, não se encaixavam nos critérios consagrados de definição desse Estado. Nesse quadro, dentre outros aspectos, destacam-se a pouca importância atribuída às políticas de pleno emprego, a limitada



capacidade redistributiva dos gastos sociais e, em contrapartida, a ênfase dada à proteção social de caráter privado, nos modelos liberal e conservador.

Quadro 10 Tipologia dos estados de bem-estar segundo W. Korpi Y.G. Esping-Andersen (1984) – princípios e características básicas

	<b>Liberal</b>	<b>Conservador</b>	<b>Social-democrático</b>
Nível de proteção frente as incertezas do mercado de trabalho e de falta de recursos	Baixo	Médio	Alto
Direitos sociais frente a proteção contra a pobreza	Proteção contra a pobreza	Direitos sociais	Direitos sociais
Importância da proteção social de carácter privado (terceiro setor e mercado)	Alta	Média	Baixa
Grau de financiamento individual da proteção social pública	Médio	Alto	Médio
Organização da seguridade social segundo grupos profissionais	Não	Sim	Não
Capacidade redistributiva dos gastos sociais	Limitada	Limitada	Alta
Política ativa de pleno emprego	Não	Somente com conjuntura econômica. favorável	Em todas as conjunturas econômicas.

Fonte:, *In*: Bracho, Carmen; Ferrer, Jorge Garcês (coord), 1998 ( *apud* LANDWERLIN, 1998).

Interessa a este estudo com a apresentação desses quadros, chamar atenção para a visibilidade de aspectos essenciais que se caracterizam não apenas como contrapontos entre distintos regimes, mas sobretudo, como tendência contemporânea dos regimes de bem-estar, incluindo experiências antes não mencionadas, e que, paradoxalmente, parecem estar na ordem do dia. É flagrante, no regime mediterrâneo ou latino/católico (Europa do Sul), a influência do pluralismo de bem-estar, de cunho neoliberal, ao ganharem visibilidade aspectos substantivos, ressaltados tanto por Abrahamson (1995), como por Moreno (2000), tais como: a composição descentralizada desse modelo em relação à uma ideologia fundamentada na autonomia da sociedade ante o Estado; a proposta de combinação de recursos públicos e privados no campo da provisão social, com prevalência deles; um financiamento de caráter misto (recursos provenientes não só de arrecadação de impostos e/ou de cotizações trabalhistas, mas também das famílias e/ou das pequenas comunidades); e, sobretudo, o apoio familiar (fenômeno do *familismo*) na execução dos serviços sociais, em substituição ao papel dos agentes sociais (modelo continental) e/ou dos serviços sociais públicos como dever do Estado (regime nórdico).

Assim, as distintas tipologias de Estado de Bem-estar existentes oferecem, apesar de sua limitação, elementos de conhecimento das fronteiras não tão claras entre diferentes modalidades de política social e, particularmente, de assistência, adotadas em

diferentes contextos e culturas. Portanto, a análise realizada nesta tese, quanto às políticas assistenciais desenvolvidas pelos países que compõem o modelo latino, teve nessas tipologias apoio analítico, reforçado pelas contribuições de uma pesquisa realizada por Gough (1997) sobre a assistência social no Sul europeu.

Em sua investigação, Gough (1997) levou em consideração o fato de esses serem países vinculados à Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), e também integrantes da União Européia (EU). Gough (1997) chama a atenção para um aumento crescente e significativo do interesse intelectual e político por análises mais rigorosas sobre a composição e os traços mais gerais que caracterizam os países que implementam o regime latino de bem-estar no Sul da Europa<sup>53</sup>. A seu ver, tais análises buscam completar estudos descritivos e históricos já realizados, mediante utilização mais precisa de categorias e conceitos, bem como sobre modelos particulares de desenvolvimento do bem-estar. Cita autores, como Leibfried (1993), para quem os países meridionais ou do Sul europeu constituem regimes de bem-estar bastante distintos dos desenvolvidos pelos demais países da Europa, especialmente da Europa do Norte – a Escandinávia.

Outro autor citado por Gough (1997), também estudioso da política social desenvolvida na Europa do Sul, é Ferrera (1996), que aponta as seguintes características identificadas nessa região: a) sistema dualista, desigual e de manutenção de renda, no qual as prestações mais generosas e elevadas são destinadas aos grupos privilegiados, que têm uma forte relação com o mercado de trabalho formal, ao mesmo tempo em que prestações escassas e mais baixas são destinadas ao restante da população; b) caráter universal atribuído aos sistemas de saúde, conforme consta no discurso oficial e c) ênfase ao papel da família na provisão social.

Com efeito, e conforme já anunciado, os países do Sul da Europa apóiam-se em um modelo no qual a família e as redes informais de solidariedade têm uma valorização muito alta e uma expressiva participação na provisão social privada. Outro forte traço desse modelo é que costuma ser influenciado pela doutrina social católica (a exemplo dos regimes católicos e familiaristas na Itália e na Espanha), por um modelo de proteção social *residual* (interferência pública estatal restrita às situações nas quais fracassam as redes

---

<sup>53</sup> Do grupo de cinco países meridionais e/ou da Europa do Sul, ao qual se está referindo, fazem parte Espanha, Portugal, Itália, França e Grécia. Alguns autores, como Gough (1977), excluem em sua classificação a França e incluem a Turquia, muito embora reconheçam que a maior parte de seu território geográfico não se encontra na Europa.

sociais primárias/familiares) e pelo *princípio da subsidiaridade* (a proteção social pública tem que ser *mínima* para não competir com o pior salário).

De fato, o *familismo* ganhou força nessa região no vazio deixado pelo baixo índice de provisão de bem-estar público e pela limitação (ou ineficácia) de programas de atenção à infância e/ou aos idosos, ainda que esses indicadores reflitam uma ambiguidade: de um lado deixa-se de prestar tais serviços públicos por entender que esta tarefa assistencial compete à igreja e à família (caso da Itália e da Espanha), e de outro, por relegar essa tarefa ao mercado, por influência do pluralismo de bem-estar. Em síntese, no modelo latino, a igreja, a família e o mercado ocupam o lugar do Estado.

No entanto, o mercado de serviços prestados às famílias não prosperou como se pensava e, por isso, segundo Esping Andersen (1984, p. 79), os subsídios familiares resultam tão escassos na *católica Europa Meridional*, região em que, a seu ver, os Estados de Bem-estar nunca foram muito generosos nas transferências de renda às famílias. Por outro lado, na era industrial, o mercado de bem-estar familiar segue sendo bastante flutuante. Em uma comparação mais geral entre os países da Europa, existe uma clara correlação negativa entre as taxas de emprego feminino e as horas de trabalho doméstico, não-remuneradas, das mulheres que tendem a cumprir longas jornadas em cerca de 39 (trinta e nove) horas semanais nos Países Baixos, e de 45 (quarenta e cinco) na Itália e na Espanha. Uma possível estratégia familiar utilizada para compensar a ausência de subsídios estatais aos seus membros, apontada como tendência por Esping Andersen (1984) tem sido a de aumentar a participação dos homens/companheiros/maridos nos afazeres domésticos para compensar a ausência e/ou a falta de tempo das mulheres/companheiras/esposas.

Em relação ao elevado grau de *familismo*, essa característica constitui traço comum e peculiar no modelo latino. Como é óbvio, ele apresenta uma provisão pública extremamente reduzida, em que o caráter familiarista de um regime não deve ser identificado unicamente por indicadores do Estado de Bem-estar. No entanto, apesar dos indicadores relativos ao familismo não estarem isentos de ambigüidades, o familismo (no que se refere às responsabilidades relativas ao cuidado dos parentes na unidade familiar) aparece de forma mais clara na Europa Meridional, uma vez que os regimes de bem-estar nórdicos confirmam o perfil de Estados excepcionalmente *desfamiliarizados*.

Como uma tendência contemporânea, a unidade familiar vem assumindo um papel chave pois passou a constituir fonte privada de produção de serviços de bem-

estar. Um aspecto relevante a destacar é que, na ausência do protagonismo do Estado, nem o mercado e família substituem a cobertura da provisão pública. O grande paradoxo desse modelo, especialmente na atualidade, é que, se, de um lado, o núcleo familiar baseado no princípio de *subsidiaridade*, herdado do catolicismo prevalece (ideal de famílias grandes, integradas e estáveis), de outro, os dois maiores países europeus católicos (Itália e Espanha) ostentam os níveis de fertilidade mais baixos do mundo e, em contrapartida, os regimes de Bem-estar escandinavos (altamente *desfamiliarizados*), situam-se entre os países que apresentam as taxas de fecundidade mais altas da Europa. Nesse sentido, surpreende a correlação existente entre a fecundidade e o trabalho remunerado das mulheres nesses países, apresentando-se, ao contrário do que se poderia esperar, uma correlação positiva, ou seja, quanto mais elevada é a taxa de emprego feminino, maior é o nível de fecundidade dessas mulheres. Uma questão instigante formulada por Andersen (1984) é por que atualmente os níveis de emprego feminino se relacionam positivamente com a fecundidade? Uma resposta criteriosa a essa questão faz-se necessária, até porque se os Estados de Bem-estar contemporâneos continuarem desestimulando a fecundidade, seja de maneira direta ou indireta, certamente estarão limitando sua futura viabilidade histórica nacional.

Diante do exposto, fica claro que é sobre a família e a mulher que recaem as maiores expectativas pluralistas de participação informal, típicas do modelo latino, como fonte provedora privilegiada de bem-estar voluntário e solidário para os seus membros (idosos, crianças, portadores de deficiência e enfermos), sem considerar as tensões e as contradições que perpassam o campo das relações familiares. Na visão dos mentores das políticas sociais contemporâneas na perspectiva plural ou mista, compete à família a provisão social informal, por suas próprias características e por sua relevância no campo da provisão social solidária.

Como fundamentos da proteção social à família, nesse país, destacam-se os aspectos que se seguem. O primeiro é o fundamento jurídico, tal qual se encontra no artigo 39 da Constituição Espanhola. O segundo é a relevância social e instrumental atribuída à *família* como espaço de solidariedade e como prestadora de serviços sociais privados aos segmentos da assistência (crianças, idosos, desempregados, enfermos crônicos, drogaditos e outros). O governo espanhol entende que adotar políticas de compensação pública lhe permite estabelecer a *solidariedade intergeracional* no espaço familiar. O papel central da família na sociedade espanhola sustenta-se no trabalho não-reconhecido, não-remunerado e

não retribuído da mulher como *cuidadora social* no espaço familiar. Na Espanha, a prática do *reparto familiar* está assentada na idéia de que cada geração suporta *los riegos* (riscos e/ou traços) das gerações passadas e os seus próprios em troca de que, posteriormente, seus *riegos* (traços) sejam suportados por gerações futuras. O terceiro é a importância atribuída à proteção social familiar para a construção da identidade pessoal de seus membros. O quarto é o necessário reconhecimento social da maternidade como contribuição essencial para a coletividade, ou seja, a maternidade é a base da continuidade da sociedade. O quinto e último é a necessidade da compensação pública, mediante serviços sociais, pelas responsabilidades familiares (a produção de bens e serviços sociais à família é tão importante quanto sua função reprodutora).

As decisões e a legislação social básica espanhola relativa à política familiar provêm do poder central das comunidades autônomas (CCAAs) e dos municípios e constitui o núcleo mais decisivo e visível da chamada *política familiar* espanhola. As CCAAs e os municípios têm adquirido crescente protagonismo, sobretudo nos aspectos assistenciais da política familiar e em relação aos programas de ajuda a situações de marginalização familiar. A competência no campo da assistência social atribuída às CCAAs, está assegurada no artigo 148.1.20 da Constituição espanhola. É tamanha a importância da referência à família nesse país, que se tem chegado a qualificá-la como “agente colaborador do Estado na consolidação do bem estar social” (Constituição Espanhola, p. 19). Na Espanha, a família chega a ser considerada um *Ministerio de Estado*, como nas palavras de Ussel (1998, p, 62), citado por Martinez Martin (2004), “la familia em España es el auténtico Ministerio de Asuntos Sociales. La familia es la que ocupa de los hijos, del cuidado de los ancianos...”.

A criação do chamado ingresso mínimo familiar (ingresso mínimo familiar; RMI) nas diversas CCAAs, temática desenvolvida nesta tese como conteúdo do capítulo VII, destina-se a compensar as unidades familiares que carecem de meios econômicos suficientes para atender às necessidades básicas da vida, o que evidencia o protagonismo que tem desempenhado o que vem sendo denominado de *política familiar* nas comunidades autônomas. Já se admite entre estudiosos dessa questão, como Moreno (2000), uma incipiente *eupeização* da política familiar, a julgar pela ênfase dada pelas diretrizes européias e pela coordenação da legislação dos Estados-membros, que exercem pressão para que ocorra uma aproximação dos conteúdos da legislação de proteção familiar.

Nessa perspectiva, a região da Europa do Sul mostrou-se bastante receptiva à proposta pluralista neoliberal, até mesmo porque o *familismo* foi incorporado como forte componente cultural nessas sociedades. A prática do *familismo* atende à resistência dos neoliberais e neoconservadores ao protagonismo do Estado na produção do bem-estar público. Esse argumento é sustentado com vista a orientar o Estado a se ocupar mais diretamente dos interesses econômicos do grande capital, transferindo para os organismos multilaterais (Banco Mundial, FMI, BID), a coordenação geral desse processo, bem como as orientações a serem seguidas pelos Estados capitalistas, tendo em vista a implementação das chamadas políticas macroeconômicas. Em substituição à intervenção estatal no campo social, deverá ser atribuída maior responsabilidade aos setores não-oficiais: voluntário, informal/familiar e comercial (JOHNSON, 1990). Com base nessas interpretações, é possível reafirmar que o Estado de Bem-estar não entrou em *crise*, mas ocorreu a sua reestruturação, com forte inclinação para o conservadorismo, pela imposição do retorno dos princípios do liberalismo clássico, agora com nova roupagem, ou seja, com o fenômeno do pluralismo de bem-estar neoliberal.

Outro estudo realizado por Abrahamson (1996), revela a tendência em curso do regime de bem-estar latino no que diz respeito à ênfase ao emprego e à redistribuição social. Como o quadro 11 demonstra, no contexto de outros diferentes regimes de bem-estar, o modelo latino apresenta uma performance baixa tanto em relação a uma como a outra ênfase, em especial, pela ausência do princípio da *redistributividade*, o que, sem dúvida, contribui para o aumento da pobreza nos lugares onde esse modelo é adotado.

Quadro 11 Regimes de bem-estar segundo a ênfase ao emprego e à redistribuição social

		Ênfase à redistribuição social	
		Alto	Baixo
Ênfase ao emprego	Alto	Socialista	Liberal
	Baixo	Corporativista	Católico (Latino)
Taxa de pobreza		Moderada	Alta

Fonte: Abrahamson, (1996, p. 138).

Ademais, em relação à ênfase dada ao *familismo* como um traço peculiar do regime latino, é forçoso reconhecer uma grande diferenciação entre a ambivalência presente no trato desse *familismo*, de caráter conservador, e o trato dispensado à *feminização* como uma questão de gênero (com destaque para a polarização trabalhista no

regime anglo-saxão), como uma política pública e/ou como um trabalho parcial e complementar ao do Estado, a exemplo do regime nórdico.

Ao apresentar particularidades concretas, o *modelo mediterrâneo e/ou latino* não tem seguido o padrão básico da pauta familiar européia, diferenciando-se do modelo familiar adotado na Europa do Norte e Central. Ademais, a revisão bibliográfica realizada por este estudo revelou que a *família* continua sendo objeto de estudo privilegiado no campo das Ciências Sociais, já que segue sendo interpretada como a unidade básica de reprodução e de socialização dos indivíduos. Estudos sociológicos contemporâneos privilegiam análises sobre o significado das relações de parentesco associadas ao universo simbólico e cultural representado pela família. Na literatura especializada consultada (Iglesias de Ussel, 1995, 1998 e 2001; Moreno, 2003; MATAS, 2005, e outros), este estudo encontrou uma diversidade de concepções e uma multiplicidade de tipologias e de categorias analíticas para referir-se ao conceito de família, o que evidencia a impossibilidade de um consenso unitário sobre o que se entende por família. Este estudo registra as recentes observações feitas por Matas (2005), consideradas pertinentes à concepção e morfologia da dinâmica familiar, à medida que, a seu ver, nas sociedades contemporâneas, as etapas do ciclo da vida (núcleo familiar tradicional) já não se ajustam de forma exclusiva a um único modelo familiar. Há uma crescente resistência de alguns segmentos sociais a organizar sua existência no marco das estruturas familiares habituais e dos formatos convencionais. Para Matas (2005, p. 33), “são múltiplas as opções familiares e não familiares que se apresentam ao indivíduo para organizar sua vida, crescendo entre os jovens a opção por novas pautas de comportamento familiar, a exemplo das chamadas *uniões concensuais* (não formais)”.

No âmbito da sociologia familiar, essas descrições apontam para um quadro diversificado de fronteiras difusas que evidenciam grandes mudanças na morfologia da família e uma grande incerteza diante do futuro dessa instituição. Em uma abordagem mais otimista de superação das análises positivistas e funcionalistas (por seu caráter quantitativo e generalista ao retingir o papel da família à manutenção da ordem social), privilegia-se a análise das tendências, da dicotomia entre a concepção e a prática familiar nos espaços público e privado, da influência dos fatores externos (políticos, econômicos e culturais), bem como das relações de poder e das questões de gênero, como fatores determinantes às mudanças mais substantivas ocorridas na estrutura social e na organização familiar contemporânea.

Para Matas (2005, p.40-41), o chamado modelo *familiar mediterrâneo* e/ou *latino*, apresenta altas taxas de matrimonialidade e caracteriza-se por um modelo que recebe grande influência de instituições religiosas em relação ao controle moral. É constituído, em sua maioria, por famílias extensas (formadas por mais de um núcleo familiar) que seguem um modelo conjugal estável e cumprem rigorosamente com a evolução das etapas do ciclo vital, características que refletem o peso da tradição religiosa e familiar nos países da Europa do Sul. No caso específico da Espanha, é significativo o peso da tradição familiar, pois o fenômeno do declive da fecundidade tem reduzido o tamanho dos *hogares nucleares*, mas não a coesão familiar. Matas (2005, p.41) privilegia em sua análise, a interdependência de vários fatores, tais como, o peso da tradição cultural que interfere nas mudanças em curso; a inexistência de uma política familiar pública e de gênero, implementada no âmbito do Estado; as circunstâncias sócio-econômicas e políticas, o papel e o protagonismo da mulher no mercado de trabalho, dentre outras.

A exemplo da mesma tendência que se observa no Brasil em relação à tradição familiar, no caso da Espanha, a instituição familiar continua tendo grande relevância no imaginário coletivo dos cidadãos, e por isso a família constitui-se na base dessa sociedade (*célula mater*), ao apresentar um modelo tradicional de organização que a tem transformado em instância privilegiada no organograma institucional da sociedade espanhola. Para Matas (2005, p. 47), “no marco dessa cultura familiar, a relevância atribuída à família, é tomada como referência central pelos estudiosos da sociologia e da morfologia familiar, em busca da compreensão das transformações sociais estruturais, ainda silenciosas, prtagonizadas por essa sociedade”. As transformações de maior relevância referem-se às mudanças processadas no âmbito das relações inter e intrafamiliares, dos indicadores demográficos, da política social, das questões de gênero, e dos determinantes processos de socialização em curso naquele país, o que informa uma nova composição dos núcleos na estruturação familiar. Assiste-se a uma simplificação progressiva das formas de convivência nas unidades familiares (a exemplo dos *hogares unipersonales*), com aumento da prática cada vez mais freqüente de idosos que optam por morar sozinhos, como conseqüência das prestações sociais que recebem do Estado na forma de pensões sociais e do aumento da expectativa de vida desses segmentos. Ademais, os Tribunais de Justiça concedem, em 90% dos casos demandados, a guarda e a custódia dos filhos às mães, em detrimento dos pais, o que tem aumentado o número dos *hogares monoparentais*. Essas mudanças ocorridas na morfologia da família espanhola evidenciam



a coexistência de antigas e novas formas de organização familiar, haja vista o conteúdo atual da legislação espanhola que dispõe sobre a regulamentação da coabitação (e/ou do casamento oficial) entre homossexuais, o que tem gerado grandes polêmicas em setores conservadores dessa sociedade, por sua resistência em aceitar formas de organização familiar não tradicionais (EL País, setembro de 2005).

Em 2000, investigações científicas realizadas pelo Grupo de Estudos sobre Tendências Sociais \_ Famílias espanholas no futuro, e apresentadas por ocasião do Quarto Fórum sobre Tendências Sociais, indicaram alguns efeitos curiosos, identificados como novas tendências familiares na sociedade espanhola (MATAS, p. 48-50), tais como,

a) aumento das famílias *monoparentais*, encabeçadas por mulheres (solteiras, viúvas, divorciadas e/ou separadas), o que aponta para a diminuição de *hogares múltiples e extensos* com famílias nucleares, e uma maior *matrilinealidade familiar*; b) crescimento das famílias sem filhos ou com apenas um filho; c) aumento da autonomia individual (processo de individualização), em detrimento da dependência afetiva familiar, geradora de uma tardia emancipação familiar na vida dos indivíduos, com perda gradativa da relevância das famílias patriarcais tradicionais; d) aumento das famílias reconstituídas como consequência de rupturas anteriores; e e) aumento do protagonismo da instituição familiar na organização econômica da sociedade, com maior mercantilização dos serviços sociais prestados pelas famílias no que se refere à atenção e cuidado dispensado aos membros familiares dependentes.

A referida pesquisa sugere uma reavaliação do modelo familiar e um debate sobre a função pública do Estado de Bem-estar relacionando-a com a política social e econômica. No entanto, não obstante a confirmação empírica das tendências presentes nessa sociedade, buscadas metodologicamente mediante validade comparativa, a referida investigação reafirma como tendência contemporânea, a permanência do matrimônio, instituição que seguirá sendo considerada pela sociedade espanhola como o espaço por excelência de garantia da formação da identidade, de bem-estar e de socialização dos filhos.

Esta tese corrobora a sugestão de debate sobre as funções públicas do Estado Social, propondo que essa discussão ocorra no marco da adesão dessas sociedades à proposta do pluralismo de bem-estar, um fenômeno contemporâneo apontado pelos neoliberais como estratégia alternativa à assistência social pública e institucionalizada.

## 5.2 Assistência social e o papel da família no modelo de proteção social brasileiro e no modelo latino da Europa do Sul: tendências, semelhanças e contrapontos

“A família é uma instituição social e o fundamento da sociedade, mas é também um ator e um lugar de adoção de decisões e como instituição interfere no comportamento e nas expectativas de um povo”, afirma Esping-Andersen (2000, p. 69). Ele argumenta que, de forma paralela ao Estado e ao mercado, a família faz parte de uma infra-estrutura reguladora e integrada que define o que é racional e desejável e o que facilita a integração social.

Nessa perspectiva, tomando de empréstimo a afirmação de Esping Andersen (*apud* JOHNSON, 1990), entende-se que a família contemporânea, como instituição, tem mudado, e tem mudado também a própria sociedade. Com base na *teoria da modernização* (ênfase às grandes forças convergentes do industrialismo), até o evento da sociedade industrial urbana, a família e a comunidade eram os principais concretizadores de bem-estar social, o que significa dizer que na sociedade contemporânea está em curso uma grande mudança na forma de partilhar os riscos em uma microsolidariedade localista. “Disso resulta evidente o paralelismo presente na transição da *solidariedade mecânica* a *solidariedade orgânica* de Durkheim”, (ESPING-ANDERSEN, 2000, p. 70). Nos últimos anos a família está em evidência e apresenta mudanças internas e externas significativas. No entanto, são escassos os estudos empíricos voltados especificamente para o papel da família no campo privado da provisão social. O modelo parsoniano de família nuclear (PARSONS, *apud* ESPING-ANDERSEN, 2000), prevalente no período após a Segunda Guerra Mundial, com predominância da figura paterna como *chefe de família*, prestava escassa atenção empírica a esse fenômeno, já que parecia estar consolidado e institucionalizado.

Contudo, existem abundantes concepções que tratam de analisar e ressaltar o papel dos *chefes de família* no conjunto das medidas de bem-estar, dentre elas a que ressalta o protagonismo da mulher – concepção que tem apresentado mudanças, na contemporaneidade, em um contexto em que se consolida o acesso da mulher no mercado de trabalho, em busca de sua independência econômica.

A literatura especializada (WILENSKY, *apud* ESPING-ANDERSEN, 2000) sempre preocupou-se em analisar a influência política da religião (impacto do catolicismo na política social da Europa), e não tanto o papel assistencial prestado pela família nos distintos modelos de Estado de Bem-estar. Infere-se, dessa constatação empírica, a ausência de uma

política voltada especificamente à família, apesar da ênfase dada aos serviços assistenciais desenvolvidos no espaço familiar, caracterizando-se como fenômenos do *familismo e de desfamiliarização*, como demonstra a discussão no ítem seguinte.

### 5.2.1 *Familismo e desfamiliarização*

Diante desses fatos e constatações empíricas, a questão que se coloca é em que medida se dá a contribuição efetiva da família, como espaço privado, no conjunto da proteção social pública. Esping Andersen (2000) e Saraceno (1996) preferem falar de graus de *familiarismo* ou de *desfamiliarização*, apressando-se em afirmar que a desfamiliarização não tem um conteúdo *antifamiliar*. Ao contrário, refere-se ao grau em que se encontram as responsabilidades assistenciais relativas ao bem-estar, realizadas pela unidade familiar. A seu ver, um sistema *familista e/ou familiarista* (que também não significa *pró família*) é aquele no qual a política pública presupõe como exigência que as unidades familiares assumam a responsabilidade principal do bem-estar de seus membros (ex: familismo na Europa do Sul/Espanha).

Em contraposição, um regime *desfamiliarizador*, para Esping-Andersen (2000), é aquele que trata de desresponsabilizar a família da proteção social familiar e de reduzir a dependência do bem-estar dos indivíduos entre eles pelo grau de parentesco. Nesse sentido, o conceito de *desfamiliarização* é paralelo ao de desmercantilização, ou seja, a desfamiliarização, como condição prévia à mercantilização, indica o grau de autonomia que a política social atribui à mulher para se mercantilizar ou para estabelecer núcleos familiares independentes. Historicamente, o *familiarismo* sempre esteve vinculado a uma política familiar (ou à ausência dela), extremamente passiva e pouco desenvolvida. Um dado curioso que se apresenta como paradoxal nas sociedades contemporâneas, é que as chamadas *políticas familiares ativas (ou de ativação)* também se mostram pouco desenvolvidas na maioria dos regimes familiaristas.

Do ponto de vista metodológico, o desafio maior está em como medir ou quantificar o *grau do familismo* e o de *desfamiliarização*. Uma análise na perspectiva comparada dispõe-se a aferir o papel dos governos na produção e distribuição de serviços de bem estar, os resultados dos programas (quem obteve o que) e/ou os vários informes sobre seguros trabalhistas (individuais ou coletivos) a respeito do nível macro.

Indiscutivelmente, é mais difícil aferir o que ocorre por trás dos muros da família, ou seja, ao nível micro. Ademais, os serviços que as famílias prestam a si mesmas, que Esping Andersen (2000) denomina de *auto-serviços* familiares, não estão monetarizados e, portanto, não aparecem na maior parte das estatísticas nacionais, ou seja, tais serviços, que também não são remunerados, não são contabilizados nem incluídos nos orçamentos públicos e na renda nacional. Alguns autores críticos do Estado Social nos anos 1990, afirmam que os artífices e idealizadores do Estado de Bem-estar do período após a Segunda Guerra Mundial, como Beveridge, entenderam essa instituição (*Welfare State*), em grande parte, como um sistema de transferência de renda que, no âmbito da família, ajudaria a ocupar-se de seus membros. Até então, às mulheres/mães competia serem *donas de casa*, o que significa dizer que os Estados de Bem-estar, após a Segunda Guerra mundial, ao privilegiarem a assistência à saúde e à manutenção dos recursos mediante a transferência de dinheiro às famílias (custos adicionais), não absorveram as responsabilidades assistenciais decorrentes da participação familiar. Ademais, o reduzido valor dos recursos complementares gastos com transferências de renda não aumentou a autonomia financeira e a capacidade das famílias para contratar serviços assistenciais no mercado, o que, na opinião de Esping-Andersen (2000) caracterizaria uma *desfamiliarização* subvencionada por esta instância.

No âmbito dessa discussão, Esping-Andersen (2000, p. 86) sugere quatro tipos de indicadores para determinar e aferir a *desfamiliarização* do Estado de Bem-estar: a) compromisso global de serviços (gastos em serviços familiares, não incluindo os de saúde, expressos como porcentagem do Produto Interno Bruto \_ PIB nacional); b) compromisso global de subvenção das famílias com filhos (valor combinado dos subsídios familiares e das deduções de impostos); c) cobertura dos serviços públicos de atenção à infância (berçários e creches para crianças menores de três anos); d) oferta de assistência aos idosos (porcentagem de pessoas de mais de 65 anos que passaram a ser objeto de atenção domiciliar). A seu ver, em termos de provisão social pública, pouco se avançou e o modelo assistencial familiar proposto mostrou-se insuficiente. Os modelos europeus, em particular os modelos liberal, continental e mediterrâneo, diferem unicamente pela maior ou menor ênfase dada a tais aspectos.

Outro problema apresentado em estudos a partir dos anos 1990 é que os Estados de Bem-estar familistas previram que o sustento econômico dos jovens constituísse obrigação familiar. Atualmente, na Europa do Sul, os jovens adultos vivem com seus pais até mais de trinta anos, em um flagrante processo de prolongamento de uma

adolescência tardia. Pesquisas apontam que a proporção de jovens italianos na faixa etária de vinte a trinta anos, desempregados, que vivem com seus pais, é de 81%.

A seguir, o quadro 12, elaborado por Esping Andersen (2000), revela os contrastes existentes e as diferentes expectativas que cada regime de bem-estar tem, em especial o mediterrâneo (Europa do Sul), em relação a três setores: papel da família, do mercado e do Estado.

Quadro 12 Características dos Estados de Bem-estar quanto ao papel da família, do mercado e do Estado

<b>Regimes de bem-estar</b>			
	Liberal	Social democrata	Conservador/Mediterrâneo
<b>Papel</b>			
da família	Marginal	Marginal	Central
do mercado	Central	Marginal	Marginal
do Estado	Marginal	Central	Subsidiário
<b>Estado de Bem-estar</b>			
<b>Modo de solidariedade dominante</b>			
	Individual	Universal	Parentesco Corporativo Estatismo
<b>Lugar de solidariedade predominante</b>			
	Mercado	Estado	Família
<b>Grau de desmercantilização</b>			
	Mínimo	Máximo	Alto (p/ o chefe de família)
Exemplos:	Estados Unidos	Suécia	Espanha, Itália

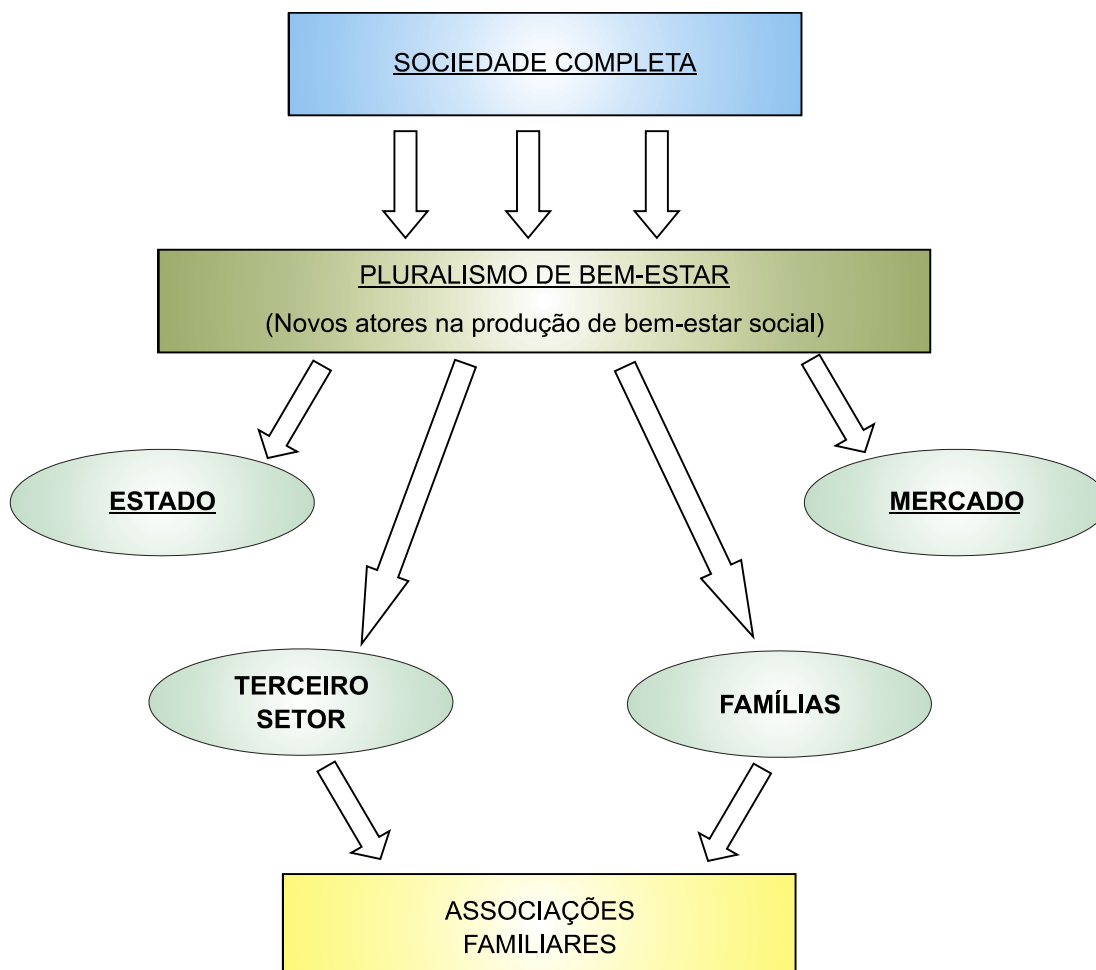
Fonte: Esping Andersen (2000, p. 115).

O destaque fica, portanto, para a centralidade dada pelo regime mediterrâneo (Europa do Sul), de caráter conservador, ao papel da família, e, nela, conforme demonstra o referido quadro, a ênfase recai na figura masculina como *chefe de família* e na mulher como *cuidadora social*. Nesse contexto, a solidariedade no espaço familiar e comunitário aparece como valor maior de referência.

Para Alcock (*apud* PEREIRA, 2003, p. 13), ocorre essa situação por ser a família uma instância livre de constrangimentos burocráticos, regras e normas, de controles externos. Também pela preponderância de uma cultura familiar que cultua o desejo espontâneo de cuidar e a predisposição para proteger, educar, e até para fazer sacrifícios, mediante engajamentos altruístas. Sem dúvida, trata-se de um espaço propício e um perfil adequado para o esquema de *provisão social plural ou misto, porém não público*, conforme modelo pluralista apreendido, adotado e proposto pelos neoliberais, após efetuar

mudanças em sua organização e estrutura, na perspectiva da perda de protagonismo e da desresponsabilização do Estado na área social pública.

Enfatiza-se nesse modelo, como expressão da proposta de pluralismo de bem-estar, o papel da família, do Estado, do terceiro setor e do mercado, como atores centrais na produção de bem-estar e na organização das associações familiares, conforme demonstra a figura 4 , a seguir.



Fonte: Pedro Castón Boyer; Manuel Herrera Gómez e Luis Ayuso Sanche. In: HERRERA; REQUENA ( 2004, p. 180).  
 Figura 4 Esquema teórico para a análise das associações familiares

Como constatação empírica da adesão dos países mediterrâneos à proposta pluralista de bem-estar, a figura 4 apresenta um esquema teórico (para análise das associações familiares), identificado com a proposta neoliberal, que evidencia o papel dos atores que deverão atuar no âmbito do pluralismo de bem-estar e na constituição das

associações familiares, em uma sociedade complexa como a da Espanha. A análise que os defensores do pluralismo Boyer, Gómez Herrera e Sanche (2004) fazem sobre as mudanças e tendências atuais que estão ocorrendo no âmbito do bem-estar, revela o momento de transição, ou seja, da passagem de modelos de Estado de Bem-estar público aos sistemas pluralistas de bem-estar, em que a ação articulada de vários atores e setores, tais como Estado, mercado, terceiro setor e família, deverá garantir e satisfazer as novas demandas de cidadania. Essas demandas são justificadas em razão da complexidade do processo de formação das complexas e avançadas sociedades capitalistas contemporâneas. Na afirmação dos autores citados (2004, p. 181), o papel a ser desempenhado por esses atores, em substituição ao papel do Estado, é bastante claro:

a família como portadora de uma ética de ajuda única baseada nas relações de reciprocidade, e por estar mais próxima das necessidades pessoais dos cidadãos, deveria ser o ator de referência nessa articulação. Trata-se de mudanças no papel das organizações sociais civis que passam a desenvolver suas atividades de serviço à sociedade fornecendo estrutura formal à ação das famílias.... Ainda na opinião desses autores, o Estado deveria proteger legalmente esse desenvolvimento e apoiar a família sem chegar a dirigí-la e colonizá-la, pois o mercado deverá oferecer os serviços que o resto de atores demandem utilizando a lógica da eficiência (2004, p. 181).

Com base nessas afirmações, infere-se que as famílias com sua suposta autonomia como sujeitos sociais e como espaços privados de provisão social, deverão associar-se para defender seus próprios direitos e para responder de maneira mais adequada às demandas e necessidades sociais de seus membros. Nesse sentido, a formação das associações familiares torna-se um fenômeno próprio e peculiar das sociedades avançadas, com a missão de criar um modelo de bem-estar *mais equilibrado*. Na perspectiva pluralista de bem-estar os novos problemas sociais, não podem ser resolvidos somente por um ator e de maneira isolada, mas necessitam da coordenação de todos os sujeitos. Com base nessa premissa, as associações familiares em geral representam, conforme afirma Laraña (1999, *apud* GÓMEZ HERRERA; REQUENA, 2004) *agências geradoras de sentido nas sociedades complexas*. Pode-se afirmar que tais associações desenvolvem uma cultura própria e criam formas de convivência social, configurando-se como autênticos laboratórios de futuros modelos de sociedade de bem-estar. Com base nessa proposta, as associações familiares passam a representar formas mais complexas de integração social com base intersubjetiva. Portanto, na visão dos defensores do *modelo familista neoliberal*, ao mesclar relações primárias (próprias da família) procurando responder às necessidades

de seus membros, tais associações expressam também uma melhor organização das necessidades familiares e o cumprimento das funções privadas da família.

Nesse contexto de mudanças, percebe-se que o papel central que as associações familiares deverão desempenhar na reestruturação dos sistemas de bem estar em base plural ou mista, expressa uma tendência que, no limite, transforma essas associações em atores principais para assegurar um bem-estar privado e personalizado a toda a sociedade no campo dos serviços sociais, mediante a promoção de uma *ética de solidariedade* também *privada, plural ou mista, porém não pública*, que passa a ser justificada como necessária à vida social contemporânea nas sociedades avançadas.

Para interpretar essa tendência pluralista e sua interferência na estrutura social familiar, sociólogos atuais estudam esses processos sociais, diferenciando-os em suas distintas esferas de ação, dentre outras: Giddens (1995, *apud* HERRERA; REQUENA, 2004) utilizando-se de várias categorias para referir-se aos espaços *micro e macro* na reestruturação da vida familiar cotidiana e, Habermans ( *apud* HERRERA; REQUENA, 2004), que distingue as duas esferas do *mundo da vida*, isto é, a vida privada e a opinião pública de dois sub-sistemas\_ o econômico e o administrativo. Gómez Herrera (1998, 2004) aponta nesses processos três categorias\_ continuista, seletivo, modelo *lib/lab* e o comunitário, apontado por ele como próprio da nova *cidadania societária*. Também nesta perspectiva pluralista, o sociólogo italiano Donati (*apud* HERRERA; REQUENA, 2004) baseia-se na teoria parksoniana para interpretar os novos fenômenos e os sistemas de bem-estar e suas políticas. O modelo teórico adotado por Donati estabelece quatro esferas próprias da modernidade como esferas centrais desse modelo: o *mercado*, que é regulado pelos preços e no qual se supõe que os indivíduos buscam obter o maior benefício possível e o *Estado*, que é regulado pela esfera política e desenvolve um aparato burocrático onde se insere o cidadão. As outras duas esferas são o *terceiro setor*, constituído por organizações autônomas sem fins lucrativos e que atuam a partir de objetivos solidários e *as redes primárias de familiares, vizinhos e amigos* que cumprem funções específicas como atores de referência. É assim que passam a propor uma pluralização do bem-estar justificando-a em face das novas demandas sociais. A idéia é desenvolver um movimento associativo das famílias, fomentando um maior protagonismo dos chamados grupos intermediários, incentivando uma maior coesão e responsabilidade social fazendo que cidadãos participem como sujeitos ativos na prestação desses serviços sociais, e não apenas como usuários pacíficos. Dentre as diferentes estratégias de atuação da sociedade civil,



classificadas pelos cientistas sociais, uma defende um maior incremento do papel do Estado na vida social, assegurando o universalismo dos serviços, e outra, faz a defesa de um papel mais reduzido do Estado, e assegura não a proteção apenas de alguns poucos. Destaca-se a corrente que defende um maior papel central do *mercado*, incentivando-o a desenvolver sua ação no campo dos serviços sociais. Essa corrente configura-se como a opção dos neoliberais que também estimulam o protagonismo de vários atores de bem-estar social, tais como: terceiro setor, associações, famílias e redes informais, com ênfase no protagonismo da mercado, tal como demonstram as figuras 1 e 2 já apresentadas nesta tese, referentes ao esquema teórico triagular do pluralismo de bem-estar (ABRAHAMSON, 1995). É do italiano Donati (1997, *apud* GÓMEZ HERRERA; REQUENA, 2004), defensor da proposta pluralista neoliberal, a idéia de que tanto no passado como no presente, *o quarto setor*, constituído por famílias e redes informais (parentes, amigos, vizinhos e voluntários) tem sido progressivamente anulado, o que se deriva da incapacidade de se produzir uma *ética de solidariedade* capaz de influir nos processos societários. A seu ver, os três setores institucionais caminham segundo sua própria moral, mas não existe um cimento ético comum, cimento que deveria ter sua origem no *mundo vital da família*.

Dentre as diversas aportações encontradas sobre propostas de reforma do sistema de bem-estar (*welfare*), de orientação neoliberal, este estudo destaca, de forma resumida e sem a pretensão de uma análise detalhada, as aportações de Donati (1996), Paci (1997 e de Rossi (1997) (*apud* GÓMEZ HERRERA; PAGÉS LUIS, 2004, p. 93-125). Esses estudos privilegiam o desenvolvimento do mercado baseado nos princípios da *solidariedade* e da *coesão social*, mediante a atuação dos diversos atores e setores no campo da proteção social. Gómez Herrera e Pagés (2004), ao analisarem as obras de alguns autores italianos\_ *Diez libros para la reforma del welfare* (item IV)\_ justificam a escolha desses autores, por apresentarem “volumes elaborados, de forma rica e criativa, no recente contexto italiano das Ciências Sociais dos anos 1990” (GÓMEZ HERRERA; PAGÉS, 2004, p. 93). Objetiva-se nesta tese, ao registrar as aportações desses autores identificados com a proposta neoliberal de bem-estar, destacar a ênfase atribuída por eles à tese minimalista do papel do Estado no campo da provisão social pública, com destaque para os princípios da *subsidiariedade*, da *relacionalidade social*, do *individualismo responsável*, bem como da *cultura da dependência*, como estratégias neoliberais de esvaziamento das esferas públicas.

Para Donati e seus colaboradores (1996, *apud* GÓMEZ HERRERA; PAGÉS, 2004, p. 103),

“uma das finalidades da transformação do *welfare* está em promover a emergência dos sujeitos que formam o terceiro setor..... entendido como um modo de ser positivo e inovador da sociedade e como uma *forma social emergente*.....cuja finalidade pode ser resumida na criação de novas formas de integração ou de *solidariedade social*, ainda que sua orientação peculiar esteja em *criar, promover e salvaguardar a solidariedade*, mediante ações inspiradas nas regras do dom, da equidade e da reciprocidade. O específico do terceiro setor, argumenta Donati (1996), sob influência da teoria habermasiana, está na criação de *bens relacionados*, isto é, de bens com utilidade social, gerenciados e produzidos mediante uma específica atenção à *relacionalidade social* que se estabelece entre os membros, mediante a co-participação, mantendo uma dignidade institucional análoga aos sistemas de Estado e de mercado, para que esses membros possam se transformar em um ator institucionalizado capaz de criar bem-estar social” (*apud* GÓMEZ HERRERA; PAGÉS, 2004, p. 103).

A formulação de Donati deixa claro a defesa dos pluralistas ao *princípio do individualismo responsável*, mediante o qual, segundo Paci (1997), outro autor italiano defensor da proposta de bem-estar plural (*apud* GÓMEZ HERRERA; PAGÉS, p. 97), “o indivíduo deve poder decidir livremente os instrumentos que têm que utilizar e para configurar sua seguridade”. Paci (1998) retoma o discurso *antiestatal* no campo da cultura e das práticas de serviços sociais, e destaca textualmente como o maior desafio da conjuntura atual,

a passagem de um *Welfare da assistência (Welfare State)*, em que o princípio da justiça redistributiva estava baseado no conceito de equidade social (de igualdade de acesso aos bens e serviços sociais garantidos pelo Estado a todos os cidadãos), para o *welfare das oportunidades de mercado e das responsabilidades individuais*, em que os princípios da fraternidade e da solidariedade passaram a ser os elementos principais da pretendida *coesão social*.

Ao enfatizar a função do sistema de proteção social privado, Paci (1998) reafirma que essa função corresponde não só ao Estado (recurso da redistribuição), senão também à igreja, à família e às organizações do terceiro setor (recurso da solidariedade), e, inclusive, ao próprio mercado (recurso do intercâmbio entre dinheiro e serviços). Em resumo, no âmbito dessa proteção social privada, os serviços devem estruturar-se como *empresas sociais*, termo utilizado por De Leonardis (1998, *apud* GÓMEZ HERRERA; PAGÉS, p. 111), para designar uma forma associativa de *privado social*, baseada no princípio da *autonomia em relação*, ou seja, o chamado *setor privado social* deve produzir os *bens relacionais* que o caracterizam, permitindo sua circulação e

disponibilidade para toda a sociedade. Ainda para Paci (apud GÓMEZ HERRERA; PAGÉS, p. 109), “o mínimo vital deve compreender a concessão e/ou dotação necessária ao núcleo familiar (além da pensão social), devendo permanecer abaixo do valor do salário mínimo (princípio da *subsidiaridade*), para não incorrer nas armadilhas da pobreza, incentivando a passividade (dependência) de seus destinatários”. Nesse sentido, para Paci (1997), “é necessário conceber o sistema de proteção social (leia-se, *plural ou misto, porém não público*), como elemento simbólico fundamental do novo pacto de cidadania universal adaptado à sociedade moderna” (apud GÓMEZ HERRERA; PAGÉS, p. 97).

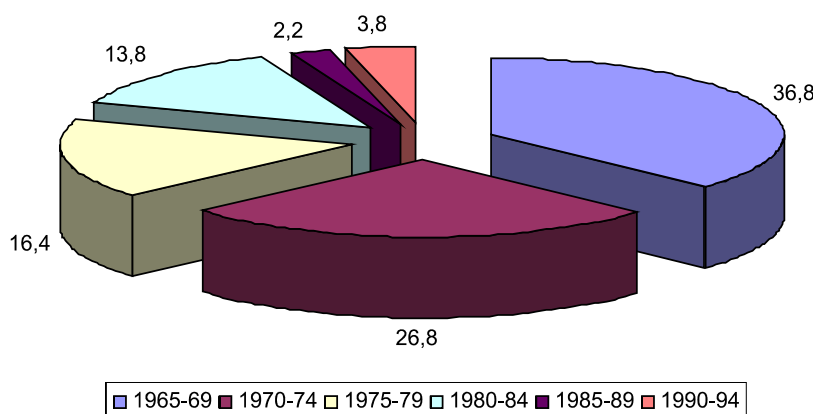
Diante do exposto, o princípio básico que fundamenta as relações pluralistas entre Estado, mercado e terceiro setor é o *princípio de subsidiariedade*, entendido tanto em sentido vertical como horizontal, pois, nessa perspectiva, provisão social pública tem que ser *mínima* para não competir com o pior salário.

A formulação de Rossi, (1997), refere-se à terceira aportação. Rossi posiciona-se sobre os instrumentos operacionais das políticas sociais, com a defesa de que “o Estado Social deve reformar-se para estabelecer um conjunto de políticas que associem a *responsabilidade individual responsável* à justiça social. Para ele, o lugar por excelência do *welfare* é, e seguirá sendo, o mercado de trabalho. Ao centrar seu discurso no tema do trabalho, Rossi afirma que o trabalho é a base do *welfare*, pois é necessário e, ainda, possível, dar responsabilidades laborais, especialmente aos jovens. Ainda no âmbito da reforma do *welfare*, em relação à política de saúde, Rossi defende “a integração do terceiro setor, em um *novo quase mercado da saúde*, que deve ser promovido e regulado, porém, não gerenciado pelo Estado”.

No contexto desse debate sobre propostas de reforma do *welfare*, não se privilegia a natureza pública da proteção social do Estado como *garante* de cidadania, nem a concreta realização e garantia dos direitos sociais, como prerrogativa e fator determinante dessa instância. Ao contrário, ignora-se esses aspectos e utiliza-se como estratégia de convencimento, o discurso da *cultura da dependência* (culpabilização dos beneficiários de serviços sociais públicos pela sobrecarga fiscal do Estado), e da superação do axioma baseado na premissa de que *o que é público* deve ser gerenciado e garantido pelo Estado. Um outro aspecto ausente nesse debate, levando-se em conta que o *público* não se restringe ao estatal, é a discussão sobre em que condições institucionais deverá ocorrer a legitimação do *caráter público* desses serviços de natureza plural ou

mista. Em outras palavras, não se discute que requisitos são levados em conta na qualificação dos serviços sociais para a sustentação do *caráter público* de seus processos e produtos. Diante dessas aportações, constata-se o que está em pauta, ou seja, a desregulamentação, a desqualificação e a redução sistemática das funções de intervenção pública, desenvolvidas pelo Estado Social.

A figura 5 evidencia, de forma clara, um crescente aumento das associações familiares na Espanha, a partir do final dos anos 1970, como expressão da nova orientação neoliberal, com destaque para as décadas de 1980 e 1990, período de maior expansão dessa modalidade de organização familiar.



Fonte: FOESSA (1994). In: HERRERA; REQUENA, 2004, p. 201.

Figura 5 Ano de constituição das associações familiares

O quadro 13 apresenta uma tipologia de associações familiares, elaborada por Rossi; Maccarini (1999, p. 203), apresentada por Herrera; Requena (2004, p. 193), com os objetivos gerais da associação claramente definidos (de ajuda às próprias famílias e de ajuda às famílias específicas), bem como a especificação dos membros que deverão constituir as associações familiares na Espanha.

Quadro 13 Tipologia de associações familiares

Membros constituintes	Objetivos gerais da associação		
	Ajuda às próprias famílias	Ajuda a famílias específicas e objetivos gerais	Objetivos gerais
Somente famílias	A	B	C
Famílias e outros sujeitos	D	E	F
Outros sujeitos	G	H	I

Fonte: HERRERA; REQUENA, 2004, p. 193. Quadro elaborado por Rossi ; Maccarini (1999, p. 203).

Segundo tais critérios e objetivos, utilizados na identificação dos membros constituintes e dos diversos tipos de ajuda às famílias, as associações são interpretados em sentido geral por Rossi y Maccarini (1999), da seguinte forma:

- a) tipo A\_associações de auto-ajuda e /ou ajuda mútua, compostas por grupos de pais que organizam serviços como ajudar-se reciprocamente diante de patologias (alcooolismo, toxicomanias, etc), entretenimento e cuidados dispensados às crianças da comunidade local, etc;
- b) tipo B\_associações que defendem direitos relacionados aos membros da família (crianças, mulheres, idosos);
- c) tipo C\_associações de pais que promovem ações a respeito de certos valores familiares na sociedade e outros objetivos (por exemplo, movimentos contra a educação sexista, contra determinados programas de TV), e outros;
- d) tipo D\_associações familiares com assessores e/ou outras figuras que buscam uma série de serviços e benefícios sociais para a comunidade local (cooperativas de pais, por exemplo);
- e) tipo E\_associações que repassam recursos ou prestam serviços tanto às famílias envolvidas como a outras famílias da comunidade local;
- f) tipo F\_associações de famílias que trabalham com o objetivo de pressionar a opinião pública para conseguir determinados objetivos (por exemplo; liberdade de educação);
- g) tipo G\_associações que trabalham de forma individual ou com Instituições para ajudar determinados grupos de famílias (por exemplo; famílias pobres do bairro);
- h) Tipo H\_associações compostas por sujeitos diversos (familiares e não-familiares), com o objetivo de ajudar um grupo de famílias;
- i) Tipo I\_ associações formadas por sujeitos diversos para conseguir objetivos gerais de caráter familiar ( associações de preparação ao parto, por exemplo).

A seguir, a tabela 2 apresenta a evolução da tipologia familiar na Espanha no período de 1970 a 1991. Entre 1970 e 1981, destaca-se que a variação percentual dos tipos nucleares incluía os modelos monoparentais.

Tabela 2 Evolução da tipologia familiar (aumento ou diminuição em %) – Espanha, 1970, 1981 e 1991

Tipos de <i>hogar</i>	1970** – 1981**	1981** – 1991*	1981* – 1991*
Solitários	64,32	17,81	48,24
Sem núcleo	21,81	14,15	9,24
Monoparentais		82,25	73,01
Nucleares	23,99	8,43	16,39
Extensos	-4,45	-28,10	-33,68
Múltiplos	-29,91	-13,88	-17,00
Total	19,57	8,66	14,40

\* Dados da EPA.

\*\* Dados censais.

Fonte: Elaboração com base no Censo de População de 1970, do Censo de População de 1981 e da Pesquisa de População Ativa (segundo trimestre) de 1991 (Dados disponibilizados por T. Requena e L. Garrido. In: HERRERA ; REQUENA, 2004, p. 155).

As principais diferenças percebidas entre a distribuição de *hogares* (ambientes familiares) por tipos e a distribuição da população segundo o *tipo de hogar* explica-se pela diferença de tamanho dos *hogares*, conforme revelam as tabelas 2 e 3. Na Espanha, há uma diversidade de tipos e composição de *hogares*, isto é, de dois ou mais núcleos (constituídos por cinco ou mais pessoas), *hogares* solitários, sem núcleo, monoparentais, nucleares simples ou nucleares extensos e *hogares* plurinucleares ou múltiplos (formados por cinco ou mais membros).

Da análise da tabela 2, depreende-se que, ainda que na Espanha durante as duas últimas décadas o tipo de *hogar* mais comum tenha sido o nuclear simples, produziu-se uma simplificação das formas familiares na Espanha, como consequência do incremento dos *hogares* unipessoais e/ou não-familiares e do decréscimo dos *hogares* nucleares extensos e múltiplos. Segundo dados da EPA, de 34% em 1970, o número de *hogares* unipessoais aumentou em 45% nos anos 1980. Contudo, o exame mais detalhado em relação à diversidade de formas de *hogar na Espanha* evidencia que a redução das tradicionais formas familiares complexas e extensas de *hogares* não deve ser vista simplesmente como um fato lógico e natural, mas, como a capacidade de adaptação da família contemporânea às mudanças ocorridas nas realidades sociais estruturais e/ou conjunturais, pois historicamente, a sociedade havia destinado à família grande parte de suas funções tradicionais.

No caso particular das mudanças ocorridas na estrutura da família espanhola, ela apresenta particularidades próprias, em face do processo de modernização familiar europeu que se apresenta como modelo padrão. A dimensão territorial das formas familiares na Espanha, bem como o conjunto de tipologias familiares regionais existentes

naquele país, revelam uma geografia de estruturas familiares muito distinta. A análise das características demográficas (sexo, idade e estado civil) desses tipos familiares e das transformações familiares ocorridas nas últimas décadas exige, portanto, uma maior atenção aos tipos de *hogares* que a literatura especializada qualifica como elementos-chave das mudanças familiares atuais, em face dos inúmeros tipos, quais sejam: *hogares* solitários, *hogares* de uma só pessoa, *hogares* sem núcleo, *hogares* monoparentais, *hogares* extensos e *hogares* múltiplos ou plurinucleares. Essa diversidade de tipo de *hogares* leva à conclusão de que está em curso um processo de mudanças importantes na morfologia familiar espanhola, em especial em relação à prevalência da figura da mulher (viúva ou separada) como *cabeça de família* e que vive sozinha com seus filhos nos *hogares* monoparentais. Em contrapartida constata-se que, apesar do desaparecimento das famílias extensas e múltiplas, há uma tendência de aumento da dependência e de permanência de jovens solteiros e os casados mais jovens no domicílio dos pais ou sogros.

Uma outra tendência contemporânea, em curso na região da Europa do Sul refere-se à dissolução do modelo patriarcal, com ênfase à constituição, perfil (tipos) e fortalecimento das associações familiares com outra arquitetura e composição familiar, como demonstra a tabela 3.

Tabela 3 Tipologia de associações familiares

Tipos de associações	Número
Pais de família	828
Proteção e orientação familiar	476
Outras que afetam a família	188
De caráter familiar e social	1.115
Infantis	464

Fonte: FOESSA, 1994 (*In*: HERRERA; REQUENA, 2004, p. 201).

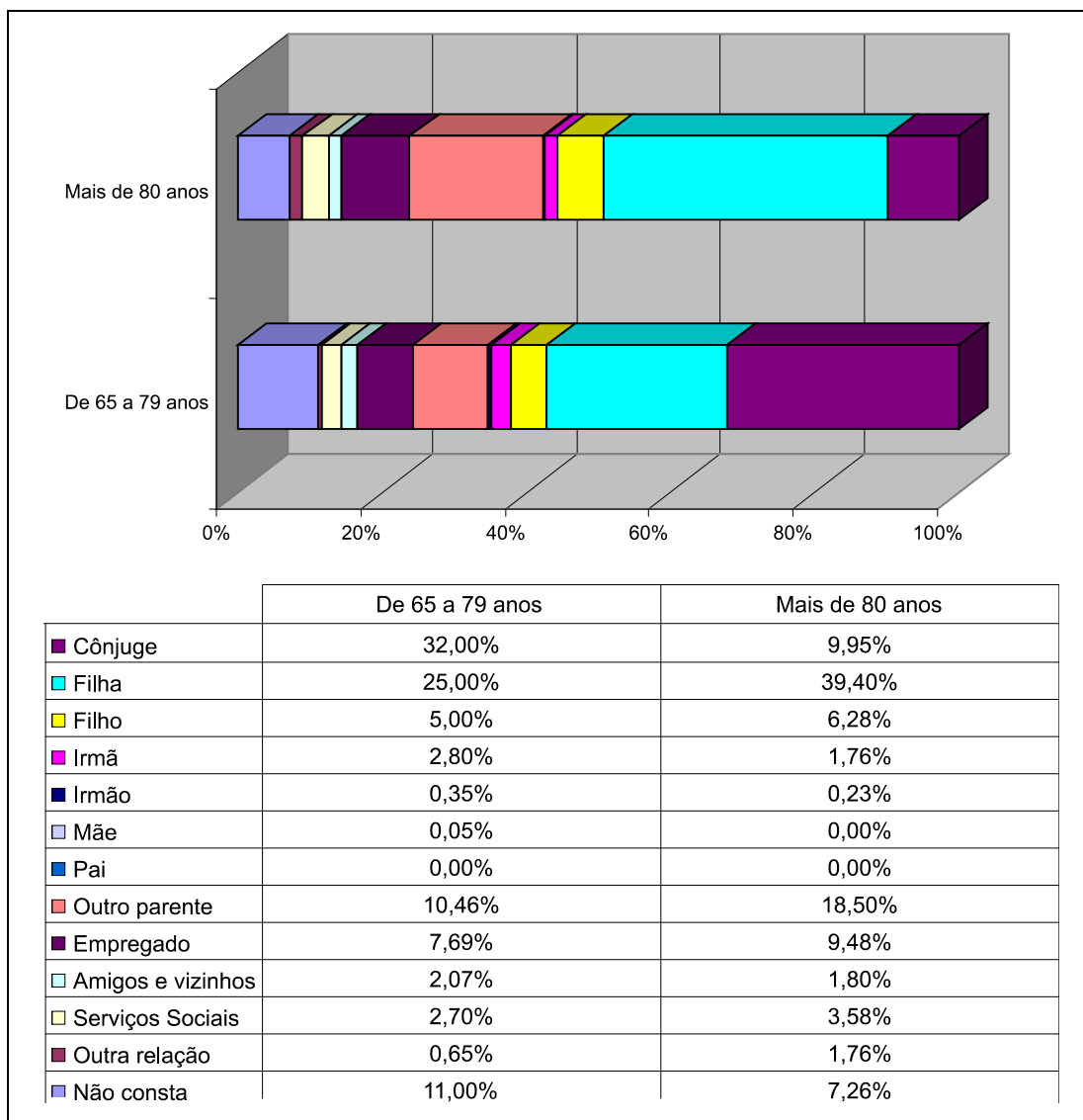
Também como característica básica dessa nova morfologia familiar, ganha relevância e maior visibilidade social a modalidade de assistência familiar e personalizada, bem como a figura da *cuidadora social feminina*, por grupos de idade.

Na Espanha, a inclusão, ou não, de pessoas idosas no sistema social público é baixa e depende em grande parte do patrimônio familiar que se tenha e da *solidariedade* do grupo familiar. Essa é a razão pela qual a maioria dos cuidados que recebem os idosos e/ou os membros portadores de necessidades especiais, na Espanha, são do tipo informal e/ou familiar. Segundo pesquisa realizada naquele país, pelo

Instituto de Serviços Sociais (INSERSO), em 1995 (Informe INSERSO, *apud* GÓMEZ HERRERA e REQUENA, p. 288), 63% dos cuidados familiares são prestados pelos próprios filhos e/ou irmãos, 27% pelo cônjuge (as mulheres mais que os homens, as que dedicam maior tempo a esses cuidados), e 10% por outros familiares, como irmãos e sobrinhos. Cinco anos após a divulgação desse Informe (1995), outra pesquisa realizada (Informe INSERSO, 2000) confirmou as informações estatísticas anteriores. Segundo Gómez Herrera e Requena (2004, p. 288), estudos posteriores a essa pesquisa confirmam que os cuidados aos idosos, crianças e enfermos, na Espanha, são realizados sobretudo, por seus familiares. Os demais cuidados são administrados por voluntários ou por um trabalhador contratado, e poucas vezes pelos serviços sociais públicos (que não atingem 4% da população beneficiária desses serviços).

A figura 6, confirma a baixa atuação e a participação mínima dos serviços sócio-assistenciais públicos para maiores de 65 anos, na Espanha, não ultrapassando 4% da população que demanda tais serviços.





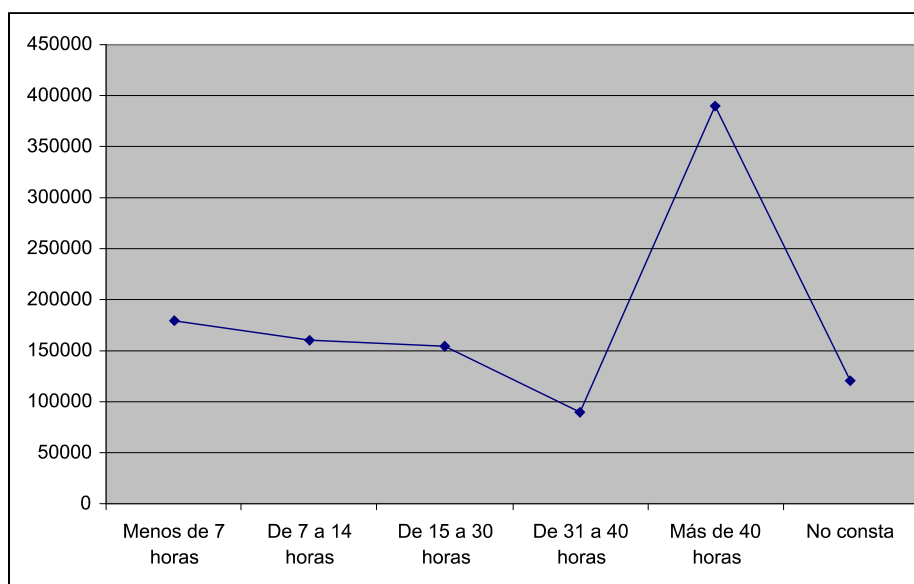
Fonte: INE (2002), (apud BAYER, LORENTE; GARCIA MORENO, 2004. In: (GÓMEZ HERRERA; REQUENA, 2004, p. 289).

Figura 6 Principal cuidadora de pessoas idosas acima de 65 anos, com alguma incapacidade, por grupos de idade

A figura 6 demonstra o perfil do principal cuidador de pessoas idosas por grupos de idades: de 65 a 79 anos (com destaque para os cuidados da filha e/ou do cônjuge), e acima de 80 anos (com destaque para os cuidados da filha). Ainda conforme a figura 6, à medida que a idade se torna avançada, os cuidados recaem ainda mais sobre a filha (39,4% dos casos) e, em segundo lugar, sobre a irmã e/ou outros parentes próximos (18,5%). No Informe Insero (2002), (apud GÓMEZ HERRERA; REQUENA), os dados

revelam que 83% dos anciãos portadores de necessidades (incapacitados), são atendidos principalmente pelas filhas (mais que pelos filhos).

Esses dados confirmam a prevalência, na Espanha, de um modelo familiar patriarcal (o homem como provedor e *chefe de família*) bastante conservador, bem como o papel cuidador das famílias e, nessas, das mulheres como provedores privados do bem-estar de seus membros, em substituição ao papel do Estado Social. Quando se leva em conta as horas familiares dedicadas às pessoas idosas e/ou com incapacidade, comprova-se a quantidade de tempo dedicado pelas famílias cuidadoras (mais de 40 horas semanais), conforme demonstra a figura 7, a seguir. Portanto, falar de tempo dedicado pela família ao cuidado e atenção aos idosos que apresentam limitações em sua capacidade funcional, significa falar de um dos principais trabalhos da mulher espanhola no *hogar*, ou seja, o de cuidar dos familiares enfermos. Segundo Durán (2000, apud GÓMEZ HERRERA e REQUENA, 2004, p. 290) “a maioria das mulheres espanholas têm recebido a incumbência socialmente obrigatória, de atender aos demais membros de suas famílias (homens, crianças, enfermos e idosos), durante toda sua vida, sem que existam redes de serviços sociais que compartilham de modo significativo essa função”.



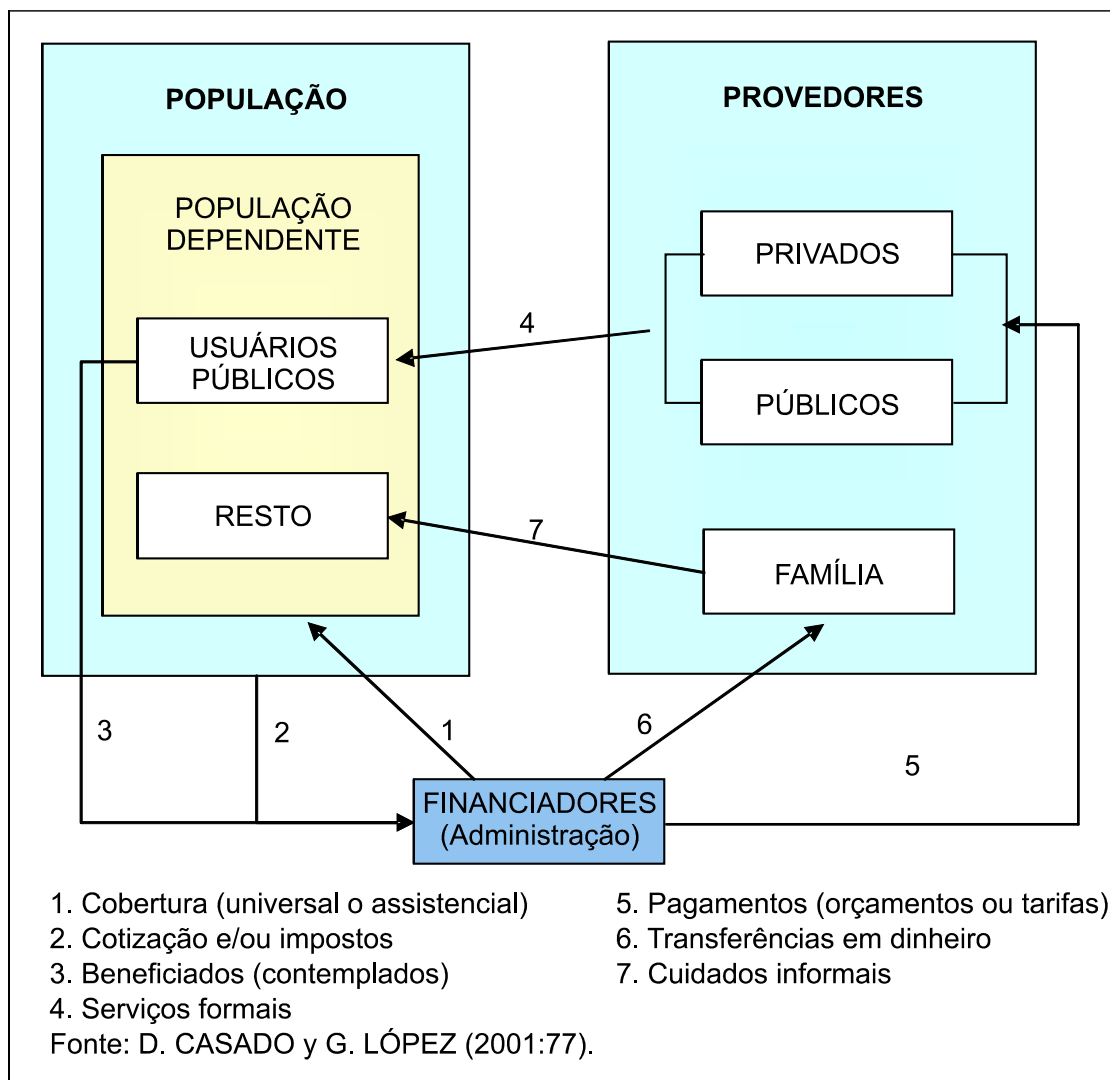
Fonte: INE (2002). (In: HERRERA ; REQUENA, 2004, p. 290).

Figura 7 Pessoas com alguma incapacidade que recebem ajuda de assistência pessoal e horas de dedicação à semana do *cuidador*

Esses dados confirmam a desigual distribuição do tempo social entre homens e mulheres e a escassez de trabalhos femininos remunerados nesse país. Tendências contemporâneas apontam a procura de empregos em tempo parcial, pelas mulheres empanholas, para que possam conciliar o trabalho formal com o cuidado informal aos seus familiares, abrindo mão de seu tempo dedicado ao lazer. Segundo Boyer, Lorente e Garcia Moreno (GÓMEZ HERRERA, 2004, p. 292), na Espanha, “os serviços sociais públicos cobrem apenas as necessidades de ajuda aos idosos e a família substitui o Estado nessas funções, isto é, a ajuda informal da família está acima dos serviços institucionalizados das administrações central e autônoma (CCAA)”.

Sobre essa realidade familiar, pesquisas apontam significativas mudanças nas relações de trabalho e revelam a repercussão direta dessas mudanças na vida e na situação laboral da mulher, na Espanha (CASADO; LÓPEZ, 2001, *apud* GÓMEZ HERRERA e REQUENA, 2004). As novas gerações de mulheres (entre 30 e 45 anos) estão alcançando níveis educativos mais altos, têm menos filhos e conquistam maior acesso ao mundo do trabalho. Sua trajetória de educação e trabalho é marcadamente diferente da de suas mães e as tendências sugerem sua opção por uma maior permanência no mercado de trabalho. Os já citados estudiosos dessa nova morfologia familiar espanhola, como Boyer, Lorente e Garcia Moreno (In: GÓMEZ HERRERA; REQUENA, 2004, p. 292), sinalizam mudanças futuras importantes em relação ao “apoio informal dado às famílias, por seus membros femininos, e apontam como saídas, “a necessidade de um aumento de serviços públicos e privados nesse setor” e, em conseqüência, “o aumento de oferta de emprego em atividades remuneradas para tais serviços”.

Enfim, ressalta-se um outro aspecto: a ênfase dada pelo regime latino da Europa do Sul à economia informal, como alternativa e em substituição às garantias trabalhistas asseguradas pelo pleno emprego no mercado formal (regime nórdico) e a uma provisão social mista e descentralizada, ao contrário da prevalência da provisão social pública (modelo Nórdico), conforme revela a figura 8. Nesse campo, também são visíveis as mudanças em relação às propostas de financiamento misto e de administração de cuidados de longa duração à população dependente (usuários de serviços públicos ou privados), envolvendo diversos provedores e financiadores que vão desde os setores privados, públicos até a participação direta das famílias. As formas de financiamento, de participação e de cuidados variam desde cuidados formais e informais, cotizações, impostos, transferências de dinheiro em espécie, cobertura universal e/ou assistencial, e outros.



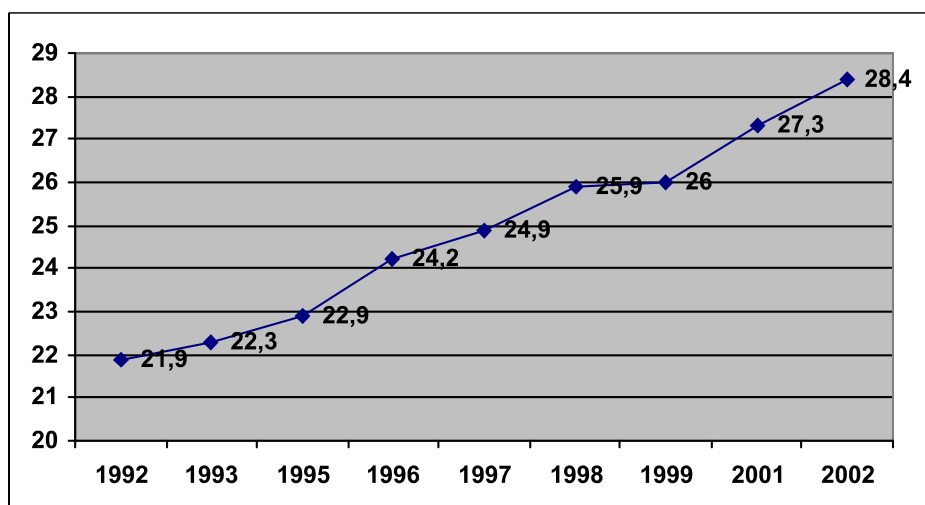
Fonte: In: ( HERRERA; REQUENA, 2004, p. 283).

Figura 8 O papel da administração no financiamento e provisão dos cuidados de longa duração

Outro aspecto refere-se à importância atribuída nesse país, à cultura assistencial de composição informal, voluntária, plural e mista (*welfare mix*), como contraponto à cultura assistencial institucionalizada e estatalista (regime nórdico), como se abordará mais adiante e de forma mais aprofundada nesta tese.

### 5.2.2 O papel da Família e da mulher no modelo de proteção social brasileiro

Uma das questões instigantes deste estudo foi a identificação da posição que a *família/mulher* ocupa no sistema de proteção social brasileiro. Para efeitos comparativos em relação ao modelo latino, também no Brasil, há que se indagar sempre em que medida se dá a contribuição efetiva da família, como espaço privado, no conjunto da proteção social pública? Apesar da crescente valorização da família como objeto de estudos e pesquisas e das mudanças significativas incorporadas ao novo código civil, aprovado em 2001 (em vigência a partir de 2002), em que a família não constitui mais a instância central do direito de família, ocorre um fato curioso, ou seja: a mulher continua a referência da família. Indiscutivelmente, a família brasileira vem passando por significativas transformações ao longo do tempo, e uma delas refere-se ao novo papel da mulher como pessoa de referência da família. Segundo documento (BRASIL, MDS/SAS-PNUD/NOB/SUAS, 2004), da década passada, até 2002, houve um crescimento de 30% da participação da mulher como pessoa de referência da família. Em 1992, elas eram referência para aproximadamente 22% das famílias brasileiras, e em 2002, para cerca de 29% das famílias. Essa tendência de crescimento ocorreu de forma diferente entre as regiões do país e foi mais acentuada nas regiões metropolitanas, conforme demonstra a figura 9, a seguir.



Fonte: IBGE – PNAD – 2002. (apud BRASIL, MDS/SAS – PNUD/NOB/SUAS – 2004).

Figura 9 Porção de famílias com pessoas de referência do sexo feminino

Também o comportamento reprodutivo das mulheres brasileiras vem mudando nos últimos anos, com aumento da participação das mulheres mais jovens no padrão de fecundidade do país. Chama a atenção o aumento da proporção de mães com idade abaixo de vinte anos, que se verifica tanto na faixa de quinze a dezenove anos de idade como na de dez a quatorze anos de idade da mãe. Sabe-se que a gravidez na adolescência é considerada de alto risco, com taxas elevadas de mortalidade materna e infantil.

Tabela 4 Concentração de mulheres de 15 a 17 anos com filhos\_ 2000

Municípios classificados pela população	Total de municípios	Mulheres de 15 a 17 anos	Mulheres de 15 a 17 anos com filhos	Média de concentração de mulheres de 15 a 17 anos com filhos	Porcentagem de mulheres de 15 a 17 anos com filhos
Pequenos I (até 20.000 hab.)	4.018	1.083.706	98.529	25	9,09
Pequenos II (de 20.001 a 50.000 hab.)	964	957.365	93.881	97	9,81
Médios (de 50.001 a 100.000 hab.)	301	671.147	60.867	202	9,07
Grandes (de 100.001 a 900.000 hab.)	209	1.553.736	121.008	579	7,79
Metrópoles (mais de 900.000 hab.)	15	1.057.563	75.295	5.020	7,12
TOTAL	5.507	5.323.517	449.580	82	8,45

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano, 2002 (apud MDS/SAS – PNUD/NOB/SUAS – 2004).

Esse estudo entende que a análise do papel da família na colaboração das políticas sociais e das complexas relações familiares deve estar conectada à análise das complexas estruturas sócio-econômicas mais amplas e das mudanças históricas ocorridas na sociedade contemporânea. Historicamente, também no Brasil, como nos países que desenvolvem o *modelo latino*, a *família* sempre foi considerada a *célula mater* da sociedade, em suas funções ligadas à esfera da reprodução humana, da sexualidade, da formação da identidade pessoal e social, da criação dos filhos, e como educadora de cidadãos. Ao analisar o conjunto de fatores que determinam as dinâmicas do patriarcado e da divisão social do trabalho (tema não aprofundado nesta tese por não constituir seu objeto de análise), torna-se claro a perpetuação do poder patriarcal na sociedade brasileira. Estudos recentes têm privilegiado a relação família/mulher/política social e o Estado de Bem-estar, como o de Cézár (2005), que, ao analisar o sistema cubano de bem-estar e as políticas sociais dirigidas à mulher cubana, faz um contraponto socialista ao bem-estar capitalista. Dentre os vários aspectos analisados, ressalta que a relação entre a mulher e o Estado de Bem-estar tem sido ambígua no Estado capitalista, ao considerar a força ideológica das esferas da produção e da reprodução de valores e das relações de mercado

caráter patriarcal. Refere-se, sobretudo, às críticas feitas por vários estudos à formação das ideologias e práticas conservadoras das instituições do Estado de Bem-estar, o que contribuiu para a perpetuação das desigualdades de gênero, ao reforçarem a dependência e subordinação da mulher.

Do ponto de vista jurídico-formal, na própria Constituição Federal brasileira de 1998, em vigência, a família ganhou destaque recebendo um tratamento especial no âmbito da proteção do Estado, em particular no capítulo VIII da Ordem Social e na regulamentação da política de Assistência Social/LOAS. Indiscutivelmente, em princípio, a família apresenta-se como uma das instituições que melhor oferecem proteção, segurança e as condições necessárias à constituição da identidade de seus membros. No entanto, apesar dos avanços jurídicos formais, a família brasileira tem apresentado novas configurações em seu desenho e na estrutura de sua dinâmica interna, que vão desde mudanças na relação e no papel homem /mulher, no caráter do vínculo civil, em suas funções tradicionais e até no âmbito da provisão e da proteção social. A realidade sócio-econômica vivenciada pelo país nas últimas décadas tem interferido na trajetória da família brasileira e em suas funções históricas. Dentre os vários fatores determinantes que têm influenciado a família estão as mudanças ocorridas no mundo do trabalho, o crescimento da informalidade, o aumento da produção de bens de consumo (consumismo), o baixo nível de escolaridade, a desagregação familiar por questões de deslocamentos e migrações em busca de trabalho e de melhores condições de vida. Esses fatores têm levado a família brasileira a redefinir sua estrutura interna e suas estratégias de sobrevivência.

No Brasil, no âmbito da provisão social e das políticas sociais, prevalece a cultura clientelista e assistencialista, com forte componente cultural e ideológico, que trata o Estado como espaço de favores, benesses e instância de quem se espera a garantia de uma renda mínima de sobrevivência. A concepção prevalecente de *mínimo* no Brasil não comporta a dimensão universalizadora necessária para atender às necessidades básicas da família e da população em geral, por estar vinculada aos princípios de seletividade do acesso e da meritocracia, e não da inclusão social e da universalização de acesso. Ademais, apesar dos avanços significativos na legislação social específica, o modelo assistencial familiar brasileiro, tal qual está estruturado, mostra-se precário e insuficiente.

Outro aspecto importante a ser ressaltado é que, no campo das políticas sociais, persiste a idéia de que, independentemente da atuação do Estado na implementação de políticas públicas, a família deve ser capaz de proteger, promover o bem-estar de seus

membros e deles cuidar. Essa idéia, ao ser reproduzida pelo senso comum no imaginário coletivo da sociedade brasileira passa a ter importantes desdobramentos na concepção de família e na implementação de uma suposta política de assistência familiar. No Brasil percebe-se a ausência de aporte teórico na discussão sobre o papel da família na política social brasileira e da relação Estado e sociedade/família na perspectiva do direito, o que, por si só é suficiente para o entendimento da ausência de uma clara *política familiar* assegurada no âmbito do Estado. Todos esses fatores tendem a manter e reproduzir a concepção familista e assistencialista da família.

A partir dos anos 1980, ganhou visibilidade o papel da família como componente do setor informal na perspectiva do pluralismo de bem-estar de orientação neoliberal, como uma das estratégias de esvaziamento do poder público do Estado. Com base nessa proposta plural, conforme já demonstrado neste estudo, a mulher passou a desempenhar um papel central como componente ativo do chamado agregado de bem-estar, seja como cuidadora social (idosos, crianças, enfermos, e outros), seja como voluntária. Essa situação é preocupante quando se sabe que, por sua própria natureza plural ou mista, e não pública, o pluralismo de bem-estar, ao chamar a mulher para exercer práticas tradicionais de ajuda e de auto-ajuda, reitera seu lugar subalterno na sociedade, além de desconsiderar suas potencialidades como cidadã.

Pereira (2003, p. 11 e 12), ao discutir a proteção familiar sobre a ótica do pluralismo de bem estar chama atenção para seu caráter contraditório ressaltando que “ o núcleo familiar não é uma ilha de virtudes e de consenso num mar conturbado de permanentes tensões e dissensões”. Entende a família como uma instituição social ao mesmo tempo forte e fraca\_ forte por ser um *locus* privilegiado de solidariedade humana, de socialização e de transmissão de conhecimento, e frágil, “por não estar livre de despotismos, violência, confinamentos, desencontros e rupturas” (Pereira, 1995, *apud* PEREIRA, 2003 p. 11). No contexto da proposta pluralista de bem-estar neoliberal, as relações familiares tornam-se restritas à esfera privada e informal, como se essa instância, apesar de estar situada no âmbito privado, deixasse de ser objeto de atenção e proteção pública, de regulação legal pelo Estado (PEREIRA, 2003). São visíveis, portanto, as mudanças verificadas na organização, na composição morfológica da estrutura da família brasileira (que apresenta, atualmente, como na Espanha, vários tipos de coabitação), e em suas funções.

Em uma perspectiva comparativa, como ocorre nas sociedades mediterrâneas, também no Brasil, segundo o Censo 2000 (*apud* PEREIRA, 2000), as mulheres brasileiras



vêm se tornando cada dia mais *chefes de família*. A partir da participação da mulher no mercado de trabalho, as relações familiares foram reestruturadas, com redefinição dos papéis do homem e da mulher nos espaços doméstico e profissional, agora não mais de forma oposta e hierárquica, senão complementar. Como na família espanhola, cresce também no Brasil o modelo de *família monoparental*, e esse tipo de família é reconhecido pelo novo Código Civil brasileiro (2002).

Com base na análise de Anttonen (1991, p. 5), ao afirmar que “o pluralismo de bem-estar não é somente um conceito complexo, senão também instável”, percebe-se que as ações e programas pluralistas de bem-estar são direcionados para o setor privado/informalfamiliar, com o intuito de reformular os serviços sociais e não de criar programas de seguridade social pública, por isso, o setor informal inclui famílias, grupos de auto-ajuda e cooperativas. Na opinião de Anttonen (1991), essas estratégias pluralistas têm um maior impacto nos *padrões de gênero* ao promoverem a divisão de trabalho entre homens e mulheres, da mesma forma que entre voluntários e auxiliares profissionais, como resposta aos problemas fiscais do Estado Social. Deseja-se ressaltar, com essas breves considerações sobre o lugar que a família/mulher ocupa no sistema de proteção social brasileiro, indagando em que medida se dá a contribuição efetiva da família como espaço privado, no conjunto da proteção social pública. Também a idéia de que as políticas sociais de bem-estar voltadas para a família deveriam ser mais incisivas em seu caráter de políticas públicas, para colocar em prática mudanças que promovam o reconhecimento dos direitos da família como esfera privada e como objeto de ações, medidas e intervenções diretas do poder público. Ademais, as mulheres como cidadãs de direitos têm se mostrado capazes de formular políticas públicas voltadas à garantia da cidadania ampliada para homens e mulheres como cidadãos.

### **5.3 Características gerais, traços comuns e convergências latinas**

Para Leibfried (*apud* GOUGH, 1997), o modelo de bem-estar mediterrâneo/Europa do Sul caracteriza-se por um nível rudimentar de provisão social e de desenvolvimento institucional, embora haja diferenças nacionais. Por isso, entende que antes de sistematizar qualquer argumento sobre o regime de bem-estar da Europa do Sul, há que se estabelecer comparações. Moreno (2000) destaca que os cinco países citados (Espanha, Portugal, França, Itália e Grécia) compartilharam ideologias durante o

século XX em relação à cultura, à história, aos sistemas de valores e às peculiaridades institucionais, ainda que em distintos graus e níveis de ocorrência, tais como: a) experiências com ditaduras e governos autoritários; b) atrasos nos processos de modernização (CASTLES, *apud* MORENO, 2000), com exceção de algumas regiões mais industrializadas, a exemplo da Espanha e da Itália; e c) relevância dos fatores religioso e familiar, com expressiva atuação da Igreja e da família. Estas instituições são reconhecidas como tradicionais provedoras de políticas de bem-estar, em que pese a diminuição de sua presença nas últimas décadas, em decorrência de dois acontecimentos a partir dos anos 1990, a saber: os efeitos dos processos de europeização e de globalização que têm estimulado maior convergência desses países com os da Europa Continental e/ou Central, em particular do ponto de vista econômico e monetário, e maior grau de secularização das práticas sociais na Europa do Sul.

A prevalência do fator religioso no modelo latino/ mediterrâneo, em virtude de grande parte dos países do sul da Europa terem desenvolvido seus Estados de Bem-estar com governos democrata-cristãos, privilegiou a ajuda ao próximo cada vez mais próximo, e não a decisiva intervenção estatal como dever de cidadania. Contudo, o processo de *europeização* tem promovido certa convergência nos dados agregados em relação ao gasto social como percentagem do PIB nacional. Nesse aspecto, os países latinos destacam-se em relação à média do conjunto dos países da União Européia (EU), demonstrando que os países da Europa do Sul apresentam o maior incremento em gasto social, em termos percentuais, em relação aos quatro regimes de bem-estar europeus (continental, anglo-saxão, meridional e nórdico). Moreno (2000), destaca o notável esforço financeiro dos governos dos países da Europa do Sul nas últimas décadas, para se equipararem, do ponto de vista dos ajustes fiscais e econômicos, com os demais países europeus, apesar das particularidades que distinguem esses países.

Observam-se algumas tendências bastante similares e comuns a esses países e ao Brasil, sejam de caráter demográfico, sejam no âmbito das condições sócio-econômicas. Assim, Moreno (2000, p. 95), qualifica a Europa de bem-estar mediterrâneo como uma *via média*, ou “uma opção intermediária entre o modelo bismarkiano (de manutenção de rendas ocupacionais e políticas baseadas no princípio contributivo e no contrato social) e o modelo beveridgiano (cobertura universalista de políticas não-contributivas e de pleno emprego), o que configura uma Seguridade Social mista”, e se pode dizer o mesmo em relação ao modelo misto do Brasil. Na Espanha, no âmbito da assistência social

institucionalizada, apesar do incentivo às atividades informais (plurais ou mistas) desinstitucionalizadas e à *microsolidariedade* familiar, os órgãos públicos atuam mediante a destinação de recursos, serviços sociais e/ou medidas de acolhimento à mulher, seja mediante recursos próprios e/ou por convênios que garantem vagas em casas de acolhida, centros de atenção, centros-dia, residências para idosas (*personas mayores*), e/ou em centros de informações e serviços, a exemplo do que demonstra a tabela 5 sobre os recursos e serviços oferecidos às mulheres pela Comunidade Autônoma de Aragón.

Tabela 5 Recursos para mulher – Comunidade Autônoma de Aragón-Espanha\_2004

	Huesca	Teruel	Zaragoza	Aragón
Casas de acolhida	1	1	6	8
Vagas em casas de acolhida	15	10	73	98
Vagas em casas de acolhida por 10.000 mulheres	1,4	1,5	1,6	1,6
Centros de Atenção	3	2	5	10
Centros de Dia	-	1	1	2
Centros de Informação e Serviços	9	8	14	31
Residências	-	-	1	1
Total recursos	13	12	27	52

Fonte: Anuário Social-A Caixa-para Espanha e CCAA, 2004. Dados para Aragón: Serviço de Planeamento, Coordenação e Assuntos Jurídicos. Secretaria Geral Técnica: Departamento de Serviços Sociais e Família.  
In: Pesquisa Contínua de Pressupostos Familiares. Instituto Nacional de Estatística, 2004.

Em síntese, como características mais gerais do modelo latino, Moreno (2000) destaca ainda alguns traços que considera particulares à Europa do Sul, em relação aos citados regimes de bem-estar europeus. São eles: a) auto-percepção das necessidades de estilos de vida diferentes; b) prevalência da cultura da *microsolidariedade familiar*, entendendo a família como um espaço privado de provisão e de proteção social, com ênfase à figura da mulher como cuidadora social; c) propostas de conjugação entre os princípios da universalidade e da seletividade, mediante a combinação de diferentes recursos institucionais, tanto de caráter privado quanto público, por intermédio de um intervencionismo concertado, isto é, baseado em convênios firmados entre os setores público e privado; d) predominância de uma peculiar dimensão axiológica e cultural do sistema de bem-estar, ao apoiar-se na idéia de bem-estar como elemento facilitador da autonomia vital das pessoas; e) heterogeneidade dos padrões de reprodução social, o que contribui para o processo de acumulação patrimonial, pelas seguintes razões: ênfase ao regime de propriedade de moradias, cuja titularidade se concentra nas pessoas mais idosas da família (que incentivam a compra, e não o aluguel); prevalência de valores de

redistribuição patrimonial no âmbito familiar durante todos os ciclos vitais, mediante doações entre os membros da família (prática de repartição intra familiares); proliferação de empresas e empregos de âmbito familiar; e processo tardio de emancipação dos jovens (uso comum dos recursos familiares disponíveis).

Para Castles e Ferrera (*apud* MORENO, 2000, p. 98), *el hogar* (espaço e/ou ambiente familiar, não necessariamente nuclear) constitui a instituição central de referência, nessa região, na busca pelo bem-estar e qualidade de vida para todos os membros da família. Decorre então seu caráter estruturante na conformação do regime latino, ainda que não se configure como espaço de intervenção direta das políticas sociais públicas de bem-estar. Nesse sentido, *el hogar* torna-se uma instituição de compensação entre seus distintos componentes geracionais. Segundo Benfield (*apud* MORENO, 2000, p. 100), “nessas práticas sociais, predomina a ausência de outros referenciais éticos além dos instituídos pelos espaços familiares convencionais”.

Com base no exposto, o fenômeno do pluralismo de bem-estar, como forte tendência contemporânea, encontrou um campo cultural fértil na Europa do Sul não só para difundir, mas efetivamente para implementar sua proposta, tomando como referência formas peculiares de reprodução das relações sociais e econômicas locais, tais como: preferências culturais, ênfase no princípio da solidariedade, utilização de arranjos institucionais mistos, predominância de práticas religiosas e culturais, adoção de enfoques particularistas e privatistas na reconstrução do Estado de Bem-estar, incorporação de provisão social plural ou mista, em combinação com a provisão pública residual de serviços sociais, enfim, formas peculiares de organização da sociedade civil marcadamente conservadoras vinculadas à auto ajuda e ajuda mútua.

A ênfase dada à divulgação da *cultura da dependência*, como estratégia neoliberal de culpabilização dos beneficiários de serviços sociais públicos pela sobrecarga fiscal do Estado, tem condicionado a percepção dos cidadãos sobre a sua própria condição de pobreza. A literatura específica define como principais traços e tendências pluralistas dos países mediterrâneos: a) a histórica prática social do *agregado de bem-estar* centrado no nexo: *gênero/família/trabalho/assistência*, de natureza complementar, buscando a conjunção dessas duas dimensões na perspectiva de *satisfação vital dos cidadãos (well being)* (MORENO, 2000, p. 98); b) as práticas institucionais de natureza particularista e clientelista e as organizações subsidiadas pelo setor estatal (que constituem um freio às reformas mais gerais, até mesmo porque tais processos estão arraigados e condicionados por aspectos

culturais); c) a prevalência, de um lado, de sistemas sociais fragmentados, guiados pelos receituários corporativistas de esquerda e, de outro, de subculturas políticas como prática da direita (tradicional clientelismo e paternalismo) que contribuem para fortalecer a condição de *ciudadanos precários* nessa Região; d) as formas peculiares de reprodução social da sociedade civil nesses países, em que se dão na forma de redes sociais grupais, ou seja, os cidadãos filiam-se a grupos e/ou se inserem em redes de influência que acabam fortalecendo as práticas clientelistas, muito embora tais práticas não sejam exclusivas dos países da Europa do Sul (MORENO, 2000).

Percebe-se, por conseguinte, a influência do pluralismo de bem-estar neoliberal nessa região, quando se constata que muitas dessas redes sociais e/ou grupais são estruturadas informal e espontaneamente. O público, porém, tem pouco conhecimento dessas práticas e uma idéia estrita de pertencimento a esses grupos em função de sua natureza clientelista e da conseqüente reprodução de lealdades feudais a patrões e chefes *de filas e/ou de ordem, até mesmo porque tais práticas são reproduzidas de forma discreta no âmbito privado*. Ainda são comuns, nessa região, os casos de concessão de subsídios com caráter de favores, com destacada intermediação de política partidária, em troca de apoios eleitorais.

Ainda segundo Moreno, (2000), na Itália e na Grécia, tal prática clientelista institucionalizou-se de forma generalizada. O acesso a essas redes informais, subsidiadas pelos poderes públicos, constitui um instrumento importante de apropriação de recursos públicos e de privilégios (corrupção).

A existência de tais práticas políticas, a exemplo do Brasil, revela a presença de níveis primários de socialização e a reprodução de uma cultura política contrária à formação de sujeitos críticos e conscientes. Nesses países, ainda são muito baixas e limitadas as referências aos direitos de cidadania social. Ademais, o predomínio de interesses particularistas e/ou grupais provocam nos cidadãos uma percepção distorcida dos princípios da democracia com igualdade positiva, da cidadania ampliada e da solidariedade, na perspectiva dos direitos sociais. Por apresentarem um caráter micro (apenas no seio das famílias, dos grupos e das redes informais), tais práticas produzem uma baixa efetividade na provisão social pública e nos serviços de proteção social, requisitos essenciais para a implementação de uma política familiar, de natureza pública.

Em síntese, a prevalência de interesses corporativistas nessas sociedades explica a fragmentação de seus sistemas de proteção social, em detrimento de uma provisão pública

e universal na prestação de serviços de proteção social. Observa-se, entretanto, que a tendência de enfatizar a família e o lar, como principal instância produtora e distribuidora de bem-estar ao cidadão, ocorre com maior visibilidade na Espanha.

Segundo dados baseados em estudos do Conselho Superior de Investigación Científica (CSIC) (*apud* MORENO, 2000), 76% dos espanhóis consideram a família muito importante e 23%, bastante importante na produção de intercâmbios e/ou transferências interfamiliares, que são tanto de natureza material, quanto imaterial (níveis afetivos, transmissão de atitudes, conhecimento, percepções e valores de auto-ajuda e ajuda mútua). Esse papel central atribuído à família e à mulher configura-se como uma visão social e uma cultura que distingue visivelmente as sociedades mediterrâneas. Trata-se de um fator determinante no conjunto de políticas de bem-estar e dos regimes da Europa do Sul. Apesar de reconhecer que nem tudo pode ser quantificado, Moreno (2000) afirma que a incorporação dos cuidados prestados pelas famílias, e, em particular, pelas supermulheres (*supermujer del mediterráneo*), aos filhos, pais, irmãos, maridos e/ou companheiros, na contabilidade nacional, pode distorcer os índices e dados contábeis relativos à melhoria dos níveis de produção e de renda dos chamados países latinos.

De forma contraditória, tal nível de dedicação e cuidado das mulheres em relação aos membros da família não tem se traduzido em respeito a elas e reconhecimento de sua atuação, nem mesmo reduzido ou impedido o avanço da violência doméstica que atinge, sobretudo, as mulheres. Ao contrário, conforme demonstra a pesquisa realizada na Espanha, em 2004, pelo Instituto Nacional de Estatística, no período entre 1999 e 2003, tendo adotado como parâmetro o número de chamadas telefônicas (24 horas) dirigidas ao Instituto Aragônês da Mulher/Comunidade Autônoma de Aragón, em relação aos maus tratos físicos e psicológicos, agressão sexual, e outros, constata-se que a violência doméstica em relação às mulheres aumentou, como revela a tabela 6.

Tabela 6 Chamadas ao telefone – 24 horas do Instituto Aragônês da Mulher

	1999	2000	2001	2002	2003
Maus tratos físicos	344	408	764	1.346	1.609
Maus tratos psicológicos	105	134	225	376	468
Agressão sexual	16	15	24	39	27
Informação geral	281	410	486	629	1.035
Outros	205	233	295	485	395
TOTAL	951	1.200	1.794	2.875	3.534

Fonte: Pesquisa Continua de Orçamentos Familiares. Instituto Nacional de Estatística, 2004.

Indiscutivelmente, a escalada progressiva de violência doméstica em relação à mulher espanhola revela a prevalência de uma cultura e um perfil de sociedades ainda conservadoras e machistas nesta região, com clara hierarquia de poder nas relações familiares, cujos valores, interesses e condições masculinos se sobrepõem aos femininos.

O papel da *supermujer* no regime latino da Europa do Sul é tão destacado, que estudos realizados nas últimas décadas (MORENO, 2000, p. 101), ressaltam o aumento dos níveis de inserção da população feminina nos cursos de educação formal e, como consequência, maior incorporação das mulheres ao mercado de trabalho com a redução do seu papel de cuidadoras sociais nos espaços familiares (*hogares*). Percebe-se que a crescente participação da mulher no setor produtivo, somada aos demais desafios colocados à necessidade de expansão familiar nesses países (crescimento demográfico negativo na região), coloca como uma grande incógnita o desenvolvimento futuro do modelo de bem-estar latino/mediterrâneo. Atualmente, as mulheres da Europa do Sul representantes da geração mais jovem, têm destacado como prioridade o alcance de níveis de independência econômica por si mesmas, buscando superar sua subordinação material e financeira aos companheiros.

Nesse sentido, como tendência e projeção futura, a repercussão dessa recente atitude feminina poderá traduzir-se em uma progressiva desinstitucionalização da *microsolidariedade familiar* e até do próprio casamento formalizado como instituição dominante. Em que pese ser ainda uma incógnita, até porque há poucos estudos com validação empírica, é previsível que tais mudanças de valores e de atitudes produzirão grande impacto no perfil e na estrutura do regime latino de bem-estar da Europa do Sul. No entanto, ocorre um fato curioso na região. De um lado, a manifestação clara das jovens mulheres mediterrâneas de buscar sua independência financeira e sua incorporação ao mercado de trabalho, de outro, não obstante as dificuldades estruturais para constituir e criar uma família (desemprego, alto custo de vida, e outros), o desejo da maternidade contrasta com a ausência de renúncia dessas mulheres aos seus anseios maternos.

Diante do exposto, constata-se que a busca por uma maior *europização* do ponto de vista econômico na Região Sul da Europa, não se traduz em maior *europização* do ponto de vista social, com o objetivo de adotar um marco estatutário de direitos, na formulação de políticas públicas e de um maior grau de convergência das políticas sociais a partir dos princípios de cidadania igualitária e de justiça redistributiva. Na literatura específica, no entanto, ressalta-se, como o faz Moreno (2001, p. 112), que, em geral, “os europeus possuem valores, atitudes de respeito pelos direitos humanos, conhecimentos e

percepções muito voltados para a dimensão social comunitária, compartilhando um alto grau de apoio e de solidariedade cidadã pelo bem-estar social de seus cidadãos”.

Nesse sentido, entende-se o argumento de Moreno (2000), de que não existe um Estado de Bem-estar europeu, mas diversos Estados de Bem-estar, o que torna viável a comparação das características de um dos modelos existentes (modelo latino) com o modelo de proteção social desenvolvido no Brasil.



## CAPÍTULO VI

### **A ASSISTÊNCIA SOCIAL NA EUROPA DO SUL E NO BRASIL: OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA, RENDA MÍNIMA E/OU DE INSERÇÃO SOCIAL (RMI)**

#### **6.1 A emergência do debate**

No contexto de expansão do Estado de Bem-estar europeu, importantes proposições perpassaram o debate sobre os dispositivos e/ou mecanismos de transferências de renda que deveriam prevalecer no período *glorioso* após a Segunda Guerra Mundial. Defendia-se, já àquela época, a importância de uma *renda mínima incondicional*, apoiada no princípio da gratuidade. No âmbito internacional, as primeiras idéias de uma renda mínima vinculada às políticas de bem-estar já estavam presentes nas reformas sociais posteriores a 1945 e sempre estiveram associadas às idéias de Beveridge, de Keynes e ao conceito de cidadania elaborado por T.H. Marshall, fundamentadas no conceito de igualdade, justiça social e cidadania ampliada. Para Baldwin (1992, p. 21), “ainda que se admitisse diferenças de classe e riqueza, o Estado garantia a cada um, um certo nível mínimo, independente do destino, da biologia e da sociedade”

Na América Latina e, em especial, no Brasil, os primeiros debates e as primeiras experiências de renda mínima surgiram em fins dos anos 1980 e início dos 1990 no contexto dos programas de ajustes macro-econômicos, de orientação neoliberal. As propostas de programas denominados *transferência de renda* e/ou de *renda mínima*, foram implantados como antídotos aos efeitos do referido ajuste econômico. No entanto, só em meados da década de 1990, após a experiência do México, tais programas ganharam maior visibilidade e foram tomados como referência pelos demais países da América Latina, incluindo o Brasil.

A tabela 7 destaca as características principais dos sistemas de renda mínima da Europa do Sul, ressaltando os critérios e as condições de acesso aos benefícios/prestações, desde a primeira experiência, em 1988 (França), bem como os requisitos e as

exigências de condições de acesso. Esses sistemas têm em comum a exigência de vinculação do beneficiário à inserção ao trabalho como condicionalidade.

Tabela 7 Alguns indicadores da situação social na Europa do Sul

	Ano	Espanha	Grécia	Itália	Portugal	EU-11 <sup>ii</sup>	EU-15
PIB <i>percapita</i> (€ em Euros)	2001	16,2	12,0	21,0	11,9	26,8	23,2
Gasto social (% PIB)	1999	20,0	25,5	25,3	2,9	27,0	27,6
Pobreza <u>antes</u> de transferências sociais <sup>i</sup>	1998	25	23	23	27	27,4	26
Pobreza <u>depois</u> de transferências sociais	1998	19	22	20	20	13,8	18
Distribuição da renda (80/20)	1998	6,8	6,5	5,9	7,2	4,4	5,4
Indivíduos em lares de desempregados	2000	5,1	4,2	5,0	1,2	3,7	4,5
Taxa de desemprego geral	2000	14,1	11,1	10,5	4,1	5,8	8,2
Taxa de desemprego juvenil	2000	26,2	29,6	30,8	8,9	11,3	16,2
Taxa de ocupação feminina	2000	40,3	41,2	60,3	40,3	60,3	54,0
Eficácia do governo <sup>iv</sup>	2001	1,57	0,65	0,68	0,91	1,62	1,44
Controle da corrupção <sup>v</sup>	2001	1,45	0,73	0,63	1,21	1,69	1,51

Notas:

<sup>i</sup> Excluída as pensões.

<sup>ii</sup> Relação entre os percentuais de renda da quinta parte mais rica e da mais pobre.

<sup>iii</sup> Média dos países europeus excluídos Espanha, Grécia, Itália e Portugal.

<sup>iv</sup> Indicador elaborado pelo Banco Mundial (Kaufmann; Kraay; Zoido-Lobaton, 2002) que combina percepções da qualidade da oferta de serviços públicos, de pressões políticas e da credibilidade do empenho do governo em determinadas políticas públicas.

<sup>v</sup> Indicador elaborado pelo Banco Mundial (Kaufmann; Kraay; Zoido-Lobaton, 2002) que mede a percepção de abusos cometidos pelos funcionários públicos ou políticos em proveito próprio.

Fonte: Moreno, 2002, p. 19. Elaboração de Moreno utilizando dados de CEC (2002) y Kaufmann; Kraay; Zoido-Lobaton, (2002).

Vale destacar que, em relação aos modelos de renda mínima na Europa do Sul, aspectos centrais como a unidade de cálculo, a procedência dos recursos, os critérios adotados e os métodos utilizados para determinar o valor econômico das prestações sociais variam muito de país para país. Assim, o valor e a atualização das prestações sociais vinculadas às rendas mínimas nessa região, quando não se faz por decreto, sofrem variações conforme as características da região e/ou com base na evolução do índice de preços ao consumidor (IPC), como é o caso da França, onde o cálculo é feito com base na unidade familiar e são considerados os recursos de toda natureza. Em outros países, a exemplo da Itália, toma-se a unidade de cálculo segundo o valor da pensão mínima, baseada no número de famílias e de pessoas que vivem sob o mesmo teto. Nesse país, são consideradas para efeito de recursos todas as rendas da família, com exceção da renda moradia, subsídios escolares e renda trabalho.

No caso específico da Espanha, o método que determina o valor da prestação da renda mínima varia de acordo com os critérios estabelecidos e a realidade apresentada pelas comunidades autônomas (CCAA). A atualização das prestações

sociais é feita com base em um ajuste anual e segundo a variação da pensão mínima. Na Espanha, são considerados os recursos provenientes de todas as rendas da família, com exceção do subsídio de moradia.

A tabela 8 apresenta a renda mínima *per capita* e o custo do programa (percentual em relação ao PIB). Entretanto, vale ressaltar que o custo e o acesso aos programas de renda mínima variam conforme o número de indivíduos beneficiários presentes na família e na comunidade, como se pode observar nas informações contidas na tabela .

Tabela 8 Europa do Sul: Programas de Rendas Mínimas (2000)

	Espanha	Grécia	Itália	Portugal
Renda mínima por indivíduo (mensais)	286 <sup>a</sup>	148 <sup>b</sup>	268	125
Renda mínima por casal e 2 filhos	386 <sup>a</sup>	444	660	374
Número de beneficiários (milhares)	202	700	86 <sup>c</sup>	418
Número de beneficiários (% população)	0,5	6,4	3,6 <sup>c</sup>	4,2
Custo do programa (milhões anuais)	210	269	110 <sup>d</sup>	284
Custo do programa (% PIB)	0,23	0,23	0,22 <sup>e</sup>	0,25

Notas:

<sup>a</sup> Importância da prestação em Catalunha. As restantes cifras no caso da Espanha referem-se ao conjunto dos programas autônomos de rendas mínimas.

<sup>b</sup> Todas as cifras, no caso da Grécia, onde não existe nenhum programa de renda mínima, são estimativas resultantes de um exercício de simulação, efetuado por Matsaganis *et al.*, 2001.

<sup>c</sup> Número de beneficiários (e percentagem da população envolvida) nos 39 municípios que participaram na primeira fase de experimentação do experimento de *reddito mínimo d'inserimento*.

<sup>d</sup> Metade do custo do programa nos 39 municípios experimentais durante o período de dois anos (1999-2000).

<sup>e</sup> Estimativas realizadas em 2001(% PIB) se o programa havia sido generalizado em toda a Itália.

Fonte: Moreno, 2002, p. 20. Informe final FIPOSC.

Nos itens renda mínima por casal, seguro desemprego, prestação contributiva e não-contributiva, os dados evidenciam como os benefícios, em geral, são regulados com rígidos critérios em todos os sistemas da região. Os níveis variam de acordo com as faixas de renda e de salários e prevalece o modelo distributivo (tabela 9).

Tabela 9 Prestações de mínimos para indivíduos e famílias (2002)

	Espanha	Grécia	Itália	Portugal
Seguro desemprego (nível mínimo)	442 <sup>a</sup>	265 <sup>a</sup>	<sup>g</sup>	390
Subsídio desemprego (assistencial)	332 <sup>a</sup>	150 <sup>b</sup>	n.d.	312 <sup>d</sup>
Pensão mínima contributiva (70 anos)	386 <sup>ad</sup>	474 <sup>ac</sup>	516 <sup>h</sup>	190
Pensão mínima não-contributiva (70 anos)	259 <sup>d</sup>	156 <sup>ad</sup>	516 <sup>h</sup>	138
Subsídio familiar (1 filho de 7 anos)	24	n.d. <sup>e</sup>	n.d. <sup>e</sup>	26
Subsídio familiar (3 filhos de 10, 7 e 4 anos)	73	141 <sup>f</sup>	110 <sup>i</sup>	92

Notas: As quantidades são mensais (em euros). As prestações são pagas em doze vezes ao ano a não ser que se indique de outra maneira. Em casos específicos, os níveis podem variar para o trabalhador individual ou a família de acordo aos níveis de renda ou de salário.

<sup>a</sup> Pago quatorze vezes ao ano.

<sup>b</sup> Somente disponível aos trabalhadores de mais de 45 anos.

<sup>c</sup> Incluído um suplemento de solidariedade para os pensionistas.

<sup>d</sup> Nível para os beneficiários sem familiares dependentes.

<sup>e</sup> Não existe um programa geral. Há subsídios contributivos para as famílias com trabalhadoras dependentes.

<sup>f</sup> Somente disponível para famílias com um terceiro filho menor de 6 anos.

<sup>g</sup> O seguro ordinário de desemprego corresponde a 40% do salário de referência (sem nível mínimo).

<sup>h</sup> Pago em treze vezes ao ano.

Incluída somente a prestação por família numerosa. Excluídos os subsídios contributivos.

Fonte: Moreno, 2002, p. 20. Elaboração própria dos dados do informe FIPOSC y MISSOC (2002).

No conjunto desses dados, confirma-se a existência de traços comuns que se relacionam para a demarcação de um modelo particular na Europa do Sul. Especificando-se a Espanha, percebe-se que nela prevalecem os critérios de complementariedade e de subsidiariedade presentes nos demais países sul-europeus. As comunidades deixam claro e de forma explícita a incompatibilidade do benefício com qualquer outro, seja de que natureza for, conforme demonstra o quadro 14.

Quadro 14 Espanha – Renda Mínima de Inserção: Subsidiariedade, complementariedade e incompatibilidades

	Subsidiariedade	Complementariedade	Incompatibilidades
Andaluzia	De recursos econômicos da unidade familiar		Com qualquer pensão ou prestação contributiva ou não-contributiva, de qualquer dos membros da unidade familiar
Aragón	De qualquer outro recurso, tipo de recurso ou prestações	De qualquer outro ingresso, de recurso ou prestações Das medidas de inserção social: Apoio ao desenvolvimento pessoal e social. Educação e formação Incorporação ao trabalho	
Canárias	De recursos econômicos da unidade familiar.		Com pensões públicas, exceto prestações familiares da seguridade social. Com prestações ou subsídios por desemprego. Com prestações alimentícias de parentes obrigados.

	<b>Subsidiariedade</b>	<b>Complementariedade</b>	<b>Incompatibilidades</b>
Castilha-La Mancha	De qualquer outro tipo de recursos e prestações econômicas previstas na legislação vigente.	De qualquer outro tipo de recursos e prestações econômicas previstas na legislação vigente.	Com pensões contributivas, não contributivas ou assistenciais por invalidez ou jubilação do sistema público de pensões. Com prestações ou subsídios de desemprego, por quantia igual ou superior ao recurso mínimo de solidariedade.
Cataluña	De recursos econômicos da unidade.	Característica geral.	Com prestações públicas superiores à renda mínima. Com inexistência de prestações de desemprego por haver causado baixa voluntária na empresa. Com situações transitórias de falta de emprego, por demissão, regulação de emprego ou similares, se o solicitante está pendente de receber uma indenização superior à renda mínima. Com pensões alimentícias do cônjuge obrigado.
Madri	De recursos econômicos da unidade familiar.		Com o internamento em centros residenciais, salvo se a RMI facilita a desinstitucionalização. Com ajudas autônomas não periódicas nem permanentes.
Pais Basco	De todo tipo de recursos ou prestações similares previstas na legislação vigente.	De todo tipo de recursos ou prestações similares previstas na legislação vigente.	
Comunidade Valenciana	De recursos econômicos da unidade familiar.		Com qualquer tipo de pensão ou ajuda pública cuja finalidade seja atender as necessidades de subsistência.

Fonte: Boletim Oficial del Estado, Madrid, 2000 (*apud* Alonso Seco y Gonzalo González, 2000)

Um traço comum, e uma forte característica dos regimes de renda mínima regulados pelas comunidades autônomas (CCAA), na Espanha, é o grau de vinculação das medidas e critérios de inserção com as prestações econômicas. O quadro 15 evidencia como todas as comunidades utilizam um *instrumento jurídico próprio* como mecanismo de controle sobre os acordos firmados entre o beneficiário e os governos regionais.

Quadro 15 Espanha – renda mínima de inserção: grau de vinculação das medidas de inserção social com as prestações econômicas

	Condição inicial para a concessão da RMI	Condição para a conservação da RMI	Obrigações dos beneficiários da RMI	Instrumento jurídico
Andaluzía	*			Compromisso de inserção
Aragón		*	*	Acordo de inserção
Canárias		*	*	Programa de integração
Castilha-la mancha		*	*	Acordo de inserção
Cataluña	*	*	*	Convênio de inserção
Madri		*	*	Contrato de integração
Pais Basco		*	*	Convênio de inserção
C. Valenciana		*	*	Documento de inserção

Fonte: Boletim Oficial del Estado, Madrid, 2000 (*apud* Alonso Seco y Gonzalo González, 2000).

O perfil geral dos sistemas de proteção social, desenvolvidos no Sul da Europa, e, em particular, o modelo de renda mínima de inserção (RMI), da Espanha, guarda estreita relação com o sistema de proteção social brasileiro e revelam contradições e ambigüidades.

Em vista disso, para efeitos deste estudo, destacam-se três situações que evidenciam tendências comuns entre os dois modelos. A primeira, já citada, diz respeito ao tratamento e à grande visibilidade dada, nos anos recentes, à assistência social, não tanto como política concretizadora de cidadania, mas como estratégia de consecução de ações sociais plurais ou mistas que desobrigam o Estado de seu papel de garante de direitos. A segunda situação, não menos forte, decorre da primeira e refere-se ao pouco conhecimento existente sobre a natureza e o alcance dos objetivos da assistência social, tanto no Brasil, quanto na Europa do Sul/Espanha, e, ainda, de sua efetividade para reduzir a pobreza e os índices de desigualdade social e/ou para alcançar outros fins similares. Essa realidade é confirmada por Gough (1997), quanto à direção tomada pela assistência social na Europa do Sul, em uma pesquisa<sup>54</sup>, coordenada por ele envolvendo um grupo de cientistas sociais, sobre a assistência realizada em 24 países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Economico (OCDE), nos anos 1990. Os dados básicos e conclusivos desse estudo foram publicados em livro (1996) e em outro informe científico, de âmbito nacional, nos quais são comparadas e contrastadas as peculiaridades da assistência em cada país do sul europeu. A terceira situação confirma, como uma forte tendência, o fato de a

<sup>54</sup> Trata-se de um estudo investigativo realizado por Gough (1997) e por pesquisadores da Unidade de Investigação de Política Social da Universidade de York, nos anos 1990, que abrange a totalidade dos programas de assistência social, desenvolvidos em 24 países membros da OCDE.

assistência social ser assumida cada vez mais pela igreja, pela comunidade e pela família (que se apresentam como titulares da provisão social privada) com perda gradativa do protagonismo do Estado.

A tabela 10, elaborada por Ian Gough (1997), evidencia a média das rendas mensais disponíveis com assistência social nos países da Europa do Sul, com destaque para os gastos sócio-assistenciais efetuados pela Itália (país reconhecido pela implementação de programas de assistência social), em relação aos demais países mediterrâneos.

Tabela 10 Europa do Sul – rendas mensais disponíveis de famílias com assistência social, 1992

País	Idade de solteiro 35	Idade do casal 35	Casal + 1 filho com idade de 7 anos	Solteiro + 1 filho com idade de 7 anos	Idade de solteiro 68
Grécia	48	48	52	60	60
Itália	(388)	(705)	(833)	(666)	388
Portugal	251	251	270	270	124
Espanha	312	358	417	377	208
Media CE 12	368	531	627	524	378

Fonte: Ian Gough (1997).

A tabela 11 (Gough, 1997) demonstra o gasto social total de cada país europeu (em relação ao PIB nacional), com destaque para a Suécia e a Dinamarca, países que sempre investiram na função do Estado como instância organizadora e reguladora de políticas públicas de bem-estar social.

Tabela 11 Gasto social total em porcentagem do PIB-1992

Dinamarca	31,4
Grécia	19,3
Espanha	22,5
França	29,2
Itália	25,6
Portugal	17,6
Reino Unido	27,2
UE-12	27,1
Suécia	37,6 *
Suíça	18,1 **

Notas: \* 1991, \*\* 1990

Fonte: (GOUGH, 1997)

Tudo isso acontece em um contexto em que a *nova pobreza* cria novos riscos e inseguranças sociais (ROOM, *apud* GOUGH, 1997). Um outro aspecto a destacar, já

caracterizado como tendência atual, é que a seguridade pública está transformando-se em seguro privado, revelando a ausência de uma cultura de direitos, tanto na Europa do Sul, como no Brasil, como um traço do avanço da ofensiva neoliberal.

Atualmente, tanto em âmbito nacional (Brasil), como internacional (Europa), assiste-se ao desmoronamento e fragilização da cidadania social, especialmente onde a presença do Estado nunca foi decisiva. O aspecto mais grave não está na perda de seu protagonismo, mas no dismantelamento de direitos sociais já conquistados e na sua substituição pela sociedade sem que ela conte com autonomia e/ou prerrogativa legal e legítima para prover, como dever de cidadania, bens e serviços sociais. Ademais, o mercado não tem vocação social, e dada a diversidade de modelos de bem-estar e de sistemas de provisão social no próprio contexto europeu, percebe-se a inexistência de um marco regulatório, regional e/ou até mesmo nacional, no campo da assistência social, em que pesem os dispositivos legais presentes nas constituições desses países.

Portanto, os países da Europa do Sul, segundo Gough (1997), não são os únicos que carecem de um projeto de assistência social integrada, de um compromisso social público, ou de um sistema de seguridade social extenso, mas é neles que essa tradicional tendência se confirma ainda mais. Estudos como o de Gough (1997)<sup>55</sup> muito contribuem para o avanço da idéia sobre a necessidade de construção de uma rede de seguridade social pública básica no sul europeu e no Brasil, que extrapole as intervenções locais, a exemplo da experiência e da tradição dos países nórdicos (Noruega, Finlândia, Dinamarca, Suécia, Islândia), em relação à garantia de empregos e de provisão universal de bem-estar. O grande diferencial é que, nesses países, constata Gough (1997), existem marcos regulatórios nacionais. Já no Sul da Europa, Ferrera (*apud* GOUGH, 1997), identifica quatro fatores de caráter sócio-estrutural, somados aos político-institucionais, que explicam o atraso da assistência social, a saber: o nível de desenvolvimento sócio-econômico, as estruturas do espaço familiar, as características do mercado de trabalho, o fenômeno das migrações. Também as subvenções estatais a políticas assistenciais ainda são muito baixas nessa região.<sup>56</sup>

Em relação ao fenômeno das migrações na atualidade, o quadro inverteu-se nos países da Europa do Sul, que, de exportadores, passaram à condição de importadores de

---

<sup>55</sup> Gough (1997) analisa um aspecto socialmente relevante da política social na Europa do Sul, qual seja; a provisão de uma rede de seguridade e de renda nacional, através dos programas de assistência social.

<sup>56</sup> Para Gough (1997), nos países da Europa do Sul, em sua grande maioria, a porcentagem de gasto social público (financiamento) com a assistência social está abaixo da média do conjunto de países membros da União Européia.



população. Os movimentos migratórios têm gerado novas demandas (e novos desafios) às agências estatais públicas e/ou privadas/voluntárias. No entanto, argumenta Gough (1997, p. 422), a capacidade de articulação de petições para uma cobertura estatal sistemática é mínima, até porque, como já salientado, nesses países o Estado-nação sempre teve papel mínimo e muito restrito. Não há, portanto, mobilização política ampla (de baixo para cima) desses segmentos, capaz de alterar, para melhor, o grau de proteção social. O clientelismo tornou-se uma via alternativa que redefine e domina o atual sistema e bloqueia as possíveis reformas, além da inexistência de um marco legal, mais geral.<sup>57</sup> Por outro lado, “identificam-se algumas pressões provenientes da União Européia, em favor de uma melhora na provisão social, que vão se configurando como uma estratégia de combate à exclusão social” (GOUGH, 1997, p. 406). Sob a ofensiva neoliberal, até mesmo na Europa do Norte, cresce a insatisfação popular face à tendência estatal de reformular a rede oficial de seguridade social existente, à medida que os mercados de trabalho se distanciam do ideal assumido nos programas clássicos de seguridade social contributiva e redistributiva.

Por fim, Gough (1997) identifica três características político-institucionais comuns aos países da Europa do Sul que, a seu ver, podem explicar a ausência de uma rede de seguridade pública oficial e/ou de um regime institucionalizado de assistência social nessa região. São elas: a) a região herdou um regime de bem-estar conservador-corporativista, segundo enfoque de Esping-Andersen (1990); b) os direitos sociais não estão enraizados numa cultura política aberta e universalista, mas fechada e particularizada e, ainda, muito influenciada pela lógica do *familismo* e das relações *patrão-cliente*, como uma constante histórica; e, c) a terceira explicação está centrada nos antecedentes históricos não-institucionalizados e no desenvolvimento recente dos programas de renda mínima de inserção.

Percebe-se, com base na peculiaridade da assistência social da Europa do Sul, porque Moreno (2000, p. 67) fala das “*Europas de bem-estar*”, ao analisar “as *realidades culturais, institucionais e sócio-econômicas dos Estados de Bem-estar europeus*”, e porque existem várias tipologias de Estados de Bem-estar elaboradas por Wilenski e Lebraux (1965), Titmus (1974), e Korpi e Esping-Andersen (1984), visando diferenciar modelos distintos de política social.

---

<sup>57</sup> Na Espanha, os programas assistenciais diferem muito entre si. Até pouco tempo (1960), a *ajuda aos pobres* era de responsabilidade dos municípios e da Igreja. A partir de 1970, deu-se início à provisão de renda mínima. Atualmente, ainda há variações, até mesmo em relação às condições de acesso aos programas de renda e/ou de inserção (RMI)\_ salário mínimo. Em algumas comunidades autônomas (CCAA), não se exige o requisito de nacionalidade, já que os referidos programas são descentralizados.

Estudos fundamentados empiricamente (ver quadro 20, elaborado por MORENO, 2002) confirmam a dedução de Gough (1997) a respeito da necessidade de reformulação do sistema de seguridade social na Europa do Sul dada a ausência de uma rede de proteção universal e de um marco regulatório nacional. Como exemplo, faz-se necessário que o governo central (Estado) intervenha de forma mais direta nas CCAA com maiores recursos financeiros, padronizando mínimamente os requisitos exigidos aos beneficiários dos programas sociais. No período de 1998 a 2001, os indicadores sociais da Espanha referentes à renda *percapita* (16%, em 2001) e ao gasto social em relação ao PIB (20%, em 1999), revelam-se superiores quando comparados aos demais países do sul da Europa. Contudo, e inferiores, em relação aos indicadores da União Européia.

Diante desse quadro, constata-se também que, na Europa do Sul, o maior desafio colocado no campo da provisão social pública é o de estabelecer, oficialmente, um programa de renda mínima financiado pelo Estado, que esteja fundamentado numa cidadania social ampliada, que possibilite uma renda básica na perspectiva dos direitos sociais e que consolide um sistema nacional de seguridade social público e de provisão universal de bem-estar. Também o referido desafio consiste em ampliar e incrementar as ações do Estado nas demais políticas públicas, o que exigirá, sem dúvida, a criação de um marco regulatório nacional.

Essas medidas terão de levar em conta as mudanças recentes sofridas pelos regimes de bem-estar da Europa em geral, tal como procede Moreno (2004)<sup>58</sup> na análise sobre as características e os traços comuns desses regimes de bem-estar europeus. Em sua reflexão, Moreno (2004) sinaliza as tentativas neoliberais de reestruturação desses regimes pela União Européia (UE) que, em geral, são de restrições claras à cidadania social. Argumenta o autor que as respostas dos países europeus às propostas de contenção de gasto social (público) e/ou de modernização desses regimes de bem-estar estão condicionadas pelas características próprias de cada país, por diferentes configurações, pelos traços específicos e pelo nível de adesão de cada um deles às orientações neoliberais. Estar-se-ia, portanto, caminhando em direção à latinização dos modelos de bem-estar europeus? Decerto que não.

Moreno (2004) avalia que as propostas neoliberais constituem uma regressão das políticas institucionalizadas, tornando-as menos generosas, mas culturalmente

---

<sup>58</sup> Conferência de Luis Moreno no II Seminário Internacional de Política Social. Brasília: SER/UnB, em novembro de 2004.

latinas. Identifica como principais fatores de mudanças que alimentam a pressão neoliberal para restringir o papel do Estado: a) as condições sócio-demográficas desses países (baixa taxa de natalidade); b) o alto índice de desemprego; c) a recusa, pela classe média, do pagamento de impostos altos acompanhada de denúncia de ausência de serviços sociais compatíveis com a carga tributária cobrada; d) as estratégias neoliberais para expansão de seu ideário, com argumentos sobre a necessária remercantilização e privatização dos serviços sociais e sobre os efeitos perversos da *cultura da dependência* (idéia que coloca as próprias vítimas da pobreza como principais protagonistas de sua sub-cidadania); e) o novo discurso da direita favorável ao monetarismo, com redução do gasto social e dos financiamentos públicos, tendo em vista maior competitividade dos mercados privados, com ataques explícitos ao sistema público de pensões, com indicação sobre a necessidade de reformas e modificação dos *pactos de solidariedade estatal*; f) os discursos sobre a necessidade de novas lutas da direita europeia, promovendo a ruptura com *os pactos de nacionalidade (Estado-Nação)*, com claras propostas de mudanças de paradigmas econômicos (a exemplo da tese de que a doutrina keynesiana teve dimensão nacional e por isso não se universalizou).

Ainda sobre as estratégias políticas e econômicas neoliberais que se configuram como tendências gerais e reforçam o caráter não-institucionalizado da assistência no modelo latino da Europa do sul e do Brasil, Moreno (2004) destaca como questão central, e como novos traços, aspectos sociais que, a seu ver, são resultantes de um processo em curso, denominado *economia pós-industrial*, que não mais reconhece o trabalho como campo simbólico e como categoria fundante das relações sociais e econômicas. Ele se refere a esses aspectos como: a) expansão de serviços privados lucrativos; b) incremento do número de pessoas dependentes desses serviços (por exemplo, pensionistas); c) mudanças no mercado de trabalho, com maior participação feminina; d) aumento significativo da exclusão social (redução dos postos de trabalho para trabalhadores de menor nível de qualificação profissional; e) incremento do termo flexibilização, em substituição ao de seguridade social (segurança e proteção social públicas); e f) estímulo e transferência de responsabilidades do Estado pela provisão social às famílias e, em particular, às mulheres como cuidadoras sociais.

Diante desse quadro geral, de clara regressão das políticas de bem-estar, o referido autor aponta algumas alternativas possíveis, especialmente para os países da Europa do Sul: a) estímulo às políticas de igualdade de gênero nos mercados de

trabalho; b) criação de estratégias com vista a equilibrar o trabalho remunerado no espaço familiar entre seus membros, retirando o foco e a sobrecarga da figura da *supermujer*<sup>59</sup>; c) garantia de cursos de capacitação e de formação continuada para emprego estável; d) fortalecimento das redes (ou malhas) de seguridade social, garantindo cobertura de apoio público para situações de vulnerabilidade social (invalidez, doenças, aposentadorias, incapacidades). Ressalta, contudo, que os governos neoliberais europeus não estão dispostos a se sacrificar em favor de um maior incremento de gasto social público em relação ao PIB nacional, muito menos em prol de uma maior cobertura social, com o fortalecimento das redes de seguridade social.

Sem dúvida, a identificação e a relação que vêm sendo estabelecida entre paradigmas de proteção social *latino-europeu* e brasileiro com os regimes conservadores ou corporativos europeus revela aspectos que podem ser compartilhados, tais como: o eixo político que garante hierarquias e *status*, a prevalência da lógica trabalhista, na qual a família e, nela, a mulher exerce o papel de provedora de bem-estar social, informal e voluntário, ao passo que os homens mantêm a função de provedores, mediante emprego no mercado formal.

Entretanto, o paradigma de proteção social brasileiro distingue-se do europeu, por seu caráter mais excludente, tendo em vista o baixo potencial redistributivo das políticas sociais brasileiras, especialmente da saúde, assistência social, previdência e

---

<sup>59</sup> Por *supermujer*, Moreno (2003, p. 5.) refere-se “a um tipo de mulher mediterrânea (com idade entre 40 e 59 anos), que tem sido capaz de conciliar seu trabalho não remunerado no lar (*hogar*), com suas cada vez maiores e mais exigentes atividades profissionais no mercado de trabalho formal”. A seu ver, estas *supermujeres* constituem-se no mais eficaz “amortecedor social” na Europa Meridional (do Sul), contra a ofensiva neoliberal dos anos 1980 e 1990, à medida que as atividades extras, desenvolvidas por elas, têm sido cruciais tanto para manter a coesão social das sociedades mediterrâneas, como para um maior crescimento econômico. Como dado ilustrativo, Moreno (2003, p. 5), informa que no período 1975-1995, todos os países mediterrâneos dobraram os percentuais do crescimento do gasto público em relação aos demais países da União Européia (EU), alcançando os seguintes pontos percentuais respectivamente: Espanha (13,1%); Grécia (15,1%); Itália (11,3%) e Portugal (10,2%). Essas taxas contrastam com a média de 5,3 pontos percentuais em toda a EU, no mesmo período.

No contexto do recente processo de  *europeização*, a dupla jornada da *supermujer* manifesta-se como um *orgulho cultural* por esses países de perfil conservador. O papel ambivalente (de contínuas mudanças de jornada de trabalho) da mulher mediterrânea, reflete atitudes de um *familismo ambivalente* (SARACENO, 1995, *apud* MORENO, 2003).

Por *familismo ambivalente*, entende-se a difícil conciliação entre prioridades profissionais e afetivo-familiares (dupla jornada). As duas dimensões correspondem a um universo de valores que se apresentam em aparente dicotomia, que as *supermujeres* meridionais têm conseguido combinar não sem grande esforço, sendo capazes de completar jornadas intermináveis de trabalho durante grande parte de suas vidas. A ausência do trabalho doméstico compartilhado pelos outros membros da família tem implicado em maiores sacrifícios e longas horas de exigente dedicação da mulher dentro e fora de casa. É indiscutível que, dadas as características do nexos *família, trabalho e bem-estar*, a posição das mulheres nos países da Europa do Sul tornou-se mais complexa nas últimas décadas, com o incremento de todo tipo de responsabilidades profissionais e familiares, com o agravante de que, na estrutura social familiar na Europa do Sul, compete à mulher cumprir funções reprodutivas e as conciliar com o trabalho doméstico, não-remunerado.

educação. Esta característica impediu, ao longo do tempo, a criação e, conseqüentemente, a expansão da cobertura de uma proteção social pública e de qualidade, reforçando a tradicional distribuição desigual de renda e alto grau de concentração de renda e de poder. Os altos índices de subemprego, o descaso com as ações de saúde preventiva, além do acentuado grau de mercantilização da política de saúde e de educação e do caráter assistencialista e compensatório da assistência social confirmam essa cultura política brasileira. Confirmando as incompletudes históricas e os contrastes sociais, a distribuição de renda no Brasil, nunca se deu em bases igualitárias e redistributivas, o que aprofundou o fosso entre ricos e pobres.

No caso específico dos países da Europa do Sul e tomando como referência as diferentes tipologias de modelos de bem-estar excludente, bem como estratégias de distribuição de bem-estar nessa região, a literatura específica identifica estruturas diferenciadas, tais como pública, familiar/informal, privada, plural ou mista. Como característica comum em relação ao perfil familiar e assistencialista da região Sul da Europa, indicadores sociais revelam um modelo de proteção social *limitado* à assistência social informal, voluntária, comercial e/ou mercantil. No caso particular da proteção social no Brasil, há que se destacar, em relação aos gastos sociais e à distribuição de bem-estar, a identificação, até os anos 1980, de reduzidos níveis de gasto social e uma grande heterogeneidade étnico-cultural, baixa cobertura de seguro social e, ainda, a prevalência de um modelo econômico agro-exportador e de uma cultura política clientelista e fisiologista e populista. Além disso, é consensual em diferentes estudos sobre a política social brasileira que ela foi mais efetiva nos períodos de ditadura do que de democracia. Como funcionava como instrumento de legitimação do regime de exceção cerceador de direitos individuais (civis e políticos), ela não fazia parte do estatuto da cidadania.

Tudo isso contribuiu para o desenvolvimento de um sistema de bem-estar como direito social ainda mais tardio do que na Europa do Sul. Como marca do seu caráter conservador destaca-se, ainda, a estreita vinculação da proteção social brasileira ao mercado formal de trabalho, haja vista o modelo corporativo adotado pelo regime ditatorial, particularmente nos anos 1930-1945, durante o governo de Getúlio Vargas, muito assemelhado ao modelo contratualista de seguro social de Otto Von Bismarck (Alemanha). Ressalta-se também, no regime brasileiro, a acentuada diversidade e heterogeneidade territorial (local e regional) e de desenvolvimento sócio-econômico. Essa diversidade, somada à grande dimensão geográfica brasileira contribuiu para a

consolidação de uma cultura política que combinou patrimonialismo, clientelismo e corporativismo. Essa é a razão das primeiras experiências isoladas de proteção social, no Brasil,<sup>60</sup> pouco se universalizarem, em que pesem suas semelhanças com os regimes conservadores europeus, especialmente com os da Europa do Sul.

Diferentemente desses países, o panorama social brasileiro sempre revelou assustadores índices, ultrapassando 30% da população em situação de pobreza, conforme demonstra a tabela 11, elaborada por Jannuzzi (2001), sobre indicadores sociais da maior importância de países como Nigéria, México, Suécia, EUA, quando comparados aos indicadores do Brasil, em pleno século XX.

Tabela 12 Indicadores sociais de vários países ao final do século XX

Indicador Social	Nigéria	Brasil	México	Suécia	EUA
Taxa de crescimento demográfico (%aa)	2,5	1,3	1,6	0,2	0,9
Proporção de 65 + anos (%)	3,0	4,9	4,5	17,4	12,5
Taxa de mortalidade infantil (p/mil)	112	36	28	4	7
Esperança de vida ao nascer	50,1	67,0	72,3	78,7	76,8
Crianças nascidas com déficit de peso (%)	16	8	7	5	7
Taxa de analfabetismo (%)	38,9	15,5	9,2	< 1,0	< 1,0
Taxa de escolarização primária (%)	93,0	97,1	99,9	99,9	99,9
Taxa de escolarização secundária (%)	29,5	65,4	66,1	99,9	96,3
Gasto educação + saúde (% PIB)	0,9	6,5	7,7	15,5	11,9
Taxa de participação masculina (%)	86,2	84,1	81,7	71,4	70,1
Taxa de participação feminina (%)	48,0	44,0	38,4	62,9	58,2
Taxa de desemprego (%)	–	7,8	3,0	8,2	4,6
Percentual de pobres (linha Bco Mundial)	70,2	5,1	17,9	–	–
Percentual de pobres (linha oficial) (%)	43,0	17,4	10,1	4,6	14,1
Índice de Gini – renda individual	0,45	0,59	0,50	0,25	0,40
Apropriação de renda 20% + pobres (%)	4,4	2,5	3,6	9,6	5,2
IDH (Índice de Desenvolvimento Humano)	0,430	0,747	0,784	0,926	0,929
PIB <i>per capita</i> (dólar PPC)	795	6.625	7.704	20.659	29.605

Fonte: Januzzi, 2001, p. 126\_ Anuários e Banco de dados do PNUD, UNESCO, OIT, UNICEF, UNFPA e Banco Mundial.

Nota: Segundo o autor, os indicadores não são necessariamente comparáveis. Obs: seleção feita pela própria autora de alguns indicadores sociais relacionados pelo autor.

Januzzi (2001) contribui para as análises sobre as funções das políticas sociais ao apresentar dados referentes aos estágios de transição demográfica que demandam políticas sociais eficazes, ao explicitar as principais carências e necessidades básicas que

<sup>60</sup> No Brasil, a primeira lei reguladora das relações sociais vinculada à proteção social ocorreu em 1919 – Lei de Acidentes de Trabalho – e foi restrita a algumas categorias profissionais. De conformidade com a Lei Eloy Chaves (1924), foram criadas as Caixas de Aposentadoria e Pensão, inicialmente restritas aos ferroviários e, logo em seguida, estendidas a outras categorias (portuárias, estivadores, etc).

deverão ser atendidas por tais políticas, bem como, ao distinguir a linha da indigência (pobreza absoluta), da linha da pobreza (relativa), pois no Brasil, a pobreza se caracteriza por uma condição humana que impede qualquer possibilidade de autonomia, organização e de participação política e social dos setores empobrecidos nas instâncias decisórias tornando esses segmentos vulneráveis à cooptação por parte das elites (locais e regionais). Não se pode esquecer o caráter repressivo e autoritário dos regimes de exceção que prevaleceram no Brasil entre os anos 1937-1945 e entre 1964-1985.

O quadro 16 sobre os estágios da transição demográfica revela a importância da cobertura das políticas sociais em todos os ciclos vitais da existência humana.

Quadro 16 Estágios da transição demográfica e ênfase das políticas sociais

Estágio	Ênfase da Política Social
Pré-transicional Altas taxas de natalidade População muito jovem Baixa taxa de urbanização	Atendimento materno-infantil Educação básica e secundária Habitação/serviços urbanos Emprego
Transição iniciada Diminuição das taxas de natalidade Urbanização intensa População jovem	Atendimento materno-infantil Habitação/serviços urbanos Emprego Educação básica e secundária
Transição plena Desaceleração acentuada da taxa de natalidade Aumento da população em idade ativa Alta urbanização	Emprego Educação superior e secundária Saúde de adultos e materno-infantil Habitação
Transição completa Taxa de natalidade muito baixa Envelhecimento Elevada urbanização	Saúde de adultos e idosos Previdência social Assistência social Emprego

Fonte: Jannuzzi, 2001, p. 67.

Januzzi (2001), faz um estudo interessante sobre as polêmicas em relação à definição dos critérios normativos para definição dos índices de privação e dos níveis de carência. Ademais, entende a pobreza como um fenômeno estrutural de carências múltiplas. Para esta tese interessa sua análise sobre o indicador da linha de pobreza baseado em *princípio não-monetário*, ainda que seja considerado o mais sujeito a variações conjunturais, e também, por ser um *indicador complementar* que busca dimensionar o percentual de pessoas e famílias privadas de renda mínima indispensável à exigência de níveis de qualidade de bem-estar, como as que demandam programas de transferência de renda (a exemplo do Programa Bolsa Família\_PBF\_no Brasil e programas de inserção e/ou de renda mínima, de natureza similar na

Europa do Sul), que se materializam em políticas sociais dirigidas a grupos em situação de vulnerabilidade social, questão tematizada por esse estudo. Trata-se de indicadores baseados no estado de carências múltiplas ou de necessidades básicas insatisfeitas em diversas dimensões analíticas e que têm seu uso vinculado à formulação de políticas sociais, tais como: educação, saúde, habitação, emprego, e outras. O uso desses indicadores, ao atuar com base em um amplo campo de informações (Estados, municípios, etc), permite uma visão estrutural da questão, além de focalizar, com precisão, os parâmetros básicos da realidade social e os programas sociais necessários, redirecionando-os ao público-alvo em situação de carências insatisfeitas e/ou de pobreza, em seus múltiplos aspectos, seja absoluta (estado de privação mais elevado) ou relativa (com base na renda *per capita* em relação ao PIB nacional).

Nessa perspectiva, a proporção de pobres corresponde à parcela da população que não dispõe de produtos, rendimentos suficientes e, por conseguinte, de níveis adequados de bem-estar por absoluta falta de condições de acesso aos bens e serviços sociais públicos necessários para responder às suas carências que se resolveriam com políticas sociais públicas de caráter inclusivo, universalizador e redistributivo. Esse conjunto de carências e de necessidades básicas condicionam essas famílias a uma renda familiar *per capita* inferior ao custo de uma cesta básica, condição que as coloca na linha de indigência. Esse indicador tem sido muito utilizado por institutos de pesquisa como pelo Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). O PNUD propõe o índice de pobreza humana (IPH), para medir o grau de pobreza e de privação de meios e recursos básicos de sobrevivência humana, e assim dar maior visibilidade à questão da pobreza. Em países considerados em desenvolvimento, como o Brasil, e que apresentam padrões normativos de privação menos elevados em relação aos países desenvolvidos, o cálculo do IPH é feito com base da combinação entre os seguintes fatores: risco de mortalidade após os quarenta anos (privação de longevidade), taxa de analfabetismo e do indicador-síntese de índices de sobrevivência, acesso a serviços básicos de saúde, à água potável, e níveis de desnutrição. Segundo Januzzi (2001, p. 125), “a proposição do IPH representou um avanço teórico-conceitual importante para o PNUD no tratamento da questão do desenvolvimento social”.

O quadro 17 apresenta necessidades e estado de carências a serem atendidas, e confirma as necessidades básicas defendidas por Gough (2000), tais como saúde e autonomia, sem as quais a nenhum ser humano é possível viver com dignidade.



### Quadro 17 Necessidades e carências básicas a atender

Acesso a oportunidades de desenvolvimento educacional  
 Acesso a serviços de saúde  
 Acesso a oportunidades de trabalho regular  
 Acesso a rendimentos suficientes  
 Acesso à habitação satisfatória  
 Acesso a serviços urbanos

Fonte: Jannuzzi, 2001, p. 105.

No quadro 18, Jannuzzi (2001, p. 103) analisa a *linha de indigência* e a *linha de pobreza*, respectivamente, em relação ao custo de uma cesta básica de alimentos e ao custo de alguns produtos e serviços públicos considerados essenciais (despesas com alimentos, transporte, remédios, material escolar, vestuário, etc), cuja ausência de consumo produz efeito direto sobre os níveis de carência dos cidadãos. No Brasil, em geral, a cesta básica de alimentos é composta de trinta a cinquenta resumidos itens que fazem parte da dieta habitual da população, desde que atenda ao valor calórico diário *per capita* estabelecido pelo padrão normativo do país.

### Quadro 18 Linha de indigência e linha de pobreza

Linha de Indigência = custo de uma cesta de alimentos que perfaz os requerimentos de consumo individual ao longo de um mês

Linha de Pobreza = custo da cesta de alimentos da linha de indigência + custos de transporte coletivo, remédios, material escolar, aluguel, etc.

Fonte: Jannuzzi, 2001, p. 103.

Esses itens, selecionados em variedade e em quantidade de alimentos, tais como cereais, leguminosas, peixes, carnes, lactínios, e outros, indicam, de forma mais visível, o grau de severidade da pobreza e/ou da linha de indigência, isto é, “quão pobres são os pobres e qual a distância da renda média dos mesmos em relação às linhas normativas estabelecidas no país (hiato de pobreza)” (JANNUZZI, 2001, p. 103). No Brasil, o padrão normativo estabelecido para a alimentação diária dos brasileiros é de cerca de 2.300 calorias ao dia e o valor atual do salário mínimo (R\$ 380,00, em março de 2007) apresenta um poder de compra equivalente à aquisição de duas cestas básicas, sem, contudo, atender às exigências de parcela significativa da população brasileira na superação de suas necessidades básicas. Os indicadores sociais do país confirmam essa linha de pobreza e esse nível de insuficiência de renda.

Vale destacar a análise de Pereira (2000), em que se ressalta o estudo das Comissões de Salário Mínimo, instituídas pela Lei nº 185, de 14 de janeiro de 1936, regulamentada pelo Decreto-Lei número 399, de 30 de abril de 1938, para desenvolver pesquisas sobre as *necessidades normais* do trabalhador brasileiro. Desses estudos, resultou o seguinte conceito de *salário mínimo*: “é a remuneração mínima devida a todo trabalhador adulto, sem distinção de sexo, por dia normal de serviço e capaz de satisfazer, em determinada época, na região do país, as suas necessidades normais de alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte” (In: RETRATO DO BRASIL, 1984, *apud* PEREIRA, 2000, p. 131).

Apesar de parecer uma medida avançada, tal conceito continha restrições às necessidades individuais e sociais do trabalhador, como educação e lazer, além de não incluir sua família. À época, tomou-se como referência, para definição do salário mínimo, o *modus vivendi* de segmentos de trabalhadores que apresentavam os níveis salariais mais baixos do país. Considerando como referência os valores atuais do salário mínimo brasileiro, após mais de cinco décadas (R\$ 380,00, em 2007), os mesmos critérios e parâmetros utilizados, confirmam o baixo padrão normativo historicamente estabelecido pelos governos brasileiros, ao definir o valor do salário mínimo nacional. Diante de tais constatações, fica clara a histórica ausência no Brasil de uma cultura de direitos e a prevalência na concepção e na ação de seus governantes, do princípio restritivo e residual de clara orientação *liberal (liberalismo clássico)*, segundo o qual, no campo da proteção social pública (quando esta ocorre), a referida proteção tem que ser mínima para não competir com o pior salário.

Observa-se no Brasil, a superposição da economia sobre o social, a herança de uma cultura política autoritária com grande concentração de poder no governo central, excluindo os trabalhadores das organizações e estruturas de representação e do controle das instituições sociais, internacionalizando a economia brasileira e liberando a entrada de capitais e financiamentos internacionais.

## CAPÍTULO VII

# **PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL E DE RENDA MINIMA DE INSERÇÃO (RMI) NA EUROPA DO SUL: UMA ESTRATÉGIA ASSISTENCIAL DE CUNHO NEOLIBERAL**

### **7.1 Concepção e distinções teórico-conceituais**

O debate sobre a vinculação dos mínimos sociais à idéia de cobertura dos níveis de subsistência, tem sua origem no início do capitalismo. A instituição de uma política de ingresso de mínimos sociais para atender às necessidades dos segmentos mais pobres nas sociedades capitalistas ocidentais, não é nova. O debate contemporâneo sobre o tema enfatiza aspectos teóricos, econômicos e políticos e apresenta uma diversidade de concepções, posições político-ideológicas, bem como propostas alternativas de inserção social, que estão longe de se caracterizarem como consensuais. As experiências de renda mínima sempre se fundamentaram no princípio da *subsidiariedade* (a proteção social pública tem que ser *mínima* para não competir com o pior salário), e em uma concepção de pobreza absoluta, restrita a uma abordagem de *ajuda social* de cunho religioso, caritativo e assistencialista (a exemplo das Leis dos Pobres, na Inglaterra, no século XVI). Com o agravamento e complexidade do quadro social, mediante o surgimento de fenômenos excludentes próprios do capitalismo, tais como o recrudescimento do desemprego, o aumento da pobreza e do quadro de desigualdades sociais, os crescentes contrastes culturais, sociais e econômicos, as experiências ancoradas na idéia de um *aporte mínimo social* (sistema de renda mínima de subsistência) ganharam destaque e foram sendo institucionalizadas, mediante a concepção de bens e serviços sociais públicos, muito embora o acesso a esses bens e serviços sempre esteve condicionado à idéia de contrato social e/ou de inserção ao trabalho. Com as mudanças sócio-históricas ocorridas no mundo capitalista contemporâneo, iniciou-se o debate sobre as diferentes formas de inserção social e ao mundo do trabalho, com condicionalidades.

No cenário atual, com base nos princípios do *ideário liberal* (na atualidade, *ideário neoliberal*), a proteção social pública nos dias atuais também tem que ser *mínima*

para não competir com o pior salário. Ou seja, o princípio da *subsidiariedade* como estratégia neoliberal de restrição à cidadania social e a um padrão digno de vida, continua atualíssimo. Há várias formas neoliberais de garantir proteção social. Entre estas, uma que se tornou generalizada é a transferência de renda, já abordada no capítulo anterior. Entretanto, apesar de sua generalização, há uma variedade de recursos e meios para se efetivar a provisão dos mínimos sociais de inserção aos cidadãos que não podem obtê-los por seu próprio esforço. Essas formas e meios de provisão variam de país para país. Quando referidos a padrões básicos de proteção social, trata-se de uma forma peculiar de construir uma *rede de proteção social* (e não, uma seguridade social pública e universal), oferecendo um suporte material aos pobres e excluídos (do processo produtivo) para que se sintam integrantes dos círculos (ou relações) sociais na vida cotidiana. Necessário se faz, portanto, qualificar conceitualmente essas distintas formas de provisão social mínima.

a) ***Renda mínima garantida (RMG) ou renda mínima de inserção (RMI)***

A *Renda Mínima de Inserção (RMI) ou Renda Mínima Garantida (RMG)* é um conceito utilizado pelos países da Europa do Sul. Refere-se a um subsídio ou prestação econômica, com caráter regular, sujeito as condicionalidades (cumprimento de certas condições). Segundo Moreno (2003, p. 6), “su cuantia monetaria refleja, de una parte, el nivel de generosidad y solidaridad de la ciudadanía a fin de combatir situaciones de pobreza y, de otra, las reales posibilidades de que el beneficiario pueda superar con holgura su estado de precariedad y abandonar, en su caso, su estado de exclusión”. Como diferenciação substantiva, renda mínima garantida ou renda mínima de inserção (RMI) não têm o mesmo significado que a renda básica (RB), uma vez que guardam distinções. A renda mínima garantida (ou de inserção social – RMI), se traduz na garantia de acesso ao mínimo vital (até que o cidadão possa fazê-lo sem necessidade do Estado). Por princípio, privilegia a inserção social como mecanismo para combater a exclusão social. As primeiras RMIs foram concebidas como uma política de reinserção social e profissional e medida assistencial, até porque, mesmo nas sociedades capitalistas, a lógica de obtenção de renda sempre esteve vinculada apenas a uma atividade produtiva. Daí a exigência, nessas sociedades, do estabelecimento de condicionalidades, ou contrapartidas, vinculando, indiretamente, essa medida assistencial e esse dispositivo ao trabalho.

Contudo, sob a ingerência neoliberal, a *renda mínima* é entendida como uma ajuda ínfima, residual e focalizada na pobreza extrema. A questão que se coloca a partir

dessa constatação, é se o padrão de renda mínima (garantida ou de inserção social) contemporâneo, liberta ou não o pobre da pobreza. E mais: qual a sua relação de correspondência com os direitos sociais assegurados por políticas públicas.

No período após a Segunda Guerra Mundial atribuiu-se ao termo renda mínima (garantida e/ou de inserção) a idéia de integração ao mercado de trabalho (acesso a um trabalho estável) dos cidadãos excluídos desse mercado, aos quais era oferecido um suporte material na forma de prestação econômica; ou seja, uma transferência monetária do Estado para os indivíduos e famílias, objetivando garantir sua subsistência como direito de cidadania social. Nesse sentido, as RMIs sempre buscaram combinar alocação financeira com inserção social e profissional, sem descuidar da autonomia dos usuários como cidadãos.

Castel (1989) considerou o dispositivo de renda mínima como um esforço do Estado Social keynesiano/beveridgiano de dar respostas às novas formas de insegurança e de precariedade, às quais as políticas sociais precedentes não foram capazes de responder. Entretanto, ao analisar o futuro do sistema de proteção social contemporâneo, afirma que “uma brecha se abriu na intersecção da assistência e dos seguros sociais” (1989, p. 53), prevalecendo estes últimos em detrimento da contribuição para a cidadania da primeira. Ainda sobre a análise e projeções feitas por Castel (*apud* BOSCHETTI, 1997, p. 39), os programas de renda mínima (RMI) poderiam, a seu ver, “ser a legitimidade da remuneração de um tipo de atividade que não corresponde necessariamente a um trabalho”. Com base nessa perspectiva, uma outra questão que se apresenta no debate sobre a RMI é: ela poderá evoluir na direção da dissociação entre renda e trabalho, afirmando-se como direito sem condições? (BOSCHETTI, 1997, p. 36). Em outras palavras, em tempos de ingerência neoliberal, como fica a relação da assistência social com a cidadania? Em que pesem as contradições que permeiam o debate sobre as RMIs, nesta tese entende-se que, em princípio, não há oposição entre os binômios: trabalho e assistência social, o que implica reconhecer o direito a um rendimento mínimo condigno. O que preocupa é a desvalorização atual dos direitos sociais perante os direitos individuais o que configura uma restrição da cidadania que se pretendia ampliar também com a contribuição da assistência social com seu reconhecimento como política pública.

#### b) ***Renda básica (Rb)***

Diferindo da renda mínima a *Renda Básica (RB)* é entendida como um rendimento suficiente (capaz de garantir vida digna), incondicional (independente de outras

rendas), individual e universal (para todos), proporcionada sem gerar constrangimentos, por estar vinculada à liberdade positiva, à justiça social redistributiva e aos direitos de cidadania. Não se trata, portanto, de um subsídio governamental vinculado a uma atividade laboral obrigatória (workfare). Desde os anos 1980, há um debate nos países industrializados em defesa da renda básica para todos, até mesmo como alternativa aos modelos de proteção social existentes, sendo vinculada ao estatuto da cidadania. Trata-se, portanto, a renda básica, de um mecanismo de redistribuição regular de recursos financeiros para satisfazer necessidades sociais básicas, sem qualquer exigência de contrapartida, portanto, como direito.

Constitui, sem dúvida, uma medida polêmica que agrupa distintas posições a favor e/ou contra. Muitos defensores da RB passaram a justificá-la e a explicá-la como resultante da perda da centralidade do trabalho assalariado nas sociedades pós-industriais.

Para Draibe (1993), com o surgimento da proposta de renda básica houve um deslocamento e uma mudança da concepção de justiça social e do ideário de uma justiça comutativa (a cada um de acordo com sua contribuição), para a concepção e o ideário de uma justiça redistributiva (a cada um o direito de participar da riqueza produzida, independente do qual tenha sido a contribuição). Sobre essa questão, Gough (2003), faz um alerta *a los partidarios del ingreso básico...* no sentido de que não desconsiderem a existência de alternativas que são fiscais e politicamente factíveis, inclusive à luz da liberdade positiva no trato dessa questão.

Por fim, os estudiosos e defensores da renda básica propõem que esta seja financiada por via fiscal (impostos) e que não esteja sujeita a outra condição que a da cidadania, independe de outras possíveis fontes de renda e/ou de trabalho (VAN PARIJS, *apud* MORENO, 2003). Ainda segundo Moreno (2003, p. 6), “con la puesta en vigor de tal renta se produciría una desmercantilización plena, ya que la percepción del subsidio sería independiente de la actividad laboral remunerada o no remunerada”.

## **7.2 Programas de renda mínima nos países da Europa do Sul: particularidades e primeiras experiências: França (1988); Espanha (1988-1992); Portugal (1997); Itália (1998) e Grécia.**

Ao final dos anos 1990, os programas de renda mínima converteram-se, nos países europeus, e especialmente na região da Europa do Sul, no emblema das mudanças

(*policy shift*) e da *nova geração* de políticas sociais. A implementação desses Programas, o perfil da assistência social e as primeiras experiências de provisão mínima vivenciadas por esses países, caracterizam-se como processos que, dentre outros, revelam semelhanças e diferenças em relação ao desenho das políticas sociais de combate à pobreza, aos objetivos formulados, à ênfase dada à família (familismo), aos caminhos adotados e às configurações institucionais. Trata-se de um perfil de Regime de Bem-estar cujas raízes estiveram fincadas na ocupação formal (assalariados) mediante políticas sociais contributivas, no princípio da seguridade social pública e universal e no apoio da família extensa.

As motivações surgiram a partir de mudanças políticas significativas ocorridas nos sistemas de proteção social europeus até então desenvolvidos, acrescidas do surgimento de novas tendências regionais e locais. Desapareceram hábitos e normas nos quais se sustentavam a relação ocupacional dos assalariados e a relação familiar das pessoas dependentes (crianças, idosos e portadores de necessidades especiais), nos sistemas tradicionais de proteção social. Multiplicaram-se nesses países novas carreiras profissionais e foram introduzidas novas formas de organização familiar. Essas mudanças transformaram-se em condicionantes para a reavaliação das redes de proteção social existentes, bem como das políticas adotadas, na perspectiva de criação de novas ações estratégicas nessa área. (SARACENO, 2003).

As RMIs, como estratégia neoliberal de política social de combate à pobreza e à exclusão social, não podem ser substituídas pelos serviços e/ou ações sócio-assistenciais garantidos por políticas de caráter universalista, fundadas na concepção de direitos sociais e de assistência social como política de seguridade social pública. Convém lembrar que para os neoliberais, é o mercado, e não o Estado, o espaço da racionalização da proteção social e, portanto, de resolução dos problemas e das dificuldades econômicas e sociais apresentadas pelos cidadãos. Nessa perspectiva, os serviços sociais deverão seguir a disciplina do mercado e do jogo da livre concorrência, e não critérios públicos e universais.

Com base na perspectiva monetarista e no princípio da *subsidiaridade* (*subsídio decrescente*), os neoliberais propõem o *imposto de renda negativo e/ou o imposto negativo sobre a renda (INR)* com o argumento de estimular o indivíduo ao trabalho e de eliminar a pobreza com pouco custo administrativo e financeiro, mediante a substituição de todos os programas assistenciais públicos. O INR é aplicado mediante uma técnica fiscal em que se garante recursos mínimos de subsistência na forma de subsídios aos cidadãos que não dispõem de nenhuma renda. Esse imposto (INR) prevê o pagamento de

um subsídio estatal cujo valor é fixado abaixo de um determinado limite de renda mínima, previamente declarado. Esse subsídio estatal vai decrescendo à medida que se elevam as rendas do indivíduo e vai se invertendo até se converter em pagamento correspondente ao imposto sobre a renda bruta do cidadão. Essa é a interpretação neoliberal de renda mínima que não rompe com a lógica e os interesses do mercado. Dito em outros termos, ao Estado (neoliberal) compete oferecer ao cidadão pobre (em situação de pobreza extrema), uma porcentagem diferenciada entre *a renda mínima estabelecida* e a *renda percebida por ele* (subsídio), para dispor de um fundo especial para transferência monetária a todos os cidadãos e, assim, ampliar sua capacidade de consumo. Nessa perspectiva, trata-se, as RMI, de uma prestação econômico-financeira assistencial de caráter diferencial e subsidiário, ou seja, um subsídio baseado em uma perspectiva compensatória, emergencial e precária, e em uma modalidade de cobertura social (mediante o repasse de ingressos mínimos), de caráter indenizatório.

No limite, as RMI objetivam amenizar as condições de subsistência dos cidadãos no enfrentamento de situações de risco pessoal e social, tornando suas vidas mais suportáveis e menos conflitivas. Portanto, são ações politicamente necessárias, mas insuficientes no trato da questão social. Ademais, o fato de os programas de renda mínima e/ou de transferência de renda se configurarem como uma estratégia política de combate à pobreza e de estarem vinculados à área da assistência social pública como uma ação complementar e/ou suplementar, não os legitima como programas autônomos e substitutos das políticas públicas, nem de serviços assistenciais, sob o risco de reproduzirem a precarização das condições de vida, tornando-se armadilhas da pobreza. Falta-lhes a configuração inclusiva, emancipatória e universalizadora para que, de fato, cumpram a função de promover a efetiva afirmação e garantia dos padrões básicos de cidadania, e, assim, não se tornem mecanismos reprodutores dos efeitos excludentes de uma sub-cidadania.

As ambigüidades e limitações apresentadas por esses programas são encontradas em seu próprio formato, em seus conteúdos, em suas práticas efetivas e, em especial, na ausência de articulação com políticas públicas de caráter universalizador, a exemplo das políticas públicas de emprego, educação e saúde. Ademais, dependem da vontade política dos governantes e da benevolência dos órgãos públicos à medida que são programas sustentados por instituições vinculadas ao sistema de proteção social pública. Daí seu uso político, clientelista e personalista.



A questão central que evidencia sua insuficiência está, sobretudo, em não se fazerem acompanhar de uma política eficaz de redistribuição de renda. Daí a afirmação de que as RMIs não conferem *status* de cidadania social aos seus beneficiários e nem garantem padrões básicos de cidadania, pelo fato de reconhecerem apenas o direito de inserção social e/ou ao trabalho, a ser estabelecido com base na polêmica lógica da contrapartida. Dito em outros termos, o acesso ao benefício e/ou ao recebimento da prestação econômica está sempre condicionado ao requisito da inserção, que por sua vez, torna-se um elemento restritivo à cidadania desses segmentos.

Interessa à presente tese, a identificação das novas tendências, das marcas político-institucionais, das questões pendentes e suas implicações para o futuro das políticas sociais, especialmente da assistência social sob o impacto e pressões do pluralismo de bem-estar, de orientação neoliberal, que preconiza a flexibilização dos direitos de cidadania, sob o argumento da eficiência econômica. Portanto, as trajetórias de tais políticas de renda mínima, em suas particularidades, no contexto dos cinco países da Europa do Sul, constituem o objeto da análise que segue.

### **7.3 A experiência pioneira da França: o debate sobre a inserção profissional**

O êxito da França com a introdução da renda mínima de inserção (*revenue minimum d'insertion (RMI)*), em 1988, desencadeou a adoção de programas similares pelos países da Europa do Sul. O mesmo ocorreu no País Vasco, na Espanha, em 1988, com a introdução do Plan de Lucha contra a Pobreza, o qual serviu de estímulo e referência para os demais programas de renda mínima de inserção, implementados em quase todas as Comunidades Autônomas espanholas (ARRIBA, *apud* MORENO, 2000). Em 1996, um programa piloto foi implementado em Portugal, o qual passou a ser efetivado em 1997. A Itália implantou um programa experimental em diversas municípios no período de 1998 a 2002. Apenas a Grécia continua sendo o único país dessa Região sem um programa de renda mínima, muito embora tenha ganhado relevância neste país o debate público sobre a necessidade de revisão e do fortalecimento da malha de Seguridade Social.

A França se destacou na Europa do Sul por seu pioneirismo na implementação do primeiro Programa de Renda Mínima de Inserção (*Revenue Minimum d'Insertion- RMI*), em dezembro de 1988. Desde sua origem, o RMI francês

apresentou uma perspectiva inovadora mediante a garantia de um duplo direito, ou seja, o direito a uma renda mínima e o direito à inserção de seus beneficiários ao mundo do trabalho e ao da sociedade. A proposta francesa contrapôs-se à idéia unicamente econômica da pobreza, reconhecendo-a como um fenômeno multidimensional. A assistência social francesa é prestada aos segmentos pauperizados, está vinculada à idéia de seguro social, e é entendida como um direito universal. O RMI francês garante aos seus beneficiários o direito a uma renda mínima mensal, à assistência médica, ao auxílio moradia e ao direito a medidas de inserção social e profissional. Tal iniciativa provocou vários debates sobre o conteúdo e o significado dessa *nova* modalidade de política social de combate à pobreza.

A característica básica do RMI francês é privilegiar a inserção social como dimensão para combater a exclusão social. Nesse sentido, caracteriza-se como um amplo programa de renda mínima destinado, seletivamente, à população considerada pobre (BOSCHETTI, 1997). Foi concebido como uma política de (re)inserção social e profissional, além de uma medida de alívio da pobreza.

A relação entre trabalho, assistência e renda mínima, surge no contexto desse debate, nos anos 1980, como um objeto privilegiado de análise, para se pensar o futuro dos sistemas de proteção social dos países capitalistas desenvolvidos, até mesmo porque a base dos sistemas de proteção social nesses países é a relação entre assistência e seguros sociais - uma idéia (de seguros sociais) que poderá romper com a lógica da dependência e da incapacidade, como critérios de acesso à proteção social.

No entanto, o sistema de proteção social francês, entendido como articulação entre os binômios; Estado Providência e seguridade social, seguro e assistência social, também não forneceu resposta satisfatória à questão da pobreza. A idéia de seguros prevaleceu em contextos em que o desemprego era residual e o salário estável. A partir dos anos 1980, com o aumento do desemprego e o crescimento da precariedade das relações de trabalho, foram desvendadas novas expressões da pobreza como fenômeno estrutural, que não eram cobertas pelo binômio assistência e seguros sociais. O RMI francês caracterizou-se como uma tentativa de corrigir um desequilíbrio produzido pela modernização tecnológica, representado pela existência de cidadãos aptos para o trabalho, mas não inseridos no processo produtivo. Nesta perspectiva, o RMI significaria uma extensão do direito à assistência aos cidadãos pobres, aptos para o trabalho, mas que estavam excluídos da assistência social e do seguro social, pela condição de não acesso ao trabalho estável e formal.

Em 1989, o governo francês criou o dispositivo denominado *inserção social e profissional* como contrapartida à alocação financeira e como negação da idéia de prestação de assistência de caráter suplementar, ainda que, com definição de normas e exigências contraditórias, com o objetivo de impedir a acomodação do beneficiário. Havia uma grande preocupação dos parlamentares franceses com a concessão de uma renda mínima sem condicionalidades ou contrapartidas. Assim, a Lei do RMI, ao vincular o acesso ao direito social à cidadania salarial, introduziu o dever da sociedade de se engajar na busca de um emprego para os beneficiários, por meio da conhecida *política de ativação* voltada para a inserção dos excluídos no mercado de trabalho.

Analistas reconhecem as dificuldades em manter um salário e uma proteção social vinculados a um salário estável. A questão central, desencadeada pela experiência da França, centrou-se na possibilidade de o RMI instituir uma nova ordem social, baseada na ruptura entre o econômico e o social (BOSCHETTI, 1997). Mesmo tratando-se de uma sociedade que reforça a inserção profissional como possibilidade de acesso a um trabalho estável, como o melhor caminho para uma integração social, a questão é, se, na conjuntura atual, ainda é possível pensar em termos de políticas de pleno emprego e idealizar um sistema de proteção social nos padrões do segundo pós-guerra. Diante dessa questão, a experiência do RMI francês tanto pode significar o estabelecimento de uma nova ordem social, no sentido de transformar o modelo político de regulação social e a lógica precedente de proteção social, como se apresentar como indicador de que profundas mudanças estão ocorrendo na ordem capitalista mundial.

Para Milano (1998) e Euzéby (1991) (*apud* BOSCHETTI, 1997), o RMI é um componente evolutivo do sistema de proteção social que se inscreve na continuidade das políticas de luta contra a pobreza absoluta e relativa. Nesta ótica (*apud* BOSCHETTI, 1997), o RMI é um programa de renda mínima, de caráter complementar, que tem como referência básica a solidariedade social, o que o caracteriza como uma alocação compensatória generalizada que complementa a renda dos beneficiários, elevando-a a um patamar mínimo. Comparativamente o RMI francês se distingue dos de outros países, na medida em que, enquanto para estes países os RMI caracterizam-se como uma prestação de assistência social destinada à subsistência dos indivíduos, na França o programa de renda mínima de inserção se inscreve mais na perspectiva de luta contra a exclusão social, mediante a inserção profissional dos beneficiários (BOSCHETTI, 1997). Portanto, o que o distingue dos demais é a concepção de inserção que o norteia, tendo em vista o alcance de

uma autonomia social e profissional que somente se consolidaria com o trabalho. A particularidade dessa proposta reside, ainda, no fato de possibilitar uma participação direta do beneficiário mediante a assinatura de um termo de contrato ou convênio, em que este faz uma declaração explícita de comprometimento pessoal para com seu próprio processo de inserção social ou laboral. Uma distinção importante do RMI francês em relação ao espanhol, é que este estabelece a necessidade de um plano de ação personalizado de inserção social, denominado termo de contrato ou convênio (anterior ao recebimento da prestação), diferentemente da experiência francesa, que supõe um recebimento periódico, após a busca de medida para inserção (AGUILAR *et alii*, *apud* STEIN, 2005, p. 229).

Castel (*apud* BOSCHETTI, 1997, p. 37), para quem o RMI não pode ser interpretado simplesmente como um novo dispositivo setorial, o situa no campo das transformações da proteção social. Considera, assim, que o RMI francês representa um esforço de resposta às novas formas de insegurança e de precariedade, face às quais as políticas sociais precedentes não foram capazes de responder. Nesse sentido, o RMI não é nem uma extensão da assistência, nem a instituição de mais um seguro social. Revela, sobretudo, que a lógica assistência/seguros sociais, como base do sistema de proteção social público, está sofrendo um profundo processo de transformação, o que pode indicar uma inversão dessa lógica, com mudanças significativas nas relações do trabalho.

Esta concepção de Castel (*apud* BOSCHETTI, 1997, p. 39) deixa como reflexão a possibilidade de os programas de renda mínima virem a se constituir numa forma legítima de remuneração de um tipo de atividade que não corresponde, necessariamente, a remuneração do trabalho. No campo dos direitos, o RMI francês, ao romper com o complexo assistência/seguros sociais e com a lógica da relação entre renda e trabalho e propor uma inserção social, garante o acesso dos beneficiários aos direitos sociais, dos quais estavam excluídos. Indiscutivelmente, trata-se de uma proposta inovadora, se considerada num contexto capitalista de esgotamento do paradigma do trabalho, no campo das relações sociais e de ameaça de redução e/ou extinção dos direitos sociais.

Comparativamente, e como contraponto ao RMI francês, a perspectiva neoliberal (EUA), ao propor um subsídio estatal baseado em um patamar mínimo de subsistência, a exemplo do imposto de renda negativo (IRN), que transfere uma prestação econômica à população com base na renda e em possíveis isenções fiscais, apresenta-se, não apenas como uma alternativa substitutiva dos serviços sociais públicos baseados no modelo de regulação keynesiano, mas como um estímulo ao consumo de mercado (por

serviços sociais privados) e, portanto, de desestímulo à demanda por bens e serviços públicos garantidos no âmbito do Estado mediante políticas universais. Essa proposta neoliberal torna ainda mais complexa e inaccessível, qualquer ação estratégica voltada para uma proteção social de caráter progressivo. Também confirma a premissa, com a qual esse estudo se identifica, de que somente um *pacto social* fundamentado no *princípio da redistributividade* oferecerá as reais condições para se efetivar uma justa e equânime proteção social pública.

#### **7.4 A situação particular da Espanha na implementação de um modelo assistencial latino e católico: a atuação dos setores oficial (Estado/Comunidades Autônomas), informal, voluntário (família e igreja) e comercial/mercantil**

A trajetória das políticas de assistência social e dos programas de renda mínima na Espanha apresenta, como já salientado, uma peculiaridade. Trata-se da experiência pioneira das Comunidades Autônomas com forte influência da Igreja e da família no modelo de provisão social, reconhecidos como agentes sociais privados provedores de bem-estar. A literatura especializada informa que durante o franquismo, os programas de assistência social eram muito escassos. Com a promulgação da Constituição Democrática espanhola de 1978 e nova legislação, regulamentaram-se e institucionalizaram-se a assistência social e os serviços sociais. Após constatarem crescimento acentuado da pobreza no país, as comunidades autônomas passaram a reivindicar a definição de serviços da competência do Estado em seus Estatutos de Autonomia. Foram definidas, de forma clara, com base em determinações constitucionais, as competências que deveriam ficar com o Estado central, ou seja, a legislação básica e a seguridade social.

Entre os anos de 1982 e 1993 (período de 11 anos), e após a promulgação das Leis Autônomas (*Leyes Autonómicas*), foram estabelecidas as primeiras medidas vinculadas aos sistemas regionais de serviços sociais de acesso universal aos cidadãos. No bojo de tais mudanças, os programas de assistência social passaram a ser da competência exclusiva das 17 Comunidades Autônomas (CCAA), na Espanha. Em 1988, generalizaram-se alguns componentes essenciais da *malha* de Seguridade Social da Espanha, quais sejam: a) pensões não contributivas para seguros de aposentadoria e de invalidez; b) prestações por filho sob a responsabilidade (a cargo) das famílias de baixa

renda. Entretanto, o uso genérico do termo renda mínima de inserção mascara um panorama muito desigual no país, com distintas realidades sócio-econômicas, diferentes desenhos institucionais dos programas de provisão mínima em relação às condicionalidades exigidas em cada CCAA.

Segundo Moreno (2003), o *Pacto de Toledo*, firmado em 1995, consolidou-se como um marco histórico na luta contra a pobreza no Estado espanhol e um grande acordo social entre partidos e sindicatos. Possibilitou o desenvolvimento e a implantação de políticas sociais com acentuado caráter progressista, o que produziu amplas repercussões para o sistema de proteção social espanhol na perspectiva redistributiva, tais como: propostas de financiamento diferenciado das prestações contributivas (a atenção e a garantia universal à saúde, serviços sociais básicos e as prestações de assistência social ficaram sob a responsabilidade da fiscalização geral do Estado). As prestações não-contributivas ficariam sob a responsabilidade da seguridade social e se criaria um Fundo de Reserva financiado com aportações do *superávit* primário.

Portanto, a partir da Nova Constituição de 1978, do Pacto de Toledo (1995) e do acordo firmado entre a Administração Central e as Comunidades Autônomas (CCAAs), iniciado em 1988 (Plano Concertado para o Desenvolvimento de Prestações Básicas de Serviços Sociais das Corporações), todas as comunidades autônomas implementaram programas de renda mínima de inserção (RMI). Nesse contexto, situa-se a regulação feita pelas distintas Comunidades Autônomas (CCAA) à prestação de renda mínima, considerada por alguns estudiosos um *salário social* o que, para Alonso Seco e Gonzalo González (2000, p. 432), tese com a qual esse estudo concorda, “trata-se de uma denominação imprópria e polêmica visto que o termo salário constitui uma remuneração específica do trabalho, e por isso não pode ser em uma prestação assistencial peculiar”. Afirmam, ainda, que “o conceito de renda mínima não pode estar vinculado à idéia de um recurso substitutivo de um salário, pelo fato de que se trata de uma medida situada fora do sistema produtivo”.

O modelo de renda mínima de inserção (RMI) adotado na Europa do Sul, em especial pelos governos francês, italiano, português e espanhol, segue a modalidade de política social denominada *de focalização e/ou discriminação positiva* (identificação de quem precisa, para melhor atendê-lo) por assentar-se na idéia de *suplementação de renda* como mecanismo necessário à redução da condição de pobreza, mediante a complementação da renda individual e/ou familiar, sob condicionalidades e critérios de

elegibilidade. Essa modalidade de renda mínima vincula o valor do subsídio econômico a determinadas exigências de práticas de integração e/ou de inserção ao mundo do trabalho. Portanto, é importante destacar que essa proposta não gera o direito de acesso ao benefício, de forma automática e gratuita, pois exige contrapartidas. Todos os subsídios, sejam eles na forma de uma renda substituta, de inserção e/ou de imposto de renda negativo, têm em comum a transferência de determinado valor na forma de prestação econômica, tendo em vista possibilitar a cobertura de necessidades individuais e/ou sociais dos cidadãos, mediante condicionalidades .

Em 1988, com base em um acordo firmado entre o governo central da Espanha, as comunidades autônomas (âmbito regional) e os governos locais, foi elaborado o já citado Plano Concertado para o Desenvolvimento de Prestações Básicas de Serviços Sociais das Corporações Locais (*Plan concertado para el desarrollo de prestaciones básicas de servicios sociales de las corporaciones locales*). Nesse acordo, articulou-se a cooperação administrativa necessária entre os três níveis de governo, na provisão da rede de serviços primários e de assistência social, que contemplavam as seguintes necessidades básicas: de acesso aos recursos sociais; de convivência pessoal; de integração social e de solidariedade social (STIÉN Y ARRIOLA, 1998, p. 335). A Carta Comunitária dos Direitos Sociais dos Trabalhadores de 1999 (*La Carta Comunitária de los Derechos Sociales de los Trabajadores, de 1999*), estabeleceu que “as pessoas que estão excluídas do mercado de trabalho, seja por não terem podido ascender a ele, seja por não terem podido se reinserir no mesmo, e que não disponham de meios de subsistência, devem beneficiar-se de prestações e de recursos suficientes, adaptados a sua situação pessoal” (artigo 10). Em 1989, o programa de renda mínima espanhol inspirou-se nas *linhas mestras* do RMI francês, concretizando a primeira experiência piloto no País Vasco, seguida, posteriormente, pela região da Catalunha (Gerona, Lérida, Tarragona e Barcelona) que inovou ao incluir os sindicatos mais representativos à administração central e às entidades sociais que passaram a contribuir com uma nova configuração política do Programa Interdepartamental de Renda Mínima de Inserção (PIRMI) do governo da Catalunha. Em sentido similar, a Comissão das Comunidades Europeias (*La Comisión de las Comunidades Europeas*), determinou, em 1992, aos Estados membros, que estabelecessem uma quantia de recursos e prestações suficientes para se viver conforme padrão de dignidade humana, especialmente dirigida às pessoas excluídas do mercado de trabalho.

Portanto, a partir dessa data, conforme afirmam Alonso Seco e Gonzalo González (2000, p. 432 ), estudiosos da assistência social e dos serviços sociais na Espanha, havia chegado o momento de se constituir, naquele país, “uma nova e singular prestação social, pois, ainda que estando fora do sistema de prestações econômicas garantidas regularmente pela seguridade social pública, sua proposta apresentava certas conotações de direito subjetivo próprias dessas, não se constituindo predicado dessa, a típica discriminação atribuída historicamente à assistência social fora do Estado”.

As regulações das comunidades autônomas não se dão de maneira uniforme, apesar de apresentarem determinadas características comuns. Ademais, não há na Espanha a definição clara de um modelo único de financiamento das RMI, nem um único padrão de renda mínima adotado como referência nacional, muito embora hajam sistemas jurídicos públicos que regulamentam os serviços sociais e concedem autonomia às comunidades autônomas espanholas para legislar, planejar e gestionar seus programas de renda mínima e os serviços sócio-assistenciais. Na Espanha, o financiamento dos serviços sociais se faz de maneira bastante diversificada, mas também, interrelacionada. Ao setor público compete a maior parte dos gastos sociais, seja mediante a transferência de prestações econômicas diretas e/ou de serviços, ou mediante subvenções concedidas ao setor privado. Por *prestações sociais econômicas*, a sociedade espanhola entende todas as transferências em dinheiro ou em espécie outorgadas às famílias pelas Administrações públicas. Correspondem, ainda, às ajudas a fundo perdido repassadas pelo setor público a entidades privadas, sem fins lucrativos, que prestam serviços sociais à população.

Na Espanha, o Estado tem sido, historicamente, a principal fonte de financiamento da assistência e dos serviços sociais. Para Alonso Seco e Gonzalo González (2000, p. 608), “um aspecto a destacar é o *incremento progressivo* que tem experimentado o financiamento público na Espanha nos últimos anos, seja para financiar serviços públicos, seja para subsidiar as ações do setor privado”.

A complexidade que envolve o estudo do padrão e das características do financiamento de políticas sociais exige que se leve em conta, três indicadores, considerados essenciais por Fagnani (1998, p.123), ao analisar a avaliação do ponto de vista do gasto e financiamento das políticas públicas brasileiras. São eles, *a direção do gasto social* (destinação dos recursos), *a magnitude dos gastos e dos recursos financeiros* (compatibilidade entre recursos e carências sociais) e, ainda, *a natureza das fontes de financiamento* (recursos fiscais/taxas e impostos, recursos auto-sustentados e/ou



adicionais, e contribuições sociais). Quando se trata do alcance, do potencial redistributivo da política social e do valor das prestações econômicas destinadas ao financiamento de programas de renda mínima de inserção, há que se acrescentar, as distintas concepções de renda mínima de inserção, e, ainda, a análise da articulação existente (ou não), entre política pública e setores privados. No caso específico das Comunidades Autônomas da Espanha (CCAAs), acrescenta-se a observância dos critérios de descentralização, do caráter e da condição privada ou pública dos sistemas, e, ainda, o processo de consolidação dos orçamentos públicos, como é o caso das distintas Administrações públicas, ao apresentarem especificidades setoriais.

Seco e González (2000, p. 606), ao analisarem o sistema de financiamento na Espanha, afirmam que “basta uma simples olhada na história para comprovar que a condição privada ou pública dos sistemas de atenção primária, guarda estreita correspondência com o caráter privado ou público do financiamento dos serviços sociais que são prestados”. No entanto, argumentam que à medida que a ação social é assumida como obrigação própria do Estado (ou da província, da localidade/município, como no caso da experiência das comunidades autônomas), há que destinar recursos públicos, pois, na opinião desses autores, “é impensável uma obrigação pública de serviços sociais livre de compromissos econômicos” (SECO; GONZÁLEZ, 2000, p. 606).

A organização dos sistemas econômicos de provisão de recursos e de gastos públicos, na Espanha, realiza-se mediante a elaboração do orçamento público, que assume um caráter vinculante às distintas Administrações públicas, à medida que é exigido dessas, de forma imperativa, a elaboração de seu próprio orçamento. A assistência e os serviços sociais são financiados por distintas Administrações públicas (União Européia, Administração do Estado, das Comunidades Autônomas e de Corporações locais), sem prejuízo da colaboração da iniciativa privada em situações relevantes, e da participação dos beneficiários dos serviços, exigida como condicionalidade ao acesso do benefício (SECO; GONZÁLEZ, 2000). A exemplo do Brasil, na Espanha, há uma diversidade de fontes de procedência dos recursos, como, taxas e impostos, contribuições especiais, subvenções condicionadas, cotizações, e outros. Os recursos advindos da União Européia são obtidos mediante contribuições diretas dos Estados membros. Os do Estado (governo central), mediante cotizações obrigatórias. Ademais, as Comunidades Autônomas e as Corporações locais também têm autoridade constitucional para exigir o pagamento de tributos (Constituição espanhola,

art. 133.2 ), sem prejuízo das participações em tributos do Estado (SECO; GONZÁLEZ, 2000, p. 607). No entanto, apesar de os programas sociais e, dentre eles, os de renda mínima de inserção terem uma dotação orçamentária consignada no Orçamento geral do governo central, os recursos disponibilizados não têm sido suficientes para atender às reais demandas e necessidades básicas da população. Esse fato tem gerado grandes debates e freqüentes demandas por mais recursos financeiros, apresentadas pelas comunidades autônomas, ao governo espanhol. As comunidades autônomas, apesar de ostentarem o título jurídico (Leis Autônomas de Serviços Sociais) de competência exclusiva sobre o financiamento da assistência e dos serviços sociais, têm argumentado que o Estado deve colocar à sua disposição os recursos de ação social de que dispõe, para que promovam a gestão direta desses recursos na área da assistência. Com base nos preceitos e disposições das Leis Autônomas de Serviços Sociais (a exemplo de Aragón, arts. 40 e 44; País Vasco, arts. 28 a 33; Andaluzia, arts. 27 a 30, e outros), compete às comunidades autônomas (e às Corporações locais), a obrigação de consignar anualmente, em seus orçamentos, as dotações precisas para estabelecer e manter os serviços sociais que legalmente têm atribuídos, assim como para fomentar a iniciativa das Corporações locais pertencentes à sua demarcação territorial.

Na opinião de Seco e González (2000, p. 616), na Espanha, “os serviços sociais têm um peso relativamente inferior em relação às prestações econômicas e, dentre essas, às pensões assistenciais”. A afirmação desses autores, de que “o gasto público com serviços sócio-assistenciais tem evoluído no sentido de intensificar as transferências correntes desses serviços, *em espécie*, em detrimento das tradicionais prestações sociais” (SECO; GONZÁLEZ, 2000, p. 616), evidencia o incremento dado pela Administração pública central nas últimas décadas, aos programas de renda mínima de inserção, em atenção às orientações neoliberais.

Em conseqüência, ao condicionar a provisão das prestações econômicas, aos processos de inserção social e/ou no trabalho, as iniciativas de renda mínima e de serviços assistenciais têm se consolidado como ações sociais limitadas, focalizadoras e insuficientes no trato à pobreza e à garantia das necessidades básicas e de bem-estar da população. Ademais, até duas décadas atrás, os recursos disponibilizados pelo Estado Social espanhol, estavam limitados à seguridade social contributiva. Dentre as várias razões que passaram a justificar, na atualidade, a necessidade de ampliação do gasto público com serviços sociais, mediante um maior financiamento das medidas sócio-

assistenciais, é citado o aumento da *pobreza relativa* (renda *percapita*, em relação ao PIB nacional). Com base na afirmação de Seco e González (2000, p. 607), “O aumento da pobreza relativa é um importante fator a ser levado em conta, pois os serviços sociais têm por objeto a atenção aos mais desfavorecidos (pobreza absoluta)”. Para esse autores, os governos que corresponderam aos exercícios no período de 1972 a 1988, foram os que empreenderam os maiores esforços na área social, com aumento das transferências de prestações econômicas e das dotações orçamentárias. Esse período coincide com mudanças políticas no país e no perfil da gestão pública. Outras razões apontadas, além do aumento da pobreza (relativa e absoluta), referem-se às mudanças demográficas, por produzirem o envelhecimento da população; à situação de desemprego, ao se firmar como um fator sociológico estruturante e incompatível com o bem-estar social; e, por último, a incidência dos fenômenos migratórios, em especial, o da imigração, um fenômeno de difícil previsão, mas com grande repercussão no campo da proteção social (saúde, habitação, moradia e serviços sociais).

Mesmo assim, o processo de regulação e administração econômica na Espanha apresenta características singulares, principalmente em relação à descentralização territorial do gasto público, como pode ser visto na tabela 13 abaixo.

Tabela 13 Distribuição territorial do gasto público na Espanha (%)

	1981 <sup>1</sup>	1984	1987	1990	1992	1997	1999 <sup>2</sup>
Central	87,3	75,6	72,6	66,2	63,0	59,5	54
Autônomo	3,0	12,2	14,6	20,5	23,2	26,9	33
Local	9,7	12,1	12,8	13,3	13,8	13,6	13

<sup>1</sup> Generalização do processo autônomo.

<sup>2</sup> Estimativas governamentais.

Fonte: Ministério de Administrações Públicas (MAP, 1997). Elaboração de Moreno (Internet, 2001).

No geral, as prestações de renda mínima têm correspondido a diferentes concepções e finalidades nos países europeus, haja vista a diversidade de denominações atribuídas a essas prestações pelas CCAAs espanholas para designar uma prestação de conteúdo básico similar. Para Alonso Seco e Gonzalo González (2000, p. 433), “algumas CCAAs ressaltam seu caráter mínimo, tais como, *Ingresso Mínimo de Inserção* (Astúrias, Cantábria, Castilha e León, Múrcia, País Vasco e La Roja); *Renda Mínima de Inserção* (Catalunha); *Ingresso Mínimo de Solidariedade* (Andaluzia, Castilha La Mancha); *Ajuda Econômica Básica* (Ilhas Canárias), e *Renda Básica* (Navarra). Outras, adotam

denominações que não ressaltam o *caráter mínimo* e, sim, a *idéia de inserção*, tais como, *Ingresso Madrilenho de Integração* (Madri), *Ingresso Aragonês de Integração* (Aragón), *Suporte Transitório Comunitário* (Baleares), *Ajuda Ordinária para a Integração em Situação de Emergência Social* (Estremadura). O nome de *Prestação Econômica Regulada* adotado pela Comunidade Autônoma Valenciana, não se refere nem à idéia de renda mínima, nem à idéia de inserção. “Em sua regulação, diferentemente das demais, as prestações são consideradas *subvenções* para pessoas sem meios de subsistência” (ALONSO SECO; GONZALO GONZÁLEZ, 2000, p. 436). Tais prestações recebem, ainda, de alguns autores, a denominação de *concessão universal*, e de outros, de *renda de cidadania e/ou de renda de existência*.

No entanto, para Alonso Seco e Gonzalo González (2000, p. 433), “todas elas podem englobar-se em dois grandes grupos: a) renda mínima garantida (RMG), considerada como renda ou subsídio, que permite o acesso a mínimos aceitáveis de vida, de caráter generalizado e independente, a que todo cidadão tem direito, sem condições ou exigências de contrapartida: b) renda mínima de inserção (RMI), entendida como uma prestação econômica, orientada também a satisfazer necessidades humanas essenciais, mas vinculada estritamente à integração no trabalho, ou social, das pessoas subsidiadas, de maneira que, uma vez integrado, o cidadão deixa de receber a prestação”.

A maior parte das nações européias tem optado pelo segundo modelo de renda mínima. Dentre elas a Espanha que recebeu o influxo direto da lei francesa de 1998, segundo a qual a renda mínima de inserção (*revenu minimum d'insertion*) “é um subsídio que tem por objetivo cobrir as lacunas de um sistema de proteção social desenvolvido e diversificado conferindo um novo direito àquelas pessoas que não o tem estabelecido por outro sistema de proteção mais vantajoso, mas condicionado a assinatura, pelo beneficiário, de um contrato de inserção” (lei francesa de 1998, p. 430-431). Esta inserção é concebida em sentido amplo e inclui tanto medidas de integração profissional (formação profissional, emprego eventual, emprego protegido), como pessoal e social. Essa regulação, feita por todas as comunidades autônomas, é coincidente ao estabelecer que a prestação econômica de renda mínima “tem por finalidade garantir recursos mínimos de subsistência às unidades familiares” (lei de 1998, p. 431), mediante situações de necessidade ou carência de recursos, sempre que não podem ser atendidas mediante prestações de outros sistemas públicos de proteção social, dentre os quais as pensões da seguridade social, as prestações por desemprego e outros tipos de pensões públicas.

Uma das características básicas da prestação econômica de renda mínima adotada pelos países da Europa do sul, em especial pela Espanha, é sua vinculação com outras prestações de natureza não econômica que tendem à inserção pessoal, laboral e/ou social de seus beneficiários, o que confirma a finalidade transitória e conjuntural desse benefício econômico assistencial. Essa vinculação da renda mínima, às medidas de inserção encontra-se contemplada em todos os ordenamentos autônomos da Espanha. Outro critério comum presente em todas as regulamentações das CCAAs, como condição para se ter acesso à renda mínima, diz respeito à vinculação indissociável do conceito de renda mínima à concepção de *unidade familiar*. Esse conceito ganha relevância quando se trata de definir o valor das prestações para satisfazer *as necesidades de subsistencia* dos membros dessa unidade. Como exemplo, o ordenamento da Comunidade de Aragón (Lei 1/1993, de fevereiro, artigo 5), tem uma concepção de núcleo básico da unidade familiar, que é comum às demais CCAAs, ainda que o benefício de prestação econômica de renda mínima receba distintas denominações, “núcleo de convivência composto por uma só pessoa ou, por duas ou mais, vinculadas por matrimônio ou por outra forma de relação estável análoga à conjugal, por adoção, acolhimento ou por parentesco de consanguinidade (até o quarto grau), ou por afinidade (até o segundo grau), conforme demanda e vinculação com o solicitante” (ALONSO SECO ; GONZALO GONZÁLEZ, 2000, P. 450). A regra geral básica aplicada por todas as CCAAs, é que os recursos totais da unidade familiar não devem ultrapassar o valor da prestação econômica de renda mínima. A característica essencial da renda mínima de inserção é a comprovação mediante a apresentação de documentos junto à Administração central, que comprovem a necessidade de assistência (ausência ou insuficiência de recursos) dos membros daquela unidade familiar. Trata-se das mesmas normas e comprovações exigidas pelas pensões não-contributivas da seguridade social pública, porém bem mais severas, pois, diferentemente dessas, à medida que a unidade familiar passa a receber recursos superiores ao valor da prestação, o recurso assistencial é extinto imediatamente. Nesses termos, a perda de qualquer um dos requisitos exigidos para a concessão da renda, é motivo de suspensão do benefício. Portanto, a transitoriedade ou temporalidade é característica básica dessa prestação, o que a distingue de outras pensões assistenciais vitalícias. Para Alonso Seco e Gonzalo González (2000, p. 452), “todos os Ordenamentos Autônomos destacam que ainda que a renda mínima de inserção seja periódica, provisória e de caráter transitório, sua finalidade não é manter a pessoa em estado de indigência e passividade, prolongando com escassos subsídios, sua

situação de marginalização”. Vê-se nessa afirmação, o receio de que se perpetue a *cultura da dependência* entre os usuários, tão difundida e defendida pelos neoliberais. Como expressa a Lei de 22 de maio de 1998, do País Vasco, “a renda mínima configura-se como um direito subsidiário e complementar de todo tipo de recursos e prestações sociais, de conteúdo econômico, previstos na legislação vigente (...) e se define como uma prestação periódica, de natureza econômica, dirigida a cobrir as necessidades daquelas pessoas que carecem de recursos econômicos suficientes para fazer frente aos gastos básicos para a sobrevivência” (Lei País Vasco, de 1998).

Como já afirmado, na Espanha, ainda prevalece a concepção de prestação assistencial, de natureza subsidiária e complementar, destinada a minimizar estados severos de carência e situações graves de necessidade econômica, apesar de ser também visível a tendência de adoção do programa de renda mínima, que “tem por objetivo possibilitar a saída da situação de marginalidade em que se encontram seus perceptores” (Lei País Vasco, de 1998). Com base na afirmação de Clerc (*apud* ALONSO SECO; GONZALO GONZÁLEZ, 2000, p. 433), “vivemos em sociedades ricas, nas que o trabalho é escasso e, portanto, resulta necessário repartir esta riqueza de maneira diferente à mera remuneração dos fatores de produção, já que um número crescente de pessoas se acham excluídas do jogo econômico e não recebem rendas procedentes de sua atividade”. A prestação econômica tem um caráter temporal, ainda que persista a situação de marginalidade e de exclusão social. Constituem grupos e segmentos da população atendida por esta prestação assistencial, famílias pobres ou pessoas em situação de exclusão social, como idosos, tendo como termo de comparação a situação de inclusão institucional em que família e filhos são pouco requisitados.

Dois fatores se destacam como agravantes da exclusão social desses segmentos: o primeiro refere-se às quantias escassas que são repassadas aos idosos pobres como subsídio mínimo em atenção à sua sobrevivência, portanto, não suficientes para atender suas necessidades básicas. O segundo fator é revelador do papel que se espera dos filhos e das famílias dos idosos no sentido de prover-lhes atenção e cuidados necessários como ação complementar de um sistema de provisão social em que predomina um modelo assistencial de reconhecida natureza *familista, de caráter ambivalente*. Dito em outros termos, a lógica de provisão social prevalecente na Espanha, centrada nos cuidados familiares, contrapõe-se a um modelo público de proteção social e/ou de seguridade social pública, efetivada no âmbito do Estado, destinada à cobertura

dos riscos pessoais e sociais inerentes a situações de vulnerabilidade social, a exemplo do processo de envelhecimento.

Como confirmação dessa realidade social dos idosos na Espanha, é que o quadro 19 retrata a *inserção* como processo individual e social (idosos incapacitados e sua relação com suas famílias), tal qual é entendida, tomando como referência os sistemas de cobertura de riscos na velhice, com base em situações de renda mínima e de pensões (contributivas e não-contributivas) desse segmento.

O referido quadro revela, de um lado, situações de renda, de prestações contributivas e as possibilidades reais de atenção e cuidados das famílias dos filhos, aspectos considerados definidores de inclusão social desse segmento. De outro, revela as situações de ausência e/ou de escassez de renda e de prestações não-contributivas, bem como a impossibilidade de atenção e cuidados das famílias dos filhos, que, de fato, caracterizam as situações de exclusão social em que vivem os idosos nesse país.

Ressalta-se diante do exposto, a importância e o peso atribuído na Espanha à provisão social privada, entregue aos *cuidados familiares*, até mesmo quando se trata de definir os critérios de acesso e o momento da necessária intervenção pública estatal (ainda que residual e complementar), pois o Estado intervém na área social de forma residual, ou seja, somente após o não-cumprimento pela família, de seu papel de *cuidadora social* e de *promotora do bem-estar* de seus membros.

Quadro 19 A inserção como processo individual e social (idosos incapacitados e família)

← →	Inserção Social	
	Inclusão	Exclusão
Sistemas de cobertura de riscos na velhice	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rendas familiares de origem ou adquiridas ao longo da vida laboral ou mediante poupança.</li> <li>• Pensões contributivas garantidas (baseadas no seguro laboral) que proporcionam estabilidade econômica e segurança.</li> <li>• Famílias dos filhos: insuficiente atenção aos pais por falta de meios e condições favoráveis.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Escassa renda familiar unida à dificuldade de acumular poupança ao longo da vida laboral.</li> <li>• Pensões não contributivas, subsídios mínimos: insegurança e quantia escassa.</li> <li>• Famílias dos filhos: provêm de atenção e cuidados.</li> </ul>

Coletivo IOÉ y CIMOP (1998, *apud* Bayer, Lorente y Garcia). In: Moreno (2004).

Registra-se que há casos específicos, que se deve levar em conta, de pessoas idosas e pobres, com idade superior a 65 anos, que não podem receber a pensão pública não contributiva do governo, nem tampouco a renda mínima de inserção, por não cumprirem a exigência legal de comprovação de dez anos de residência prévia no país. Isso significa dizer que, em função dessas condicionalidades impostas, há na Espanha um

contingente de idosos pobres, que não é socialmente amparado pelo sistema público de seguridade social pelo fato desses cidadãos não figurarem nas estatísticas governamentais como legítimo grupo beneficiário dos programas de renda mínima, apesar de, contraditoriamente, pertencerem ao segmento para o qual é dirigida a prestação econômica de renda mínima, ou seja, de pobreza extrema. Portanto, entende-se que o requisito legal que tem como exigência a comprovação de dez anos de residência prévia a um segmento que se encontra na condição de vulnerabilidade social (condição de vida que limita seu acesso ao trabalho), além de fortalecer o perfil focalizador dos programas de renda mínima, configura-se como um critério excludente.

A tabela 14 demonstra, com base no conjunto da população espanhola calculada em 1999, os números e os percentuais relativos às pessoas consideradas incapacitadas, inclusive para o trabalho, adotando como critérios a idade e o sexo. No total, prevalece nas duas faixas etárias, um número maior de mulheres consideradas incapacitadas. Também, e proporcionalmente, os percentuais femininos se sobrepõem aos masculinos tanto entre a população idosa, de 65 a 79 anos, quanto na acima de 80 anos, o que evidencia um maior contingente populacional feminino neste país, bem como um maior grau de longevidade como característica desse grupo social.

Tabela 14 População total e população incapacitada espanhola maior de 65 años (Valores absolutos e % horizontais)

	65 a 79 anos			Mais de 80 anos		
	Total	Incapacitados	% de incapacitados por sexo	Total	Incapacitados	% de incapacitados por sexo
Homens	2.241.487	502.396	22,5%	468.319	231.413	49%
Mulheres	2.812.998	818.137	29%	911.720	520.706	57%
Total	5.054.485	1.320.533	26%	1.380.039	752.119	54%

Fonte: *População nacional de direito calculada em 15 de maio de 1999 por idade e sexo*. INE (2002). Elaboração própria de Bayer, Lorente y Garcia Moreno (2004).

Também fazem parte do grupo de cidadãos, considerados incapacitados e que demandam medidas de inserção social, pessoas com enfermidades crônicas, com drogodependência/alcoolismo, desempregados adultos e/ou demandantes do primeiro emprego que têm grandes dificuldades de acesso ao trabalho.

No geral, em seu desenho político-institucional, os programas autônomos de renda mínima de inserção espanhóis apresentam duas situações de ambigüidade: a) de



um lado, são inovadores por terem sido desenhados, projetados e colocados em prática pelas próprias Comunidades Autônomas, tornando-se atuações positivas e b) de outro, caracterizam-se por serem extremamente seletivos e, por vezes, excludentes, na medida em que há escassez de recursos financeiros públicos provenientes do governo central e o fechamento da malha de seguridade ao não possibilitarem o acesso de *pessoas não elegíveis* em outros programas sociais (MORENO, 2000, p. 6-7). Após revisão bibliográfica feita por esse estudo, com base em abundante literatura especializada sobre renda mínima, constatou-se que as prestações econômicas ainda assumem, na Espanha, grande importância no conjunto da ação social, pois, percebe-se, como tendência, um esforço em incrementar as prestações monetárias assistenciais nesse país.

Com base em recentes estimativas do Ministério de Trabajo e Assuntos Sociales, os beneficiários individuais do RMI, superaram os 200.000 cidadãos previstos no ano 2000 (ARRIBA; MORENO, 2002). Isso significa que em 2002, as dezessete (17) comunidades autônomas espanholas, dispunham de algum tipo de atuação em relação ao programa de renda mínima. E isso se deu apesar das contradições presentes nesse processo e às dificuldades políticas e operacionais influenciadas pelas propostas recentes, de teor neoliberal, que têm incentivado políticas de ativação para inserção dos beneficiários no mercado de trabalho e a adoção de critérios mais restritos de acesso aos subsídios assistenciais, bem como o estabelecimento de mínimos vitais (sobrevivência biológica) e ajudas familiares na forma de isenção fiscal.

Em suma, constituem principais prestações econômicas assistenciais de renda mínima, na Espanha: a) prestações suplementares da seguridade social (um complemento dos mínimos de pensões da seguridade social, baseado na elevação da quantidade a receber, até um mínimo legalmente estabelecido, alcançando o total de 30%, mediante comprovação de recursos); b) prestações familiares de seguridade social destinadas às famílias necessitadas, que têm três ou mais filhos sob sua responsabilidade. O ajuste dos subsídios se dá de acordo com o tamanho dos *hogares* e se realiza de acordo com escalas de equivalência; c) rendas mínimas de inserção, como programas não contributivos, sujeitos à comprovação de recursos e de responsabilidade das Comunidades Autônomas.

As prestações econômicas de renda mínima de inserção (RMI), constituem a última instância inovadora e peculiar disponível, introduzida pelos sistemas autônomos espanhóis. Conforme demonstrado no quadro 20, os programas de renda mínima na Espanha diferem, dentro das próprias comunidades autônomas, em relação ao valor da

RMI, ao seu alcance, cobertura social e aos critérios e requisitos de inserção mais comuns exigidos aos beneficiários.

Quadro 20 Espanha – Renda Mínima de Inserção: Requisitos mais comuns exigidos aos beneficiários

	<b>Idade do titular da unidade familiar</b>	<b>Residência prévia na C.A.</b>	<b>Nível de ingressos</b>	<b>Constituição de <i>hogar</i> independente</b>	<b>Sem parentes obrigado a prestar alimentos</b>	<b>Carecer de emprego</b>
Aragón	entre 18e 65 anos menores de idade com menores ou deficiente dependente	1 ano antes	Inferiores à RMI			
Canárias	entre 25e 65 años emigrantes canários retornados maiores de 65 anos menores de 25 com menores ou deficiente dependente	3 anos, salvo para emigrantes canários retornados e refugiados	Inferiores à RMI		Sim	Inscrito como demandante de empleo, salvo estudantes en centros públicos
Catalunha	entre 25 y 65 años menores de 25 em situação de desamparo, ou com menores ou deficiente dependente	1 ano antes, ou 4 anos nos últimos 5 anos	Inferiores à RMI	1 ano antes	Sim	
Galícia	entre 25 e 65 años menores de 25 anos com menores ou deficiente dependente. 18 anos com tutelados <i>pela xunta</i> ou órfãos absolutos	1 ano antes, salvo emigrantes galegos retornados, e beneficiários de IMI em outra C.Autónoma 5 anos para estrangeiros não europeus	Inferiores à RMI	1 ano antes	Sim	
Madri	entre 25 e 65 anos maiores de 64 com menores dependentes menores de 25 com menores dependentes	1 ano antes	Inferiores à RMI			

Fonte: Moreno, 2002, p. 20. Elaboração dos dados do informe FIPOSC y MISSOC (2002).

O gasto social público total agregado às rendas mínimas de inserção nas comunidades autônomas alcançou, em 2001 — 0,33% do PIB nacional, o que demonstra que as comunidades regionais espanholas foram capazes, ainda que não de forma precária e não suficiente, de integrar assistência e serviços sociais em uma rede primária regional e local, considerando que boa parte dos programas sofre com problemas de financiamento.

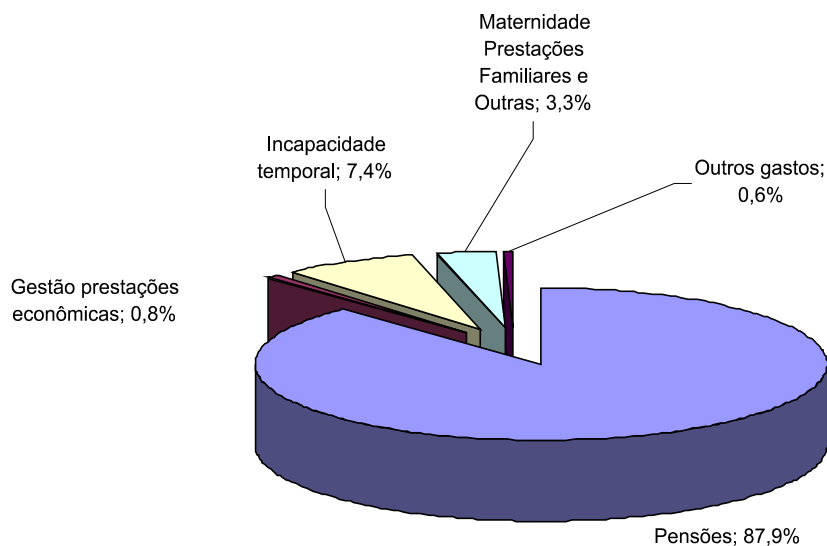
A seguir, apresenta-se uma outra seqüência de tabelas e figuras que demonstram o fluxo de gastos relativos ao orçamento total, bem como a distribuição do percentual de gastos

com a seguridade social para o Ano 2005, na Espanha, em relação às prestações econômicas com as devidas supressões, por classes e modalidades de pensão.

Tabela 15 Espanha: Orçamento de gastos da seguridade social para o ano 2005 – Supressão do gasto da área 1 - Prestações econômicas

Rrubricas	Milhões de euros	% de participação
Pensões	70.768	87,9
- Contributivas	68.905	85,6
- Não contributivas <sup>1</sup>	1.863	2,3
Incapacidade temporal	5.925	7,4
Maternidade e risco durante a gravidez	1.235	1,5
Prestações familiares	932	1,2
Outras prestações econômicas	476	0,6
<b>Total prestações econômicas</b>	<b>79.336</b>	<b>98,6</b>
Outras transferências correntes	448	0,5
Gastos de gestão de prestações econômicas	647	0,8
	57	0,1
Total de gastos da área de prestações econômicas	80.488	100,0

Fonte: MTAS (2005) – Informes e Estudos.



Fonte: Ministério de Trabalho e Assuntos Sociais (2005).

Figura 10 Espanha – Sistema de seguridade social 2005 – Distribuição percentual do gasto da área 1: Prestações econômicas contributivas e não-contributivas

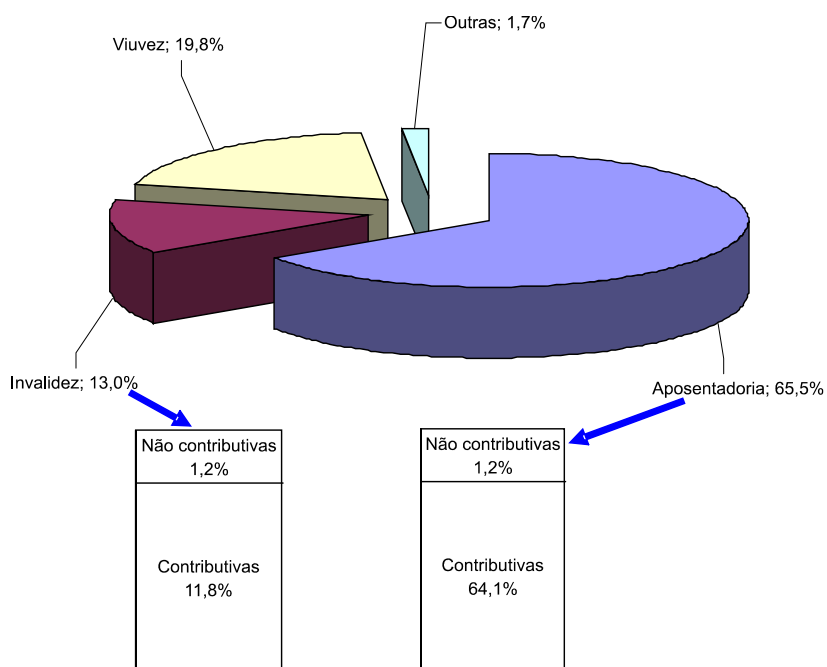
Nas figuras 10 e 11, é flagrante o volume de recursos financeiros destinados às pensões no que se refere às prestações econômicas contributivas e não-contributivas (37% do gasto social geral com a seguridade social) na Espanha, em 2005.

Tabela 16 Espanha: Orçamento de gastos da seguridade social – Supressão do crédito de pensões por classes e modalidades de pensão

RUBRICAS	Milhões de euros	% de partic.
<b>Invalidez</b>	<b>9.223</b>	<b>13,0</b>
- Contributivas	8.363	11,8
- Não contributivas	860	1,2
<b>Jubilación</b>	<b>46.365</b>	<b>65,5</b>
- Contributivas	45.361	64,1
- Não contributivas	1.004	1,4
<b>Viuvez</b>	<b>13.979</b>	<b>19,8</b>
<b>Orfandade</b>	<b>997</b>	<b>1,4</b>
<b>Em favor de pensões para o ano 2005</b>	<b>204</b>	<b>0,3</b>
<b>Total de crédito de pensões para o ano 2005</b>	<b>70.768</b>	<b>100,0</b>

A importância total das pensões não contributivas não inclui os 133 milhões de euros correspondentes ao País Vasco (105 milhões) e Navarra (28 milhões), que figuram como transferências ao Estado dentro da Área de Prestações Econômicas. Considerando a citada importância e o montante total de lãs PNCs, a quantia eleva a 1.996 milhões de euros.

Fonte: MTAS (2005) – Informes e Estudios.



Fonte: Madrid: Ministério de Trabalho e Assuntos Sociais-MTAS (2005).

Figura 11 Espanha: sistema de seguridade social 2005 – Distribuição percentual do gasto de pensões (contributivas e não-contributivas)

Tabela 17 Espanha: Pressupostos da seguridade social para o ano 2005 – agregado do sistema sínteses por entidades

Recursos (Em euros)						
Entidades	Pressuposto 2004		Pressuposto 2005		Variação 2005/2004	
	Importância	% Partic.	Importância	% Partic.	Absoluta	%
Tesouraria Geral da Seguridade Social	77.058.439,70	93,49	84.672.811,62	93,79	7.614.371,83	9,88
Mútuas de A.T., e E.P.	8.167.561,88	9,91	8.591.589,03	9,52	426.027,15	5,22
Total Recursos	85.226.001,67	103,40	93.266.400,65	103,30	8.040.398,98	9,43
Eliminações por consolidação	2.800.130,87	3,40	2.983.574,51	3,30	183.443,64	6,55
<b>Pressuposto consolidado</b>	<b>82.425.870,80</b>	<b>100,00</b>	<b>90.282.826,14</b>	<b>100,00</b>	<b>7.856.955,34</b>	<b>9,53</b>
Gastos (En miles de euros)						
Entidades	Pressuposto 2004		Presuposto 2005		Variação 2005/2004	
	Importe	% Partic.	Importe	% Partic.	Absoluta	%
Instituto Nacional da Seguridade Social	68.834.759,35	83,51	74.075.353,14	82,05	5.240.593,79	7,61
Instituto Nacional de Gestão Sanitária	166.231,51	0,20	186.716,02	0,21	20.484,51	12,32
Instituto de Maiores Serviços Sociais	2.445.498,30	2,97	2.401.489,63	2,66	-44.008,67	-1,80
Instituto Social da Marina	1.459.801,57	1,77	1.520.436,84	1,68	60.635,27	4,15
Tesouraria Geral da Seguridade Social	4.152.149,06	5,04	6.488.815,99	7,19	2.336.666,93	56,28
<b>Soma</b>	<b>77.058.439,79</b>	<b>93,49</b>	<b>84.672.811,62</b>	<b>93,79</b>	<b>7.614.371,83</b>	<b>9,88</b>
Mútuas de AT y EP	8.167.561,88	9,91	8.593.589,03	9,52	426.027,15	5,22
<b>Total Gastos</b>	<b>85.226.001,67</b>	<b>103,40</b>	<b>93.266.400,65</b>	<b>103,30</b>	<b>8.040.398,98</b>	<b>9,43</b>

Como indicam os dados acima (tabela 17), a natureza descentralizada do regime de bem-estar espanhol não exacerbou tanto as diferenças comunais, como era de se esperar. O que se percebe como perspectiva futura, é que as comunidades autônomas estão propensas a requerer o co-financiamento do governo central para manter os seus respectivos programas e os serviços sociais. Por enquanto, os programas autônomos de renda mínima de inserção são um fato, e sua implementação contribuiu para a legitimação política das CCAAs que se viram favorecidas pelo crescimento de recursos orçamentários.

O *Plan nacional de acción para la inclusión social del reino de España, de 2001 – 2003*, tem se constituído numa boa oportunidade para se avaliar a coordenação intergovernamental, à medida que oferece um quadro sintético da situação da luta contra a pobreza na Espanha. Resta saber, se as próximas ações sociais, coordenadas pela União Européia-EU, serão fontes de novas idéias, servindo de inspiração para se otimizar os esforços de todos os atores e instituições implicadas no processo.

Segundo dados do MTAS (2005), a Espanha desenvolve um conjunto de programas com grupos de atenção primária (serviços sociais gerais) e secundária (especializado) muito semelhante aos que são adotados no Brasil para os quais são destinados recursos financeiros, com controle das comunidades autônomas sobre recursos em geral, gastos e gestão das prestações econômicas contributivas (64%) e não contributivas (11,8%), conforme demonstram as tabelas 18 e 19 a seguir.

Tabela 18 ESPANHA: Programas com Grupos de Atenção Primária\_(1) (Em euros)

Grupos de Programas	2004		2005		Diferença	
	Importância (Valor)	%	Importância (valor)	%	Absoluta	%
1. Gestão de prestações econômicas contributivas	71.781.393,24	95,6	77.142.079,83	95,8	5.360.686,59	7,5
2. Gestão de prestações econômicas não contributivas	2.971.147,87	4,0	2.973.599,75	3,7	2.451,88	0,1
3. Administração e serviços gerais de prestações econômicas	359.189,43	0,5	375.062,09	0,5	15.872,66	4,4
<b>TOTAL</b>	<b>75.111.730,54</b>	<b>100,0</b>	<b>80.490.741,67</b>	<b>100,0</b>	<b>5.379.011,13</b>	<b>7,2</b>

Fonte: MTAS (2005). Informes e Estudios.

Tabela 19 ESPANHA: Programas com Grupos de Atenção Primária\_(2) (Em euros)

Grupos de Programas	2004		2005		Diferença	
	Importância (valor)	%	Importância (valor)	%	Absoluta	%
1. Atenção primária de saúde	867.169,65	63,9	897.707,25	64,3	30.537,60	3,5
2. Atenção especializada	398.097,80	29,3	411.882,73	29,5	13.784,93	3,5
3. Medicina marítima	18.812,95	1,4	21.769,34	1,6	2.956,39	15,7
4. Administração, serviços gerais da assistência sanitária	25.840,09	1,9	18.218,59	1,3	- 7.621,50	-29,5
5. Formação de pessoal sanitário	104,76	0,0	169,74	0,0	64,98	62,0
6. Transferências às CCAA pelos serviços sanitários assumidos	46.798,00	3,4	46.798,00	3,4	0,00	0,0
<b>TOTAL</b>	<b>1.336.823,25</b>	<b>100,0</b>	<b>1.396.545,65</b>	<b>100,0</b>	<b>39.722,40</b>	<b>2,9</b>

Fonte: MTAS (2005). Informes e Estudios.

A exemplo do processo de construção e consolidação da democracia, no Brasil, a formação política e o processo de modernização na Espanha, tem conhecido vários caminhos, com retrocessos e avanços e vivenciado ciclos e conjunturas bem distintas, com crises políticas, regimes ditatoriais, conforme demonstra o quadro 21.

Quadro 21 Intenções históricas de modernização na Espanha

Objetivos pendentes na história recente da Espanha	Dificuldades / atrasos
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desenvolvimento econômico/industrialização</li> <li>- Funcionamento de um sistema democrático estável (com primazia do poder civil)</li> <li>- Articulação regional/nacional</li> <li>- Modernização</li> <li>- Europeização/ocidentalização</li> <li>- Impulso de políticas sociais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Recursos na revolução burguesa</li> <li>- Dificuldades na revolução industrial</li> <li>- Carências na construção do Estado de Bem-estar</li> </ul>

	Intenções históricas	Resultados	Causas	Elementos subjacentes
Primeiro Ciclo	Ação: 1. Regime de Restauração (1875:1923)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Democracia censitária e limitada em suas primeiras etapas</li> <li>- Sistema conveniado “de turnos” (pessoas astutas) no Governo (com caciquismos e corrupções políticas, desprestígio dos políticos, etc.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Debilidade sociológica da classe burguesa para fazer “sua revolução” e ausência de uma autêntica vontade democratizadora</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Predomínio do poder militar (conectado ao poder oligárquico sobre o poder civil, debilidade da burguesia modernizadora e ausência de um projeto integrador entre os secos populares)</li> </ul>
	Reação: - Ditadura do General Primo de Rivera (1923-1930) - Ditadura do General Berenguer (1930-1931)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Repressão</li> <li>- Processo de industrialização nas décadas de 1910 e 1920</li> <li>- Isolamento</li> <li>- Crise política, econômica e social</li> </ul>		
Segundo Ciclo	Ação: 1. II República (1931-1936)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Democratização e universalização do sufrágio (direito de votar)</li> <li>- Intento de modernização</li> <li>- Progressiva dualização social e política</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fracasso de uma aliança “reformista” entre as classes médias e a classe trabalhadora</li> </ul>	
	Reação: - Guerra civil (1936-1939) - Ditadura do General Franco (1939-1975) - Governo continuista de Arias Navarro (1975-1976)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Repressão</li> <li>- Isolamento internacional</li> <li>- Processo de industrialização limitado durante os finais dos anos sesenta</li> <li>- Desarticulação social e política</li> <li>- Crise política, econômica e social</li> </ul>		
Terceiro Ciclo	Ação: Transição democrática: 1ª fase: Governos de UCD (Suárez/Calvo Sotelo) (1976-1982)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Consenso democrático (Constitución de 1978)</li> <li>- Falta de impulso econômico, político e social</li> <li>- Intentona golpista do 23-F</li> <li>- Crise de UCD</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Crise moral, social y política (carência de projeto) da burguesia e as classes médias (desarticulação da direita)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Predomínio do poder civil, mal grado de articulação social</li> </ul>
	2ª fase: Governos PSOE (1982-1996)  Reação: A ruptura do consenso político	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hegemonia socialista estabilização democrática</li> <li>- Saneamento econômico e posterior crescimento com altos e baixos</li> <li>- Desenvolvimento autônomo</li> <li>- Incorporação à Europa</li> <li>- Modernização social</li> <li>- Políticas Sociais</li> </ul>		
	3ª fase: Governos do PP: (1996-2004)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Convergência econômica com os países da União Européia</li> <li>- Incorporação ao Euro</li> <li>- Dualização na política internacional</li> <li>- Clima de irritação/tensão</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Crise del PSOE e bipolarização política</li> <li>- Crise de diálogo social</li> <li>- Recuperação do PSOE</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Maior presença e peso nos cenários internacionais</li> <li>- Tensões trabalhistas</li> <li>- Tensões nacionalistas e questionamento do marco constitucional</li> </ul>

Fonte: Manuel Herrera Gómez & Antônio Requeno, *et alii*. Madri, 2004, p. 238.

Por fim, este estudo elegeu a Região de Aragón, uma das Comunidades Autônomas da Espanha, para uma observação *in loco* sobre o desenvolvimento de seus serviços sociais e à assistência social em geral. A opção pela Região de Aragón como *locus* investigativo de programas operacionais das políticas de bem-estar, se deu por sua representatividade cultural, demográfica e pelo quadro de demandas sociais apresentado. Foram realizadas visitas a Casas de Acolhida (*Casas de Acogida*), que se caracterizam como Unidades de Atendimento direto aos segmentos da política de assistência social (idosos, crianças e adolescentes, mulheres e pessoas portadoras de necessidades especiais), previamente agendadas com os respectivos coordenadores. Destaca-se a visita à *Casa de Acogida* denominada *Residencia y Centro de Dia Ramareda* destinada ao atendimento a idosos. Nessa Unidade a atenção esteve voltada para aspectos considerados relevantes, tais como: números de internos e usuários, custo de funcionamento por vagas, média de idade (homem e mulher), pensão mínima contributiva, condicionalidades e contrapartidas financeiras dos pensionistas aposentados, pensão não contributiva, tipos de habitações, pagamento dos internos/mês, pagamento dos usuários do Centro de dia, e outros.

Outras Unidades da Administração Regional visitadas confirmaram a relativa autonomia do poder local e/ou regional apresentado pelo *Instituto Aragónés de Servicios Sociales-IASS/Gobierno de Aragón (Normativas Regionales y Locales, Guías de Recursos Sociales de la Región de Aragón, Leys de: Acción social (1987), Inserción y normatización social (1993), Presupuestos (1993), Decreto de mínimos (1992)*, como também por outros Órgãos Públicos, tais como: *Departamento de Sanidad, Consumo y Bienestar Social/Gobierno de Aragón, Departamento de Servicios Sociales y Familia (Recursos Financieros, Cobertura de Plazas, Centros y Residencias, Poblaciones empadronadas, e outros)*.

Para Alonso Seco e Gonzalo González (2000, p. 467), qualquer conclusão a que se chegue sobre as comunidades autônomas espanholas, precisa ser formulada com cautela, em razão da imprecisão terminológica e conceitual existente sobre as mesmas e sobre a diversidade de conteúdos apresentados ao definirem critérios destinados ao financiamento do ingresso de inserção e/ou prestação econômica. Contudo, quando a renda econômica de inserção se encontra regulada em lei, a questão torna-se menos problemática, do ponto de vista formal. No entanto, a exigência dessa regulação não impede a existência de discordâncias sobre os critérios para concessão da renda mínima



entre o que determinam a Lei Geral Orçamentária da Comunidade Autônoma (CCAA), a Lei de Ingresso de Inserção, e, ainda, as Leis de Serviços Sociais e/ou de Ação Social. Um outro aspecto ressaltado por esses autores é que os ordenamentos autônomos, ao repassarem um benefício social na forma de uma prestação de natureza pública, não têm a intenção de substituir a tradicional obrigação privada que têm a família de atender aos seus familiares ascendentes e descendentes.

Ao realizarem um estudo sobre a realidade de cada Comunidade, Seco e González (2000, p. 469), destacam algumas particularidades sobre a *Comunidade de Aragón* onde existe uma regulação legal, porém não suficientemente extensa e regulamentada, tanto em relação aos tipos de prestação, às condições de acesso, quanto aos requisitos e aos procedimentos de concessão, o que impede, na visão desses autores, uma atuação mais autônoma por parte da Administração Regional. A Lei de Orçamentos da Comunidade Autônoma de Aragón, homologada em dezembro de 1999 (artigo 4.1), ao regular o *Ingreso Aragonês de Inserção*, apresenta as seguintes características em relação aos benefícios e serviços sociais: caráter pessoal e intransferível (que se outorga à prestação econômica), caráter subsidiário e complementar dos benefícios (artigo 16), e a exigência de que qualquer alteração proposta sobre o valor da prestação econômica deverá realizar-se mediante a observância dos critérios de regulação contidos na Lei Geral de Orçamentos da referida Comunidade, Essa medida demonstra interesse do governo central em manter coerência com a pretensão dos legisladores. Contudo, não tem força política para neutralizar as discordâncias entre as duas esferas de governo. Além das características apresentadas, a Lei de Orçamentos da Comunidade de Aragón, contempla a exigência de *empadronamiento* (registro de moradia mediante recenseamento), e a comprovação de residência do transeunte e/ou estrangeiro no país por um período prévio de um ano.

Como exemplo das freqüentes discordâncias existentes sobre os critérios de concessão da renda mínima entre as distintas legislações ( Lei Geral Orçamentária da Comunidade Autônoma (CCAA), Lei de Ingresso de Inserção, e/ou Leis de Serviços Sociais e/ou de Ação Social), a última exigência feita pela Lei de Orçamentos da Comunidade de Aragón, está em discordância com a Lei de Serviços Sociais de Aragón, pois essa lei determina, genericamente, que os transeuntes/estrangeiros pobres são beneficiários titulares, incondicionalmente ( portanto, sem condicionalidade restritiva), do direito às prestações econômicas previstas na referida Lei, não tendo, portanto, a

exigência de registro (*empadronamiento*), nem a comprovação de residência prévia de um ano. A idade máxima exigida ao titular da unidade familiar como requerente da prestação assistencial se situa entre vinte e cinco e sessenta e cinco anos, admitindo-se também menores de vinte e cinco anos e/ou maiores de sessenta e cinco, quando esses cidadãos apresentam um *hogar familiar*, e/ou têm filhos menores e/ou pessoas que portam alguma deficiência, que os deixa em situação de dependência. O limite da idade de sessenta e cinco anos para receber a renda mínima é justificado por sua finalidade de reinserção sócio-laboral, e pelo fato de ser esta idade (65 anos), a idade estabelecida como teto para todos os cidadãos adquirirem o direito de receberem as prestações não-contributivas de aposentadoria pública e/ou de incapacidade permanente.

Em sýnyese, a Comunidade Autônoma de Aragón desenvolve um programa de renda mínima de inserção caracterizado como sendo de *ayudas asistenciais complementares e regulamentadas*, conforme demonstra a tabela a seguir, referente ao número de beneficiários e aos recursos financeiros (gasto anual, em euros) repassados no ano de 2004 às regiões de Huesca, Zaragoza e Teruel, que compõem a Comunidade Autônoma de Aragón, com destaque para a Região de Zaragoza, tanto em relação ao montante de recursos financeiros, como ao número de beneficiários:

Tabela 20 Recurso Aragónês de inserção social em Aragón, ano 2004 – Renda Mínima

	Huesca	Teruel	Zaragoza	Aragón
Beneficiários	219	78	1.406	1.703
Beneficiários por 10.000 habitantes	10,4	5,6	16,0	13,8
Valor médio anual (em euros)	1.864	1.810	1.931	1.917
Gasto anual (em euros)	408,2	141,2	2.714,7	3.264,1

Fonte: Pesquisa Contínua de Orçamentos Familiares. Instituto Nacional de Estadística, 2004.

Fonte: Anuário Social-A Caixa-para Espanha e CCAA: 2004. Dados para Aragón: Serviço de Planeamento, Coordenação e Assuntos Jurídicos. Secretaria Geral Técnica: Departamento de Serviços Sociais e Família.

Importante destacar sobre esse programa espanhol específico que na Lei reguladora *do Ingreso Aragónês de Inserção*, com base em seu regulamento, diz-se que sua concessão terá lugar *a fundo perdido*, expressão que, em linguagem usual, assemelha-se à idéia de subvenção social do Estado; ou seja, em sentido estrito, significa que o beneficiário não está obrigado a restituir o benefício recebido, o que constitui uma contratendência incipiente à tendência pouco institucionalizada da assistência social espanhola. Esta característica é a mais comum das prestações econômicas utilizadas no âmbito da assistência social entre as Comunidades

Autônomas-CCAA na Espanha, a qual exige uma inserção legal suficientemente regulamentada. Em setembro de 2005, período de realização da pesquisa desenvolvida por esta tese, o valor mensal correspondente ao referido Ingresso Aragonês de Inserção estava fixado em trezentos e vinte e quatro euros (em torno de R\$ 972,00 reais, câmbio/dia), com efeito retroativo a janeiro de 2005. Comparativamente, o valor da prestação econômica fixado como renda mínima pela Comunidade Autônoma de Aragón, é significativamente superior a renda mínima unificada brasileiro, Bolsa Família (em torno de R\$120,00), no mesmo período, até mesmo quando comparado ao já citado valor atual do salário mínimo do país, em vigência. Em Aragón, o pagamento das referidas subvenções fica a cargo dos programas e órgãos que gestionam os créditos em matéria de saúde e de bem-estar, com base na dotação orçamentária de seus organismos autônomos (Diputación General de Aragón, Comunidad Autónoma de Aragón/Tesorería y Patrimonio). Curioso observar que, à mesma ocasião, enquanto o salário mínimo espanhol destinado aos profissionais estava fixado em torno de 680 euros (R\$2.040,00 reais, em valores aproximados), o salário mínimo brasileiro estava calculado em R\$320,00.

As Leis Orçamentárias da Comunidade Autônoma da Região de Aragón, consideram ampliáveis os créditos destinados a financiar o chamado ingresso Aragonês de Inserção (Lei de 1998, de Orçamentos Gerais da Comunidade Autônoma de Aragón para 1999, Artigo 4.1). Nesse caso, a modificação da quantia da prestação somente poderá realizar-se mediante aprovação da Lei Orçamentária, não podendo ficar abaixo do Orçamento Geral previsto pela administração local e/ou regional. Sendo assim, apesar de seu valor financeiro ser superior ao do benefício brasileiro, entende-se que o caráter pessoal, intransferível, subsidiário e complementar que se outorga à prestação econômica, a aproxima mais da categoria dos chamados *derechos de personalidad* (direitos civis), do que propriamente de um bem público comum e/ou de um benefício social com *status* de direito social, entendido como instrumento justificador da atividade intervencionista do Estado social na implementação de políticas públicas, como resposta às necessidades básicas da população.

## 7.5 A experiência da Itália

Somente a partir da segunda metade dos anos 1990 temas considerados marginais, como pobreza e exclusão social, despertaram interesse e passaram a compor a agenda dos governos e os debates políticos na Itália. Atores políticos e agentes sociais fizeram um diagnóstico da assistência social italiana e indicaram como principais problemas nesse campo: a) alta fragmentação das ações assistenciais; b) preferência por programas de transferência monetária (renda mínima) em substituição aos serviços sociais; c) marcada diferenciação territorial (Norte e Sul); d) ausência de uma malha de seguridade social como uma *última rede* de proteção social. As pensões por invalidez ainda hoje requerem uma biografia trabalhista de, no mínimo, 5 anos. Segundo avaliação de Ferrera (1996, *apud* MORENO, 2000), até 1984, as pensões por invalidez foram operadas na Itália como rendas mínimas, transformando-se, em algumas Regiões, como moedas de troca nas relações clientelistas entre políticos e eleitores.

Durante anos, a concentração de recursos em prestações de caráter contributivo (e/ou categórico) gerou vazios na malha de seguridade social italiana voltada para pessoas de renda baixa. Esta situação começou a mudar na metade dos anos 1990. Até 1998, os residentes em alguns municípios incluídos no Programa Experimental não tinham acesso a nenhuma forma de ajuda econômica de natureza pública, nem mesmo em caso de aguda situação de necessidade.

Em 1997, a competência da assistência social foi descentralizada para os governos regionais e locais. À administração central competia a definição das grandes diretrizes reguladas por uma Lei maior que só foi promulgada no ano de 2000. Contudo, durante esse período (1998 a 2002), as leis regionais italianas promoveram uma grande discriminação em relação aos municípios. A partir daí algumas municipalidades tomaram a iniciativa de implementar programas de renda mínima, de caráter local, introduzindo uma prestação sujeita à comprovação de recursos que ficou conhecida, inicialmente, como *renda mínimo vitale*.

No âmbito nacional, a assistência social italiana atende a categorias específicas, tais como: velhice e incapacidades diversas. No entanto, os programas assistenciais italianos têm apresentado um papel bastante modesto, a exemplo da destinação de apenas 6.4% do total do gasto social nacional no ano 2000. As ações da assistência social incluem: a) pensões por invalidez (*pensione di inabilità civile*), as quais se caracterizam como

prestações não-contributivas, compatíveis com a atividade trabalhista e sujeitas a uma estrita comprovação de recursos e renda pelo beneficiário; b) pensão social, que se refere a um subsídio mínimo concedido mediante prévia comprovação de recursos destinados àqueles cidadãos maiores de 65 anos que não adquiriram, ao longo da vida, o direito a uma pensão contributiva. A partir da Reforma de 1995, o novo regime ampliou os níveis de cobertura, passando a incluir também as pessoas com poucos recursos ou com contribuições insuficientes; c) subsídio de cuidados (*indennità*) dirigido àqueles pessoas que necessitam de atenção permanente por não serem autônomas. Este subsídio é condicionado à realização de uma consulta médica, mas não à comprovação de recursos. Com o passar do tempo foi se consolidando como uma fonte de ajuda aos coletivos de anciãos mais necessitados, pois, em geral, na Itália, os grupos de renda baixa são potencialmente elegíveis para diversos subsídios sociais não-contributivos. É o caso do subsídio familiar (*nucleo familiare*) que se refere a uma prestação sujeita à comprovação de recursos para assalariados ativos ou aposentados, com responsabilidade familiar. O nível deste benefício está diretamente relacionado às dimensões da família e é inversamente proporcional à renda familiar. Os complementos de pensões (*integrazioni al minimo*) são concedidos aos que percebem prestações abaixo do mínimo legalmente estabelecido e requerem uma biografia trabalhista contributiva de, no mínimo, 15 anos, dos solicitantes, que também são sujeitos à comprovação de necessidade.

Em 1997, o *Informe Onofri* propôs uma fórmula na qual se basearam e continuam sendo baseadas as sucessivas reformas da assistência social na Itália. Em síntese, esse Informe enfatizou a necessidade de se promulgar uma Lei nacional de assistência social e de se introduzir um programa de renda mínima, não contributivo, e/ou não categórico. Recomendou também a eliminação de alguns programas assistenciais e o estabelecimento de mecanismos para determinar a situação econômica dos demandantes de tais programas. Assim, foram levadas a cabo algumas inovações significativas mediante a criação de um conjunto de regras para avaliar as solicitações sujeitas à comprovação de recursos. Foi introduzido, a partir de 1998, o Indicador da Situação Econômica (ISA) (*Indicatore della Situazione Economica (ISA)*), aplicado para subsidiar famílias numerosas (com 3 ou mais filhos) e a maternidade.

No ano de 2000, uma nova Lei, nº328, produziu reformas significativas no contexto institucional da assistência social italiana. Foram estabelecidas as condições e critérios de acesso aos benefícios, as linhas gerais de atuação e os princípios de

descentralização e solidariedade, assim como as diretrizes gerais para as atuações administrativas. A experiência das rendas mínimas na Itália começou, de fato, em 1998. A Renda Mínima de Inserção-RMI (*Reddito Mínimo di Inserimento (RMI)*) inclui um componente monetário e outro de ativação (MORENO, 2000). O direito à ajuda econômica é condicionado à participação em programas de inserção trabalhista e social, sendo que o nível dessa ajuda fica determinado e é calculado pela diferença entre o recurso mínimo garantido, ajustado às dimensões da família, e os recursos de que dispõe o beneficiário.

Na Itália, a maior parte dos beneficiários reside na Região Sul. A Lei orçamentária de 2001 prorrogou a vigência do chamado Programa piloto, elaborado em caráter experimental, por dois anos, e elevou o número de municípios elegíveis para um total de 306. Ao final de 2003, o governo italiano não se dispunha a prorrogar a vigência dos fundos para a continuação do experimento do RMI. O informe de avaliação da primeira fase do Programa piloto destacou aspectos positivos do RMI italiano, visto que, com ele, se rompeu com uma larga tradição de atuações contributivas, demonstrando sua eficácia como política contra a pobreza. Outro aspecto avaliado positivamente refere-se às novas ações de inserção e de revitalização social dos beneficiários, a exemplo das condicionalidades e medidas tomadas contra o abandono escolar. Também se produziu uma otimização administrativa, com a definição de novas responsabilidades diretas na gestão dos programas.

Em relação aos aspectos menos destacados e/ou negativos, as críticas recaíram sobre a dificuldade de fazer face às pressões locais no sentido de se definir novos critérios de seleção dos beneficiários, ou de se dotar o programa de um caráter diferenciado do *benefício assistencial* do passado<sup>61</sup>. Em 2001, o informe de avaliação realizou uma estimativa do custo do RMI em âmbito nacional, no valor de 2.2 a 3.0 milhões de Euros, o que correspondeu em torno de 0,18% a 0,24% do PIB nacional. Em relação aos padrões anteriores, as cifras foram consideradas altas, mas de forma alguma suficientes quando comparadas às necessidades da população e a outras políticas de bem-estar.

Ademais, há o risco de uma sobrecarga funcional transformar um programa como o RMI, com características de *última instância*, em um programa que passa a significar *a única opção disponível* dos cidadãos para se obter um mínimo de recursos em caso de necessidade, o que, na opinião desta tese, tem muito a ver com o Brasil.

---

<sup>61</sup> Na avaliação de Moreno (2000), um estudioso de rendas mínimas da Região Sul da Europa, em especial da Itália, os contínuos obstáculos parecem bloquear a implantação, nesse país, do Programa de Renda Mínima (RMI), tais como: frágeis capacidades administrativas locais e peculiares condições sócio-econômicas do sul italiano, o que destoa, a seu ver, de outros programas similares em que o RMI é exigente quanto à capacidade administrativo- institucional e quanto às habilidades gerenciais.

Moreno (2000) avalia, ainda, que a localização institucional mais apropriada para o RMI italiano deveria ser o nível básico dos programas de transferências monetárias, ou seja, destinados aos desempregados e às famílias com filhos e/ou a outros dependentes sob sua responsabilidade. Da mesma forma, o mesmo autor acredita que o correto funcionamento da função de inserção deste Programa requer um sistema articulado de políticas ativas para o mercado de trabalho e de serviços sociais de apoio às famílias. Mas, o Plano de Ação Nacional Para a Inclusão de 2001 não demonstra, de forma clara, como o RMI italiano deverá ser redesenhado em seus objetivos concretos.

Na verdade, os últimos governos de centro direita não têm se mostrado dispostos à generalização de programas de RMI em toda a Itália. O governo Berlusconi deixou que as regiões decidissem sobre esse assunto, abstendo-se de estabelecer diretrizes nacionais ou de comprometer-se com a facilitação de recursos financeiros, em que pese o Pacto de Itália, assinado no verão de 2002, prever a implantação de uma renda de última instância como parte importante de uma ampla reforma do sistema de proteção social que, tudo indica, não foi levado a cabo.

## **7.6 A experiência de Portugal**

Portugal integrou-se à Comunidade Européia em 1986, pondo fim a um longo período de atrasos. Até meados dos anos 1980, pesquisas revelam que não existia nenhuma cobertura social universal, nem mesmo um sistema público de saúde português. *O Estado assume um rosto economicamente ruralista e ideologicamente medieval* (VIEGAS, *apud* RODRIGUES; STOER, 1993, p. 23), pondo restrição à industrialização e procurando eliminar a participação da sociedade. O Estado, reiteram Rodrigues e Stoer (1993), delega à Igreja Católica, que constituía um elo entre a sociedade civil e o poder público, as funções de provisão social. “A República corporativa portuguesa que se instituiu, considerava a família a célula da sociedade e a fonte de conservação e desenvolvimento da raça, como base primeira da educação, da disciplina, da harmonia social e o fundamento de toda ordem política” (VIEGAS, *apud* RODRIGUES; STOER, 1993, p. 23). Assim, apesar de a revolução democrática de 1974 ter se constituído um processo de ruptura com o regime ditatorial e possibilitado a criação, pela primeira vez, de órgãos autárquicos eleitos por sufrágio universal e direto - dando força ao poder local - recursos limitados impediram a implementação eficiente

de políticas públicas. Em consequência, as ações de combate à pobreza foram escassas e a assistência social portuguesa permaneceu marginal e fragmentada.

Em 1984, a proteção social de Portugal reorganizou-se. O governo socialista que se formou depois das eleições, introduziu experimentalmente o rendimento mínimo garantido (RMG), em 1996, e estendeu sua cobertura nacional a partir de 1997. O RMG português é descrito pela literatura específica como um contrato que facilita uma ajuda monetária, como prestação não contributiva, a fim de garantir um padrão mínimo de vida, ao contrário de um compromisso para participar em um programa de inserção e/ou de integração social.

Em 1984, uma lei nacional estabeleceu as bases da seguridade social (segurança social, como é chamada), com base nas diretrizes constitucionais. O regime geral passou a proporcionar as prestações contributivas aos trabalhadores e suas famílias, enquanto o regime não contributivo e a assistência social se ocupavam das intervenções não incluídas no regime contributivo.

Portugal recebeu um grande impulso com sua participação no II Programa Europeu Contra a Pobreza, o qual favoreceu os projetos de intervenção e de investigação orientados para grupos específicos (MORENO, *et alii*, 2003). A ênfase dada à participação social fortaleceu o desenvolvimento da autonomia das autarquias locais que, segundo Rodrigues e Stoer (*idem*), foi decisivamente mais forte do que em qualquer outro país europeu. Mas, como dizem os próprios autores, isso não foi suficiente para garantir de fato um poder local. Posteriormente, a política contra a pobreza, em Portugal, se apoiou, em maior medida, no chamado enfoque territorial integrado. Em 2000, quando a legislação sobre a seguridade social foi revisada, o nível de composição do gasto social português se aproximava da média européia. A nova lei tinha como objetivo elevar as prestações, mediante o reforço do fundo para as pensões públicas e a inclusão, no orçamento nacional, dos gastos da assistência social. A Lei pretendia ativar não só os indivíduos, mas também as instituições, pois defendia um enfoque individualizado e orientado às condições dos cidadãos e suas necessidades. Indiscutivelmente, o programa de renda mínima português (rendimento mínimo garantido (RMG)), converteu-se no emblema da nova geração de políticas sociais. O tema da pobreza ocupou um lugar de destaque na agenda política do governo.

O caráter inovador do RMG português está no fato de a oferta de assistência econômica ter se combinado com a participação em uma série de atividades de inserção:



trabalhista, educativa, de formação profissional, de acesso aos serviços de saúde, e outros. São beneficiários desse programa todos os residentes legais, em situação de evidente estado de necessidade, com idade mínima de 18 anos, exceto mulheres gestantes ou cuidadores de pessoas idosas. O RMG português é calculado com base na diferença monetária entre a *renda líquida avaliada por beneficiário* e a *quantidade garantida* para cada tipo de família, e é subsidiário de outras provisões sociais. Os trabalhadores sociais locais avaliam as condições materiais dos potenciais beneficiários e, na eventualidade de diferenças substanciais entre a renda declarada e a renda real percebida, o RMG é cancelado. O trabalhador social, com base na solicitação do RMG, emite um informe individual que deve conter uma descrição dos problemas confrontados na família, bem como propõe um plano de inserção, mediante um acordo firmado entre trabalhador social (como representação do comitê local de supervisão) e os membros da família. O usufruto da prestação é condicionado à participação no plano de inserção e todo o processo possui efeito legalmente vinculante.

Ao final de 2001, 752.000 pessoas, ou seja, 7,5% da população portuguesa haviam participado do programa. O gasto total do RMG alcançou a cifra de 284 milhões de euros (0,25% do PIB nacional) no ano de 2000, caindo para 235 milhões de euros (0,19% do PIB nacional), em 2001. Contudo, o valor das prestações é baixo e o programa enfrenta escassez de recursos humanos para a necessária supervisão do complexo processo de inserção. Há uma pesada carga para um número limitado de trabalhadores sociais.

Em 2002, o RMG português converteu-se em tema de debate político. Apesar da sua extinção não ter sido aventada foram utilizados argumentos, tais como a necessidade de reduzir o gasto público. A coalizão de centro-direita, que havia criticado duramente o programa RMG, ganhou as eleições. Porém, o novo governo aceitou o princípio do *direito universal* contido na renda mínima e rebatizou o programa de *Rendimento Social da Inserção – RSI*, de acordo com a Lei promulgada em 2003. O objetivo foi o de enfatizar a dimensão de inserção social. Atualmente, Portugal destaca-se como o único país da Região Sul da Europa que tem *um padrão nacional de renda mínima* fixado pelo governo, independentemente das diferenças regionais, como expressão de uma medida unificada no âmbito do modelo de proteção social daquele país.

## 7.7 A experiência da Grécia

Na Grécia, não há um programa oficial de renda mínima, regulamentado em lei, como nos demais países que compõem a Europa do Sul.

A vitória do Partido Socialista, em 1971, e a restauração da democracia na Grécia, em 1974, propiciaram um período de expansão do Estado de Bem-estar. A partir daí, um incremento sem precedentes do gasto social foi a resposta às expectativas de amplos setores da população, após décadas de discriminação política. A entrada da Grécia na Comunidade Européia deu-se em 1980. Contudo, o elevado e crescente nível de gasto social que tem aproximado a Grécia da média européia, contrasta com uma débil atuação referente às medidas de transferências sociais para reduzir a pobreza. Esta aparente contradição é atribuída, pelos estudiosos, à natureza própria do sistema de proteção social grego, um sistema contributivo de seguridade social que se encaixa bem no modelo bismarckiano, com ênfase nas carreiras profissionais. Na realidade, o Estado de Bem-estar grego, sempre colocou ênfase maior nas políticas contributivas (aposentadorias, pensões), destinando uma provisão social pequena para a cobertura de riscos sociais não securitários e não contributivos. Sendo assim, os serviços sociais públicos e incondicionais, permanecem em um estágio inicial de desenvolvimento. Não admira, pois, que as pensões representem a maior parte das transferências sociais e as políticas dirigidas às famílias pobres com filhos, aos portadores de necessidades especiais (incapacitados), aos desempregados e outros grupos em situação de pobreza, têm sido desenvolvidas em menor escala, o que coloca a assistência social grega e suas prestações em uma posição marginal. Portanto, a Grécia apresenta uma estrutura de proteção social não regular, carente de coerência e com graves lacunas nos critérios de cobertura social. Os ambientes familiares parecem ser *inelegíveis* para os programas sociais existentes, uma vez que não se ajustam ao perfil requerido pelos legisladores e nem cumprem os requisitos estabelecidos, ainda que estes sejam bastante restritos. Também a malha de seguridade social pública, destinada aos cidadãos adultos, é fragmentária. Os segmentos com uma história de vida laboral contributiva suficiente, dispõem de pensão mínima fornecida mediante prévia comprovação de recursos. Os camponeses e pessoas com baixa renda e sem outros direitos sociais garantidos, recebem pensões não contributivas. No entanto, dada a grande fragmentação e a cobertura incompleta do sistema de proteção social grego, é possível afirmar que não existe um programa de renda mínima garantida na Grécia, o que, segundo

Moreno (2000, p. 9), gera uma situação insólita, com a combinação de um gasto elevado em pensões (13% do PIB) e ao mesmo tempo, uma alta porcentagem de pobres idosos, que correspondem a 35% dos adultos com mais de 65 anos. O seguro desemprego é de caráter contributivo e por um período de tempo limitado (12 meses). As restritas prestações assistenciais de renda mínima são transferidas e dirigidas somente às famílias pobres, com três ou mais filhos. As prestações por invalidez, variam segundo o grau e o estado da invalidez (existem 10 categorias de beneficiários e 22 de subsídios nessa área).

Em 2001, os dados revelavam que o conjunto das prestações não contributivas somou 16,3% de todo o gasto da seguridade social, enquanto as prestações sujeitas à comprovação de renda, alcançaram apenas 4,7%. O modelo de proteção social grego segue sendo um sistema que, além de dominado por prestações de caráter contributivo, possui rigorosos critérios de seletividade (*targeting*) e políticas focalizadas. O Plano de Ação Nacional para Inclusão Social, elaborado em 2002, descartou a opção dos programas de renda mínima, ao mesmo tempo em que, reiterou a ajuda assistencial para desempregados, por um período de 12 meses.

Em termos gerais, além da ausência de vontade política dos governantes e da inexistência da prestação de uma provisão social, de caráter universal, a oposição à introdução de um programa de renda mínima voltado à superação das necessidades sociais básicas da população, é o elemento ressaltado como fator impeditivo da formação de uma rede de segurança social pública contra a pobreza. A existência dessa situação, apesar das dificuldades administrativas na implementação de programas dessa natureza, tem implicações nas previsões orçamentárias para o financiamento da área social. A simulação do custo das transferências de um programa nacional de renda mínima feita pelo governo, em 2000, ficou em torno de apenas 269 milhões de euros (EU, 279 milhões), ou seja, o correspondente a 0,23% do PIB nacional (MORENO, 2000). Indiscutivelmente, um percentual de gasto social bem inferior aos apresentados por outros países da região, como Itália, Portugal e Espanha no mesmo período. Comparativamente, na Itália, em 2001, foi realizada uma estimativa de custo do RMI no valor de 2.0 a 3.0 milhões de euros, o que correspondeu em torno de 0,24% do PIB nacional, em Portugal, em 2000, o gasto total do RMG, alcançou a cifra de 284 milhões de euros (0,25% do PIB nacional), e na Espanha, em 2001, o gasto social público total agregado às rendas mínimas de inserção nas Comunidades Autônomas, alcançou, 0,33% do PIB nacional.

## 7.8 Síntese das principais características das políticas de provisão social mínima nos países do Sul da Europa em uma perspectiva comparada

Destacam-se como características similares dos países que compõem a Região Sul da Europa (FERRERA, 1995):

- a) a origem comum de seus Estados de Bem-estar (modelo beveridgiano e keynesiano-fordista).
- b) os desafios internos (lento e tardio crescimento econômico somado a elevados índices de desemprego e de desigualdade social, o que ocasionou o aumento dos índices de pobreza) e os externos (situações e pressões enfrentadas por esses países com o processo de unificação econômica e monetária europeia).
- c) as características político-institucionais dos Estados de Bem-estar latinos, em sua forma de fazer política, com forte tendência a manipulações e cooptações junto à classe trabalhadora, a exemplo da cultura política e da prática dos governantes brasileiros, no trato das políticas sociais brasileiras, de natureza assistencialista e clientelista.
- d) a prevalência da idéia de provisão social mediante o repasse de bens e serviços sociais garantidos no âmbito do setor privado (plural ou misto/informal/familiar., voluntário e/ou comercial), em contraste à defesa de uma seguridade social pública, asseguradora de direitos sociais, afiançados constitucionalmente e garantidos no âmbito do Estado, por intermédio da implementação de políticas públicas e universalizadoras.

Nessa região, há, situações contraditórias e ambíguas na medida em que, de um lado, defendem um discurso universalista e, de outro, privilegiam o *status* ocupacional dos demandantes de proteção social e condicionam os programas de combate à pobreza (a exemplo dos de renda mínima de inserção) a rígidos critérios de condicionalidades. Ademais, os direitos sociais e as políticas públicas não aparecem como fundamento de uma cultura política inclusiva e garantidora de cidadania social que tem no Estado o *garante* de direitos. Ainda assim, é possível afirmar que existem redes (e/ou *malhas*) de seguridade social na Europa do Sul. A grande maioria dos países que compõem esta região realizou, a seu modo e conforme circunstâncias políticas e conjunturais, uma experiência de proteção

social com caráter *de última instância*, no dizer de Moreno (2000), ao adotarem programas de combate à pobreza como provisão social mínima (programas de renda mínima (RMI)). Com base no exposto, além das similitudes, os países da Europa do Sul revelam diferenças e particularidades, tanto em relação ao desenho institucional das políticas contra a pobreza, como em relação às configurações institucionais dentro das quais tais políticas operam e se desenvolvem. (MORENO, 2000, p. 16 e 17). Em relação ao sistema de manutenção de renda mínima de inserção, as dualidades não são poucas, haja vista que essa região caracteriza-se pela inexistência de um sistema de renda mínima unificado (com exceção de Portugal), em âmbito nacional.

Trata-se de sistemas com acentuado *caráter dual* que tendem à polarização e ao tratamento diferenciado entre os segmentos sociais no sentido de fortalecer, de um lado, totais garantias a um grupo de beneficiários (prestações generosas e pensões elevadas) e, de outro, prestações menores, que caracterizam uma sub-proteção, transferidas a um grande contingente de trabalhadores e cidadãos em condições de vida precárias, como jovens desempregados, trabalhadores em situação irregular e/ou situados na economia informal. É nesse contexto que o papel da *família* ganha funcionalidade e centralidade nessa região (mesmo desvinculada de uma política familiar de proteção social a essa mesma família), na medida em que essa instância se interpõe entre a escassez de medidas sociais públicas, a fragilidade da proteção social pública, a ausência de mecanismos de superação das desigualdades territoriais e as limitações do modelo de manutenção de renda mínima de inserção. Essas particularidades, somadas à baixa cobertura social dos programas sociais nos referidos países, os distinguem dos demais países europeus, mas também os tornam semelhantes à realidade brasileira que também não tem um único padrão de renda mínima nacional, apesar de possuir uma seguridade social pública e institucionalizada, com políticas sociais unificadas, a exemplo do Sistema Único de Saúde (SUS) e da recente unificação da assistência, mediante a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). São sistemas regulamentados em Leis, e programas de transferência de renda afiançados constitucionalmente e implementados em âmbito nacional pelo Estado brasileiro.

Por fim, vale mencionar que, no geral, apesar do processo de implementação de programas de renda mínima ter ocorrido na Europa do Sul, em ritmos e caminhos diversos, comparado ao que existia antes, produziram-se, ao longo dos anos 1990, inovações significativas e positivas no campo do bem-estar, nesses países, a saber:

- a) como traço peculiar, assiste-se a um paradoxo: de um lado, o declínio da tradicional disponibilidade das famílias para responder à provisão social e às necessidades sociais de seus membros e, de outro, uma crescente demanda por proteção social pública, formalizada no âmbito do Estado;
- b) o custo fiscal para fortalecer as redes de seguridade social revela-se modesto, apesar do discurso recorrente sobre a necessidade de reduzir a tributação e o gasto social público;
- c) todos os países têm sido beneficiados com incentivos e recursos financeiros da União Européia;
- d) as políticas de bem-estar implementadas por estes países, objetivam corrigir desequilíbrios históricos de seus regimes de bem-estar;
- e) os programas de renda mínima desenvolvidos nessa região caracterizam-se por prestações monetárias de caráter assistencial, subsidiário, complementar, e de inserção social e ao trabalho;

No entanto, apesar dos aspectos positivos assinalados, a proteção social sul européia apresenta fragilidades por possuir baixa institucionalidade e limitada legitimidade política junto à população. Em suma, são traços definidores do chamado *regime de bem-estar latino*:

- a) políticas e programas sociais, de caráter voluntário e informal, com prevalência de perfil seletivo, focalizador e distributivo;
- b) os *hogares* (ambientes familiares), caracterizam-se como instâncias privadas amortizadoras de conflitos sociais e como últimas redes de proteção e de segurança do cidadão;
- c) problemas de natureza administrativa e de gerenciamento institucional (ineficiência administrativa, morosidade das instituições governamentais e ausência de autonomia política para atender necessidades básicas dos cidadãos, além de persistente fraude fiscal, como traço cultural);
- d) papel marginal ocupado pela assistência social (embora estratégico como última instância), e o caráter fragmentário de seus programas;
- e) ausência de programas de renda mínima eficazes, no sentido de se guiarem por princípios públicos e universais e de seguirem princípios redistributivos;

- f) exigência de comprovação de recursos (*means testing*) e do estado de necessidade ou situação de pobreza, aos beneficiários da proteção social como condição para o acesso à prestação (princípio meritocrático);
- g) dificuldades operacionais e estratégicas de identificação dos *reais* beneficiários da assistência social, e de um justa definição de critérios de elegibilidade.

### **7.9 A experiência do Brasil com programas de transferência direta de renda mínima**

No Brasil, a experiência concreta com programas de transferência de renda voltados para cidadãos pobres, não inseridos no mercado formal de trabalho, é recente; aliás, mais recente do que as experiências sul européias. Não se pode dizer que o salário mínimo instituído no país, em 1940, faça parte dessa modalidade de provisão, posto que ele é uma remuneração do trabalho, regulado pelo Estado. No entanto, o Estado brasileiro, ao fixar o salário mínimo, em 1940, determinou *um padrão mínimo de ganho mensal* como referência para o trabalhador. É inegável que, nas últimas décadas, ele tem sido o parâmetro definidor dos níveis de pobreza e de indigência, bem como dos valores monetários a serem socialmente transferidos.

O quadro 22 revela os diversos índices de custo de vida e de preços ao consumidor, disponíveis no país. Trata-se de parâmetros definidores dos principais índices de preços e de custo de vida (INPC, ICV, IPC e ICB), produzidos por diferentes instituições brasileiras de credibilidade reconhecida como IBGE, DIEESE-SP, FIPE-USP e PROCON-SP, que utilizam metodologias distintas. O quadro toma por base o Estado de São Paulo, uma das regiões metropolitanas mais desenvolvidas do país, com destaque para os índices de custo de vida, de preços ao consumidor e de variação da cesta básica de alimentos que estão entre as informações sócio-econômicas mais amplamente divulgadas no país (JANNUZZI, 2001, p. 107).

Quadro 22 Alguns dos principais índices de preços e de custo de vida

Instituição	Índice	Características
IBGE	INPC	Mede a variação média de preços da cesta de produtos e serviços das famílias com renda entre 1 e 8 salários mínimos residentes nas Regiões Metropolitanas
DIEESE-SP	ICV	Estrutura de despesas de famílias com renda entre 1 a 30 salários mínimos, residentes no Município de São Paulo
FIPE-USP	IPC	Estrutura de despesas de famílias com renda entre 1 a 20 salários mínimos, residentes no Município de São Paulo
PROCON-SP	ICB	Variação média de preços de alimentos e produtos de higiene e limpeza no Município de São Paulo

Fonte: Paulo de M. Jannuzzi, 2001, p. 107.

Para se ter uma idéia da recorrência ao salário mínimo como parâmetro definidor da pobreza no Brasil, “o governo federal considera como pobre o grupo populacional com renda de até meio salário mínimo domiciliar *percapita*, enquanto os indigentes (ou muito pobres) são o grupo com renda de até um quarto do salário mínimo domiciliar *percapita*” (IPEA/Radar Social, 2005, p. 60). Da mesma forma, o governo entende o principal programa unificado de transferência de renda em curso no país\_ O Programa Bolsa Família (PBF), bem como o Benefício de Prestação Continuada (BPC), portanto, um programa social e um benefício constitucional que têm no salário mínimo a sua referência. O BPC, que está voltado para idosos (a partir de 65 anos) e para pessoas portadoras de necessidades especiais muito pobres (com renda *percapita* familiar de até ¼ do salário mínimo), incapacitadas para o trabalho e que estejam fora da cobertura previdenciária, é o que possui o mais alto valor monetário, correspondendo a um salário mínimo mensal (R\$ 380,00 – trezentos e cinquenta reais, em abril 2007), definido na Constituição Federal de 1988.

Já o Programa Bolsa Família (PBF), um programa de transferência de renda com condicionalidades e que integra o Programa Fome Zero, pauta-se por uma escala que varia, de quinze reais a noventa e cinco reais mensais, tendo como critério de elegibilidade famílias com renda mensal *percapita*, que varia de sessenta reais a cento e vinte reais, quando são considerados em situação de pobreza relativa, e com renda mensal *percapita* de até sessenta reais, quando são considerados em situação de extrema pobreza (pobreza absoluta), conforme a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004 e o Decreto nº 5.749, de 11 de abril de 2006.

Em relação ao critério de elegibilidade e à definição do valor a ser distribuído, o Programa Bolsa Família define com clareza esses elementos, conforme o quadro abaixo, no qual são levadas em consideração as situações de pobreza e de extrema pobreza. Esses valores dos benefícios são repassados para as famílias integrantes do PBF.



Quadro 23 Critérios de elegibilidade e valores de benefícios para famílias integrantes do Programa Bolsa Família - PBF

Critério de Elegibilidade		Ocorrência de crianças/adolescentes 0-15 anos, gestantes e nutrizes	Quantidade e tipo de Benefícios	Valores do Benefício (R\$)
Situação das famílias	Renda mensal <i>per capita</i>			
Situação de pobreza	De R\$ 60,01 a R\$ 120,00	1 Membro	(1) Variável	15,00
		2 Membros	(2) Variável	30,00
		3 ou + Membros	(3) Variável	45,00
Situação de extrema pobreza	Até R\$ 60,00	Sem ocorrência	Básico	50,00
		1 Membro	Básico + (1) Variável	65,00
		2 Membros	Básico + (2) Variável	80,00
		3 ou + Membros	Básico + (3) Variável	95,00

Fonte: Programa Bolsa Família – Guia do Gestor. Ano: 2006 – MDS – Brasília-DF.

Disponível no site: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o-programa-bolsa-familia/beneficios-e-contrapartidas>.

O problema da utilização do salário mínimo como parâmetro de proteção social mínima, no Brasil, é que o seu poder de compra foi corroído por um processo histórico de arrocho salarial, ficando cada vez mais fraco, desde sua criação, em 1940, quando foi calculado junto a categorias que apresentavam, àquela época, as piores e mais precárias condições de vida e trabalho, conforme já foi mencionado nessa tese. Atualmente, apesar do poder de compra do salário mínimo corresponder, em valores atuais (abril de 2007), à aquisição de duas cestas básicas de alimentos, seu poder de compra continua defasado em relação à renda *per capita* e ao custo de vida do país, o que continua excluindo e penalizando os segmentos mais empobrecidos da população brasileira. Dessa constatação se depreende que, em termos de poder de compra, o valor de sessenta reais a cento e vinte reais mensais (pobreza relativa), distribuídos pelo Programa Bolsa Família (PBF), está muito aquém de satisfazer as necessidades básicas do público-alvo de programas dessa natureza, caracterizando-se como uma quantia monetária repassada pelo Estado como complementação, ainda deficitária à renda mensal dessas famílias, na superação de suas reais necessidades. Ao contrário da idéia reproduzida pelo censo comum, esses valores por si só não têm força econômica e/ou política, para criar e/ou fortalecer uma *cultura de dependência* e/ou de desestímulo ao trabalho nesses segmentos, conforme divulgam a grande mídia e demais setores neoliberais representantes da nova direita. O que de fato está ocorrendo, é um alto índice de desemprego de caráter estrutural e um mercado com baixíssimo potencial de oferta de trabalho, o que tem levado a um cenário de quase total ausência de possibilidades de trabalho e, portanto, de aumento de renda de um número expressivo de famílias cujos membros encontram-se desempregados, ou em empregos de baixa qualificação e/ou remuneração.

Ademais, a ausência de condições de acesso a bens e serviços sociais de qualidade e de oportunidades de trabalho, ou a oferta de trabalhos precários, é uma questão estrutural que demanda políticas públicas redistributivas. Essa realidade é bem diferente da posição recorrente de se estigmatizar esses segmentos, culpabilizando-os pelo próprio insucesso ou por sua *inércia e/ou vocação para o ócio*. Esta é, sem dúvida, mais uma expressão do processo de vitimização a que essas famílias vêm sendo submetidas para justificar a ausência de compromisso ético e cívico do Estado e da sociedade na viabilização de políticas públicas universalizadoras e de bem-estar que certamente resgatariam além da cidadania, autonomia e o poder de vocalização, a dignidade humana desses cidadãos.

Contudo, nem só de renda monetária se constitui a política social. Outros elementos como serviços sociais públicos de qualidade extrapolam a renda, seja como salário, seja como provisão assistencial. No que diz respeito ao salário mínimo, vale fazer uma pequena digressão histórica que ajuda a entender a demora brasileira em instituir programas de transferência de renda que não estivessem relacionados com o trabalho, a sobrevivência biológica e/ou com a contribuição previdenciária.

Ao pautar-se por uma concepção profissional de segurança social, ao estilo bismarckiano, o então Presidente da República Getúlio Vargas criou, em 1940, o salário mínimo como base de subsistência, sem qualquer vinculação à idéia de segurança e /ou de proteção social pública ao trabalhador. Com isso, entendia estar constitucionalmente garantido à população economicamente ativa o direito de viver, por meio da sua participação no mercado de trabalho. Sendo assim, o trabalho era visto como meio para sobreviver, e não como espaço de socialização e de produção de bens e serviços gerados socialmente para o bem estar de todos.

Percebe-se, portanto, que, enquanto na Europa, o Estado de Bem estar, sob a égide do modelo beveridgiano e keynesiano-fordista, construía e aplicava conceitos de políticas sociais públicas e universalizadoras, associadas ao pleno emprego, no Brasil, tomava-se o caminho inverso. Getúlio Vargas estendia o escopo da legislação trabalhista, criada nos anos 1930, sob pressão da classe trabalhadora, mas sem avançar, como fez Beveridge na Inglaterra, para além dos limites laborais.

Tais atitudes demonstram que o Estado brasileiro reconhecia, financiava e afiançava o direito ao trabalho dos capacitados para tal (cidadãos inseridos no mercado de trabalho) , zelando minimamente pela sua possibilidade de comprar alimentação, vestuário,

higiene e transporte. Mas, extrapolando tais medidas, nada estava planejado e institucionalizado em relação ao bem estar dos cidadãos não inseridos no mercado de trabalho. Dessa forma, ainda que tais iniciativas do governo de Getúlio tenham se caracterizado como as primeiras experiências brasileiras na área trabalhista e da previdência social, a sua contribuição para os atuais programas de transferência de renda reside na estipulação de uma referência monetária nominal. Mas, paradoxalmente, dada à perda real do poder de compra do salário mínimo atual (R\$ 380,00, em abril de 2007), a sua referência mais ajuda a focalizar essas transferências do que ampliá-las.

Para Sposati (1997, p. 111), a ausência de um princípio universal sobre quais necessidades devem ser cobertas pelo salário mínimo, quantas pessoas deve responder e sobretudo, qual padrão de qualidade deve ser afixado, terminou por desvincular o salário mínimo de sua efetiva finalidade. Sposati entende que, no contexto do debate sobre programas de renda mínima, é importante ter presente as relações de complementaridade e/ou de substituição ao salário mínimo que a renda mínima possa significar, uma vez que nenhuma proposta de renda mínima deve fragilizar o salário básico, mas sim fortalecê-lo (1997, p. 112). Paradoxalmente, em 2007, o salário mínimo continua sendo o primeiro fator de pobreza da população brasileira pelo fato de não se constituir, ainda, em uma forma de renda mínima justa e universal capaz de promover a cobertura das necessidades básicas (e não mínimas) do cidadão e de sua família, fundamentada em princípios de equidade e de justiça social redistributiva.

Sobre os programas de transferência de renda brasileiros, Silva (2002, p. 362)) informa que a categorização feita desses programas, de abrangência federal, confirma a modalidade neoliberal prevalente de política social assistencial adotada no país. A autora situa o debate sobre os programas de transferência de renda no contexto de hegemonia da ofensiva neoliberal e do desmonte do sistema de proteção social brasileiro com retração do Estado no campo da provisão social pública. Nessa perspectiva, tais programas passaram a integrar a agenda pública, a partir de 1991, e se concretizaram como proposta, a partir de 1995 (governo Fernando H. Cardoso), mas a sua grande expansão se deu a partir de 2001. Silva (2002) privilegiou em seu estudo, dentre outros aspectos, a dimensão qualitativa e quantitativa dos seguintes programas federais, de caráter permanente: Benefício de Prestação Continuada (BPC), Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Agente Jovem, Auxílio Gás e Previdência Rural. Ao final, sua pesquisa confirma a prevalência de uma modalidade problemática de política social

brasileira, com a qual essa tese se identifica, ou seja, não redistributiva, com função meramente complementar e compensatória e sem um efetivo controle democrático.

### **7.10 Configuração do principal programa de transferência de renda no Brasil – O Bolsa Família (PBF)**

Com base em dados do MDS (2005) e IPEA (2003), a unificação dos programas de transferência de renda brasileiros se deu no dia 12 de junho de 2003, pelo então Presidente da República Luis Inácio Lula da Silva, tendo em vista uma nova *integração federativa*. O discurso justificador do governo federal para a unificação de tais programas foi o de evitar a fragmentação das políticas sociais e de construir uma política de transferência de renda com participação direta dos governos de Estados e municípios. O Programa Bolsa Família (PBF) (denominação dada ao programa unificado) foi lançado em 20 de outubro de 2003, com clara definição de divisão de responsabilidades entre a União e os governos estaduais e municipais. Constituem princípios norteadores do PBF, a descentralização político-administrativa, o controle democrático e a intersectorialidade, na perspectiva de uma gestão compartilhada.

Segundo documentos do MDS (2005), a intersectorialidade, entendida como a interação entre as políticas de assistência social, saúde e educação, busca superar o viés setorial das políticas sociais, com o objetivo de consolidar uma estratégia de inclusão social. Na definição das competências, essas áreas têm um papel ativo e participativo na gestão, em particular, no cumprimento das condicionalidades do programa (também denominadas contrapartidas sociais), como também no controle democrático, (articulação com os conselhos setoriais e de direitos). A descentralização está vinculada ao mecanismo de repasse dos recursos financeiros diretamente aos beneficiários. Aos Estados reservou-se o papel de coordenadores do PBF, no âmbito dos municípios, garantindo apoio técnico ao programa. Aos municípios coube o cadastramento das famílias, a árdua função de identificação dos segmentos que se enquadram no perfil do referido programa, além da garantia da oferta de serviços sociais básicos (assistência, saúde e educação), considerados complementares ao PBF.

Por princípio, o controle democrático constitui o exercício, por excelência, da democracia direta realizada pela sociedade civil, com vista a acompanhar e exigir

satisfações do poder estatal a respeito da condução das políticas que lhe competem administrar. Uma das principais esferas públicas de controle democrático são os conselhos gestores, de composição paritária e deliberativa, organizados em torno das várias políticas públicas em ação. Portanto, os conselhos deverão exercer fiscalização e avaliação do programa, desde que assegurem a intersectorialidade entre representantes de agências governamentais e não-governamentais. Por fim, em relação aos critérios de acesso, às condicionalidades e ao valor (básico e variável) dos benefícios dos programas de transferência de renda, ver quadro abaixo.

Quadro 24 Programas Transferência de Renda – Fome Zero – MDS – Relação de critério de acesso, condicionalidade e valor dos benefícios

<b>Benefícios</b>	<b>Critério de acesso</b>	<b>Condicionalidades</b>	<b>Valor benefício</b>
Bolsa Família* (2003)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Benefício básico: famílias com renda <i>per capita</i> de até R\$ 50,00;</li> <li>Benefício variável: famílias que tenham em sua composição: gestantes, nutrizes, crianças entre zero e doze anos; e adolescentes até quinze anos, cuja renda <i>per capita</i> seja de até R\$ 100,00.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Matrícula e frequência mínima de 85%, da carga horária escolar de todas as crianças de 6 a 15 anos;</li> <li>Participação processo educacional e programas de saúde; exame pré-natal, acompanhamento nutricional e de saúde.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Benefício básico: R\$ 50,00;</li> <li>Benefício variável, no valor de R\$ 15,00 por beneficiário, até o limite de R\$ 45,00 (até o limite de três crianças).</li> </ul>
Cartão Alimentação* (2003)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pessoa ou família com renda familiar mensal <i>per capita</i> de até meio salário mínimo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Participação das famílias beneficiadas em atividades comunitárias e educativas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>R\$ 50,00</li> </ul>
Bolsa Alimentação (1990)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Crianças até 6 anos, gestantes e mães no período de amamentação até seis meses, em famílias com até meio salário mínimo <i>per capita</i>.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Família se compromete a realizar uma Agenda de Compromissos em saúde, que consiste em ações básicas como pré-natal, vacinação, acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantil e atividades educativas em saúde e nutrição.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>De R\$ 15,00 a R\$ 45,00 (até o limite de três crianças)</li> </ul>
Bolsa Escola (2001)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Crianças de 6 a 15 anos em famílias com até meio salário mínimo <i>per capita</i>.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Matrícula e frequência mínima de 85%, da carga horária escolar de todas as crianças de 6 a 15 anos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>De R\$ 15,00 a R\$ 45,00 (até o limite de três crianças)</li> </ul>
Auxílio Gás (2002)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Famílias com renda mensal <i>per capita</i> de meio salário mínimo.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>R\$ 7,50 ao mês por família, pago bimestralmente em parcelas de R\$ 15,00.</li> </ul>
PETI (1995)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Crianças de 7 a 15 anos envolvidas com trabalho insalubre, penoso ou degradante, em famílias com até meio salário mínimo <i>per capita</i>.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Frequência mínima de 75% na escola e na jornada ampliada;</li> <li>Não retorno ao trabalhos dos filhos menores de 16 anos;</li> <li>Participação das famílias nas ações sócio-educativas e de ampliação de geração de renda.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>R\$ 25,00 por criança na área rural e R\$ 40,00 na área urbana.</li> </ul>
Agente Jovem (2001)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Jovens de 15 a 17 anos residentes em comunidades de baixa renda cuja renda familiar <i>per capita</i> seja de até meio salário mínimo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Frequência mínima de 75% nas atividades de ensino e capacitação teórico-prática.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>R\$ 65,00 por mês.</li> </ul>
BPC	<ul style="list-style-type: none"> <li>Idosos a partir de 67 anos e</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>1 salário mínimo</li> </ul>

<b>Benefícios</b>	<b>Critério de acesso</b>	<b>Condicionalidades</b>	<b>Valor benefício</b>
(1995)	portadores de deficiência com renda <i>per capita</i> inferior a um quarto do salário mínimo.		

\* Benefício criado no Governo Lula.

Fonte: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome-MDS, 2004.

Para o MDS/PBF (2005), as condicionalidades são compromissos sociais assumidos pelas famílias beneficiárias do PBF, estando vinculadas aos seguintes objetivos: certificar o compromisso e responsabilidade das famílias atendidas, aumentar a autonomia dessas famílias na perspectiva da inclusão social e ampliar as suas possibilidades de geração de renda. No discurso oficial, tais condicionalidades representam, ainda, a ampliação do acesso dos cidadãos aos seus direitos sociais básicos e à prestação de deveres cívicos. A concessão dos benefícios condicionados à renda, como é o caso do Bolsa Família (BPC), está vinculada a ações obrigatórias, acompanhadas pelos Ministérios da Saúde e da Educação. Em relação à saúde, as referidas condicionalidades (ou contrapartidas sociais) do PBF consistem em: a) frequência mínima de 85% da carga horária escolar (crianças e adolescentes de 6 a 15 anos); b) acompanhamento na área de saúde, do estado nutricional da gestante (cartão da gestante), bem como da participação em atividades de educação alimentar, aleitamento, exame pré-natal, e outros. Em relação à educação (Portaria MEC/MDS nº 3789, de 17 de novembro de 2004), é exigido o comprovante de matrícula de crianças e adolescentes de 6 a 15 anos na escola, mediante a garantia de frequência mínima de 85% das aulas a cada mês.

Entretanto, na percepção desta tese, a idéia de que as condicionalidades representam garantia de acesso a direitos, contrasta com a concepção de bens e serviços sociais como bens públicos, que deveriam estar à disposição de todos. Isso porque, entende-se que é exatamente a ausência da garantia de direitos sociais básicos que coloca essa população beneficiária na condição de público-alvo de programas sociais, ainda que residuais, seletivos e focalizadores. Portanto, na verdade, a existência desses programas revela a enorme dívida social histórica do Estado brasileiro para com esses segmentos (que deve ser resgatada com urgência), para quem todas as políticas sociais já falharam restando, tal como vem acontecendo na maior parte do mundo, os mecanismos de transferências diretas de renda.

Em relação à gestão do PBF, foi definido como gestor principal um órgão colegiado de caráter deliberativo, inicialmente vinculado ao Gabinete da Presidência da

República e ao MDS, denominado Conselho Gestor do Programa Bolsa Família- CGPBF. A finalidade principal desse órgão, por sua própria natureza, é formular e integrar as políticas públicas, definir diretrizes, normas e procedimentos mais gerais sobre a implementação do programa. Quanto ao item transferência do benefício, o Brasil inovou ao utilizar o cartão eletrônico, enquanto os demais países ainda fazem a entrega desse tipo de benefício (transferência de renda), em espécie.

No âmbito financeiro, o agente operador do programa é a Caixa Econômica Federal, que tem como principais responsabilidades: emitir o referido Cartão, atribuir a cada pessoa da família cadastrada um número de identificação social-NIS, notificar o titular sobre sua concessão e proceder a entrega do mesmo. Uma das exigências é de que seja entregue, prioritariamente, à mulher (chefe de família) ou, em seu impedimento ou ausência, a outro membro responsável pela família e, ainda, divulgar o calendário de pagamento do benefício. No âmbito das três esferas, o responsável pelo acompanhamento das famílias e pela operacionalização do programa é o município, após a coleta de dados das famílias de baixa renda (características do domicílio, composição familiar, qualificação profissional e escolar dos membros da família, rendimentos e despesas familiares), em formulário específico para esta finalidade. O MDS disponibiliza na Internet ([www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br)), a relação das famílias em situação de descumprimento das condicionalidades. As sanções estabelecidas pelo PBF são gradativas, isto é, evoluem de uma advertência inicial até chegar a um possível bloqueio e/ou cancelamento do benefício.

Como critérios de acesso ao cartão magnético, foram priorizados, inicialmente, os municípios com até 30.000 habitantes, localizados na região nordeste, bem como famílias que não recebiam nenhum outro benefício social do Governo Federal. Os beneficiários são inscritos no Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo federal (CadÚnico), com base no Decreto nº 3877, de 24 de julho de 2001 e, conforme critérios de elegibilidade, vão sendo integrados ao programa, de forma gradual e progressiva. O CadÚnico contém informações que podem ser acessadas pelos governos municipais, estaduais e federal para se obter o diagnóstico sócio-econômico das famílias cadastradas. Devem cadastrar-se as famílias com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa.

### **7.11 Programa Bolsa Família: estratégias, gasto social/ financiamento, perspectivas e tendências**

Desde a implantação do PBF, percebe-se, por parte do governo federal, um esforço em ampliar as metas de cobertura social do programa estabelecidas em 11,4 milhões de famílias, até o final de 2006. Indiscutivelmente, trata-se do programa social de maior prioridade do governo federal. Com base em dados fornecidos pelo MDS, (2004), para o alcance dessas metas, o apoio financeiro do BID e do Banco Mundial tem sido fundamental (*apud* STEIN, 2005, p. 332)<sup>62</sup>, pois como admite o próprio Banco (2003), “seu papel em apoiar as principais reformas de políticas e investimentos inovadores e eficientes, com o objetivo de aumentar o bem-estar dos brasileiros, em particular dos pobres, não se restringe aos empréstimos”. Em junho de 2004, o Banco Mundial aprovou um empréstimo no valor de US 572,2 milhões para o período 2004/2006 e, outro, no valor de US502,2 milhões, para o período 2007/2008. Segundo o próprio Banco, tais empréstimos representam somente 0,4% do PIB nacional e menos de 4% do financiamento externo.

Quanto aos recursos do Orçamento Federal (destino, montante) referentes a despesas realizadas com os Programas de Transferência de Renda Mínima/Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), os mesmos estão dimensionados conforme a tabela 21, a seguir, que demonstra: o montante de recursos financeiros e investimentos feitos pelo MDS junto aos programas de geração de trabalho e de transferência de renda (também denominados programas complementares (PBF), Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás), e os recursos repassados aos programas de assistência social (denominados *remanescentes*), em todo o país no ano de 2005, (26 Estados, 5.563 municípios e DF), com destaque para os recursos destinados ao Bolsa Família, área de prioridade do governo federal, com 71% de famílias pobres atendidas, atingindo a cifra de \$7,1 bilhões (dado atualizado em outubro de 2005).

---

<sup>62</sup> Ver tese de doutorado de Stein (2005) sobre a identificação das características, especificidades e alcance das políticas de transferência de renda, bem como o caráter assumido por essas políticas no contexto da proteção social e das políticas de combate à pobreza no Continente Latino Americano e no Europeu. O estudo de Stein (*idem*) trata do processo de reestruturação do Estado capitalista e do papel das políticas sociais na garantia dos direitos sociais. Em uma perspectiva comparativa analisa como tendência contemporânea mundial, o tratamento dado à assistência social, descolado da concepção de direito. Stein chama a atenção para o desafio de se continuar na luta em defesa dessa política social como direito de cidadania.



Tabela 21 Investimentos MDS

<b>Consolidado Geral</b>		
<b>. Resumo do País</b>		
<b>(26 Estados, 5.563 Municípios + DF)</b>		
<b>Programas de Transferência de Renda</b>		
		<i>em R\$ por mês</i>
<b>Bolsa Família:</b>	8 milhões de famílias	512,6 milhões
<b>Bolsa Escola:</b>	2,1 milhões de famílias	46,4 milhões
<b>Bolsa Alimentação:</b>	30 mil famílias	527 mil
<b>Cartão Alimentação:</b>	97 mil famílias	4,9 milhões
<b>Auxílio Gás:</b>	4 milhões de famílias	59,4 milhões
		<b>624 milhões</b>
<b>Projeção anualizada (sem expansão)</b>		
<b>Famílias atendidas:</b>		12 milhões de famílias
<b>Pessoas beneficiadas:</b>		42 milhões de pessoas
<b>Recursos transferidos por ano:</b>		<b>R\$ 7,1 bilhões</b>
		<i>Atualização: outubro/05</i>
<b>Bolsa Família</b>		
<b>Percentual de atendimento de famílias pobres:</b>		<b>71%</b>
<b>Programas de Assistência Social</b>		
	<b>Beneficiários</b>	<b>R\$ pagos até setembro</b>
<b>PETI:</b>	931 mil Crianças	300 milhões
<b>BPC – PPD:</b>	1,2 milhão de Portad. Defic.	2.966 milhões
<b>BPC – Idosos:</b>	1 milhão de Idosos	2.518 milhões
<b>Atenção Criança 0 a 6:</b>	1,7 milhão de Crianças	129 milhões
<b>Agente Jovem:</b>	57 mil Jovens	35,4 milhões
<b>Atenção ao Idoso:</b>	302 mil Idosos	18,1 milhões
<b>Sentinela:</b>	15,5 mil Crianças e adolesc.	14,4 milhões
<b>Abrigo:</b>	22,1 mil crianças	5,8 milhões
<b>Atenção ao Deficiente:</b>	149 mil Portadores de Defic.	43,8 milhões
<b>Atenção à Família:</b>	1.007 Casas Família (858 mil p.)	33,7 milhões
	<b>6,2 milhões Atendimentos</b>	<b>6,1 bilhões</b>
<b>Projeção anualizada (valores pactuados):</b>		<b>R\$ 8,6 bilhões</b>

Fonte: Disponível no site: <http://www.mds.gov.br/ascom/hot-site/balanco-mds/geral.htm>.  
Balanco MDS 2006 - Programas Sociais.

A tabela 22 apresenta um relatório comparativo de políticas sociais, contendo os principais programas e ações sociais desenvolvidas no período de 2002 a 2005.

Tabela 22 Relatório Comparativo de Políticas Sociais – 2002 a 2005 (Principais Programas e Ações)

Programa/Ação	2002	2003	2004	2005 Metas	Varição 2002- 2005
Transferência de Renda:	2,3 bi	3,36 bi	5,72 bi	6,54 bi	184%
- Bolsa Família	0	0,57 bi	3,22 bi	5,44 b	
		3,6 mi famíl	6,6 mi fam	6,7 mi fam	
Programas remanescentes [1] + Min. Saúde	2,3 bi	2,43 bi	1,70 bi	1,10 b	
	14,6 mi famíl.	11,4 mi famíl.	6,4 m. fam.	3 mi famílias	
<b>BPC[2]:</b>	<b>4,26 bi</b>	<b>6,79 bi</b>	<b>7,33 bi</b>	<b>8,54 bi</b>	<b>100%</b>
	<b>1,6 mi benef.</b>	<b>1,7 milhão benef.</b>	<b>2 milhões ben.</b>	<b>2,7 mi</b>	<b>69%</b>
- Portadores de deficiência		4,35 bi	4,54 bi	5,00 bi	
			1,1 milhão p.def.	1,5 milhão	
- Idosos		2,44 bi	2,70 bi	3,54 bi	
			918 mil idosos	1,15 mi	
PAIF – Casas das Famílias:	0	7,0 mi	66,6 mi	103,4 mi	∞
	0	452 casas	901 casas	1700 casas	
<b>PETI:</b>	<b>386,3 mi</b>	<b>456,2 mi</b>	<b>483 mi</b>	<b>533 mi</b>	<b>38%</b>
	<b>809 mil cr.</b>	<b>910 mil crianças</b>	<b>931 mil crianças</b>	<b>1 milhão</b>	<b>24%</b>
- Bolsa a crianças e adolescentes		271,7 mi	267,2 mi	328,3 mi	
- Jornada ampliada		184,5 mi	165,3 mi	204,7 mi	
<b>SENTINELA:</b>	<b>16,17 mi</b>	<b>26 mi</b>	<b>27,6 mi</b>	<b>35,1 mi</b>	<b>117%</b>
	15,4 mil cria.	18 mil crianças	24 mil crianças	28 mil crianças	82%
<b>INCLUSÃO PRODUTIVA:</b>	<b>0</b>	<b>6,5 m[3]</b>	<b>22 mi</b>	<b>25,5 mi</b>	
			150 grup.	18 mil pes.	
<b>CRIANÇA, ADOLESCENTE E JUVENTUDE (AGENTE JOVEM):</b>	<b>43,26 mi</b>	<b>55,9 mi</b>	<b>56,2 mi</b>	<b>69,9 mi</b>	<b>62%</b>
	104,7 mil jov.	56,6 mil jovens	57 mil jovens	110 mil jovens	5,10%
- Bolsa		43,8 mi	47,8 mi	54,5 mi	
- Capacitação de jovens		12,3 mi	6,4 mi	15,4 mi	
<b>AQUISIÇÃO SAFRA AGRIC. FAMILIAR:</b>	<b>0</b>	<b>224,2 mi</b>	<b>179,9 mi</b>	<b>208,9 mi</b>	
		162,3 mi	136,4 mi	145 mi	
- PAA/Compra direta		42 mil prod.	53,5 mil produt.	98,4 mil p.	
- Leite		61,9 mi	43,5 mi	47 mi	
			369 mil litros/dia	700 mil l/dia	
<b>RESTAURANTES POPULARES:</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>21,4 mi</b>	<b>37,2 mi</b>	<b>∞</b>
			27 unidades	55 unid.	
<b>ACESSO À ALIMENTAÇÃO[4]:</b>	<b>0</b>	<b>143,7 mi</b>	<b>176,3 mi</b>	<b>157,5 mi</b>	
			R\$ 62,1 mi	68,6 mi	
- Cisternas		27,5 mil unid.	38 mil unidades	50 mil un.	
Cestas de alimentos	0 [5]		38 mi	48 mi	
		1,1 milhão un.	850 mil unidades	1,7 milhão	
- Bancos de alimentos			4,3 mi	4,5 mi	
			40 unidades	58 unid.	
<b>EDUCAÇÃO CIDADÃ:</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>4,1 mi</b>	<b>6,8 mi</b>	<b>∞</b>
				285 mil o.	

Fonte: Balanço MDS 2005 - Programas Sociais.

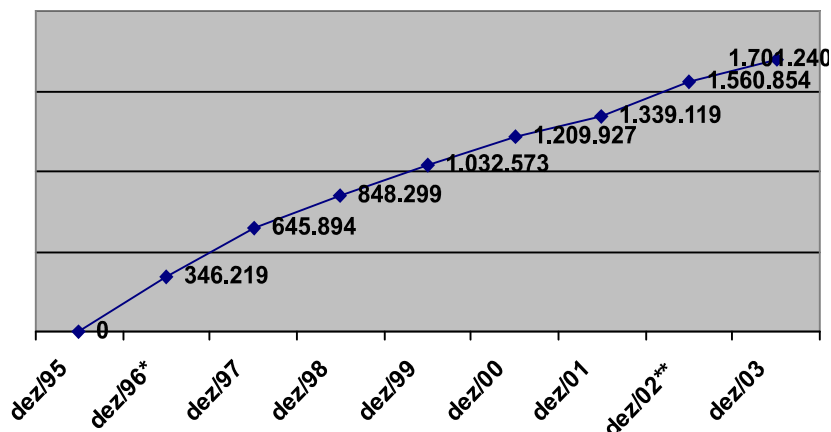
Disponível no site: <http://www.mds.gov.br/ascom/hot-site/balanco-mds/comparativo.htm>.

Do ponto de vista do gasto social do governo brasileiro com a área social, verifica-se que, no âmbito do Programa Fome Zero (programa *guarda-chuva*, que abriga, dentre outros, o Bolsa Família), quando comparado à dotação orçamentária dos anos de

2003 a 2005, o crescimento dos recursos ficou na ordem de 113%, ficando a maior parte dos recursos localizada no Bolsa Família. Isso equivale dizer que tais recursos representaram nos últimos anos, no conjunto do financiamento destinado aos programas sociais pelo Governo Federal, percentuais que correspondem ao valor de: 57,22%, em 2003; 61,17%, em 2004; e 54,27%, em 2005 (idem). Tais indicadores demonstram a prioridade dada pelos governos brasileiros, na última década, às políticas de transferência de renda, vistas como a principal (e única) estratégia de combate à pobreza. A corrida para se atingir metas quantitativas torna-se ainda mais preocupante quando se avalia o grande apelo e o potencial eleitoral que essas políticas têm.

Com base em documento do MDS/SAS-PNAS/NOB/SUAS (2005), se comparados os gastos públicos com a assistência social brasileira em relação ao PIB (medido a preços de mercado, pelo IBGE), nota-se uma mínima ampliação da participação nessa área. Em 2002, o PIB nacional foi de R\$1.364.028 milhão, dos quais apenas 0,74% referem-se à área da assistência. Enquanto isso constata-se que a seguridade social brasileira participa com 79% dos recursos do Orçamento Geral da União, ou seja, há uma altíssima concentração de recursos da União repassados à seguridade social, que se alojam na previdência social. Em 2003, foram gastos apenas 0,81% do PIB com a política de assistência social. Pesquisa realizada por Boschetti (*apud* STEIN, 2005, p. 335), revela que os recursos destinados à previdência equivalem a 58,20% (dos quais 54,28% referem-se à previdência social básica), os destinados à saúde, equivalem a 14,81% e, no âmbito da assistência social, o orçamento destinado a esta política, restringe-se a 5,88% do total de recursos da seguridade social. Importante destacar que tais recursos da assistência social são distribuídos da seguinte forma: 2,53% para o BPC (1995); 2,17% para o Bolsa Família; 0,80% para o benefício Renda Mensal Vitalícia (RMV); e, o restante, 0,48% para outras ações sociais, incluindo os programas PETI (1995) e Agente Jovem (2001).

Nas duas figuras a seguir, 12 e 13, em uma perspectiva comparada, vale destacar a escalada progressiva da cobertura dada pelo governo federal ao financiamento do Benefício de Prestação Continuada (BPC), considerando a não exigência de condicionalidades, o número de pessoas beneficiadas (figura 12), e o investimento anual, em milhões de R\$ (figura 13), no período de 1995 a 2003.



Fonte: MDS - Análise comparativa dos programas de proteção social/BPC, 1995-2003.

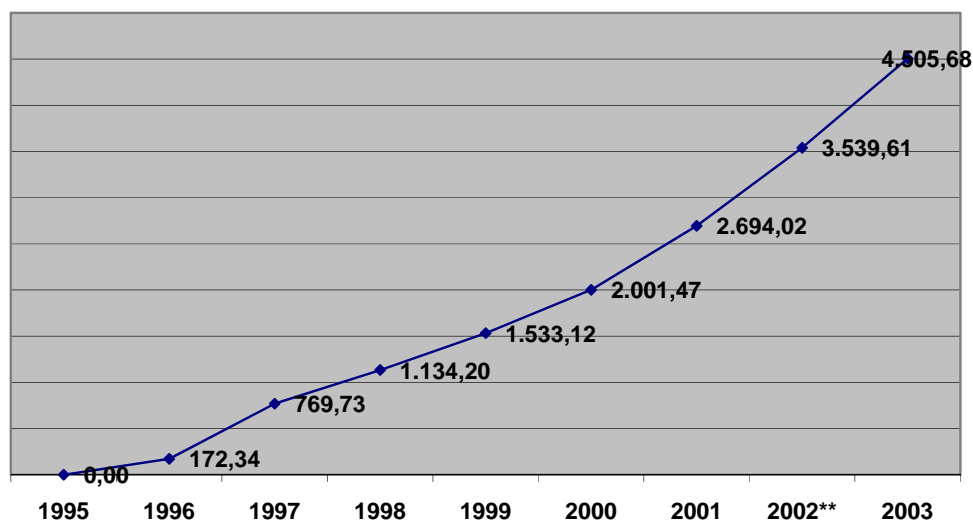
Figura 12 BPC – Pessoas beneficiadas (posição no mês de referência)

(1) Total de pessoas beneficiadas em dezembro de cada ano.

(\*) Entre 96 e 2001, os dados foram obtidos junto à Gerência do BPC, no próprio Ministério do Desenvolvimento Social.

(\*\*) Para 2002 e 2003, dados extraídos de relatório de Evolução do Orçamento e Execução 1997-2003 do Fundo Nacional de Assistência Social.

Figura 13 \_ BPC - Investimento Anual  
(em milhões de R\$)



Fonte: MDS - Análise Comparativa de Programas de Proteção Social/BPC, 1995-2003.

Figura 13 BPC – Investimento Anual (em milhões de R\$)

(1) Investimento realizado durante o ano de referência para atendimento às pessoas que receberam o benefício-valores expressos em R\$ correntes.

(\*) Entre 96 e 2001, os dados foram obtidos junto à Gerência do BPC, no próprio Ministério do Desenvolvimento Social.

(\*\*) Para 2002 e 2003, dados extraídos de relatório de Evolução do Orçamento e Execução 1997-2003 do Fundo Nacional de Assistência Social.

Fonte: MDS - Análise comparativa dos programas de proteção social/BPC, 1995-2003.

Com base no Balanço MDS/BPC de 2006 sobre os programas sociais, a expansão da cobertura do BPC continua, uma vez que, em 2004, foram atendidas 2.1 milhões de pessoas e realizado um gasto de R\$7.6 bilhões. Em 2005, o atendimento e o gasto saltaram, respectivamente, para 2.7 milhões de pessoas e R\$ 8.5 bilhões. Atualmente (2007), os gastos atingem o patamar de R\$ 11 bilhões.

A distribuição de tais recursos financeiros no âmbito da seguridade social, conforme analisa Boschetti (*apud* STEIN, 2005), favorece a política macro econômica brasileira, na medida em que, parte desses recursos é apropriada pelo executivo nacional por meio da chamada Desvinculação da Receita da União (DRU), criada pela Emenda Constitucional nº 27 de 2000, que autoriza a desvinculação de órgão ou Fundo, de 20% da arrecadação de impostos e contribuições sociais da União, podendo ser utilizada fora do âmbito da seguridade social. Ocorre que, historicamente, os governos brasileiros sempre transferiram recursos da seguridade social para atender interesses financeiros no âmbito da economia. Somente no ano de 2004, na execução do Orçamento da Seguridade Social, foram retidos pelo Tesouro Nacional e transferidos para a esfera financeira, R\$ 42,5 bilhões (BOSCHETTI, *apud* STEIN, 2005). O estudo de Boschetti comprova, ainda, que o *superávit* gerado pela seguridade social (pois, ao contrário do que é oficialmente divulgado, ela é superavitária, e não deficitária) tem possibilitado aos últimos governos brasileiros, o incremento de acordos internacionais, com organismos multilaterais (a exemplo do FMI), em detrimento da ampliação e utilização dos recursos arrecadados e direcionados para atividades fins na área social. Como avaliação das tendências verificadas nos programas brasileiros de transferência de renda percebe-se que a área social não deve ficar condicionada à implementação de políticas restritas e focalizadas e que a erradicação da pobreza no Brasil, passa, necessariamente, pela discussão e implementação de mecanismos redistributivos e por mudanças estratégicas na condução da política econômica. Trata-se de compatibilizar crescimento econômico com desenvolvimento social. Ademais, os números revelam que o repasse de recursos para os programas de transferência de renda se restringe e é direcionado a um público-alvo em condições severas de pobreza (pobreza absoluta). Daí, a prioridade dada ao atendimento às suas *necessidades mínimas* de sobrevivência, e não às suas *necessidades básicas*, mediante o repasse de serviços públicos de qualidade. O critério de elegibilidade utilizado pelo PBF (corte de pobreza com base na renda *percapita* familiar) o torna distinto dos demais programas e/ou benefícios, na medida em que a linha de pobreza anteriormente fixada em até meio salário mínimo nacional, tem caráter

restritivo. O critério adotado pelo PBF estabelece como limite de atendimento o valor fixado em cinquenta (para o acesso ao benefício básico, o que equivale a 16,66% do atual salário mínimo) e cento e vinte reais (para o acesso ao benefício variável, o que equivale a 33,33% do salário mínimo). Portanto, na melhor das hipóteses, tais benefícios não alcançam sequer as famílias com renda *percapita* de meio salário mínimo. Nesse sentido, as famílias brasileiras que se encontram na faixa de *pobreza relativa* (nesse caso específico com renda familiar *percapita* acima de meio salário mínimo), terão seu atendimento adiado, até que as famílias situadas na *pobreza absoluta* sejam atendidas com políticas emergenciais e compensatórias.

Msmo assim, dados obtidos em pesquisas recentes como os apresentados Rômulo Paes (*apud* STEIN, 2005, p. 338), em Seminário Internacional, revelam impacto positivo do PBF, em especial no âmbito da educação e do combate à fome, a saber: a) mais de 75% das famílias beneficiadas gasta mais do que 75% do benefício com alimentação; b) em 89% das famílias, as crianças freqüentam a escola todos os dias da semana e, em 7% das famílias, essa freqüência foi de 4 dias; c) 98% das crianças entre 7 e 15 anos de idade, de famílias beneficiadas, encontram-se matriculados na rede escolar, sendo 96,2% em estabelecimentos da rede pública; d) em 76% das referidas famílias, o dinheiro do benefício é administrado/gasto por uma mulher; e) o valor médio do benefício recebido proporciona um acréscimo de 21,2% na renda familiar.

Contudo, apesar dos dados apresentados por essa pesquisa e dos dados do PNAD (2004) confirmarem, de forma positiva, uma pequena redução nos índices de desigualdade social mediante um recuo de 0,554 (2003) para 0,547 (2004) do Índice de Gini (que mede o grau de desigualdade de renda no país), entre 2003 e 2005, há que se ultrapassar, no Brasil, o caráter focalizador e restritivo das políticas de transferência de renda e de combate à pobreza, tornando-as objeto de políticas públicas e universalizadoras (para todos), bem como sua constituição e identificação como *única possibilidade* (e não uma, dentre outras) de garantia da cidadania social básica das famílias beneficiárias.

## CAPÍTULO VIII

### **ASSISTÊNCIA SOCIAL NA AMÉRICA LATINA E NO BRASIL: PROMESSA DE DEMOCRACIA E DE CIDADANIA INCONCLUSAS**

#### **8.1 Implicações não redistributivas do pluralismo de bem-estar**

Ao se refletir sobre as implicações sociais do neoliberalismo considera-se pertinente adotar o *enfoque redistributivista* (KLIKSBERG, 2001) como referência, na análise de importantes mecanismos de reprodução da pobreza e da desigualdade gerados por este modelo sócioeconômico, tais com, inflação, desemprego, restrições de acesso a políticas sociais estruturais (saúde, educação, assistência, e outras) e o escasso efeito redistributivo nos investimentos e gastos sociais. Partindo do pressuposto de que a redução da pobreza e da desigualdade constitui não só um imperativo político, mas também moral e cívico, o *enfoque redistributivista* pressupõe que, no processo de enfrentamento de problemas sociais estruturais, mudanças de mentalidade e de cultura política deverão ocorrer, sobretudo, na defesa de políticas ativas, de perfil progressivo e redistributivista, como contraponto ao receituário neoliberal. Fica claro o reconhecimento dos limites do economicismo no trato dessas questões, visto que as diferenças de renda são consideradas apenas um dos aspectos dos fenômenos da pobreza e da desigualdade. Há que se encarar os gastos sociais públicos, não como mera despesa, mas como investimento social, que poderá trazer elevada taxa de retorno econômico, tal como procedem, desde os anos 1990, os países escandinavos no enfrentamento das mazelas causadas pelo neoliberalismo (ESPING-ANDERSEN, 1995). Tais gastos devem estabelecer um contraponto ao fosso que vem se aprofundando entre ricos e pobres, especialmente na América Latina e no Brasil, em que, de um lado, um setor moderno e dinâmico da economia coexiste naturalmente com outro, atrasado e estagnado, comprometendo seriamente a convivência democrática entre os cidadãos. Tal situação, porém, não constitui uma fatalidade histórica ou uma força inexorável (sem possibilidade de retorno), no entendimento desta tese e de vários pesquisadores. Daí a importância de

se evitar análises simplistas e fatalistas diante da complexidade dessa situação até porque, como diz Kliksberg (2001), a pobreza real na América Latina é maior do que a informada por pesquisas convencionais<sup>63</sup>. Trata-se, segundo esse autor, de um caso *anti-exemplar*, produtor de desajustes múltiplos, a partir de sucessivos efeitos recessivos. Em vista disso, recomenda-se aos países latino-americanos um modelo de desenvolvimento compartilhado que envolva, de forma efetiva, a participação das comunidades carentes no planejamento e na implementação de programas sociais, descentralizando-os para regiões e municípios. Ao priorizar os temas sociais no debate político, associando-os à busca da equidade social e da democracia na América Latina, Kliksberg (2001) propõe medidas como, reforma do Estado (administrativa e previdenciária), qualificação da gestão social pública e enfrentamento do desenvolvimento dual (incluindo as disparidades regionais, também comuns em países europeus, como a Itália). Inclui, também, nessas disparidades, o desequilíbrio entre, de um lado, a riqueza dos recursos naturais, de matérias-primas estratégicas, de fontes de energia baratas, de capacidade de produção agro-pecuária e outras potencialidades existentes na América Latina e no Brasil e, de outro, a desumana situação de penúria e pobreza que afeta diretamente a otimização das necessidades básicas das populações desses países. Para Kliksberg (2001), há que se utilizar um enfoque apropriado à formulação de indagações cruciais sobre a estrutura e a evolução desses fenômenos, para então se construir uma base de idéias coletivas sobre como enfrentá-los, para além das variáveis econômicas. Ou melhor, *um enfoque múltiplo redistributivista*, que inclui as dimensões política e social e as articula às relações de poder e de economia, em suas dimensões qualitativa e quantitativa. Dessa feita, a análise dos processos políticos, das lutas sociais, do efeito das políticas sociais estruturais, da capacidade da sociedade civil de exercer o efetivo controle

---

<sup>63</sup> Kliksberg (2001) chama a atenção para estudos recentes que apontam para a necessidade de se reexaminar e/ou ampliar os *modelos de análise de desenvolvimento* das economias latino-americanas. Isso porque, os prognósticos apresentados mostraram-se *falíveis* e com sérias limitações ao serem confrontados com a realidade. Por isso, tais modelos de análise devem ser questionados e revistos em sua validade histórica. Segundo ele, estudos sobre pobreza, desigualdade e crescimento, ou sobre o papel da equidade no desenvolvimento sustentável, não têm ocupado os debates nacionais como um tema central, em sua relevância social, mesmo diante da magnitude e dos impactos negativos da crescente desigualdade social. Indiscutivelmente, diante do número de pobres na América Latina (próximo a 50% da população), *a pretensa distribuição de renda não tem correspondido à produção e ao nível de desenvolvimento dessa região, considerada a terra mais desigual do mundo*. Isso revela que busca da equidade não compõe a agenda nacional desses países, de forma prioritária. Para esse autor, as respostas para as causas desse fenômeno demandam acuradas pesquisas contínuas e trabalhos científicos sérios, para se formular propostas geradoras de políticas públicas de qualidade e de maior alcance social.



democrático, são aspectos substantivos a serem incorporados no diagnóstico sobre a realidade social. Além disso, é preciso redefinir a base de medição da pobreza<sup>64</sup>, bem como rechaçar a idéia de que o desenvolvimento social seria consequência natural e automática do desenvolvimento econômico. O desenvolvimento econômico é imprescindível para viabilizar o social, mas também este é decisivo para que possa haver crescimento sustentado.

Os argumentos de Salama (1999), também vão nessa direção quando, ao analisar os fatores econômicos e sociais associados à pobreza na América Latina, afirma que “diminuir a pobreza e as desigualdades e recuperar o crescimento, poderia resultar de uma intervenção do Estado mais conseqüente e menos burocrática lançando mão ao mesmo tempo de uma política redistributiva de renda...” (1999, p. 183). Além disso, ao compartilhar da idéia de que as medidas econômicas não são suficientes para justificar uma política de redistribuição de renda, Salama afirma que tal política, pautada em valores de ordem ética, deve vir em primeiro lugar. Sendo assim, postula uma progressão de renda diferenciada a partir de medidas redistributivas, apresentando três argumentos principais, a saber: a) que a retomada do crescimento econômico, por si só, não interfere na diminuição da pobreza, de forma significativa; b) que o frágil crescimento na América Latina é resultado de um processo excludente em que a pobreza e as desigualdades sociais tornaram-se questões profundas e complexas; c) que a dinâmica do regime de acumulação adotada nas economias latino-americanas e a inserção internacional dessas economias, a partir de recomendações neoliberais, além de gerar crises financeiras, ampliaram a pobreza e a desigualdade e produziram um crescimento desordenado com efeitos profundamente negativos sobre as condições de vida e de trabalho da população.

Desses argumentos se conclui que estruturas sociais injustas e desiguais, como a latinoamericana e a brasileira, obstruem a participação dos pobres, criam dificuldades estruturais aos países, limitam o desenvolvimento econômico-social e criam tensões profundas na sociedade como um todo<sup>65</sup>. Particularmente a esse respeito Ravallion (*apud*

---

<sup>64</sup> Com base na análise se Kliksberg (2001), há que se rever, com reservas, a base de medição utilizada em modelos econômicos de análises convencionais. Esta literatura emprega duas definições para a linha de pobreza, de forma mais geral. Para avaliar a *pobreza extrema* Kliksberg toma como referência as pessoas que recebem menos de um dólar diário, e para avaliar a *pobreza moderada* (ou relativa), as que recebem menos de dois salários diários. Os autores dessas análises argumentam que esse padrão facilita a comparação da *pobreza* entre países, mas admitem que ele pode não contemplar outros segmentos pobres. Nesse sentido, argumentam a favor da aplicação de *linhas nacionais específicas de pobreza*, em países que apresentam altas estimativas de pobreza (América Latina e Caribe).

<sup>65</sup> Ver análises de Kliksberg (1994, 2001) e de Salama (1999, 2002) referentes às dificuldades estruturais vivenciadas na América Latina, *criadas* a partir do crescimento desordenado da pobreza e da desigualdade

KLIKSBERG, 2001, p. 21) enfatiza que “a flexibilidade da pobreza ante o crescimento se reduz quando a desigualdade é maior”. Assim, a possibilidade de as melhorias no crescimento reduzirem efetivamente a pobreza depende diretamente do grau de desigualdade.<sup>66</sup> Todos esses aspectos, segundo o autor (2001, p. 24), “criam incertezas na sociedade, elevados graus de tensão e tendências à instabilidade política e social”, ao que Kliksberg acrescenta “ser a equidade um meio de produzir ampliação de mercados internos, redução das distâncias de remuneração entre campo e cidade e produtividade do trabalho”. Perseguir a equidade, portanto, significa colocar em prática *círculos virtuosos* em campos estratégicos para um efetivo desenvolvimento econômico-social, fato que tem sido comprovado na história mundial e desmentido o mito de que, em sociedades desiguais, políticas redistributivas desencorajam o investimento e prejudicam o crescimento econômico. Em verdade, o quadro geral referente à realidade sócio-econômica dos países (centrais e periféricos), demonstra que as sociedades que optaram por fortalecer e melhorar a equidade social e por consolidar a democracia igualitária, tiveram melhores resultados econômicos, sociais e políticos, ainda que a longo prazo. Calcado nessas evidências, Kliksberg (2001) propõe vias democráticas e/ou linhas de trabalho e ação que considera centrais às ações estratégicas de combate à pobreza e à desigualdade, sugerindo que as mesmas sejam incluídas nas agendas públicas e nas constituições nacionais, como prioridade absoluta e como questão de Estado, pois a sua ausência, somada à não destinação de recursos adequados, constitui violação às necessidades e aos direitos humanos básicos.

Dentre as vias estratégicas democráticas apontadas, este estudo ressalta três, em particular. A primeira apóia-se na idéia de que aplicar recursos para uma nutrição adequada, uma educação qualificada, uma boa saúde pública e para fomentar a cultura popular, é um *investimento social* (e não, um *gasto social* e/ou desvio de recursos do setor

---

social.nesse continente.

<sup>66</sup> Partindo dessas constatações, Kliksberg (2001p. 21-25) enumera sete hipóteses estratégicas que, a seu ver, comprovam que investir na justiça, com equidade social, dá resultados positivos. Tais hipóteses podem ser assim resumidas: a) as possibilidades de melhorar o problema da pobreza são muito diferentes em sociedades com altos níveis de desigualdade em relação a contextos em que há pouca desigualdade; b) a redução das desigualdades criam condições propícias para um aumento significativo do investimento na formação do capital humano; c) uma estratégia de melhoria da equidade pode influenciar favoravelmente as taxas de poupanças nacionais; d) a melhoria da equidade tem efeitos positivos sobre as possibilidades de desenvolvimento tecnológico, baseado no *conhecimento acumulado*; e) a melhor equidade cria também condições favoráveis ao fortalecimento e ao desenvolvimento do capital social; f) os altos níveis de desigualdade afetam duramente a tão almejada *governabilidade* nas sociedades democráticas, gerando desconfiança e baixa credibilidade nos governos, perda de legitimidade das instituições representativas do poder público, limitações ao respaldo social e redução nas expectativas para as mudanças necessárias, deixando pouca margem de manobra política aos governos para as inovações.

produtivo), com possibilidade de significativas taxas de retorno social. A segunda reside na ênfase dada ao papel e à função histórica do Estado, mediante a efetiva implementação de políticas públicas. Neste caso, a questão central não está no tamanho do Estado, mas na sua capacidade institucional de atender o interesse público. Ao Estado compete, portanto, como dever cívico e moral, praticar uma ativa política de investimentos na área social, particularmente em sociedades marcadas por déficits sociais, e promover política de arrecadação fiscal, justa e progressiva (não regressiva). Fontes fiscais informam que na América Latina, apenas *um terço* da arrecadação fiscal provêm de *impostos diretos, com destinação específica*, e *dois terços* provêm dos *impostos indiretos*, o que configura um modelo de *regressividade fiscal*, na medida em que não redistribui renda e não altera os índices de desigualdade social. Na Europa Ocidental, a situação é inversa. Quase *dois terços* da arrecadação fiscal provêm de *impostos diretos*, retidos *progressivamente* dos contribuintes, segundo seu patrimônio e rendimentos, e apenas *um terço* provêm de *impostos indiretos*. Por fim, a terceira via democrática, fundamenta-se na política de trabalho e/ou de emprego que não pode ser tratada com medida meramente técnica (critérios de crescimento do PIB), mas como estratégia criativa que promova um crescimento “de baixo para cima”.

Constata-se, assim, o quanto processos agudos de polarização social, além de instituírem um perfil de sociedade dual (áreas de modernidade convivendo naturalmente com áreas de atraso), produzem profundas injustiças e segregações. Em decorrência desse processo, a pobreza na América latina e no Brasil tem sido reproduzida de geração em geração, como se cumprisse um destino próprio ou uma tendência irreversível. Para enfrentar esse problema, as políticas sociais públicas têm uma função mediadora, desde que sejam efetivamente públicas e, portanto, incluam os segmentos apauperizados.

Ademais, observa-se que a presença do binômio pobreza/ desigualdade no debate contemporâneo evidencia dualismos, paradoxos, contradições e incompletudes éticas e cívicas. Tal afirmação, se aplicada ao caso brasileiro, tem, como já analisado, raízes antigas. Como bem detectou Roberto Schwarz (*apud* TELLES, 2001), no Brasil do século XIX, “os dualismos, disparates e contrastes somados à experiência de desconcerto de uma sociedade que queria ser moderna, cosmopolitana e civilizada, já conviviam placidamente com a realidade da violência, do arbítrio, da iniquidade e com uma pobreza desmedida”. Já àquela época, a pobreza e a desigualdade social, como expressão da ausência de democracia e de cidadania ampliada, já se constituíam traços de uma sociedade

em que as relações de favor e de tutela definiam o padrão de sociabilidade (num contexto da escravidão). Atualmente, o contexto histórico é outro, mas a incompletude histórica da democracia e da cidadania, seja como causa ou consequência da desigualdade social, não é inédita e continua a apresentar o mesmo desconcerto entre pobreza e modernidade, apesar de ser atravessada por outras mediações, tais como desemprego estrutural, aumento da violência associada ao narcotráfico, tensões desencadeadas pelo processo de globalização e do avanço tecnológico (2001 p. 11).

Essas questões redefiniram-se ao longo do século XX e início do século XXI, mas possuem as mesmas determinações no rastro do desenvolvimento capitalista. É nesse processo de *desenvolvimento exitoso* que o Brasil, no século XXI, não obstante ser uma próspera economia mundial, continua a merecer o constrangedor título de país campeão de concentração de renda e de riqueza. É esta particularidade que situa o Brasil na categoria de país injusto, além de ser desigual, particularidade esta que merece ser destacada visto que ela não encontra similar nos países sul-europeus que com ele partilham do modelo latino.

## 8.2 Brasil: uma realidade latina peculiar

Índices e dados estatísticos disponíveis confirmam a premissa de que a ausência de redistribuição de renda, no Brasil, historicamente foi, e continua sendo, um processo marcado por injustiças. Com base nas leis capitalistas, se não houver uma efetiva intervenção externa, paradoxalmente, quanto mais as forças produtivas se desenvolverem tanto maior será a produção de riqueza construída pelo trabalho coletivo e maior será sua concentração pelo capital. E essa concentração de riqueza acabará por naturalizar o *apartheid social* ou os mecanismos de uma *sociedade dual*. Tal situação é reveladora também do pacífico convívio da sociedade brasileira com discrepâncias e disparidades não só de classes, mas de segmentos, gênero, cidades, regiões. A dualidade da sociedade brasileira revela, de um lado, situações *subhumanas* e, de outro, altas taxas de concentração de renda, com acentuados níveis de qualidade de vida e de desenvolvimento humano para alguns segmentos. O fenômeno da *apartação social* é agravado pela existência de uma histórica cultura política fisiologista, patrimonialista e conservadora, que rechaça um padrão de civilidade (aqui entendido como padrão de convívio e de sociabilidade humana), em bases democráticas. No Brasil, dados empíricos recentes

(IBGE, 2002), comprovam que as tendências à concentração da riqueza, tornaram-se tanto ou mais pronunciadas do que as de renda.

Pesquisa do IBGE, divulgada em junho de 2003, referente aos dados relativos a 2001, e compilados na Síntese de Indicadores Sociais de 2002, confirma *uma acentuada desigualdade regional em todos os índices analisados*. Segundo informações do presidente deste instituto (2002), os dados revelam que, do ponto de vista dos indicadores sociais (saúde, educação), o país conseguiu avançar, com alguma evolução, mas, no geral, permanece *estável no seu padrão de desigualdade social*". A pesquisa registra, ainda, *variações de rendimentos regionais dramáticas*, em relação aos índices de distribuição de renda e salário dos trabalhadores ativos (com carteira assinada) e em relação às taxas e contribuições sociais para a Previdência Social entre aposentados e/ou inativos. O rendimento médio dos mais ricos da *população ocupada* ficou em R\$ 2.744,30 em 2001, enquanto a dos mais pobres atingiu apenas R\$ 149,85. No geral, a metade (50,1%) dos trabalhadores ativos, abordados pelos pesquisadores do IBGE, ganham menos de meio a dois salários mínimos. A pesquisa mostra, no entanto, que não houve mudanças significativas no indicador de *concentração de renda* do país, em relação aos anos de 1990, uma vez que, em 2001, 13,3% da renda total foi apropriada pelo 1% mais ricos da população, enquanto 14,8% foram para os 50% mais pobres. Não houve variação também no chamado Índice de Gini, que mede a desigualdade social (critério utilizado: quanto mais próximo de 1%, mais *desigual* é o país). O indicador médio nacional (Gini), em 2001, ficou em 0,566%. Por esse critério, a região menos desigual é a Sul, com o indicador de 0,527% e, no Nordeste, mais uma vez, registrou-se o pior indicador: 0,576%.

Portanto, a realidade social e econômica brasileira, baseada em dados e em fatos reais, não deixa dúvidas. Não se trata aqui, de ausência de paradigmas ou de um erro estratégico. Ao contrário, trata-se de uma estratégia marcada por uma racionalidade instrumental, que privilegia os indicadores econômicos sobre os sociais. Trata-se de um movimento intrínseco ao atual ciclo econômico e político do capital mundial (nacional e internacional), preconizado pela *nova direita* (neoliberais e neoconservadores) que ganhou a adesão dos governos brasileiros das últimas décadas. É nesse contexto de novas orientações econômicas e de apropriação dos lucros, que se situa a discussão da pobreza e da desigualdade social, fenômenos aqui entendidos como ações suficientes para a reprodução do *padrão mínimo* de satisfação de necessidades de sobrevivência social. É curioso observar como até mesmo o valor do salário mínimo, no Brasil, já se transformou

num enigma, não só moral e ético, mas também matemático, visto que é difícil entender como as famílias que o recebem conseguem sobreviver. A questão da redistribuição de renda no Brasil e sua estreita vinculação com o fenômeno da *apartação social* não é um tema ameno. Trata-se de um tema complexo e polêmico que causa desconforto pela injustiça que produz. Até mesmo porque aceitar *padrões mínimos* como referência de civilidade significa agir com indiferença diante de um padrão de vida indigno de milhares de famílias.

Entretanto, a reação pública contra essa indiferença, expressa na aceitação, incondicional e acrítica, dos programas de transferência de renda, de aceitação internacional, ainda é incipiente no contexto brasileiro. Efetivamente, aqui ainda não se tem clara a definição de um padrão de renda básica que possa dar início a um processo de redução da desigualdade social, sem ferir direitos e estigmatizar a população assistida, pois, para o imaginário coletivo brasileiro não há outro mecanismo que assegure renda que não seja vinculado diretamente ao trabalho e/ou a uma atividade produtiva. Ocorre que, particularmente no Brasil, não há trabalho para todos, nem arremedos de políticas de pleno emprego. Hoje, 50% dos cidadãos brasileiros estão no mercado informal, em decorrência do desemprego estrutural. E, nesse caso, como atender aos cidadãos aptos ao trabalho, mas que estão fora do mercado? Outro agravante é que no contexto da lógica neoliberal, que elege a liberdade de mercado como fundamento da ordem social capitalista, inaugura-se um novo padrão de acumulação, uma nova fórmula de organização do trabalho e um novo modelo de produção voltada para *novos mercados*, que repudiam a proteção social pública. Portanto, há que se refletir com cuidado sobre as tendências em curso e o significado do novo ordenamento político que está sendo colocado entre capital, trabalho e Estado, quando se sabe que tal ordenamento está assentado, explicitamente, no princípio de igualdade meritocrática, em que, com base na retórica neoliberal, as oportunidades estão disponíveis para serem alçadas no mercado, conforme a competência, o mérito e o esforço de cada um.

Com efeito, para a retórica neoliberal as desigualdades sociais são decorrências naturais das diferenças individuais, da incapacidade de uns em ter acesso às oportunidades oferecidas pelo mercado e pela dinâmica própria das forças produtivas do capital que conta com competências distintas. Portanto, contrapor-se a esse ideário significa reconhecer e afirmar o Estado como *garante* de direitos e como única instância com prerrogativa e poder jurídico-formal para garantir benefícios e serviços sociais como bens públicos. Em síntese, significa reconhecer, de público, primeiro a função reguladora do Estado como gestor do

desenvolvimento econômico e social e como esfera garantidora de direitos sociais (para além da atribuição de mero provedor de bens e serviços), segundo a necessidade de se defender a autonomia, a dignidade e a cidadania como atributos de todo cidadão, independente do *status quo* e da cultura na qual está inserido, terceiro reconhecer a dimensão pública e universalizadora das políticas sociais no sentido de garantir que a nenhum cidadão brasileiro seja permitido viver em condições subhumanas, sem qualquer proteção social e econômica; e, por fim, promover a necessária ruptura com uma tradição histórica de relações sociais conservadoras e de práticas políticas assentadas em uma cultura de bases patrimonialistas e clientelistas. Trata-se, portanto, de uma decisão de caráter moral e cívico, alicerçada em uma ética social e em uma concepção de inclusão que também abarque as demandas e necessidades de gênero, de etnias, de raça, de idade, dentre outras.

O dilema brasileiro de lidar com uma sociedade profundamente dual é o de como fazer para materializar a defesa da democratização do acesso aos bens e serviços, como direito de todos, em um mundo dominado pelo neoliberalismo em que as formas de exploração em vigência – ao contrário da exploração direta como a que ocorreu na dialética do senhor e do escravo, nas sociedades escravista e feudal – são mediatizadas por argumentos que agora se pautam pelos conceitos de “liberdade, participação e solidariedade” (PEREIRA, 2000 p. 95).

Nessas circunstâncias, como redistribuir renda de forma justa e igualitária? Trata-se, sem dúvida, de uma iniciativa desafiadora face à retórica hegemônica neoliberal que preconiza a combinação entre a concepção liberal clássica de igualdade de oportunidades (mas não substantiva, de condições de acesso) e o princípio também clássico de *liberdade negativa* (que nega a intervenção do Estado nas esferas individuais). Tudo isso é reforçado com posturas de *naturalização* de processos sociais que denunciam o aprofundamento estrutural da pobreza e da desigualdade no Brasil contemporâneo, que está a requerer medidas transformadoras, além da mera distribuição de renda. Diante desses fatos cabe indagar que razão (ou desrazão) move as sociedades, em pleno século XXI, a aceitarem conviver com uma fratura não inócua entre *fortes e fracos, vencidos e vencedores*, e de manutenção de privilégios, em detrimento dos direitos de cidadania, sob a retórica neoliberal? Retórica essa que, de forma reiterada, enfatiza o financiamento do capital à custa do trabalho e, por extensão, a corrupção, os desmandos políticos e a injusta concentração de renda. No Brasil, parece não ter importância que tudo isso ocorra no âmbito das discussões referentes às injustiças sociais praticadas pelo mundo globalizado,

da indefinição de uma renda básica justa e de parâmetros mais democráticos para o salário mínimo nacional em relação ao processo de redistribuição de renda.

Sob a égide do pluralismo de bem-estar que enfatiza a importância da parceria entre público e privado – mas onde o privado (mercantil e não mercantil) ganha notoriedade – acentua-se, na sociedade brasileira, a distância entre os enunciados legais e a realidade nacional, a exemplo do que vem acontecendo em âmbito internacional. Veja-se a rebelião dos estudantes franceses, em 2006, contra o governo que, visando diminuir o peso das responsabilidades sociais do Estado Providência, editou a lei do Contrato do Primeiro Emprego (CPE), de acordo com a qual as empresas que contratassem jovens com menos de 26 anos, poderiam demiti-los sem aviso prévio ou pagamentos de indenizações dentro de um prazo de até dois anos. Tal reivindicação não deixa de expressar um flagrante repúdio de parcela da sociedade à desregulamentação do trabalho e de direitos sociais adquiridos, bem como uma clara demonstração da insegurança gerada pela falta de proteção social pública num ambiente em que prevalece *workfare* sobre *welfare*. Em relação a essa prevalência há que se destacar que está em curso, desde os anos 1980, a mudança do conceito de Estado de Bem-estar (*Welfare State*) para o de *Estado de trabalho (Workfare State)*. A grande estratégia neoliberal, é de primar pelo incentivo às chamadas *políticas ativas de trabalho* que nem sempre liberam o pobre da pobreza e da insegurança social. Pelo contrário, criam no próprio campo do trabalho dualismos que, conforme Esping-Andersen (1995), separam trabalhadores precarizados com baixos salários e sem proteção trabalhista (como vem acontecendo nos Estados Unidos) de trabalhadores inseridos no mercado formal de trabalho e protegidos socialmente. Trata-se de uma tendência em discussão no chamado Primeiro Mundo e que ainda não encontrou devido equacionamento (GORZ, 2004). Com efeito, o desemprego estrutural está dando lugar a uma ampla variedade de programas de trabalho que funcionam como contrapartida ou como *preço a pagar* pelo desempregado que recebe subsídio social dos governos. Colocado em outros termos, a idéia de manutenção de um nível mínimo de renda aos cidadãos desempregados ou desocupados está condicionada à obrigação de prestações laborais (não importa se sejam vis). Nessa política, a garantia de direitos sociais não está mais em pauta, visto que o objetivo a ser perseguido é a integração de segmentos sociais excluídos à vida ativa, em defesa do princípio da *coesão social*.

Conforme Abrahamson (1997, p. 77), nessas políticas ativas de trabalho,

...la novedad más reciente há sido el fortalecimiento de la forma específica de aplicar las políticas activas relativas al mercado laboral en los sistemas de



asistencia social. Al contrario de lo que ocurre en los sistemas de seguridad social, la activación en materia de asistencia social no es una opción o un derecho, es una obligación.

Essa situação não deixa de reproduzir – guardadas as devidas proporções e momentos históricos–as velhas e conservadoras formas disciplinares e punitivas das *Poor Laws* (Leis dos Pobres) inglesas, no auge da industrialização, pois, como elas, as condicionalidade impostas para se fazer jus aos benefícios públicos provocavam estigmas, constrangimentos e inseguranças aos beneficiários.

Para Bresson (*apud* STEIN, 2005, p. 173), a concepção de *workfare* coexiste com uma concepção pós-fordista de *renda de subsistência* incondicional que deveria preencher a função de indenização por desemprego total ou parcial. A seu ver,

a renda de subsistência permite acelerar formidavelmente a desregulação, a precarização, a flexibilização da relação salarial, substituindo-a por uma relação comercial. A renda contínua por um trabalho descontínuo revela assim suas armadilhas.

Assim, os programas de inserção centrados na ativação do trabalho, mediados por uma assistência que, na verdade, *desassiste*, repõem as linhas divisórias entre pobres merecedores e não merecedores, ao mesmo tempo em repõem a concepção liberal-conservadora de que a pobreza é um problema de índole pessoal e individual. Daí a prevalência de teses que enfatizam a responsabilidade dos indivíduos pelo seu próprio bem-estar, considerando, inclusive, as políticas de transferência de renda como paternalismo. Esta lógica do *workfare* é a lógica do não reconhecimento da cidadania por estar vinculada ao não-trabalho e, por isso, contrapõe-se à lógica do *welfare* que, de acordo com Esping-Andersen (1994), reconhece a cidadania social exatamente pela sua desvinculação com trabalho subjugado aos ditames do capital. Por fim, trata-se, o *workfare*, de uma nova medida ou de um novo mecanismo disciplinador do trabalho precário (ou das condições precárias de trabalho). Enfim, de mais uma medida estigmatizadora e de controle social dos segmentos excluídos pelas elites no poder.

Em tempos neoliberais, percebe-se nessas tendências, a fragilidade da democracia e da cidadania contemporâneas. Não se trata mais de confundir provisão social (que, de fato, a sociedade também pode fazer) com o conceito de seguridade e/ou de proteção social, como política pública universal, que somente se concretiza sob a garantia do Estado e que expressa um bem público, como direito de todos. Trata-se, o conceito de

seguridade ou de proteção social, de uma prerrogativa e de uma função exclusiva do Estado, como parte constituinte e constitutiva da natureza intrínseca da esfera pública. Esse debate remete às diferentes formas de inserção na vida social, como estratégias de pertencimento dos cidadãos.

Ao comentar o já referido *desconcerto* da pobreza no Brasil contemporâneo do final do século XX, e início do XXI, Telles (2001, p. 13) afirma que ele “diz respeito a uma pobreza desmedida que faz reativar velhos dualismos nas imagens de um atraso que ata o país às raízes de seu passado e resiste, tal como a força da natureza, à potência civilizadora do progresso”. Na base desta afirmação, reside a já mencionada situação paradoxal entre a dinâmica empreendida pela sociedade brasileira que se fez *moderna*, a partir dos anos 1980, e a comprovação empírica (IBGE 2001/2002) da prevacente *pobreza desmedida*<sup>67</sup>, que expressa um espetáculo jamais visto na história latino-americana e brasileira. Isto é, de uma pobreza, nos termos de Telles (2001, p. 15), que “já ultrapassou as fronteiras da vida civilizada e do bom senso”, num país que a rigor não é pobre. É nesse cenário de iniquidades e injustiças sociais que a pobreza brasileira se tornou um enigma, pois, ao mesmo tempo em que desafia inteligências, por não conseguir traduzir direitos de cidadania proclamados na Constituição, apresenta-se como um dilema e uma *ameaça* à democracia igualitária.

A figuração da pobreza, tal como aparece na sociedade brasileira, corresponde a uma concepção de Estado e de sociedade em que os direitos não fazem parte das regras que organizam a vida social. Por isso, é importante destacar o que este estudo entende por pobreza absoluta e pobreza relativa. A condição de pobreza absoluta é caracterizada por uma privação severa das necessidades humanas básicas. A caracterização da pobreza relativa implica levar em conta a trajetória histórica, as características e os valores da sociedade onde se manifesta. No geral, a pobreza relativa é calculada com base na renda per capita do país e em relação ao PIB nacional.

No Brasil, a pobreza aparece despojada da dimensão ética e o debate é dissociado da noção de liberdade, de igualdade e de justiça social, porque, aqui, a cidadania é definida como privilégio de classe. E aí está o fundamento do enigma, no dizer de Telles (2001), a pobreza brasileira contemporânea põe em foco a tradição conservadora, patriarcal e autoritária da sociedade. O enigma continua na medida em que ela persiste como desafio social em diferentes conjunturas políticas, sociais e econômicas. A idéia que

---

<sup>67</sup> O registro recente de indicadores sociais do IBGE (2001/2002), confirma essa incivilidade

prevalece como consciência pública acerca da sua existência é a de atraso cultural como um pesado tributo do passado, que precisa ser superado com a modernidade. O que nunca existiu no Brasil (se existiu, não foi suficiente), foi uma cultura política capaz de construir uma opinião pública crítica, no sentido de colocar o combate à pobreza e à desigualdade social no horizonte da cidadania e da democracia. Trata-se, portanto, de um grande desafio, na medida em que materializar essa idéia implica questionar a forte e injusta estrutura de poder e de privilégios (e não de direitos). Por isso não basta fazer o que Schwarz, já sagazmente observara, que no Brasil “a pobreza é notada e é registrada, mas a anotação não justifica, e o real não se constitui como referência cognitiva e valorativa” (*apud* TELLES, 2001, p. 20).

Por isso, diz Telles (2001),

é essa a matriz da incivilidade que atravessa de ponta a ponta a vida social brasileira (...) incivilidade que se ancora num imaginário persistente que fixa a pobreza como marca da inferioridade, modo de ser que descredencia indivíduos para o exercício de seus direitos... (p. 21).

Assim, o problema do que é justo ou injusto, sequer é colocado em debate, assim como não se constrói uma figura moderna do cidadão. E, segundo Santos (1979), isso induz também a uma noção de cidadania, dissociada de valores éticos e de liberdade política, porque está mais vinculada ao *pertencimento corporativo* do indivíduo, ou seja, ao lugar que ele ocupa no processo produtivo. Daí seu conceito de *cidadania regulada* ao afirmar que a carteira de trabalho, mais do que uma evidência trabalhista, transformou-se em uma *certidão de nascimento cívico*. Isso explica porque, no Brasil, os benefícios sociais garantidos pelo Estado, continuam vinculados ao valor das contribuições fixadas a partir da renda adquirida por meio do trabalho. Isso significa dizer também que o acesso aos direitos sociais, na prática, dissocia-se de uma condição inerente de cidadania. Um outro paradoxo presente na sociedade brasileira é o de que *a própria lei que garante a todos proteção social, termina por consagrar desigualdades e anular os efeitos redistributivos das políticas sociais* (DRAIBE, 1990). Assim, a mesma lei que promete igualdade, legítima e universaliza direitos, repõe hierarquias introduzindo segmentações e, ainda, destituindo os indivíduos de suas titularidades cívicas. Contudo, é exatamente essa tensão entre “figuração pública da pobreza e a cidadania”, que oferece, na compreensão de Telles (2001, p. 58, a possibilidade de se problematizar a destituição de direitos aqui perpetrados. Isso quer dizer que a questão da pobreza e da desigualdade social na América Latina e,

particularmente, no Brasil, poderá ser portadora da possibilidade de ser alçada a horizontes democráticos, caso seja conduzida no sentido de reverter o referido padrão cultural de incivilidade brasileira (2001) e de recriar no discurso oficial uma nova linguagem pública dos direitos de cidadania. E mais, caso o sistema tributário brasileiro deixe de ser regressivo e, portanto, de onerar mais as classes menos abastadas.

Contemporaneamente, segundo dados da FIPE, a proporção é de 10% dos cidadãos ricos que têm acesso (ou para usar sua expressão, *dos que ameamham*) a 34% do total de benefícios sociais, contra 60% do total dos pobres, em face dos mesmos percentuais de benefícios. Como fator agravante e, ao mesmo tempo justificador dessa defasagem, é bom lembrar que o paradigma econômico orientador desse modelo, assim como do modelo previdenciário de capitalização (que incentiva a previdência privada e promove a privatização gradativa da previdência), passou a ser o modelo monetarista de Hayek, e não mais o keynesiano-fordista de proteção social.

Vê-se, assim, que, sob o domínio neoliberal reeditam-se, no Brasil, velhas práticas sociais que, com o pretexto de pluralizar as políticas sociais, privilegiam a auto-ajuda, a ajuda mútua e ações voluntárias em detrimento da participação efetiva do Estado como *garante* de direitos. E, conseqüentemente, a resistência neoliberal a uma justa redistribuição de renda acaba acentuando os processos de apartação social e de históricas desigualdades sociais. Isso porque, a definição de um padrão societário de civilidade é incompatível com os princípios de residualidade, regressividade, focalização e seletividade, que passaram a presidir as relações entre Estado e sociedade civil, sob orientação neoliberal. Donde resulta a necessidade de se ter claro que não se pode separar democracia social de democracia política e, muito menos confundi-las com supremacia econômica.

### **8.3 Brasil: A Experiência das Políticas Sociais em dois períodos históricos: 1930- 1988 e 1989-2001**

#### **8.3.1 Características, particularidades e parâmetros organizadores**

Chamam a atenção significativas mudanças ocorridas contemporaneamente na proteção social brasileira, as quais passaram a se configurar como tendências que devem ser explicitadas. Draibe (1990), ao tomar a tipologia de Ascoli (1984, p. 10), como

referência, afirma que a proteção social no Brasil apresenta-se, no geral, até o final dos anos 1980, com um perfil “meritocrático-particularista, de conotação corporativista”. A autora chega a esse perfil após identificar parâmetros que denomina de organizadores das políticas de bem-estar, considerados por ela como importantes, tais como os binômios, segurança/insegurança social, universalismo/seletividade e/ou particularismos, redistribuição/critérios meritocráticos, dentre outros.,

Para ela, o modelo de bem-estar brasileiro apresentou, até os anos 1980, tendências pouco universalizantes e, portanto, não redistributivas. Esse quadro se agrava com a sua organização segundo padrão residual e compensatório, o que explica o baixo desempenho de tais políticas na alteração dos índices de pobreza e de desigualdade social. No Brasil, historicamente, foi-se estruturando um padrão de proteção social marcado por um modelo de desenvolvimento econômico capitalista dependente tardio, que sempre refletiu e ao mesmo tempo foi (e continua sendo) condicionado por processos políticos e econômicos gerados pela influência das economias dos países centrais. Daí a histórica cultura de dependência do Brasil em relação a esses países também no campo da proteção social – haja vista a tardia incorporação do sistema de seguridade social na Carta Magna, como a de 1988.

Sabe-se que, só em 1930, sob o governo de Getúlio Vargas, o Estado brasileiro passou a administrar políticas sociais. Porém, as ações do Estado se limitavam a gestões emergenciais e ao alívio de necessidades sociais básicas dos trabalhadores dos grandes centros urbanos. As reivindicações desses segmentos eram atendidas de forma residual e fragmentada. Não se discutia um mínimo de renda como provisão social, para além dos setores trabalhistas (PEREIRA, 2003). Entre 1937-1945, sob um regime ditatorial (por sinal um fato recorrente na América Latina e no Brasil), cresceu o número de operários assalariados e ampliou-se a consciência dos trabalhadores de que era preciso lutar pelos seus direitos. Houve um *Pacto* entre as elites na construção de um embrião do modelo de proteção social. Foram tomadas iniciativas isoladas no campo da previdência social e dos seguros sociais e instituídas leis trabalhistas, o salário mínimo, férias remuneradas, jornada de trabalho de 08 horas diárias, proteção ao trabalho da mulher e do *menor*, dentre outras. Em 1943, essas leis foram reunidas na Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), sendo antes criado, dentre outros, o Ministério do Trabalho e o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS, em 1938), com o objetivo, deste último, de fiscalizar as ações da assistência social em instituições privadas. Em que pesem essas iniciativas e inovações no campo do

trabalho e da proteção social, o modelo getulista corporativista, de perfil populista, caracterizou-se por implementar uma política trabalhista restrita, privilegiando algumas categorias profissionais e segmentos sociais em detrimento de outros. As concessões trabalhistas foram feitas mais como *controle social* das greves e movimentos operários, implementando um sistema de seguro social (e não de seguridade social pública, na perspectiva de direitos), mediante a criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensão da Previdência Social (IAPs), em substituição às Caixas de Aposentadoria e de Pensão (CAPs), antes de caráter privado. Vargas buscava a adesão das massas e o atrelamento dos sindicatos dos trabalhadores ao Estado, pela via da cooptação, controle das eleições e das finanças, da troca de favores, e de outras atividades em que o executivo buscava a legitimação do Estado e de seu governo junto aos segmentos sociais mais pobres (1937-1945).

Do ponto de vista da proteção social, cumpre caracterizar esse primeiro arranjo de proteção social brasileiro, como centralizador, limitado, tutelador, fragmentado, corporativista, paternalista, personalista e desigual (na distribuição de seguros e benefícios sociais), com prevalência da lógica contratualista. Enfim, um modelo marcadamente populista, com ausência de garantias de direitos de cidadania. Nele, assistência e cidadania eram vistos como sinônimos de tutela do Estado e de benemerência. Fazia-se a junção de obras de caridade e de filantropia, com ações clientelistas de *primeiras damas*. Em 1942, criou-se a Legião Brasileira de Assistência – LBA, para atender às famílias dos pracinhas que participaram na Segunda Guerra Mundial.

De 1945 a 1964, o país contou com a gestão dos governos: Dutra (1945) (as diretrizes políticas de seu governo sofreram forte influência da conjuntura internacional do segundo pós-guerra); Juscelino Kubitschek (eleito em 1955-1960, que criou o *Plano de Metas – 50 anos em 5*) - um governo marcado pela liberdade democrática e por diversas realizações administrativas e grandes obras públicas, à custa de empréstimos e investimentos estrangeiros, com significativo aumento da dívida externa e dos gastos públicos; Jânio Quadros (com apenas 07 meses de duração), que defendeu uma política externa independente, tomou medidas que surpreenderam os grupos que o apoiaram e não contou com as forças políticas organizadas dos trabalhadores para se manter no poder, terminando por renunciar; João Goulart (Jango), que adotou uma linha de governo nacionalista, formalizou uma estratégia sócio-econômica por meio do Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, e anunciou um conjunto de medidas políticas que ficaram conhecidas como *reformas de base: agrária, urbana, educacional, eleitoral e*

*tributária*. Do ponto de vista de medidas no campo da proteção social, João Goulart criou o décimo-terceiro salário, o salário família para o trabalhador urbano e promulgou a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), em 1960, visando a unificação e a universalização dos benefícios e serviços sociais prestados pelos antigos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs) em um único organismo (INPS), bem como a padronização da qualidade da assistência médica, com a criação de um novo Código Sanitário. Inegavelmente, o governo de Jango apresentou propostas e medidas mais progressistas no campo das políticas sociais em relação aos anteriores, sem, contudo, associá-los à cidadania.

No período de 1964 a 1985, prevaleceu o segundo arranjo de proteção social que se pode denominar *tecnocrático-empresarial-militar, assistencialista*, também ditatorial. Nele, houve modificação na concepção e conteúdo do Estado, que deixou de ser uma organização populista, para tornar-se tecnocrática e centralizadora (PEREIRA, 2004). A presença conservadora do bloco militar no poder acentuou as desigualdades sociais. Vigoraram medidas de censura e repressão, com ausência de direitos civis e políticos e de eleições diretas. Adotaram-se, em nome de uma Política de Segurança Nacional, medidas violentas contra os opositores do regime (torturas, exílios, mortes). Prevaleceu também, um restrito *pacto de dominação* entre civis e militares (PEREIRA, 2004), com ausência de participação do povo nos processos decisórios da nação. Em 1966 foi criado o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). Nesse período, a política social era vista como decorrência natural do desenvolvimento econômico, ou como um complemento da economia. Em contrapartida, fez-se a mais profunda mudança nas relações trabalhistas, com extinção da estabilidade no trabalho e esvaziamento do poder de pressão dos sindicatos e de suas funções (Governo Castelo Branco – 1964-1966). O Governo de Costa e Silva (1967-1969), reafirmou o modelo autoritário, criou o Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED) e a política social continuou a serviço da rentabilidade econômica, sem qualquer preocupação com o atendimento das necessidades sociais básicas. Na verdade, as políticas sociais continuaram a ser utilizadas como formas estratégicas de controle do Estado sobre a sociedade civil.

Em 1971, apesar do arrocho salarial, ampliou-se a cobertura social da Previdência. No período entre 1970-1973, intensificaram-se as medidas repressivas aos direitos civis e políticos e o uso dos instrumentos de exceção (Ato Institucional nº 5 – AI-5, e outros), pelos militares. Este período foi considerado o da gestão de governo mais autoritária do regime militar (governo Médici).

Entre 1974 e 1979, o governo de Geisel deu início à abertura política. A década de 1970 foi marcada por grandes mobilizações da sociedade civil. Em 1974 foi criado o Ministério de Previdência e Assistência Social (MPAS), com incorporação da LBA, (Fundação do Bem-estar do Menor (Funabem)) e (Central de Medicamentos (CEME)). Nesse ano (1974), instituiu-se como medida previdenciária, *a renda mensal vitalícia*, no valor de um salário mínimo para idosos pobres com mais de 70 anos e pessoas inválidas para o trabalho (com mínimo de 01 ano de contribuição para a previdência). Em 1977, o Sistema Previdenciário foi unificado no SINPAS que incorporou os Institutos: Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), Instituto Nacional de Assistência Médica e de Previdência Social (INAMPS) e Instituto de Aposentadoria, Pensões e Assistência Social-IAPAS. Foi ainda regulamentada a previdência privada. Nesse contexto, predominava um modelo desigual, a classe média usufruía os Planos de Saúde, os ricos tinham atendimento no setor privado, os *pagantes* da previdência tinham assegurados os benefícios e os seguros sociais e os pobres continuavam dependendo da caridade e da filantropia. E mais, o Brasil não chegou a transformar-se na potência econômica emergente, como pretendia Geisel.

Entre 1980-1985, o governo Figueiredo deu continuidade à abertura política. Houve avanços em relação aos direitos civis e políticos, tais como, a anistia aos presos políticos, em 1979, com restituição dos direitos civis e políticos aos cidadãos cassados pelo regime militar, eleição para governadores (1982), ampla campanha popular pela *Diretas Já* (eleições diretas para a Presidência da República) e convocação da Assembléia Nacional Constituinte (1986). Contudo, no campo das políticas sociais, houve retrocesso, com redução e contenção dos gastos sociais, e medidas anti-sociais, como nas áreas de assistência médica e previdenciária e na área de habitação.

A elevação do *déficit público* e o endividamento externo, seguidos de grave crise fiscal do Estado, redundaram em um desgastante processo de negociação corporativista entre Estado e sociedade civil, com grande relutância do governo militar em facilitar a passagem de um regime de exceção para um regime de direitos. Contudo, foram crescentes as pressões da sociedade civil, incluindo setores das camadas populares, reivindicando a ampliação da democracia e da cidadania, com melhorias concretas nas suas condições de vida, haja vista o aumento do desemprego e da pobreza, a queda real dos salários, o aumento da dívida pública e da inflação.

Ressalta-se neste estudo, a percepção de como o sistema de proteção social brasileiro, em sua construção e trajetória histórica, sempre buscou *suplementar-se* por



mecanismos assistenciais compensatórios, como substitutivos da idéia de mínimos sociais, antes mesmo da implementação das primeiras experiências com programas de transferência de renda mínima. Chama atenção esse aspecto suplementar como uma prática política utilizada desde os primeiros anos da década de 1980, sob o impacto da crise econômica (DRAIBE,1990). Assim, “mais que universalizar-se ou caminhar na direção dos mínimos sociais garantidos a toda a cidadania, o sistema brasileiro de proteção social avançou na trilha de suplementar-se por mecanismos assistenciais” (Draibe, 1990, p. 10-11), com programas variados, no âmbito de um Estado fragilizado.

Os programas de distribuição gratuita de bens e serviços sociais (suplementação alimentar de renda, creches e outros), não garantiram condições mínimas no sentido de atenção às necessidades básicas dos segmentos mais carentes. Esses programas sempre operaram de forma precária, descontínua, pois nem sempre eram avaliados e institucionalizados, carecendo de planejamento e melhor definição. Considerados como a *face pobre da política social*, tenderam sempre a se tornar campo fértil para práticas assistencialistas e tuteladoras, com conotação corporativista, características que sempre marcaram os sistemas de proteção de base meritocrático-particularista, como o brasileiro. O caráter clientelista, contudo, sempre foi o que mais afetou as políticas sociais nacionais, pois deu-se de diversas formas. A literatura específica faz várias referências no passado (aposentadorias) às relações de notórios privilégios na alocação de recursos (critérios de partilha, no próprio movimento de expansão do sistema, na distribuição de benefícios sociais em períodos eleitorais, e outros).

A partir dos anos 1970, e após a abertura do sistema político brasileiro após 1985, cresceu muito a dimensão clientelista no espaço das políticas sociais, extrapolando o campo previdenciário. Nas áreas da educação, habitação, saúde, a dimensão corporativista e clientelista ganhou importância junto a setores e categorias identificados com os critérios adotados pelo sistema previdenciário (médicos, paramédicos, etc.)<sup>68</sup>. Nesse contexto, o sistema previdenciário expandiu-se de forma acelerada, incorporando outras categorias (profissionais liberais, autônomos, empregados domésticos e outros)<sup>69</sup>.

---

<sup>68</sup> Nos anos 1970, abriu-se o atendimento de urgência a toda a população, pela via da chamada medicina previdenciária, com recursos das contribuições previdenciárias, em detrimento de serviços de atenção primária à saúde, que deveriam ser prestados pelo Ministério da Saúde e pelas Secretarias estaduais e municipais de forma gratuita e financiada com recursos de origem fiscal (Draibe, 1990, p. 12).

<sup>69</sup> Por volta de 1985, foi estimado em cerca de 25 milhões o número de segurados que, com seus dependentes, fazia com que a clientela previdenciária atingisse a casa dos 100 milhões de brasileiros. (Draibe, 1990, p. 12).

Entretanto, após várias tentativas de estabilização econômica, no decorrer dos anos 1970 (década marcada pela grande *crise* do modelo keynesiano de proteção social nos países capitalistas centrais), o Brasil chegou a conviver, em 1983,<sup>70</sup> com uma inflação de 211% e uma dívida externa que saltou de 43,5 bilhões de dólares, em 1979, para 100 bilhões de dólares, em 1984 (FIORI, *apud* STEIN, 2005, p. 124). Contudo, paralelamente a esse quadro de instabilidade política, econômica e social internacional, no Brasil havia sido gestado, nos anos 1980, um amplo movimento social e político, em defesa da democratização das instituições políticas e da modernização das instituições econômicas. Estava em curso o processo de instalação da Assembléia Nacional Constituinte para a elaboração da nova Constituição Federal, em 1988 (em vigência), e a gestão da crise por meio das políticas econômicas da chamada Nova República (*pacto de transição* de um regime político de exceção para um regime democrático). Do ponto de vista econômico, é possível afirmar que, naquele contexto, o Brasil marchava na contramão do ideário neoliberal, à medida que a economia brasileira revelava índices positivos, até se fazer a opção pelos empréstimos externos junto aos organismos multilaterais, com altas taxas de juros flutuantes. Nesse contexto, segundo Pereira (2000, p. 153), a Constituição foi rotulada pelas forças conservadoras “ora como inviável, por remar contra a corrente neoliberal dominante, ora de incoseqüente, por conter, nas palavras de efeito de Roberto Campos, “propostas suecas com recursos moçambicanos” . Com base em tais argumentos e a partir de tais rótulos é que se desenvolveu a tese neoliberal da ingovernabilidade e da restrição aos *excessivos* direitos sociais.

Sabe-se que na Europa, ao final dos anos 1980, a adesão ao neoliberalismo se deu pela socialdemocracia. No Brasil, quem reproduziu a conversão de forças de centro-esquerda para a retórica neoliberal, foi o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC/1995-2002). Este governo, na opinião de Sader (2003, p. 106), conseguiu redirecionar o consenso nacional e mobilizar a opinião pública contra o Estado Social (*estatismo*) e contra seu papel de instância implementadora e reguladora das relações sociais e econômicas (*regulacionismo*). FHC implementou, com rigor, no primeiro ano de seu primeiro mandato como presidente da República, as primeiras políticas de ajuste fiscal como eixo das estratégias de ajuste estrutural neoliberal. Tais políticas já haviam sido

---

<sup>70</sup> Nesse contexto de mudanças estruturais (período de 1986 a 1989), o Brasil experimentou três Planos heterodoxos, baseados nas políticas pactuadas com o FMI, quais sejam, Plano Cruzado (1986); Plano Bresser (1987) e Plano Verão (1989). Os PPS foram concebidos como programas emergenciais de combate à fome, ao desemprego e à miséria.

formuladas em 1990, no governo Collor, mas foram interrompidas em 1992, com o *impeachment* deste presidente.

Contudo, ao contrário do que os neoliberais defendiam, o modelo econômico proposto assentado em políticas de ajuste fiscal não gerou no Brasil e nem na América Latina a prometida estabilidade e não produziu o desenvolvimento econômico anunciado. Em conseqüência, não conseguiu aliviar a situação de pobreza e de desigualdade social. Hoje, apesar da expansão no número de segurados previdenciários e de seus dependentes, bem como a ampliação dos serviços sociais e programas de transferência de renda, as intenções redistributivas das políticas sociais brasileiras ainda são uma promessa. Mesmo assim, pode-se dizer que houve avanços sociais significativos a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, assim sintetizados:

- a) defesa de monopólios estatais, como, petróleo, setor de comunicações, etc;
- b) incorporação na agenda pública de termos e conceitos como direitos sociais e democracia direta. Uma grande inovação foi a inclusão do conceito de seguridade social, até então inexistente no país, como um complexo político-institucional que compreende direitos universais como direito do cidadão e dever do Estado e pela primeira vez vinculou-se o conceito de seguridade social à cidadania independentemente da condição salarial do trabalhador;
- c) criação de um Pacto Federativo, com ênfase nos princípios da descentralização e da municipalização das políticas sociais, no controle democrático e em um modelo de gestão participativa com maior transparência em relação aos mecanismos de financiamento e de gasto social. Indiscutivelmente estava em debate a definição de princípios claros, tanto para essas dimensões e/ou eixos programáticos das políticas sociais (gestão, controle democrático e financiamento), quanto para a reestruturação, qualificação e democratização dessa área, em um sentido mais amplo, com maior comprometimento do Estado e da sociedade civil;
- d) ênfase aos princípios de inclusão social e de universalização de acesso aos bens e serviços sociais como direitos, bem como às propostas de expansão da cobertura de atendimento dos programas na área social. Também foram debatidos os princípios da equidade (justiça redistributiva) e o afrouxamento do vínculo contributivo, como condição e exigência de acesso aos direitos sociais. No campo do financiamento foi incorporado o debate sobre o caráter redistributivo das políticas sociais, mediante uma

- política social compatível com o nível sócio-econômico dos contribuintes (variação dos percentuais com base na renda). Essa discussão foi incluída como ponto de pauta na proposta de reforma da previdência e continua sendo objeto de grandes polêmicas;
- e) ampliação do nível de consciência da classe trabalhadora a respeito dos seus direitos, constituindo o embrião de uma nova cultura política no país;
  - f) garantia da relação entre direito e política social e o entendimento desta como instrumento prestador de bens e serviços sociais de qualidade, categorizados como direitos sociais, tendo em vista o atendimento das necessidades sociais básicas dos cidadãos.
  - g) inclusão do debate sobre a recuperação de patamares mínimos que deveriam atender às necessidades básicas da população, bem como sobre a redefinição dos valores referentes aos seguros e benefícios sociais, repassados agora com amparo em lei aos segmentos em situação de vulnerabilidade social (risco pessoal e/ou social). Buscou-se instituir também uma tardia política de renda mínima ou de transferência de renda.
  - h) inclusão, pela primeira vez na história política do país, da assistência social (como proposta de satisfação de *mínimos sociais*, em atenção às necessidades básicas), na condição de política pública componente integral do sistema de seguridade social. A assistência social ganhou, assim, o *status* de política social pública, organizada em sistema descentralizado e participativo, recebendo, portanto, nova configuração conceitual e político-institucional.
  - i) unificação da área da saúde, por estar ligada à proteção e à manutenção da vida, em que pese o aprofundamento, nessa área, do processo de privatização. Passou-se, dessa forma, a garantir o acesso público universal, gratuito e igualitário, mediante uma rede de serviços (Sistema Único de Saúde - SUS), de forma integrada, descentralizada, regionalizada e municipalizada. O SUS foi considerado a proposta que melhor incorporou o princípio da universalização.
  - j) a previdência social foi rediscutida e assumiu novo perfil em relação à distribuição dos seguros e benefícios previdenciários. Promoveram-se significativos avanços em relação ao debate sobre o critério de progressividade da política, tendo como fonte principal de recursos contribuições progressivas, diretas e com destinação específica.

Além disso, foram tomadas iniciativas democráticas, tais como:

- a) a equalização e igualização dos direitos entre trabalhadores urbanos e rurais;
- b) definição de critérios de seletividade positiva com inclusão, na seguridade social, de segmentos populacionais de baixa renda;
- c) ampliação do período de licença maternidade (de 90 para 120 dias);
- d) proteção social pela via do seguro desemprego, garantido pelo Estado;
- e) redefinição das fontes e das bases de financiamento das políticas sociais, com a criação de fundos especiais.

É com base em tais medidas e inovações democráticas que se afirma que o primeiro Sistema de Seguridade Social brasileiro, apesar de abarcar apenas as políticas de saúde, previdência e assistência social e seus beneficiários, constituiu-se em um conjunto integrado de proteção social pública instituindo, tanto do ponto de vista conceitual quanto do arranjo institucional, significativas inovações na experiência brasileira de bem-estar (PEREIRA, 2004). Tais inovações definiram o perfil da Constituição Federal vigente, promulgada em 1988, que passou a ser reconhecido como sendo democrático e universalista. De fato, trata-se da primeira Constituição brasileira que recebeu a denominação de Constituição Cidadã, por conter mecanismos de ampliação da democracia e da cidadania.

No entanto, apesar das mudanças e conquistas sociais mencionadas, alguns entraves à sua realização, herdados do padrão de proteção social que antecedeu a Constituição, ainda se fazem presentes, a saber, o burocrático – organizacional; o padrão de financiamento do gasto social e a privatização das políticas sociais. Em relação ao burocrático-organizacional, o modelo brasileiro foi marcado pela fragmentação institucional, tecnocratismo e burocratismo. Tudo isso gerou a conhecida e debatida superposição de competências, paralelismo nas ações, desvios de alvos dos programas sociais, descontinuidade e instabilidade desses programas, demoras no processo de alocação e aplicação de recursos e distanciamento entre formuladores e executores de políticas e os seus beneficiários. Todos esses efeitos negativos, somados ao uso clientelístico da máquina estatal, conferiu alto grau de ineficiência e ineficácia na organização dos programas sociais desenvolvidos nesse período.

Em relação ao financiamento das políticas sociais, ressalte-se o caráter extremamente regressivo da arrecadação dos recursos e do gasto social, tanto do ponto de vista da natureza das fontes de financiamento (de origem fiscal, de contribuições previdenciárias, do patrimonial, tais como o FGTS, PIS, PASEP, ou oriundos da Loteria

Esportiva e dos Fundos especiais), quanto da alocação e aplicabilidade desses recursos em contextos de total ausência de mecanismos de controle e avaliação. Isso, sem falar da centralização política e financeira desses recursos nos âmbitos estadual e federal, em detrimento de uma efetiva aplicação dos mesmos pelos governos municipais, e da prevalência do princípio do *auto-financiamento* dos investimentos sociais, como forma peculiar de privatização. Essas distorções acentuaram a dificuldade de superação do caráter retrógrado das políticas sociais brasileiras.

Por fim, no que se refere à privatização das políticas sociais houve franca abertura de espaços para a penetração de interesses privados mercantis e o proporcional crescimento da iniciativa privada não mercantil na oferta de bens e serviços sociais à população. Em consequência, assistiu-se ao afastamento e à diminuição da intervenção estatal como *garante* de direitos.

Assim, a partir do final dos anos 1980, o Brasil passou a conviver com dois modelos de proteção social. Um portador de significativas inovações na área social, com perspectivas de inclusão social dos trabalhadores assegurada e afiançada constitucionalmente, apesar do baixo caráter redistributivo das políticas sociais. E, outro, minado pela presença de práticas arcaicas e conservadoras, que teimam em não associar a assistência social ao estatuto da cidadania. Isso colocou um grande desafio à nação que perdura até hoje. De um lado, setores progressistas passaram a defender a promulgação de uma nova Constituição, propondo: a reformulação do sistema de proteção social; maior responsabilidade do Estado na regulação, financiamento e provisão de políticas sociais; ampliação do caráter distributivo da seguridade social, como contraponto ao seguro social de caráter contributivo; maior controle exercido pela sociedade sobre o Estado, além de atenção especial a temas trabalhistas (como a extensão do FGTS a todos os trabalhadores, férias remuneradas, com mais 1/3 do salário, licença paternidade e outros). Mas, de outro, setores conservadores identificados com a retórica neoliberal, passaram a criticar a Constituição Federal de 1988 e a defender uma “contra-reforma conservadora” (FAGNANI, 1996, p. 86). É o que será visto a seguir, ressaltando-se a adesão do próprio Executivo nacional.

#### **8.4 A adesão dos governos após a promulgação da Constituinte às orientações neoliberais tidas como plurais**

Os anos 1980 e 1990 e, mais recentemente, o início dos anos 2000, foram marcados por forte adesão dos governos brasileiros às orientações neoliberais tanto na área econômica como na social. Apesar dos avanços constitucionais de feição social-democrata, o primeiro governo civil, de José Sarney, no período de 1985 a 1990, promoveu uma transição política ainda presa aos velhos estilos de fazer política e inibidora da verdadeira democracia, ou seja, com Sarney houve mudanças de governo e não de regime, no dizer de Pereira (2004). Dentre as principais iniciativas desse governo, destacam-se: o Plano Cruzado (controle da inflação por meio de reforma monetária – cruzeiro e cruzado\_ e tentativa de desindexação da economia), o Plano de Metas (articulação entre crescimento e combate à pobreza), o Plano Nacional de Reforma Agrária; a instituição do seguro-desemprego, e programas de prioridades sociais, sob o slogan *Tudo pelo Social*. Contudo, desconsiderava-se a proposta de seguridade social (de estilo Beveridgeano) que buscava extrapolar o âmbito do seguro, sugerindo, com a inclusão da assistência social como direito, uma vertente não contratual e não contributiva de proteção social independentemente da capacidade de contribuição do assistido.

Portanto, todas essas iniciativas não ganharam logo materialidade, sendo alvos de sucessivas críticas dos neoliberais mediante explícitas estratégias de desqualificação dos textos originais das leis que passaram a regulamentar as políticas sociais como direitos. Deu-se início, assim, em âmbito nacional, à *contra-reforma conservadora*, iniciada em 1987, no governo Sarney e reforçada, a partir de 1990, pelos governos Collor (1990-1992) e Fernando Henrique Cardoso (1994-1997 e 1998-2001). A estratégia utilizada foi a de grande pressão e oposição aos avanços constitucionais, com uso de expedientes que visavam retardar a regulamentação de vários dispositivos da Lei Maior, especialmente os referentes à seguridade social. Aos neoliberais interessava, sobretudo, esvaziar o poder regulador do Estado na defesa do livre funcionamento das forças do mercado.

A proposta neoliberal ganhou legitimidade política e institucional na chamada *era Collor* (1990-1992), quando foram tomadas as primeiras medidas de restrição aos direitos sociais e às políticas sociais, com o objetivo claro de esvaziá-las em sua dimensão pública (para todos). Reduziram-se as funções sociais estatais em favor da ingerência privada (mercantil e não mercantil) nos assuntos sociais públicos, num momento dominado

por altíssimos índices de inflação. Com o *impeachment* de Collor, assumiu o governo Itamar Franco (1993), que buscou controlar a inflação com o Plano Real e promoveu a liberação de recursos previdenciários. Nesse governo, foi aprovada a (Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)), em 1993, antes vetada integralmente pelo governo Collor.

Entre 1995-1997, o governo Fernando Henrique Cardoso, em seu primeiro mandato, deu início às reformas estruturais de viés neoliberal — financeira e trabalhista — fortalecendo o chamado livre comércio de integração regional, que envolveria blocos econômicos latino-americanos, a exemplo do Mercosul (1992). Cardoso contribuiu para o avanço da ofensiva neoliberal no Brasil, criando as condições para as reformas constitucionais, com fins liberalizantes e mercadológicos. Atendeu-se, nesse período, com rigor, ao princípio neoliberal de *menos Estado e mais mercado*, em detrimento de um regime de proteção social, de natureza pública. Elegeu-se como prioridade a política econômica, restringindo, significativamente, o escopo da política social. Privilegiou-se a estabilização da moeda e promoveu-se a privatização sistemática de bens patrimoniais públicos (estatais), de uma forma sem igual na história do país. A partir de então, o mercado foi considerado instância legítima de regulação das relações sociais. O desemprego estrutural ganhou visibilidade como consequência natural das sociedades modernas industrializadas e da abertura aos produtos estrangeiros.

Uma marca dos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso, que se reelegeu em 1998 para um período de mais quatro anos, foi o alinhamento do executivo nacional com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a da regulação estatal da economia (Estado mínimo). Na área social, foi implementado o Programa Comunidade Solidária (final década 1990), cujo próprio nome explicita a adesão do governo ao pluralismo de bem-estar, ao privilegiar o princípio da solidariedade, bem como o setor informal e voluntário no trato da problemática social apresentada pelas pequenas comunidades, denominadas preferencialmente de *micro-regiões*, com prevalência de segmentos situados na pobreza extrema (absoluta). Trata-se, o programa comunidade solidária, de um programa residual e focalizador, em que o Estado somente intervém após a constatação (quando esta existe!) de que as referidas comunidades não conseguem mais *autofinanciar* as ações plurais ou mistas, porém não públicas, que deveriam empreender.

Fernando Henrique Cardoso terminou o segundo governo com os pleitos liberalizantes em alta, legitimados pelos crescentes processos de privatização e de internacionalização da economia. Os avanços constitucionais que implicavam maior



regulação estatal continuaram (e continuam) sendo colocados em cheque pelos neoliberais. O clamor agora passou a ser a desestatização, a desregulamentação econômica e social, a privatização do patrimônio e dos serviços públicos, a flexibilização do trabalho (leia-se: das garantias trabalhistas), e da produção. Assiste-se, atualmente, a uma luta desigual. De um lado, posicionam-se as elites econômicas e empresariais, de notável influência no governo, na mídia e nos círculos políticos e intelectuais conservadores, atacando a Constituição federal. E, de outro, resistem a classe trabalhadora e os cidadãos desempregados, mas percebendo-se cada vez mais esvaziados em seus recursos políticos, estratégicos e organizativos.

Como consequência das medidas *contra reformistas* adotadas por esses governos, assistiu-se ao retorno de uma prática assistencialista, pulverizada, descontínua, objeto de manipulação clientelista e fisiologista, à paralização, retrocesso e esvaziamento de várias propostas de reformas (das relações trabalhistas, das diretrizes gerais formuladas no campo da educação, do sistema financeiro de habitação e outras) e, como consequência, à contínua e severa redução orçamentária (cortes no orçamento geral da seguridade social) e ao desmonte dos direitos sociais com flagrante descaracterização das políticas sociais – em especial da assistência social e das leis que as regulamenta. Sem dúvida, um contexto de regressão política e de fragilização da democracia e da cidadania ampliadas pretendidas, um campo fértil para a afirmação e disseminação do ideário neoliberal com sua proposta antiestatal e de negação dos direitos de cidadania social. E mais, FHC desconsiderou a Lei Orgânica da Assistência Social que regulamenta os arts. 203 e 204 da Constituição Federal de 1988, sobrepondo a ela e às suas orientações políticas o programa comunidade solidária, já referido.

### **8.5 As políticas sociais após a promulgação da Constituição Federal brasileira: avanços e retrocessos**

Como já mencionado, com a Constituição Federal brasileira de 1988, inaugurou-se, no país, um movimento de ampliação e universalização de direitos sociais, bem como de expansão da cobertura de serviços nas áreas de saúde (atendimento de urgência e de serviços básicos); educação básica, e assistência social (programas de transferência de renda). No entanto, essa expansão deve ser analisada, como argumenta Draibe (1990).

Na área de assistência, os chamados programas de transferência e/ou de complementação de renda foram, inicialmente, reduzidos, além de se guiarem por um critério de elegibilidade extremamente excludente. Hoje, porém, tanto o programa Bolsa Família, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) (benefício constitucional) para idosos e pessoas com deficiência, pobres, são consideradas ações de massa, com cobertura considerável, tendo inclusive impactos positivos na diminuição da pobreza absoluta. Mas, o seu grande desafio consiste em libertar da pobreza extrema as pessoas atendidas, visto serem programas focalizados.

Na área de educação básica, a expansão da rede escolar e a plena cobertura nas zonas urbanas para crianças de até 07 anos, matriculadas no 1º grau, foi significativa (90% das crianças até 07 anos têm hoje oportunidade de se matricular). Entretanto, a taxa de escolarização relativa à educação no 1º grau, ainda é baixa e pouco significativa, quando relacionada ao ciclo básico (faixa etária de 07 a 14 anos), após a primeira série, uma vez que apresenta altas taxas de evasão e repetência (em torno de 50% ao final da 1ª série). Estudos revelam a estreita relação entre o analfabetismo, o mau desempenho escolar, a baixa escolaridade e as condições de renda (baixos níveis) das famílias dessas crianças e jovens. Em torno de 70% pertencem a famílias com rendimento *per capita* mensal de até meio salário mínimo (FUNDAP, *apud* DRAIBE, 1990, p. 19).

Esses dados mostram como o Brasil está longe de ter garantido o ensino básico como direito às famílias brasileiras de baixa renda. Também na educação secundária pública e gratuita (que constitui competência dos Estados), a cobertura ainda é muito reduzida. Draibe (1990, p. 19), chama atenção para o fato de que “em termos de eficiência pedagógica e de qualidade de ensino, as redes básica e secundária públicas são em geral as que apresentam os piores indicadores, o que abriu amplo espaço para a rede privada.”

Por fim, argumenta,

o ensino de terceiro grau de melhor qualidade do país tem beneficiado, sobretudo e principalmente, a estudantes de famílias de renda média e alta, oriundos de escolas básicas e secundárias privadas nas quais melhor se qualificam para disputar vagas nos concursos vestibulares (DRAIBE, 1990, p. 19).

Na área de saúde pública, são conhecidas as distorções do modelo preconizado pelo SUS. O caráter universal do direito à saúde vem sendo realizado em más condições e de forma precária. As ações de saúde pública continuam privilegiando a assistência médica de natureza ambulatorial e hospitalar, apoiada, prioritariamente, em recursos oriundos da

previdência social, e fortemente baseada na compra de serviços. Na década de 1990, tais ações correspondiam a, 70% dos atos médicos do sistema em geral (idem, p. 20), enquanto somente 15% dos recursos públicos, eram aplicados em ações de natureza preventiva e 85% em medicina curativa. Esses dados por si só são reveladores da incapacidade do sistema de saúde brasileiro de garantir melhorias nos indicadores sociais mais importantes, como mortalidade precoce, maior longevidade com qualidade de vida, apesar da ampliação, nos anos recentes, da perspectiva de vida dos brasileiros (em torno de 72 anos). Contudo, esta ampliação convive com baixa qualidade de vida, pois, muitos brasileiros chegam à faixa aos 70 anos, com muitas limitações de saúde e dependência de medicação (diabetes, problemas cardio-vasculares, pressão alta, obesidade e outros).

Indiscutivelmente, diferentes e peculiares formas de privatização ainda prevalecem nas políticas públicas de saúde, assistência social, previdência e educação. Isso dá uma idéia, por inexpressiva que seja, de como o gasto público e os recursos destinados às políticas sociais vêm sendo administrados no Brasil e da fragilidade dos mecanismos redistributivos internos, assim como dos esquemas de transferências de recursos financeiros para áreas sociais básicas. Além disso, no campo da previdência, “a cobertura dessa política limita o seu potencial redistributivo devido, basicamente, a três fatores, expressiva concentração das contribuições nos níveis inferiores da escala salarial, insuficiente tributação da grande massa que constitui os setores de maior potencial contributivo, e significativo percentual da população que contribui e não é abrangida pela previdência” (Draibe, 1990, p. 21).

Tomando como referência o documento do MDS/SAS-PNUD/NOB/SUAS, em 2004, entre as famílias brasileiras com crianças, adolescentes e jovens, 36,3% tinham rendimento *per capita* familiar de até ½ salário mínimo e 62,6% até 1 salário mínimo. Entre as crianças de 7 a 14 anos de idade, faixa etária correspondente ao ensino fundamental, a desigualdade era menor entre ricos e pobres.

Entre as crianças de famílias mais pobres, a taxa de escolarização era de 93,2% e, entre as mais ricas, de 99,7%. Por outro ângulo de análise morar em municípios com até 100.000 habitantes se tem mais chance de ter crianças de 7 a 14 anos fora da escola (entre 7% e 8%) do que morar nos grandes municípios ou metrópoles, onde o percentual varia entre 2% e 4%.

Tabela 23 % de Crianças fora da escola de acordo com a classificação dos municípios - 2000

Classificação dos municípios	Total de municípios	Total 7 a 14 anos	Total fora da escola	% de crianças de 7 a 14 anos fora da escola
Pequenos I (até 20.000 hab.)	4.018	5.910.848	406.220	6,87
Pequenos II (de 20.001 a 50.000 hab.)	964	5.114.998	396.220	7,74
Médios (de 50.001 a 100.000 hab.)	301	2.217.452	196.212	8,84
Grandes (de 100.001 a 900.000 hab.)	209	13.379.577	304.955	2,27
Metrópoles (mais de 900.000 hab.)	15	4.936.738	180.217	3,65
TOTAL	5.507	31.559.613	1.483.824	4,70

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano, 2002 (*Apud* MDS/SAS – PNUD/NOB/SUAS – 2004).

Uma variável considerada importante e que influenciaria a defasagem escolar seria o rendimento familiar *percapita*. Entre a população com 25 anos ou mais, a média de anos de estudo dos mais pobres era, em 2002, de 3,4 anos e, entre os mais ricos, de 10,3 anos de estudo. Por outro lado, tomando o tamanho dos municípios, a defasagem escolar também varia segundo o mesmo indicador, sendo maior nos municípios pequenos, onde a média de anos de estudos fica em 4 anos, e nos de grande porte ou metrópoles essa média sobe para 6 a quase 8 anos de estudos. Ou seja, além da renda, o tamanho dos municípios também pode interferir no indicador de defasagem escolar.

Sobre os efeitos desses aspectos Dain (*apud* DRAIBE, 1990, p. 21) ressalta que

“a desigualdade torna antagônica a tendência à universalização e ao direito do contribuinte, quando ambos se confrontam na tentativa de ampliar a efetividade da cobertura, a partir de um nível insuficiente de recursos e de uma inadequada estrutura de financiamento”

Estas são distorções do sistema previdenciário brasileiro, responsáveis pelo seu propalado *déficit* (que a rigor não deveria existir), bem como pelo não cumprimento dos objetivos e concepções que justificam a sua existência como parte integrante do Sistema de Seguridade Social. Também são destaques – cujo aprofundamento foge aos objetivos dessa tese – as iniquidades e as pronunciadas desigualdades entre trabalhadores urbanos e rurais (desigualdade esta amenizada com a Reforma da Previdência, em 2001), a perversa distribuição das aposentadorias (por invalidez e por tempo de serviço), com traços fortemente regressivos, assim como a fragilidade da baixa proteção pública às famílias de baixa renda (DAIN, *apud* DRAIBE, 1990, p. 21 e 22).

Um aspecto importante a assinalar no âmbito das políticas públicas, é que, no Brasil, dois fatores importantes têm gerado impacto negativo sobre a gestão e o financiamento das políticas sociais, repercutindo na Assistência. São eles, o baixo poder

aquisitivo da população brasileira, gerado pelos baixos salários, o que leva a uma estreita base contributiva, afetando a qualidade dos serviços, e o alto grau de concentração da riqueza socialmente produzida, fazendo com que “a política social tenda a se *assistencializar* (no sentido de assistencialismo) sobrecarregando os programas sociais e impedindo a elevação do patamar de vida da camada da população com menor poder aquisitivo” (DRAIBE, 1990, p. 23). Todos esses aspectos ajudam a compreender a forma residual de organizar a intervenção social do Estado no Brasil, na perspectiva neoliberal, que se propõe pluralista.

### **8.6 A abordagem pluralista de bem-estar no Brasil: paradoxos e particularidades**

Já foi dito que o sistema de proteção social brasileiro consolidou-se a partir de uma concepção patrimonialista e clientelista, em particular na relação público-privado, expressando uma visão predominantemente conservadora e com interesses voltados para demandas externas. Segundo Netto (2000), não houve a territorialização do Estado-Nação, no Brasil. O aparato institucional montado aqui, diz o referido autor, sempre exerceu um papel heterônomo, ou seja, com baixíssimo grau de autonomia nacional, em particular no que se refere à regulação social e à formalização de garantias dos direitos sociais, mesmo quando se sabe que apenas garantias formais não asseguram a efetividade desses direitos. A questão dos direitos sempre foi tratada pelas elites brasileiras como assunto superestrutural e ideológico. Nas últimas décadas, a crônica crise das políticas sociais e sua subordinação às políticas econômicas, tornaram-se expressão do caráter regressivo imposto pela ofensiva neoliberal. Daí a dificuldade em se construir espaços de pertencimento social em contextos de subordinação, considerando que uma grande parte dos cidadãos brasileiros está situada abaixo da linha da pobreza e/ou convivendo com situações-limite. No Brasil sempre prevaleceu a privatização do atendimento às necessidades sociais, em detrimento da garantia de direitos sociais, pois se contrapõe à defesa de direitos, pela via das políticas públicas, o que requer a reafirmação da primazia do Estado, da participação ativa da sociedade e da descentralização político-administrativa, fortalecendo a construção de pactos e alianças que expressem ações coletivas. No entanto, o que se vê são as necessidades sociais básicas subordinadas à lógica privatista e a cidadania social reduzida à cidadania civil e/ou política. Os serviços sociais deixaram de pautar-se por necessidades e

direitos sociais. O dever legal do Estado passou a ser determinado e/ou subordinado aos limites impostos nos orçamentos, numa total inversão de prioridades. Com base nessa lógica restritiva, a democracia foi reduzida a princípios mercadológicos baseados em critérios financeiros. A ênfase passou a ser nos circuitos de mercado que privilegiam a compra e venda desses bens e serviços sociais. Os direitos sociais, portanto, não mais se expressam como resultado de lutas sociais e conquistas históricas, muito menos como dever do Estado. Tanto é assim que, no Brasil, a pobreza assume características de fenômeno multidimensional e torna-se expressão da ausência de poder do Estado, com perdas significativas dos padrões de segurança e de proteção social pública. A perda desses padrões indica uma forte retração da cidadania, cada vez mais vinculada à condição de dependência e subalternidade às leis de mercado. A proteção social que historicamente se pretendeu no Brasil, pelo viés assistencialista, clientelista e conservador, reitera e fortalece as idéias de favor, benesse e privilégios, e rechaça a linguagem dos direitos.

É nesse contexto de privatização e de fortalecimento de uma cultura avessa aos direitos que o pluralismo de bem-estar começou a ganhar adeptos no Brasil, após a adesão dos governos brasileiros, em particular do período compreendido entre os anos 1985 E 2002 – e de vários setores da sociedade civil – à proposta pluralista neoliberal aqui difundida, a partir dos anos 1980. Esta adesão, logo após a promulgação da Constituição de 1988, confirma a postura do Estado brasileiro como a de um Estado forte para o capital e restrito e relutante para a proteção social ao cidadão pobre. No entanto, segundo Pereira (2000), constata-se, no Brasil, desde o final dos anos 1970, (período de governo militar) a expansão e modernização de um conjunto de instituições, serviços e formas de intervenção social voltados para o enfrentamento da desigualdade social. Tais medidas receberam tal atenção por parte do Estado, que acreditou-se ter chegado o momento de se efetivar, no país, um novo padrão de bem-estar público. A política social finalmente passou a ser pensada e tratada de forma racional, em particular em relação às medidas direcionadas ao bem-estar das camadas mais pobres. Ao ser incorporada à máquina burocrático-administrativa do Estado, a política social ganhou visibilidade política e um novo *status* no discurso oficial, passando a ser considerada um instrumento político importante na superação das necessidades sociais. De forma estratégica, argumenta Pereira (2000), o Estado brasileiro assumiu uma postura mais agressiva no atendimento público, buscando atacar os bolsões de miséria e de pobreza, pela via de grandes projetos sociais, com apoio financeiro externo. Inaugurou-se, portanto, a seu ver, um novo pacto social, envolvendo o

Estado e as massas. Para tanto, foi alocada considerável soma de recursos para o setor social, incorporada na rubrica política social, que passou a compor os orçamentos governamentais<sup>71</sup>. Mas isso, como diz a autora, funcionou como um contrapeso à ausência de direitos civis e políticos, ainda cerceados. Para Carvalho (2001), em 1974, deu-se início à chamada abertura política. A ênfase dada à conquista dos direitos encontrou terreno fértil junto à população. As intensas lutas políticas e a mobilização em massa atingiram as bases institucionais da sociedade e até mesmo setores conservadores aderiram aos movimentos estudantil, operário e/ou camponês (a exemplo da Igreja Católica). Demonstrava-se, assim, a partir da sociedade civil organizada, uma nítida preocupação de se instituir um novo padrão de proteção social que garantisse bem-estar a todos. Motivado por essa conjuntura e pelos ventos da redemocratização, esse contexto (com destaque para o período de 1985 a 1988), caracterizou-se como um momento rico e fértil para o debate das políticas sociais. O conhecimento público da situação social do país, decorrente da má distribuição de renda, despertou, na opinião pública, um grande interesse por temas como democracia, cidadania, igualdade e justiça social.

Entretanto, é forçoso reconhecer que a abertura de canais de participação não foi suficiente para promover mudanças e avanços significativos que resultassem na redução dos índices de miséria e de pobreza, no sentido de alterar o quadro de desigualdades sociais e de se consolidar um pacto social e político mais abrangente. Se, de um lado, a democracia incorporou-se à política e aumentou o nível de consciência das massas, de outro, não possibilitou alteração na estrutura estratificada e desigual da sociedade.<sup>72</sup> Paradoxalmente, o país continuou enfrentando problemas cada vez mais complexos relacionados ao modelo econômico e social vigente, altamente concentrador e excludente. No final dos anos 1970 e início de 1980, a política econômica brasileira

---

<sup>71</sup> À ocasião, foram arrecadados recursos por intermédio de Fundos de Participação como Fundo de Garantia Trabalhista (FGTS), Programa de Integração Social (PIS/PASEP), Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL), Fundo Rural (FUNRURAL). Dentre as medidas tomadas pelo Estado destacam-se: a) criação do Conselho de Desenvolvimento Social (CDS); criação do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento (FAZ), criação de Programas especiais tais como: Sistema Nacional de Emprego (SINE), unificação do Programa de Integração Social-PIS/PASEP; reformulação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), bem como a vinculação da Fundação Nacional de Bem-Estar (FUNABEM) e da Legião Brasileira de Assistência Social (LBA), ao Ministério de Previdência e Assistência Social (MPAS), órgão responsável pela *política de bem-estar do menor e da assistência social* (Carvalho, 2001), e outros.

<sup>72</sup> Segundo Carvalho (2001), os cidadãos brasileiros podem ser classificados em três níveis: a) os que recebem acima de vinte salários mínimos e constituem a maioria da população; b) os cidadãos comuns, sujeitos aos rigores da lei. São trabalhadores assalariados, com carteira assinada, pequenos proprietários urbanos e rurais. Têm noção de seus direitos e recebem de dois a vinte salários mínimos; e c) os trabalhadores urbanos, sem carteira assinada que constituem a grande maioria da população marginalizada nas grandes cidades. Para esse segmento, vale apenas o código penal.

adotada, a exemplo de outros países, seguiu o receituário ortodoxo do FMI, com medidas de caráter monetarista. Era o início do desmonte do Estado de Bem-estar keynesiano-fordista, no cenário internacional, e da ascensão da ofensiva neoliberal, mediante a incorporação e divulgação de uma proposta plural ou mista, de cunho antiestatizante.

Carvalho (2001), ao analisar as conseqüências imediatas dessa nova orientação sócio-econômica mundial, afirma que, no campo da cidadania apenas uma parcela reduzida da população brasileira foi beneficiada. A sociedade brasileira, frustrada com os governos civis pós-Constituição, que aderiram às exigências macroeconômicas do capital internacional, viu decrescer sua crença nos políticos. A corrupção foi acentuada com esquemas ambiciosos envolvendo altos escalões, como jamais se viu no país. Com esse quadro social e político, cresceram as incertezas e reduziram-se as esperanças. De forma contrastada, o Brasil passou a conviver, de um lado, com uma tecnologia de ponta e índices de progresso de primeiro mundo (em algumas regiões) e, de outro, com índices de estagnação, analfabetismo pobreza e fome nunca vistos.

Diante disso, há que se reconhecer que, no Brasil, apesar dos avanços democráticos com a promulgação da Constituição Federal de 1988, não se viabilizou, de forma substantiva, uma política pública de bem-estar e de proteção ao trabalho.<sup>73</sup> O que se tem é uma política de proteção à reprodução ampliada do capital, em nome de um suposto crescimento econômico, sem investimentos na área social, com restrições dos direitos sociais. A situação em que se encontram as políticas sociais e, em particular, a assistência social, no Brasil, a partir dos anos 1980, é paradoxal. Essa situação desvela o antagonismo histórico-estrutural entre os princípios da focalização e da universalização, bem como a tensão existente entre uma concepção de Estado de bem-estar neokeynesiano, de natureza pública e universalizadora, e uma concepção neoliberal de Estado, de natureza regressiva, focalizadora e privatizante. Constata-se, ainda, como tendência dominante, que as inovações propostas com a Constituição de 1988 - no que se refere à formação e

---

<sup>73</sup> Os censos brasileiros das décadas de 1980 e 1990 revelam que a riqueza gerada no país, não só foi *desigualmente distribuída*, como também não apresentou sinais de correção dessa disparidade, além de não se haver criado medidas eficientes de proteção social. Isso mostra que, historicamente, as políticas sociais e econômicas brasileiras visaram menos a *questão da justiça social e da equidade*, e mais a criação de condições favoráveis à eficácia do crescimento econômico e do processo de acumulação e legitimação do poder político estatal. Além do mais, o inexpressivo impacto *distributivo* (ou *redistributivo*) que se viu, assumiu *caráter residual*, não sendo suficiente para alterar os índices de desigualdade social do país. Nesse processo, várias contradições afloram como a que ao mesmo tempo em que o Estado precisa tomar medidas fiscais drásticas, torna-se impossível evitar o embate entre os propósitos de uma justiça social, que implica democratização, e a atuação de um Estado mínimo, privatista e injusto, orientado por uma concepção primária de justiça, no trato da questão social.



implementação de políticas sociais públicas, deram-se, em grande maioria, apenas no campo do ordenamento jurídico-formal. A assistência social foi institucionalizada como política social pública de seguridade social, concretizadora de direitos sociais. Mas a proposta pluralista que passou a ser veiculada, sob a forma de *redes*, ganhou adesão do governo central e de vários setores não-oficiais da sociedade civil, chamados a colaborar na resolução dos problemas sociais, pela via do trabalho assistencial, voluntário e informal, portanto, não-institucionalizado. Assim, frações do empresariado, organizações não-governamentais-ONGs, grupos familiares, vizinhos e amigos, foram chamados a aderir, como de fato ocorreu, a esse discurso ideológico e neoconservador de forte teor neoliberal. Em contrapartida, difundiu-se uma cultura antiestatal intensificando esforços para desqualificar o Estado Social, esvaziando-o de sua função pública, antes mesmo de essa concepção se consolidar no país. Portanto, o recente interesse do Estado brasileiro em fortalecer a sociedade, atendendo às orientações neoliberais de uma assistência plural ou mista, tem se traduzido em sobrecarga para a mesma (e não em seu protagonismo político), especialmente para as famílias, vizinhos e amigos, que compõem o chamado setor informal da proteção social. E isso tem relação com o padrão de financiamento e gasto social que, no Brasil, apresenta a seguinte performance.

A Constituição brasileira prevê que a seguridade social seja financiada por toda a sociedade, de forma direta ou indireta, por meio de recursos fiscais provenientes dos orçamentos da União, Estados e Municípios, e das contribuições sociais. Mas Draibe (1990, p. 16) afirma que, nesse campo, o Brasil, sob influência neoliberal, “adotou um padrão de financiamento de caráter conservador, regressivo, por duas razões, a primeira porque o Estado brasileiro gasta uma proporção relativamente pequena em relação ao que arrecada com impostos e contribuições sociais, e a segunda porque o montante desse gasto torna-se inexpressivo no conjunto do dispêndio social. Daí ser possível afirmar que o gasto social brasileiro apoiou-se sempre nos fundos sociais previdenciários (ancorados na relação salário/contribuição) e em outros recursos, com participação cada vez mais reduzida dos recursos de origem fiscal (AZEREDO, *apud* DRAIBE, 1990, p. 16). Como consequência dessa orientação, Draibe destaca alguns aspectos relevantes, tais como:

- a) Os Fundos previdenciários oneram, sobretudo, os assalariados por operarem como impostos indiretos e, por isso, não terem uma destinação específica. Esses impostos

são repassados para os preços das mercadorias e arcados, segundo os mesmos cálculos, pelo conjunto dos consumidores, apenando os pobres;

- b) Por exigirem remuneração, a aplicação nos Fundos é freqüentemente submetida a critérios econômicos e financeiros de rentabilidade, e, por estarem apoiados sobre a massa salarial, os recursos desses fundos ficam vulneráveis às oscilações da economia, daí a redução de suas receitas que são proporcionalmente diminuídas com a queda dos níveis de emprego e da média real de salários.

Outro aspecto a destacar é o *autofinanciamento dos fundos* que se tornou uma forma de privatização das políticas sociais, a saber:

- a) historicamente, a partir dos anos 1980, usuários das políticas sociais brasileiras tenderam a pagar (ou autofinanciar) pelos serviços públicos, mesmo já tendo contribuído antes, de forma direta (via imposto direto) ou indireta (via imposto indireto).
- b) a redução da participação do Estado nos setores sociais, somada à cobertura de espaços para a penetração de interesses privados no aparelho do Estado, gerou a chamada prática do financiamento público da produção e distribuição privada de bens e serviços sociais, bem como o crescimento do setor privado na oferta desses serviços. Tais serviços passaram a ser procurados e financiados por usuários com capacidade de pagamento (em algumas situações até mesmo pela precariedade dos serviços públicos), numa flagrante e peculiar forma de privatização *à brasileira*. Em relação ao financiamento e gasto social no campo da assistência social (âmbito federal – MPAS/FNAS), pesquisa realizada por Boschetti (2001) – período 1994-2002 – sobre os entraves e desafios colocados pela dispersão e pulverização dos recursos nesta área, é reveladora dos mecanismos utilizados no financiamento dessa política.

A premissa de que há uma tendência, no Brasil, à seletividade e a residualidade da assistência social, é confirmada por esse estudo (2001), que indica o quanto a estrutura orçamentária da União é regressiva em relação aos tributos diretos e indiretos. No limite, trata-se da constatação empírica de um processo contraditório marcado por restrições e recuos, pela ausência de uma potencialidade redistributiva, mas também, paradoxalmente, por inovações e avanços no reconhecimento e recomposição dessa política, em bases democráticas e participativas, a partir da Constituição de 1988, como já assinalado.

### **8.7 Tendências em curso: proposta de um novo formato de política social brasileira sob o influxo do pluralismo de bem-estar**

Do exposto, percebe-se como a retórica e as práticas liberais privatizantes e conservadoras vêm ganhando espaços no âmbito do Estado e da sociedade brasileira e, gradativamente, de forma sutil, vêm produzindo mudanças na realidade e no imaginário coletivo. Gradativamente, estão sendo alteradas e ampliadas as possibilidades de participação e de organização da sociedade na provisão plural ou mista dos serviços sociais, a qual vem se firmando como tendência.

A influência do neoliberalismo no Brasil, em sua roupagem pluralista, tem ditado a adoção de distintos modos de equilíbrio entre as ações do Estado (setor oficial) e da sociedade civil por meio da ação dos setores informal, voluntário e comercial na produção e distribuição de bens e serviços sociais. Com base nessa constatação, pretende-se discorrer, aqui, sobre as principais inovações decorrentes desse estilo de fazer política, que têm se traduzido em tendência, a partir dos anos 1980, e afetado a concepção, o desenho institucional e o perfil das políticas sociais brasileiras, tanto do ponto de vista político institucional e social, quanto das relações estabelecidas entre o Estado (setor oficial) e a sociedade.

Curiosamente, configuram-se, hoje, como forte tendência no cenário brasileiro (seja como proposta liberal ou social-democrata), diretrizes de participação e de descentralização político-administrativa, ancoradas em distintas vertentes, tais como, *localismo*, *municipalização* e *prefeiturização e desconcentração*, com vista a um maior comprometimento com a dinâmica das pequenas comunidades. Todas essas vertentes demonstram uma forma comum de conceber o espaço político e institucional das políticas sociais, usando os termos acima indicados para fins semelhantes. A base da descentralização tem sido associada aos processos de democratização, a exemplo do que vem ocorrendo nos países capitalistas centrais. Mas, apesar da intenção, a prática revela que descentralizar, municipalizar ou mesmo localizar não significa, necessariamente, democratizar. Ao contrário, há registros históricos na América Latina (como no caso chileno) de que processos ditos *descentralizados* abriram espaços para formas de políticas arbitrárias e autoritárias. Também há situações em que a descentralização apenas de responsabilidades e encargos, sem repasse dos recursos necessários, tem se constituído em mero instrumento justificador da redução do gasto social público. É o caso de muitos

municípios brasileiros que apresentam uma realidade bastante heterogênea em relação à eficiência (ou deficiência) de recursos financeiros, políticos e humanos.

No caso do Brasil, a própria Constituição Federal de 1988 previu mecanismos de natureza descentralizada, capazes de elevar o grau de participação da sociedade na implementação de tais políticas e na descentralização político-administrativa das ações, encargos e recursos, na perspectiva da democracia e da cidadania ampliadas. No entanto, na prática, destaca-se uma tendência paralela, especialmente no âmbito da assistência social. Trata-se das recentes mudanças ocorridas nas relações entre Estado e sociedade e, dentro desta, nos setores informais que conheceram um reordenamento de sua participação. Tais mudanças expressam uma nova forma do Estado Social se fazer presente na provisão social, ou melhor, *de se fazer ausente* em tudo o que ultrapasse *ações minimalistas*, bem como uma nova centralidade atribuída à sociedade civil como substituta da esfera estatal - em que pese a reconhecida insuficiência dessas organizações (associações de vizinhança, organismos comunitários, organizações informais e voluntárias e de redes de ONGs), na garantia dos direitos sociais. Estas são experiências apresentadas como alternativas (DRAIBE, 1990, p. 36) de reordenamento das relações desses setores com o Estado e a economia, sob a forma de autoajuda, de ajuda mútua, de mutirões, de práticas comunitárias e familiares, de cuidados de crianças, idosos, enfermos e outros. Em verdade, esses setores da sociedade civil estão sendo responsabilizados por essas novas formas de sociabilidade, pela rearticulação dos espaços e das demandas sociais nas quais se processam as políticas sociais, bem como pela reorganização do tecido social esgarçado pelos efeitos disruptivos das políticas econômicas vigentes, de orientação neoliberal. O surgimento recente das práticas associativistas é também expressão dessas mudanças e dessas novas formas de participação social que desoneram o Estado de questões *menores* para que o mesmo possa se dedicar a *questões maiores e substantivas*, ligadas às políticas macro econômicas.

A redução do comprometimento do Estado aos programas de transferência de renda, ou de renda mínima, dirigidos à população em situação de pobreza extrema, é outra tendência que demonstra a quebra do protagonismo do Estado na condução da política social, tal como prevê o pluralismo de bem-estar. O caso brasileiro é exemplar desse modo assistencial. O Brasil, ao aderir a essas estratégias, tidas como modernas, ou de última geração, não obstante os índices de pobreza e de desigualdade social que ostenta, consegue criar situações paradoxais e *sui generis* como esta: de um lado, cria uma legislação de

perfil progressista que organiza e regulamenta a área social propondo um rigoroso planejamento descentralizado das ações (e mais recentemente, a unificação dos programas e ações no âmbito da política de assistência (SUAS, 2004), a exemplo do SUS) e, de outro, adere à tese minimalista do Estado, com ênfase no papel do setor privado que, para a nova direita, significa preponderância do mercado. Se essas tendências e questões permanecessem como um traço nacional, por si já seriam regressivas, considerando o tamanho do Brasil e de seus índices de pobreza e de desigualdades. Mas, ao se espalharem pelo mundo como produto de decisões políticas, é de se temer pelo futuro da democracia e da cidadania em âmbito planetário.

Nesse contexto de preocupações e perplexidades, uma grande polêmica em pauta é a questão do crescimento econômico e do desenvolvimento social, com predomínio do econômico sobre o social e, portanto, sobre os direitos sociais. Ou seja, no Brasil a discussão sobre o crescimento econômico não se vincula (nem mesmo ao nível da retórica) com o desenvolvimento social como questão de direitos. Dito em outros termos, aqui as resistências políticas e os debates dominantes não permitem sequer como ponto de pauta a idéia de que crescimento econômico pode (e deve) produzir efeitos redistributivos, gerando melhorias nas condições de vida da população, como dever do Estado e quebrando o ciclo perverso da produção e da reprodução (inclusive geracional) da pobreza.

Portanto, o que está em questão não é tanto a crise do Estado capitalista, nem de um determinado modelo de ação econômica e social estatal. A grande questão de fato é que se pretende a substituição das funções do Estado, garantidor de direitos, pela sociedade, destituída de tal prerrogativa. Essa é a questão central, posto que nela a justiça redistributiva e direitos sociais parecem prescindir da ação estatal e do seu comprometimento cívico. Ou melhor, é como se fosse possível a justiça e os direitos sociais se constituírem em objeto de interesse particulares corporativos e egoístas.

Em suma, no contexto da crise do Estado capitalista que perdura até hoje, de propostas polêmicas de reforma do Estado e de reestruturação das políticas sociais em bases neoliberais, ganha densidade a defesa de redução do setor público amparada no conceito de privatização que, em tese, significa “um movimento que, partindo do Estado em direção ao setor privado, leva à *redução* das atividades e funções anteriormente exercidas pelo Estado e à *ampliação* do mercado – setor privado (DRAIBE, 1990, p. 43).

Sobre a privatização sabe-se que há incontáveis argumentos *prós e contras*. Esses argumentos se desenvolvem segundo orientações político-ideológicas distintas

(liberais, neoliberais e conservadores/nova direita, marxistas, social-democratas). Tomando o argumento mais recorrente – o da *nova direita* – o conceito de privatização significa, em sentido estrito, a tese antiestatal do Estado mínimo, com forte reorientação das ações do Estado para o setor privado e com redução das funções do setor público. Nessa concepção, prevalecem as idéias do *não público e do não estatal*, da desregulação (sem regras fixas) e da desregulamentação do mercado e da economia.

É proposto, assim, um novo substrato para as políticas sociais, agora destituídas de sua dimensão pública, com mudanças significativas na concepção e implementação dos seus chamados eixos (e/ou dimensões) programáticos, quais sejam, *gestão participativa, controle democrático e financiamento público*. A ênfase maior dos neoliberais e neoconservadores (ou da nova direita) é dada ao mundo dos interesses particularistas e aos serviços pessoais e localizados (famílias e pequenas comunidades), nos quais a relação interpessoal se dá de forma direta (sem a mediação do Estado) e por isso, torna-se mais efetiva. Na área econômica, é fortalecida a doutrina baseada no pensamento monetarista de Hayek. A idéia de privatização da economia atinge também os bens e serviços sociais. Daí, a ênfase na relação entre Estado e o setor privado lucrativo (firmas e empresas que operam no mercado, com objetivos lucrativos) entre Estado e setor privado não-lucrativo, onde também se inclui o terceiro setor, que é chamado a colaborar na produção e distribuição desses bens e serviços sociais.

O conceito de privatização em *sentido amplo*, é adotado por algumas correntes denominadas *progressistas não radicais* e /ou por representantes da social-democracia. “Adotar o conceito de privatização nesse sentido, significa propor mecanismos que combinam o financiamento público (da produção e/ou do consumo), com operações de distribuição que envolvem o mercado” (DRAIBE, 1990, p. 43). Essas correntes admitem o reforço do não-público, do não-estatal, do setor privado não-lucrativo (filantrópico, não-governamental) e evidenciam a multiplicidade e complexidade dessas proposições e conceitos, que mais dificultam o entendimento do que contribuem. Tais proposições, fundamentadas na racionalidade neoliberal, admitem a diminuição do investimento e gasto estatal, do papel produtivo e/ou distributivo do Estado. Nesse caso específico, o conceito de privatização tem o mesmo significado que liberalização da economia, muito embora não sejam sinônimos. Isso porque, nesta definição mais ampla (leia-se menos rigorosa) de privatização, o setor privado é concebido e defendido num sentido muito mais geral e conservador do que aquele que o vincula ao setor privado lucrativo, em sentido estrito. Ou seja, sob essa ótica, em que o setor

privado é reduzido e visto apenas como não-Estado, todas as atividades presentes na sociedade passam a incorporá-lo, tais como, informais, voluntários, domésticos, familiares e associativistas, bem como as corporações ou cooperativas e organizações não-governamentais, isto é, todo o setor privado não mercantil, denominado terceiro setor para alguns e "segmentos autônomos da sociedade", para outros (DRAIBE, 1990, p. 43). Essas correntes demonstram, ao adotar tal flexibilidade em relação à concepção de setor privado, que não estão preocupadas com a garantia de políticas públicas e muito menos com os direitos sociais. Não estão comprometidas também com a idéia de que o direito social só se concretiza sob garantia do Estado, pela via de políticas públicas, com a participação da sociedade.

Percebe-se que, nessa perspectiva, o binômio público-privado não contém nenhuma idéia de complementaridade, ou até mesmo de contradição e/ou de oposição, por guiarem-se por princípios distintos. As fronteiras entre esses conceitos foram diluídas e, aí, basta *não ser Estado* ou *não ser governo* para ser reconhecido como setor privado, orientando-se conforme as leis de mercado. E o mais grave é que o termo público fica reduzido à dimensão estatal ou governamental. É nesse emaranhado de conceitos que passa a ser justificada a existência do chamado *agregado de bem-estar*, ou seja, em que se faz adesão (implícita ou explícita) ao pluralismo de bem-estar de feição neoliberal. Esta é a questão de fundo desta tese, que argumenta que a ação plural ou mista não significa ação pública – se se entende por ação pública toda ação organizada, planejada, financiada e reconhecida pelo Estado e guiada pelo princípio da universalização do acesso e usufruto de bens e serviços sociais. Isto é, uma ação para todos, na perspectiva da cidadania ampliada, da democracia igualitária e da justiça redistributiva, que compromete o Estado na sua garantia. A provisão social pode ser feita também pela sociedade civil, mas sempre referenciada a um projeto em que o Estado não tenha que abdicar de seu papel intransferível de *garante* de direitos.

Ainda em relação aos vários argumentos prós e contras ao conceito de privatização na sociedade contemporânea, Draibe (1990, p. 43), indica múltiplos mecanismos utilizados na implementação da privatização em sentido amplo. Apesar de não constituir objeto de interesse deste estudo, destacam-se dois desses mecanismos para fins de ilustração, a) a privatização em sentido absoluto quando o governo cessa uma atividade produtiva e/ou distributiva e a transfere ao setor privado mercantil, reduzindo seus ativos e poder de controle; nesse sentido, a privatização ocorre em todas as dimensões, ou seja, não há financiamento público, nem para a produção, nem para o consumo de bens e serviços

sociais, b) a privatização decorrente da insuficiência (ou falência) das agências públicas existentes. Quando essa situação ocorre, os demandantes dos serviços dessas agências se dirigem ao setor privado, esse desengajamento do governo que transfere as demandas públicas para o setor privado, configura-se como uma *privatização* implícita, muitas vezes iniciada com a *precarização* dos serviços, depois mediada pela *terceirização*, para então ser justificada pela necessidade de privatização.

Esse breve quadro evidencia a centralidade dos mecanismos de privatização face aos novos formatos da política social brasileira em tempos neoliberais. Esse é o retrato da situação no Brasil, a partir dos anos 1980, onde, a partir do debate sobre o conceito de privatização em sentido amplo, é que passou-se a entender a proliferação das associações informais e voluntárias, das organizações não-governamentais, das redes assistenciais e dos programas de transferência de renda (ou de renda mínima). Essas práticas, que não podem ser confundidas com economia informal (desemprego estrutural), desenvolvidas pelas famílias, vizinhanças e pela comunidade (ajuda mútua, autoajuda, cuidados com crianças e idosos, e outros), têm-se desenvolvido, sobretudo, no âmbito das políticas sociais. Surgem no bojo da crise do Estado capitalista e passam a ser justificadas ideologicamente pelos neoliberais como alternativas democratizantes e socialmente úteis. Sabe-se que a crise econômica atual do capitalismo e a revolução tecnológica associada a essa crise, produz alterações nas relações sociais vigentes, dentre as quais a redução e/ou encurtamento do espaço do trabalho remunerado<sup>74</sup>. Não se trata, certamente, da idéia concebida de tempo livre, como o tempo do lazer e do ócio, até porque essa realidade ainda está bastante distante da realidade brasileira.

Todos esses fatos revelam que, sob a égide do pluralismo de bem-estar, ocorreu a subordinação dos critérios de justiça social e do exercício da democracia e da cidadania aos princípios da maximização da eficiência do mercado econômico. Essa situação tem reduzido, substancialmente, as possibilidades de alteração da histórica estrutura de desigualdades sociais do país, pois, o Estado brasileiro em matéria de bem-estar social, sempre foi um Estado mínimo.

Com base nessas constatações, é possível afirmar que, historicamente, tanto no período anterior a 1988, como a partir da promulgação da Constituição federal de 1988, as políticas sociais brasileiras sempre tiveram um perfil bem característico, qual seja:

---

<sup>74</sup> Ver análise de Draibe (1990, p. 49-50), sobre a relação entre: redução da jornada de trabalho, aumento e uso do tempo livre pela sociedade contemporânea, e o preenchimento desse tempo do "não trabalho" com atividades informais e voluntárias.



- a) elitistas e restritas (não para todos), bem como baseadas em critérios meritocráticos (mérito pessoal e exigência do vínculo contributivo) e, por isso, sem vinculação com o princípio da universalização da cobertura social;
- b) não redistributivas, agravando ainda mais as desigualdades sociais;
- c) não avaliadas e não planejadas, prevalecendo a ausência da cultura de prestação de contas à sociedade pelo Estado e da transparência em relação às fontes de recursos e aos critérios de partilha. Ausência de controle democrático pela sociedade civil;
- d) burocráticas e clientelistas, dificultando o acesso aos bens e serviços e aos recursos pelos legítimos usuários (favorecimento político);
- e) residuais, com reduzidas responsabilidades do Estado na regulação, no financiamento e na previsão de políticas sociais;
- f) contributivas, com prevalência da idéia de contrato e de seguro social previdenciário;
- g) tuteladoras e assistencialistas, sem qualquer vinculação com mecanismos de concretização de direitos sociais e com o princípio da inclusão social na cobertura do atendimento;
- h) *uma política pobre para pobre*, com definição de patamares mínimos dos valores dos benefícios sociais, desconectados da concepção de necessidades sociais básicas, como direitos sociais.

## **8.8 Balanço do padrão de bem-estar na Europa do Sul/Espanha e no Brasil**

Tanto o Brasil como os países que compõem a Região Sul da Europa realizaram, de alguma forma, e conforme circunstâncias políticas e conjunturais, experiências com programas de combate à pobreza, com característica de provisão social mínima (programas de renda mínima (RMI)).

Os países da Europa do Sul revelam, entre si, similitudes, mas também diferenças, tanto em relação ao desenho institucional das políticas de provisão social mínima quanto às configurações assumidas na sua operacionalização e desenvolvimento (MORENO, 2000, p. 16 e 17). O mesmo ocorre com o Brasil em relação a esses países, ou seja, quando comparadas, as duas realidades apresentam, de um lado, traços distintos, a começar pelas suas dimensões territoriais, e, de outro, guardam semelhanças políticas e culturais. Isso permite delinear tendências comuns em curso, apesar de apenas Portugal ter instituído, um padrão único de renda mínima nacional, tais como:

- a) o Estado de Bem-estar do Sul europeu tem alcançado, progressivamente, um nível intermediário de desmercantilização e de acesso a prestações de serviços sociais, ainda que com comprovação de meios (*means testing*);
- b) a proteção social no regime da Europa do Sul segue sendo dependente da família como produtora de bem-estar (familismo), não obstante as grandes mudanças ocorridas nos *hogares*, a partir da inserção da mulher no mercado de trabalho.
- c) na Europa do Sul, o trabalho não remunerado das *supermujeres* tem contribuído para um crescimento econômico sustentável e para maior expansão do gasto público em outras áreas.
- d) o papel *cambiante* da mulher mediterrânea reflete a realidade de um *familismo ambivalente*: dificuldades para renunciar à maternidade, manter níveis adequados de autonomia pessoal e profissional e para participar como ator relevante nas lutas por maior apoio do Estado e por políticas que levem em conta a igualdade de gêneros nos *hogares* e contra a discriminação social (MORENO, *apud* SARACENO, 1995).
- e) um efeito perverso nas práticas de *microsolidariedade familiar mediterrânea*, é a limitada intervenção social pública (passiva e exígua) junto às famílias, impedindo, assim, que mulheres/mães trabalhadoras contem com políticas familiares eficazes. O fenômeno da *supermujer* mediterrânea é transversal às classes sociais. A dupla jornada de trabalho feminino (dentro e fora do lar) tem proliferado em toda escala social. Idealmente, um cenário desejável seria a implantação de uma renda básica de cidadania (VAN PARIJIS, 1992), que facilitasse a tomada de decisões das mulheres a respeito do trabalho remunerado e não remunerado (GOUGH, 2000).
- f) a participação da mulher na provisão de cuidados, no âmbito dos *hogares monoparentales*, tem protagonizado mudanças de caráter estruturante no regime de proteção social contribuindo para seu desenvolvimento econômico, em um contexto de restrições neoliberais e de contenção do gasto social público.
- g) no modelo de bem-estar Sul europeu, o elo conceitual entre *bem-estar social*, *capacidades e necessidades humanas* segue sendo entendido e estabelecido como fundamento moral da *satisfação vital dos cidadãos*, produzida pelo potencial da mulher, apesar do contexto de forte transição cultural e demográfica (MORENO, 2003).
- h) a transição demográfica na Europa do Sul tem reforçado o papel central da família, apesar da adoção de estilos de vida mais individualistas entre os mais jovens. O

matrimônio segue sendo a forma institucional preferida por homens e mulheres para criar uma família.

- i) tendência à busca de qualificação por meio do estudo de nível superior pela geração de mulheres mais jovens e a uma maior participação laboral feminina, com gradativa redução dos membros familiares sob os cuidados das mulheres. A expectativa é que tais mudanças resultem em expansão dos serviços sociais e das políticas públicas, o que permitirá o reconhecimento de um direito social desvinculado do conceito de cidadania salarial pelo governo central, constituindo-se no marco histórico fundador de uma política de direitos, um fator de extensão da cidadania social e um vetor de institucionalização de uma política de assistência social universal, em atenção às necessidades básicas.
- j) outra forte tendência na Europa do sul, tem sido a implementação de programas de renda mínima de inserção (a exemplo do RMI francês e do RMG em Portugal), com caráter de política de ativação para incorporação dos beneficiários no mercado de trabalho.

As análises revelam novas pautas e mudanças verificadas na Espanha, no contexto de um novo horizonte sociológico em formação. A valorização da família como instituição autônoma é um fato, tal como afirma Ussel (*apud* MARTINEZ MARTIN, 2004, p. 62): “la familia en España es el auténtico Ministerio de Asuntos Sociales. La familia es la que presta ayuda em caso de enfermedad, es la que ocupa de los hijos, del cuidado de los ancianos...”.

Particularmente na Espanha, os traços e mudanças ocorridas são as que se seguem:

- a) modificação no perfil da população com expectativas de um forte incremento na duração média de vida (acima dos 90 anos), como descenso notável da natalidade, inclusive abaixo das taxas de reprodução (no ano de 2000 a taxa de natalidade na Espanha era de 1,2, em comparação a 2,9, em 1965—(GÓMEZ HERRERA; REQUENA, 2004). Essa mudança reproduz tendência observada na Europa como um todo;
- b) profunda mudança nos arranjos familiares, marcando um forte distanciamento entre o modelo anterior de família patriarcal extensa e o modelo nuclear ou monoparental. Neste, ao contrário do anterior, os filhos contraem matrimônio mais tarde (a partir dos 30 anos);

- c) substituição dos antigos processos de emigração por novas correntes de imigração que interferem nas relações sociais, econômicas e culturais no país. Em poucos anos a Espanha deixou de ser um país que enviava emigrantes para fora de suas fronteiras, para ser um país receptor de imigrantes, a ponto de o Censo de População de 2001 ter indicado um número de trabalhadores imigrantes fixados na Espanha, em torno de mais de 1,5 milhões de pessoas – cifra que, em 2003, passou para mais de 2,6 milhões, e, em 2005, se aproxima de 5 milhões. Isso não deixa de gerar uma tensão imigratória que vem criando novos problemas econômicos e sociais, posto que acompanhada de atitudes racistas e xenófobas entre determinados setores da população.

O aumento da população estrangeira na Espanha (homens e mulheres) *empadronados*, (registrados mediante censos), em consequência desse processo imigratório, é demonstrado nas tabelas 24 e 25 e na figura 14 (pirâmide populacional), de 2003, a seguir, com números relativos à Espanha em geral e às Regiões de Huesca, Teruel e Zaragoza que constituem a Comunidade Autônoma de Aragón. A maior incidência está entre o perfil dos imigrantes (homens e jovens), na faixa etária de 25 a 29 e de 30 a 34 anos. Como Equipamentos Sociais, destacam-se os Centros de Informação como recursos de acolhida oferecidos com maior frequência pelo Poder Público espanhol aos estrangeiros, totalizando 43 Centros em toda a Comunidade de Aragón. No caso específico desta Comunidade espanhola, o fluxo migratório, em 2003, correspondia a 6,2 % de sua população total.

Tabela 24 População estrangeira na comunidade autônoma – CCAA de Aragón e Espanha

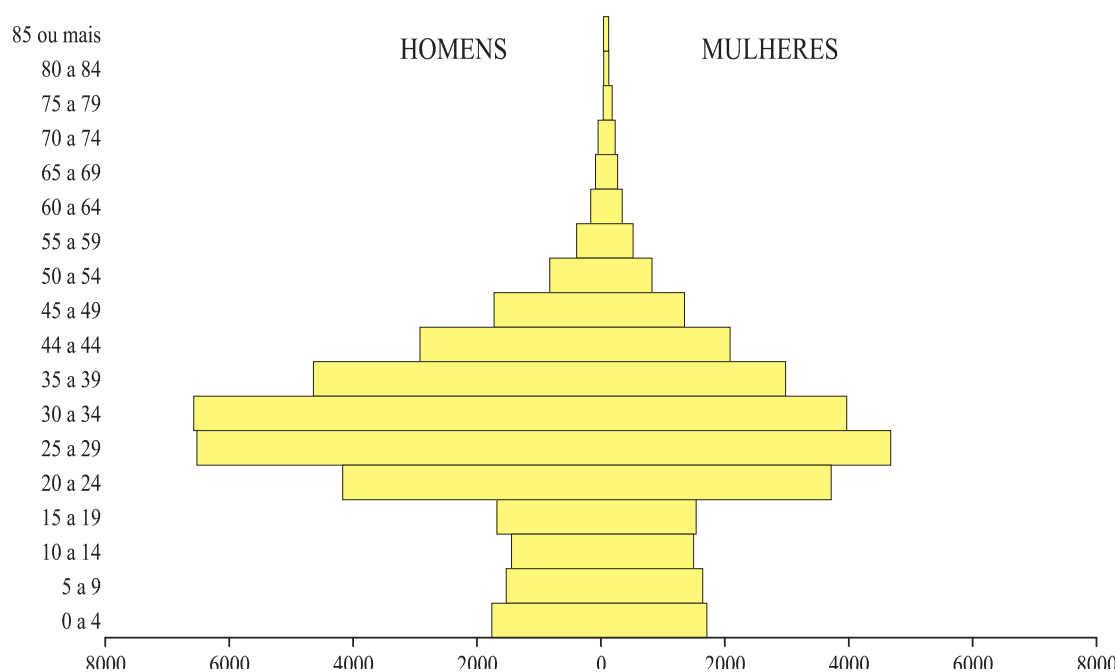
	Huesca	Teruel	Zaragoza	Aragón	Espanha
Estrangeiros “empadronados” (registrados)	9.678	6.016	46.202	61.896	2.664.168
Homens	5.893	3.642	25.706	35.241	1.414.750
Mulheres	3.785	2.374	20.496	26.655	1.249.418
% estrangeiros sobre a população total	4,6	4,3	5,2	5,0	6,2
Homens	5,5	5,2	5,9	5,8	6,7
Mulheres	3,6	3,5	4,6	4,3	5,8

Fonte: Revisão do Padrão Municipal. Em 1 de janeiro de 2003.

Tabela 25 Recursos para estrangeiros – Comunidade Autônoma de Aragón

	Huesca	Teruel	Zaragoza	Aragón
Casas de acolhida	2	-	1	3
Centros de atenção	2	-	1	3
Centros de informação	11	5	26	42
Centros polivalentes	-	-	1	1
Residências tuteladas	-	-	1	1
<b>Total Recursos</b>	<b>15</b>	<b>5</b>	<b>30</b>	<b>50</b>

Fonte: Revisão do Padrão Municipal. Em 1 de janeiro de 2003.



Fonte: Anuário Social A Caixa 2004, para Espanha/Comunidades Autônomas-CCAA.

Figura 14 Pirâmide de População Estrangeira. Revisão do padrão Municipal em 01 de janeiro de 2003

Dados recentes veiculados pela imprensa (Revista Veja, 2006), apontam para o elevado número de 56 milhões de estrangeiros vivendo em todo o continente europeu nas últimas décadas, dos quais cerca de 15% (8,4 milhões de imigrantes) se encontram em situação irregular/clandestina. No caso específico da Espanha, na última década, o número de estrangeiros saltou de 2% para 10% da população. Somente em 2005, o governo espanhol tentou regularizar (anistiar e *empadronar*), via projeto, em torno de 600.000 imigrantes ilegais numa tentativa de aumentar o volume de impostos arrecadados e *regularizar* as situações de trabalho desses estrangeiros. O fluxo migratório continua

aumentando e tornou-se uma *questão de Estado* em todo o continente europeu, ou seja, a Espanha vivencia o paradoxo da imigração, além do choque cultural que essa situação dramática provoca. Até o presente momento, a Espanha já recebeu (vindos de botes e aportando nos balneários das Ilhas Canárias), 21.500 imigrantes, todos procedentes do Continente africano, que viajam em torno de 1.500 quilômetros em mar aberto. Agentes da Cruz Vermelha estimam que outros 3.000 morreram em tentativas de travessias ilegais. O governo espanhol tem buscado ajuda junto à União Européia e tomado providências de transferência desses imigrantes para a Península Ibérica;

- d) a precarização e crise no trabalho tem afetado de maneira especial os mais jovens, as mulheres e os setores menos qualificados (imigrantes em geral). Tal fenômeno contrasta com a realidade anterior, ao se produzir uma estrutura de trabalho dualizada em que, de um lado, os imigrantes realizam os trabalhos que os filhos de espanhóis não querem realizar e o fazem nas piores condições, muitas vezes na economia informal. De outro lado, os jovens e as mulheres da classe média espanhola aumentam as filas de desemprego, até o ponto de chegar, como em 2002, a atingir o dobro em relação ao restante da população (adultos de 55 anos);
- e) as novas transformações nas estruturas de classe, somadas ao peso decrescente das atividades manuais das classes trabalhadoras (próprias das sociedades industrializadas) tem produzido uma indefinição na condição sócio-econômica da classe média, ou seja, esta classe está sofrendo também os efeitos da exclusão social e do processo de precarização nas relações de trabalho;
- f) configuração de um tipo de sociedade mais insegura, com aumento visível de sinais de tensão e de desagregação social, bem como de índices de criminalidade e de violência, devido ao processo de imigração e choques culturais;
- g) modificações produzidas nas mentalidades e nas culturas, especialmente entre setores mais jovens da sociedade espanhola. Constata-se, de um lado, grande perda de influência e de apego às concepções religiosas e, de outro, uma crise de absorção de antigos valores e mentalidades entre jovens da classe média, sobretudo o valor do trabalho, do estudo e da *capacidade para poupar* (valor destacado nessa sociedade), assim como a perda gradativa do sentido da autodisciplina e da austeridade. Essa crise de valores combina-se com uma acentuada alteração nos modelos de referência e de autoidentificação básica, que se traduz na perda de referência de caráter macro a favor

- de referências de caráter micro (identificação apenas com pessoas da mesma idade, geração, colegas, e outros);
- h) reconhecimento, nessa Região, dos quatro elementos que compõem o denominado *welfare mix* (Estado, mercado, redes informais e terceiro setor), como consequência e expressão da interrelação que existe entre a sociedade civil e o sistema político administrativo . O sistema social considera legítimos “os bens relacionais existentes entre os atores sociais, isto é, as relações que sustentam a interação entre os diversos elementos (Estado/setor público, redes informais, família e terceiro setor) que conformam o *welfare mix*” (ANDERSEN (1993), MORENO (2000) e HERRERA, (2001));
  - i) nos países da Europa do Sul, a família constitui um dos elementos centrais do sistema de bem estar convertendo-se na principal fonte de provisão social e de solidariedade, constituindo-se em fonte de capital social desses países e comunidades (MORENO, 2000; CEPAL, 2000);
  - j) “dentre os países do Sul da Europa, a Espanha destaca-se por um tratamento mais assistencialista, justificado, em parte, por uma percepção das consequências do fenômeno do envelhecimento e dos problemas que vão gerar cuidados para com os dependentes; Além disso, porque confia na “sostenibilidad de la solución familiar” como modo de fazer frente aos escassos recursos econômicos estatais com os quais conta a sociedade espanhola para amortizar essa situação” (CASADO y LOPEZ, 2001, p. 74).

Comparados com o Brasil, percebe-se que, apesar de os países do Sul da Europa terem adotado caminhos de proteção social diversos, é inegável que, ao longo dos anos 1990, produziram-se, tanto lá quanto aqui, inovações significativas no campo do bem-estar, assim como vários paradoxos e contradições.

– Como paradoxo comum, assiste-se, de um lado, as Constituições nacionais e as Legislações sociais preconizarem uma proteção social formal de bens e serviços prestados no âmbito do Estado, na perspectiva dos direitos sociais. E, de outro, uma forte influência da retórica neoliberal, com um lento, mas contínuo nível de adesão desses países à proposta pluralista de bem-estar, cujo teor sugere a privatização dos serviços sócioassistenciais e a prevalência da assistência social como medida compensatória da pobreza.

– No campo do gasto social e do financiamento público, são conhecidas as estratégias utilizadas tanto no Brasil como na Europa do Sul para reduzir e/ou justificar a não disponibilização de recursos financeiros para a área social. O curioso é que tanto lá como aqui, o custo fiscal para fortalecer as malhas de seguridade social é modesto e aquém do desejado (percentual do gasto social em relação ao PIB), em que pese o reconhecimento dos governos do aumento da pobreza em seus territórios.

– Entretanto, enquanto na Europa do Sul as políticas de bem-estar implementadas objetivam corrigir desequilíbrios históricos de seus regimes de bem-estar, ou produzidos por estes em décadas anteriores, no Brasil há uma dívida social acumulada em décadas e só marginalmente ressarcida.

– Em ambas as realidades, as políticas assistenciais desenvolvidas se configuram como residuais e com forte tendência à informalidade e à focalização. Além disso, os benefícios oferecidos pelos Programas de Renda Mínima nacionais possuem condicionalidades e caracterizam-se como prestações monetárias de caráter seletivo e focal.

– Apesar dos aspectos positivos, comprovados empiricamente, dos programas de transferência de renda, como a redução dos índices de analfabetismo (Brasil/Bolsa Escola), cumprimento das condicionalidades exigidas no âmbito da Educação e da Saúde e do aumento do percentual da renda familiar em torno de 20.02%, bem como do controle financeiro do benefício continuar sendo feito pelas mulheres (reconhecidas como a pessoa de referência da unidade familiar), não há uma verdadeira política familiar na Espanha ou no Brasil, nem mesmo nos países industrializados, que seja assumida pelos poderes públicos.

– Apesar dos Estados de Bem-estar terem se baseado em um modelo tradicional de estrutura familiar (família nuclear), um aspecto comum nos dois contextos estudados é o fato de os Programas de Transferência de Renda (Bolsa Família/Brasil) e/ou de Renda Mínima de Inserção(RMI/Europa do Sul) apresentarem grande fragilidade em seu desenho institucional, assim como não unânime legitimidade junto à população, em que pese o forte apelo eleitoral.

– A exigência de comprovação *com equidad y precisión* da necessidade dos recursos (Europa do Sul) e do estado de pobreza dos beneficiários (Brasil), mediante o uso dos testes de meios (*means testing*), como condição para receber a prestação econômica, confirma o caráter seletivo e estigmatizador desses programas.

– No caso específico da família Sul européia, especialmente a espanhola, os *hogares* e os RMIs têm se constituído, tradicionalmente, em instâncias amortizadoras dos



problemas sociais e são vistos como parte das *últimas redes de proteção e segurança do cidadão* (MORENO, 2000), de caráter voluntário e informal. No Brasil, diferentemente, tais instâncias são vistas como praticamente a *única rede de segurança*, de nova geração.

– Do ponto de vista cultural, em que pese *o familismo* expressar-se de forma mais forte na Europa do Sul, também no Brasil a Igreja e a família sempre tiveram grande influência e papel destacado na provisão social privada, em substituição ao papel do Estado, o que se configura como forte tendência contemporânea (o matrimônio segue sendo nas duas realidades, a forma preferida por homens e mulheres para constituírem a família). Portanto, a exemplo da Espanha, no Brasil, tradicionalmente, a instituição familiar sempre fez parte integrante dos arranjos de proteção social.

– Tanto o Brasil como os países Sul europeus vivenciam situação de ambivalência diante do declínio, nas novas gerações, da tradicional disponibilidade das famílias para responder à provisão social e às necessidades sociais de seus membros, em um contexto neoliberal de grande motivação e de retorno ao conservadorismo que delega a assistência às igrejas e às famílias.

– Também ambos os contextos enfrentam problemas de natureza administrativa e de gerenciamento institucional, tais como, morosidade das instituições governamentais, ausência de autonomia política para resolver as necessidades básicas dos cidadãos, além de persistentes níveis de corrupção e de fraude fiscal como traços culturais, confirmando o peso da burocracia estatal.

– É visível, igualmente, em ambos os contextos, o papel marginal ocupado pela assistência social, apesar de sua contemporânea recorrência, o tratamento discriminatório dado aos usuários dessa política, o caráter fragmentário de seus programas, bem como a ausência de critérios redistributivos eficazes.

– São desafios a serem enfrentados pelos dois contextos, dificuldade para identificar os reais beneficiários da assistência social para definir critérios de elegibilidade confiáveis, para além da pobreza extrema.

Em síntese, com base no exposto, constata-se, como já foi afirmado, que tanto no Brasil como na Espanha, apesar das distintas realidades sócioeconômicas, as políticas de assistência social mantêm um perfil bem característico, qual seja:

- seletivas e restritas (não para todos), bem como baseadas em critérios meritocráticos (mérito pessoal e exigência de contrapartidas) e, por isso, sem vinculação com o princípio da universalização da cobertura social;
- não redistributivas, com risco de manter os beneficiários aprisionados numa armadilha da pobreza;
- não planejadas e não avaliadas de forma eficaz, prevalecendo a ausência da cultura de prestação de contas à sociedade pelo Estado e de transparência em relação às fontes de recursos e aos critérios de partilha. E ausência de controle democrático efetivo pela sociedade civil;
- burocráticas, dificultando o acesso dos usuários a bens, serviços e recursos;
- residuais, com reduzidas responsabilidades do Estado pela provisão social e pelo financiamento de políticas sociais;
- contratuais, com prevalência do seguro social previdenciário sobre a assistência social;
- assistencialistas, sem vinculação direta com mecanismos de concretização de direitos sociais;
- marcadas pela ausência de patamares mínimos dos valores dos benefícios sociais, em âmbito nacional.

No Brasil, chamam atenção os seguintes aspectos que extrapolam a assistência, mas que exercem influência sobre ela:

– a não materialização do conceito de seguridade social, em que a assistência social deveria funcionar em pé de igualdade com as políticas de saúde e de previdência social, que com ela compõem esse sistema;

– a realocação dos recursos do orçamento da seguridade social para fins de pagamento da dívida externa.

– os efeitos produzidos pelas recentes reformas da previdência social, ocorridas no período de 1998 a 2002:

- Reforço da lógica do seguro previdenciário, baseado no modelo de contrato social e de capitalização (e não de um sistema de seguridade social pública);

- Redução do valor dos seguros e dos benefícios previdenciários;
  - Incentivo à privatização e expansão dos planos privados (previdência privada complementar), desobrigando o Estado de bancar uma Previdência social pública.
- dificuldades no âmbito da saúde:
- escassez de recursos;
  - redução da qualidade do atendimento;
  - fragilidade dos serviços de atenção básica;
  - ampliação dos Planos de Saúde privados (autofinanciamento/privatização)
- dificuldades no âmbito da assistência social:
- tendência focalista dos programas, projetos e serviços, com avançada utilização dos mesmos pela perspectiva pluralista de bem-estar neoliberal;
  - restrição de suas ações a três segmentos (crianças e adolescentes, idosos e portadores de necessidades especiais, em situação de pobreza absoluta);
  - criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) tendo como parâmetro privilegiado o Sistema Único de Saúde (SUS), cujas concepções teórico-conceituais pautam-se por fenômenos e processos distintos dos da assistência social.

## CONCLUSÃO

No início da elaboração da presente tese, indagava-se sobre o provável grau de incidência das variáveis econômicas, sociais e políticas na construção, consolidação e expansão do Estado Social. Dentre elas, buscou-se identificar e aprofundar as mudanças produzidas pela teoria keynesino-fordista e pelo padrão beveridgiano de seguridade social, bem como a influência do fenômeno do pluralismo de bem-estar no contexto europeu *pós-beveridgiano e keynesiano-fordista*. Nesse primeiro momento de análise, identificou-se causas variadas e hererogêneas que contribuíram tanto para a formação do Estado Social quanto para a desintegração do consenso do período correspondente à Segunda Guerra Mundial. Constatou-se, ademais, que as causas foram tanto econômicas como sociais e políticas, apesar de, em sua gênese, terem prevalecido razões de índole política (LARA, 1991).

Os defensores do Estado Social, ao justificaram o intervencionismo estatal, tinham como objetivo corrigir as desigualdades sociais, fundamentando-se em soluções coletivas. Na verdade, estrategicamente, o Estado Social pretendeu chegar a um equilíbrio entre liberdade e igualdade, respeitando a iniciativa privada e a garantia de um mínimo de renda mediante políticas de pleno emprego, pretensão que resultou como essencial ao controle da demanda, ao se utilizar os gastos públicos e garantir a provisão universal dos serviços sociais. Por outro lado, o Estado Social demonstrou também, como tendência, a tentativa de compatibilizar o princípio da universalidade do sistema de seguridade social pública com os seguros privados. De fato, o sistema de seguridade proposto por Beveridge deveria garantir *um mínimo*, deixando uma ampla margem que permitisse fomentar a ação particular de cada indivíduo. Além disso, em quase todos os países nos quais se implantaram sistemas nacionais com prestações e contribuições uniformes nos anos posteriores à Segunda Guerra Mundial, essas características foram corrigidas e complementadas por outras proporcionais à renda dos trabalhadores.

Estudiosos de diferentes correntes sustentam que a configuração do Estado Social muito contribuiu para a estabilidade da democracia, uma vez que consideram como

fator importante para o surgimento ou consolidação das democracias, a ausência de desigualdades econômicas extremas. Por essa perspectiva, se, de um lado, para os neoliberais não existe outra opção que a economia livre de mercado, de outro, a formação do Estado Social demonstrou que as necessidades de legitimação política não podem permanecer à margem da forma de organização política e econômica que se propõe em determinadas conjunturas. Com base nesta inferência há que se ressaltar que as críticas de orientação marxista, bem fundamentadas acerca das contradições do Estado Social capitalista, vêm oferecendo valiosos aportes especializados sobre esta questão. Perry Anderson (1995), ao analisar a evolução do marxismo ocidental no decorrer das décadas de 1970 e 1980, sinalizou para o esgotamento do modelo neoliberal por produzir tanta pobreza e desigualdade social, apesar de seu reconhecimento sobre as dificuldades para se definir estratégias concretas que permitam frear a expansão, ou até mesmo superar a hegemonia da ordem capitalista.

Esta tese, ao tematizar a assistência no contexto do pluralismo de bem-estar neoliberal demonstra uma grande preocupação com as perspectivas e tendências que cercam essa política. Como afirma Pereira (2004), a idéia de bem-estar misto sempre constituiu um elemento integral e endógeno ao sistema de proteção social capitalista, sejam eles liberais ou social-democratas, ou façam parte do capitalismo regulado ou flexível. As diferenças identificáveis residem na importância atribuída aos seus componentes e aos pressupostos teóricos, ideológicos e éticos que presidem essa escolha. Nesse sentido, é a orientação teórica e política que mudará os rumos desse bem-estar plural (ou desse pluralismo), ainda que sobre a mesma base capitalista. Sabe-se que tais rumos mudam de acordo com a natureza e radicalidade de cada experiência. Entretanto, o que se quis aqui realçar foi a intenção do chamado pluralismo de bem-estar de esvaziar o protagonismo do Estado na política social. Reafirmou-se, também, a convicção de que uma política social só se torna efetivamente uma ação de interesse público quando voltada para o bem comum e quando é extensiva a todos, assegurando, assim, sua dimensão pública e universalizadora, e não meramente plural.

Como contrapondo à convicção neoliberal, esta tese buscou compreender a lógica do pensamento liberal conservador em relação à noção de pluralismo de bem-estar difundida como um modelo plural ou misto que deverá atuar em substituição ao Estado de Bem-estar. Ao se entender que a idéia de bem-estar plural não constitui critério de definição de um sistema de provisão social concretizador de direitos sociais, entende-se

que também não contempla a dimensão pública e universal, à medida que os termos plural, misto e/ou coletivo, não refletem a noção de público, assim como a idéia de *público* não significa *estatal*. O conceito de público engloba outros significados que, pelo grau de universalidade que contêm, estão diretamente a ele vinculados, tais como, política social, direito social, necessidades sociais básicas, democracia com igualdade positiva, justiça social redistributiva com equidade, cidadania ampliada. Portanto, a dimensão pública somente é garantida mediante a primazia do Estado na regulação do processo de provisão social, privilegiando as demandas e necessidades sociais como indutores das políticas sociais. Ademais, estas políticas não podem estar submetidas à disponibilidade, ou não, de recursos públicos, pois isso as torna reféns e dependentes de sobras de orçamentos e da vontade política dos governantes. Daí a idéia de que não se asseguram direitos sociais apenas com ações voluntárias, de ajuda mútua entre grupos de amigos, vizinhos, familiares, por mais humanitárias e necessárias que essas experiências sejam. Em princípio, não é essa a função dessas organizações civis e não-oficiais, estejam elas nos setores voluntário, informal ou mercantil. Por seu caráter indefinido e ambíguo, ora privatista, *ora plural ou misto, mas seguramente não público*, elas apenas suprem temporariamente carências sociais, não se orientando por critérios universais de acesso aos bens e riquezas produzidas socialmente.

Na perspectiva de uma abordagem histórica e teórico-crítica, o que se percebe é que essas instituições, ao compactuarem com a lógica privatista na atenção às necessidades sociais e ao aceitarem assumir as funções que são do Estado, tornam-se funcionais ao sistema capitalista e à retórica neoliberal. Esta, por sua vez, naturaliza as situações de vulnerabilidade social e de pobreza (relativa e absoluta) ora como contingências inevitáveis da vida humana, ora como problema de incompetência individual, portanto, restritos a espaços privatistas, e não como consequência de uma sociedade estruturada em classes e/ou como um fenômeno social e histórico complexo, determinado por múltiplos fatores.

A crítica a essa percepção não quer dizer que não se admita um trabalho conjunto entre os setores não-oficiais e o Estado de forma articulada, em uma perspectiva de complementaridade, no sentido ético-político do termo, ou seja, no sentido de se estabelecer uma relação que não comporte improvisações e implique definição de estratégias claras e objetivas. Contudo, o estabelecimento dessa relação complementar pressupõe consciência e posicionamento político coerentes, que não levem à acomodação e

à perda da capacidade de se indignar frente às iniquidades sociais, problematizando e apresentando demandas, assim como cobrando do Estado o exercício de sua função pública, como um dever constitucional. A rigor, apesar das posições diferenciadas dos autores que referenciam esta tese, percebe-se uma posição convergente em relação à centralidade do papel do Estado, como expressão de uma sociedade organizada politicamente, e à função histórica das políticas sociais públicas como uma ação ativa e positiva que contempla também o Estado. A sociedade civil, considerada por Gramsci (1991) como a maior esfera pública da superestrutura, tem um peso político extraordinário na consolidação das democracias modernas. Esta esfera comparece na relação com o Estado de várias formas, mediante a atuação de múltiplos atores e setores. Daí sua importância no sentido de que compete a ela legitimar, ou não, o poder regulador do Estado, em particular no campo da provisão social pública, promovendo um movimento contrário à ideologia dominante, de *contra cultura*. No contexto dessas considerações e tomando-as como horizonte cívico e democrático, há que se repensar o papel das políticas sociais públicas contemporâneas no quadro das novas demandas, recuperando também o lugar do Estado Social (sem cair *no centralismo* e/ou *no estatismo*). Da mesma forma, há que se retomar a força organizativa da sociedade civil (sem cair *no voluntarismo*). Para tanto, há que se recusar as orientações neoliberais baseadas na noção de um Estado mínimo, segundo a qual a economia deve prevalecer sobre a política e o social. Há que se privilegiar questões centrais como a defesa intransigente da democratização do Estado nos campos da provisão social e da gestão pública e do poder de decisão política da sociedade civil, e ainda, a não privatização dos bens e serviços públicos, assim como a ampliação de esferas públicas na otimização e satisfação das necessidades humanas básicas (e não mínimas). Afinal, sabe-se que uma política social se efetiva como pública quanto mais ela combina a defesa dos direitos de cidadania com o atendimento à satisfação das necessidades humanas básicas. Isso significa qualificar a vida dos beneficiários das políticas sociais públicas e promover mudanças substantivas no campo da relação Estado e sociedade, bem como na superação das condições aviltantes de pobreza (absoluta e relativa) e das desigualdades sociais, aqui entendidas como expressão da brutal concentração de riqueza e de poder político, tal como acontece na América Latina e, especialmente, no Brasil. Diante dessa exigência, torna-se imprescindível a criação e o respaldo de teorias elaboradas de forma crítica e propositiva, ancoradas em categorias histórico-analíticas centrais e em evidências empíricas fidedignas, tendo em vista a

continuidade desse debate em bases científicas e democráticas, por entender que essas discussões forçam o aparecimento de novos entendimentos sobre relações substantivas, dentre outras, entre público e privado, direito e necessidades humanas básicas, política social, Estado, sociedade civil e mercado, democracia e cidadania.

Este estudo preocupou-se também com o processo de *desinstitucionalização* da assistência social e com a funcionalidade dessa estratégia ao projeto neoliberal. O termo instituição é qualificado em sua evolução histórica como uma realidade socialmente construída, como campo de mediação e como *locus* de práticas sociais atravessadas por relações de poder e por tentativas, ora de institucionalizar, ora de desinstitucionalizar experiências políticas e sócio-históricas, em particular no âmbito dos direitos e dos serviços sociais. As instituições em sua relação com o Estado e a sociedade, no contexto de uma ordem econômica capitalista hegemônica, constituem-se em espaços de mediação (não como interposição) das políticas sociais e dos movimentos sociais para onde são dirigidas demandas diversificadas. Tais instituições acabam legitimando-se como instâncias encarregadas de dar respostas concretas às questões contemporâneas. Ao se fazer menção às instituições, vistas muitas vezes como organizações, pretendeu-se mostrar que a idéia de que, em sua trajetória histórica, as organizações capitalistas vão atribuindo novos significados às suas ações e aos seus níveis de intervenção, com base nos impactos de novos problemas sociais. Daí ser necessário historicizar o espaço micro em sua relação com o macro. No contexto do processo de *desinstitucionalização* da assistência social como um fenômeno histórico consolidado e política pública de seguridade social, o que se quiz destacar foi que tal desinstitucionalização constitui mais uma estratégia conservadora usada para fins de interesses econômicos, que se consolida sob a retórica minimalista e da justificativa de transferência de responsabilidades sociais públicas do Estado para a sociedade civil, sob o argumento da provisão social plural ou mista.

Embora a pobreza seja reconhecida como questão substantiva, tratou-se de qualificar a assistência social como política que concretiza direitos de cidadania e incorpora o conceito de democracia igualitária, aqui entendida como forma de organização do poder social no espaço público fundamentado em princípios redistributivos e universais. Entende-se também que o conceito de *liberdade positiva com igualdade* é privilegiado no âmbito da assistência social ao se postular uma cidadania ampliada (direitos civis, políticos e sociais), com a participação decisiva do Estado. É nessa perspectiva teórico-analítica, que torna-se necessário destacar as tendências em curso na configuração das políticas sociais



de perfil latino em particular da assistência social, na perspectiva do pluralismo de bem-estar. A postura de recusa a elas significa resgatar a centralidade do Estado e da prerrogativa que só a ele pertence, qual seja, de *garante* dos direitos de cidadania. Preocupa a esta tese, as diversas distorções ocorridas no sistema de seguridade social e no modelo de proteção social dominante, tanto no Brasil quanto na Europa do Sul, quando se percebe que tem se configurado como expressivas tendências contemporâneas:

- Indefinição e caráter regressivo de um desenho institucional das políticas sociais que seja compatível com a realidade social.
- Ausência de um marco regulatório nacional no campo da assistência social.
- Forte traço de seletividade e residualidade, com baixa capacidade para se produzir impactos concretos no cotidiano da população beneficiária dos programas sociais.
- Significativas perdas no campo da proteção social pública, com profunda retração da cidadania social.
- Existência de um Estado Social forte para o capital e restrito e relutante para a proteção social aos pobres, com forte adesão ao discurso neoliberal de teor ideológico, privatizante e antiestatal.
- Prevalência de um modelo de provisão social assistencialista, clentelista e limitado, de vertente não contratual e não contributiva, que tem produzido mudanças significativas na concepção e no perfil das políticas sociais na Europa do Sul e no Brasil.
- Retorno de práticas conservadoras e tuteladoras, marcadas pela precarização de recursos e pela descontinuidade e improvisação no âmbito das políticas sociais, o que indica a prevalência da dimensão econômica sobre a social.
- A continuidade de um sistema de proteção social na Europa do Sul e no Brasil, gerador de mecanismos não redistributivos e de grande concentração da riqueza socialmente produzida.
- Alinhamento dos executivos nacionais nos dois contextos estudados, diante das exigências dos organismos multilaterais (FMI, Banco Mundial e outros), com propostas de políticas macroeconômicas e com pleitos liberalizantes, na perspectiva da privatização da economia mundial, em âmbito nacional e internacional.

- Severa e contínua orientação para redução dos recursos orçamentários, com cortes drásticos no orçamento da seguridade social, o que tem se configurado como uma injusta e inadequada estrutura de gestão, controle democrático e financiamento das políticas sociais.
- Reiteração do lugar de direitos de cidadania pelas elites econômicas no campo das superestruturas político-ideológica. Nesse sentido, os bens e serviços sociais, deixaram de expressar direitos de cidadania como dever de Estado.

Assim, se, de um lado, o final dos anos de 1980 marcou o início da adesão dos governos da Europa do Sul e do Brasil às orientações neoliberais no âmbito da assistência social, por meio da proposta de pluralismo de bem estar, de outro, produziu o que vem sendo denominado de novas estratégias e demandas, quais sejam, desestatização, desregulação econômica e social, privatização do patrimônio público e dos bens e serviços públicos (a exemplo da privatização sistemática de vários bens patrimoniais públicos/estatais ocorrida no Brasil, produzida pelo governo Cardoso ao final dos anos 1990), flexibilização das relações de trabalho (leia-se, perda de garantias de direitos trabalhistas). O conjunto dessas estratégias neoliberais tem produzido grande fragilidade nos mecanismos internos redistributivos (quando existem) quando da implementação de políticas sociais e, especialmente, nos esquemas de provisão e ou transferência de renda mínima, o que tem se constituído num campo fértil para a afirmação do ideário neoliberal nas duas realidades analisadas. Assiste-se atualmente à mercantilização das políticas sociais no atendimento às necessidades mínimas de sobrevivência (e não sociais básicas), em subordinação à lógica privatista. Trata-se da naturalização e banalização de processos complexos transformados em teses minimalistas sobre a participação do Estado no campo das políticas sociais e dos direitos de cidadania, em nome da maximização da eficiência do mercado. Nesse contexto, a cultura assistencialista e tuteladora tem favorecido a aplicação dos princípios da subsidiariedade, da benemerência e da filantropia, em detrimento do princípio da democracia igualitária e da justiça redistributiva, estrategicamente ocultados e não colocados como pauta das agendas públicas. É nesse sentido que a retórica neoliberal tem promovido a reificação (coisificação) dos princípios da inclusão e da universalização de acesso, das funções do Estado Social e, por extensão, do protagonismo das políticas públicas na extensão da cidadania. Nessa perspectiva analítica, também são naturalizados os fenômenos da pobreza e da desigualdade social, como *conseqüência natural* da

expansão do capital. Tais orientações têm provocado o aprofundamento da estrutura estratificada e desigual dessas sociedades, em nome de um suposto crescimento econômico vertical, sem investimentos na área social. Como reflexo da ideologia privastista que penetrou no aparelho do Estado capitalista contemporâneo, situam-se os fenômenos da corrupção generalizada (Brasil) e do clientelismo e do favorecimento político (Europa do Sul), na produção e oferta de bens e serviços sociais. Tais fenômenos têm gerado fortes dilemas e rupturas no debate sobre os binômios, estatização e privatização, universalismo e seletividade/focalização, mecanismos distributivos de renda e mecanismos redistributivos, crescimento econômico e desenvolvimento social.

Outra forte tendência presente no mundo contemporâneo referente à política social/assistência social, sob influência neoliberal, é a prevalência de um distinto modo de equilíbrio entre as ações do Estado (setor público) e da sociedade civil, por meio da ação de setores *não oficiais*, que configura um *agregado de bem estar* – informal, voluntário e comercial/mercantil – na provisão de bens e serviços sociais. Esses setores têm sido responsabilizados por novas formas de sociabilidade e pela rearticulação de espaços e demandas sociais onde se processam as políticas sociais e, portanto, fora da histórica relação entre Estado e sociedade, em uma perspectiva pública. Com base nessas orientações, compete aos próprios cidadãos na condição de usuários e beneficiários de políticas sociais, a criação de mecanismos e instrumentos para a satisfação de suas necessidades básicas.

Diante do exposto, os efeitos do pluralismo de bem estar são percebidos de forma intensa e significativa, a exemplo das mudanças abaixo relacionadas.

A sociedade foi chamada a colaborar na resolução dos problemas sociais e do fortalecimento do sistema de proteção social mediante uma provisão social privada baseada no trabalho assistencial informal e voluntário e, portanto não institucionalizado.

As diretrizes da participação e da descentralização *secundária* continuam em alta, agora sob nova abordagem e significados. Estão ancoradas nas vertentes do localismo (pequenas comunidades) e de desconcentração/prefeiturização, em detrimento dos princípios da municipalização e da descentralização político-administrativa, de caráter público, afiançados e regulamentados pelas Constituições Federais dos respectivos países. Daí a adesão dessas duas regiões, a partir dos anos 1980, a um modelo de assistência social de *caráter plural ou misto, porém não pública*. Tanto na Europa do Sul como no Brasil, essa dimensão plural ou mista da assistência social vem ganhando expressão e materialidade histórica. Nesse

contexto, ganha destaque o fenômeno do *familismo* (participação ativa da família na provisão social privada, em substituição ao papel do Estado). No Brasil, ao final dos anos 1990, o programa federal comunidade solidária (governo Fernando. H. Cardoso) marcou o início da adesão do executivo nacional brasileiro à proposta pluralista de bem estar no âmbito da assistência social. Os programas de renda mínima de inserção (RMI/Europa do Sul), e de transferência de renda (Brasil) nasceram sob o signo da regressividade, focalização e descontinuidade de uma política social pública. Na área do financiamento, privilegiaram-se cortes na área da seguridade social sob a justificativa da necessidade de enxugamento nos gastos sociais considerados excessivos e geradores do *déficit* orçamentário. No caso particular do Brasil, a assistência social passou a ser vista como um fenômeno marginal e transitório (em busca de portas de saídas), configurando-se como expressão de uma democracia e de uma cidadania inconclusas, presididas por relações fetichizadas (mistificadas), apesar da assistência ter alcançado a agenda pública nos anos 1980 e ter sido ressignificada pela Constituição Federal de 1988. Essa condição de perda de visibilidade do papel estratégico da assistência social como política pública concretizadora de direitos sociais é preocupante por se entender que a redução dessa política a uma dimensão plural ou mista, a identifica e a estigmatiza como uma ação social que continua reiterando o lugar da pobreza, à medida que se torna sinônimo de amadorismo, desprofissionalização e ausência de planejamento. Esta tese acredita que toda ação pública, para ganhar legitimidade social e política, tem que se traduzir em uma ação planejada, organizada, financiada e reconhecida pelo Estado, e vista como um bem comum baseado em ação positiva. A situação brasileira torna-se ainda mais paradoxal quando de um lado, o Brasil convive com uma legislação social de perfil progressista (Constituição Federal de 1998), que organiza e regulamenta a área da assistência social (haja vista a recente unificação da política de assistência social, por meio do SUAS/NOB, 2005), e, de outro, o Executivo nacional (e por extensão as esferas estaduais e municipais), adere à tese minimalista de Estado, atribuindo grande ênfase ao mercado (que sabidamente não tem vocação social) e o qualifica como instância reguladora das relações sociais e econômicas, em substituição ao papel do Estado. Ao Estado capitalista moderno resta seguir as orientações monetaristas de Hayek. É desse modo que se propõe, como substrato da racionalidade neoliberal, mudanças significativas nos princípios orientadores e na dimensão operacional das políticas sociais, especialmente na implementação dos seguintes eixos programáticos, *gestão participativa, controle democrático e financiamento público*. Trata-se, indiscutivelmente, a estratégia neoliberal, de uma forma regressiva de precarizar a produção e a apropriação dos bens e

serviços sociais pelos beneficiários de tais programas. Como fator agravante desse quadro, na área do financiamento, o montante de gasto social vem se tornando gradativamente inexpressivo no conjunto de dispêndio social, o que o transforma em um mecanismo restritivo que, além de fortalecer o processo de desigualdade social, onera ainda mais os segmentos pobres da população. O caráter regressivo de tais mecanismos se expressa na ausência de um planejamento próprio e de uma indefinição política à medida que não têm uma destinação específica, operando como impostos indiretos. É nesse sentido que eles são submetidos a critérios financeiros de rentabilidade econômica gerando o chamado *auto financiamento*, o que aprofunda ainda mais o grau de regressividade da assistência social, à medida que seu orçamento fica vulnerável às mudanças políticas e às oscilações da economia de mercado. Assim, ao se institucionalizar o *autofinanciamento* e ao legitimá-lo como mais uma estratégia de privatização, os cidadãos pagam duplamente pelos serviços sociais públicos (quando os têm). No âmbito da classe trabalhadora, segmento marcado pela presença de um grande contingente de cidadãos desempregados (desemprego estrutural), assiste-se à passividade e ao esvaziamento do poder de pressão política e de vocalização desses segmentos, como mais um produto da racionalidade privatista. Soma-se a esses fatores a grande dificuldade na sociedade contemporânea de se construir espaços de pertencimento social. É nesse contexto de regressão da dimensão política e de fragilização da democracia igualitária e da cidadania ampliada, que a ideologia neoliberal rechaça a linguagem dos direitos, criando um quadro de incertezas que não pode se traduzir em ausência de esperança e de utopia. Há que se recuperar a autonomia e a dignidade perdida de uma grande parcela de cidadãos, além do imperativo de se recompor, com urgência, o protagonismo das políticas sociais públicas, apesar do caráter contraditório e ambivalente que as caracteriza.

Como perspectiva otimista, entende-se que, apesar das várias tentativas de se alterar o perfil do sistema de proteção social nos citados países e, em particular no Brasil, as mudanças ocorridas não foram suficientes para destruir os pilares do padrão de proteção social inspirados no Estado Social após a Segunda Guerra Mundial. Apesar da perspectiva publicizadora da assistência social ainda não ter sido incorporada de forma suficiente pelos poderes públicos e pelo imaginário coletivo, continua-se a acreditar nessa política pública como uma *unidade substantiva da seguridade social* e como uma das principais estratégias democráticas para se reverter a cultura assistencialista do país e para promover o alargamento da concepção e da prática de assistência social no contexto de polêmicos e complexos regimes de bem estar – até mesmo por se acreditar na legitimidade que foi

conferida a essa política pela LOAS (1993) e, agora, pelo SUAS/NOB (2005). Afinal, mesmo constando como um item ausente nos debates de corte econômico neoliberal, a idéia de crescimento econômico aliada à de desenvolvimento social, deve ser difundida como sendo uma proposição não incompatível com políticas sociais de efeitos redistributivos. Isso significa defender como estratégia relevante, um desenvolvimento econômico em bases redistributivas (em que todos ganham), quebrando o círculo perverso da produção e da reprodução da pobreza e da desigualdade social, pois os princípios da justiça redistributiva e da garantia dos direitos sociais não podem prescindir da ação estatal, da co-participação da sociedade civil, nem constituir-se em objeto de interesses particularistas e corporativistas fortalecidos por interesses privatistas.

Enfim, não obstante as polêmicas que cercam essa questão, bem como as contribuições e divergências teóricas que envolvem a temática da assistência social na perspectiva do pluralismo de bem-estar, a vigência da crise do Estado capitalista contemporâneo ultrapassa os objetivos da presente tese. Outra ressalva a fazer é que, apesar das deficiências que afetaram o Estado Social (crise e colapso da doutrina keynesiana), é justo reconhecer que, no âmbito do capitalismo, nenhum outro modelo de Estado buscou conciliar de forma tão precisa os conceitos de liberdade e de igualdade na perspectiva de uma justiça redistributiva e de uma democracia igualitária. Essa idéia segue tendo vigência nas sociedades contemporâneas. Dinte do exposto, torna-se *mister* reafirmar que a assistência social é uma política social pública que não se restringe ao binômio pobreza/fome do ponto de vista material, mas possui uma dimensão ético-política, ideológica e humana que extrapola a existência de contraditórios fenômenos históricos. Embora reconheça a pobreza/fome como uma questão substantiva, trata-se de qualificar a assistência social como política que, acima de tudo, concretiza direitos de cidadania. Sintetizando Gough (1997), há que se defender uma rede de seguridade pública oficial com uma cobertura estatal justa e universal, um regime institucionalizado de assistência social e um marco regulatório nacional na Europa do Sul, e no Brasil. É nessa perspectiva que se efetivará nessa região e no Brasil, uma política de assistência social como um sistema de proteção social público, porque ancorado em princípios de justiça e de redistributividade e em um novo pacto de cidadania, democracia e civilidade. Afinal, como afirmou Sir William Beveridge, em 1942 – um dos artífices do primeiro sistema de seguridade social da Inglaterra e do mundo de forma universal – numa citação que marca e qualifica a biografia do Estado de Bem-estar após a Segunda Guerra Mundial: “a una democracia no se le puede imponer o regalar la liberación de la necesidad. Deve ganársela.” (*apud* TIMMINS, 2001, p. 17).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDERSON, PERRY. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (orgs.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ABRAHAMSON, PETER. *Welfare pluralism – pluralismo de bem-estar: para um novo consenso na política social europeia?* Trad. livre de Potyara A. P. Pereira. Brasília: NEPPoS/CEAM/UNB, 1995.

\_\_\_\_\_. Neoliberalismo, pluralismo de bem-estar e configuração das políticas sociais. In: BOSCHETTI, Ivanete; PEREIRA, Potyara A. P.; CÉSAR, Maria Auxiliadora; BOMTEMPO, Denise (orgs.). *Política social: alternativas ao neoliberalismo*. Brasília: Programa de Pós-Graduação em Política Social, SER/UnB, 2004.

\_\_\_\_\_. Regimenes europeos del bienestar y políticas sociales europeas: convergencia de solidariedades? In: MORENO, Luis ; SARASA, Sebastián. *El Estado de Bienestar en la Europa del Sur*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA), 1995.

\_\_\_\_\_. Exclusión social en Europa: vivo, viejo en odres nuevos? In: MORENO, Luís; SARASA (org.). *Unión Europea y Estado, del Bienestar*. Madrid: CSIC, 1997.

\_\_\_\_\_. Regimes europeus del bienestar y políticas sociales europeas: Convergencia de solidariedades? In: SARASA, Sebastián ; MORENO, Luís (org.). *El Estado del bienestar en la Europa del Sur*. Madrid: CSIC, 1995.

ABRANCHES, S. H. *et alii*. *Política social e combate à pobreza*. Rio de Janeiro: Zahar, 1987.

AGÊNCIA BRASIL. *Lula e governadores definem unificação dos programas sociais*. Brasília, 2003. Disponível em: <[www.agenciabrasil.gov.br](http://www.agenciabrasil.gov.br)>. Acesso em: mar. 2004.

ANTTONEN, ANNELI. *Welfare pluralism or woman – friendly welfare politics?* Finland: Department of Social Policy, 1991.

ANTTONEN, Anneli y SIPILA, Jorma. Cinco regímenes de servicios sociales de atención. In: MORENO, Luis (comp.). *Unión Europea y Estado del Bienestar*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC)/Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA), p. 431-458, 1997.

ANTUNES, Ricardo. *Adeus ao trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho*. São Paulo: Cortez, 1995.

\_\_\_\_\_. *Os sentidos do trabalho. Ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho*. 2. ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2000.

ARRIBA, GONZÁLEZ de DURANA, Ana. *Rentas mínimas de inserción en España: procesos de implantación y dinámicas sociales*. 1999. Tese (Doutorado) Departamento de Sociologia e Antropologia Social/Universidad Autónoma de Madrid, Madrid.

\_\_\_\_\_. El concepto de exclusión em política social. *In: Unidad de Política Comparada, CONSEJO SUPERIOR DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS (CSIC). Documento de trabajo*. Madrid, 2002. Disponível em: <<http://www.iesam.csic.es>>. Acesso em 20 maio 2005.

ARRIBA, Ana, SERRANO, Araceli. Los “usos” de las rentas mínimas de inserción en Espana. *In: Unidad de Política Comparada, Instituto de Estudios Sociales Avanzados (CSIC). Documento de trabajo*. Madrid: 1998. Disponível em: <<http://www.iesam.csic.es>>

AZEVEDO, Maria Emília. A previdência social e a revisão constitucional. *In: BRASIL. Ministério da Previdência Social: A previdência social e a revisão constitucional*. Brasília: CEPAL/Brasil, 1994, v. 2, p. 11-32.

AYALA CANÓN, Luis. *Las rentas mínimas en la reestructuración de los Estados de Bienestar*. Consejo Económico y Social, Madrid: 2000. (Colección Estudios, 85).

\_\_\_\_\_. Los Sistemas generales de rentas mínimas en Europa: logros e alternativas. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1994.

\_\_\_\_\_. *Análisis econômico de los sistemas de rentas mínimas en España desde una perspectiva comparada*. 1997. Tese (Doutorado). Universidad Complutense de Madrid, Madrid.

BANCO MUNDIAL. *Panorama. Asistencia del banco mundial a la protección social en América Latina y el Caribe*. nov. 2003. Disponível em: <<http://wbln0018.worldbank.org/lac/lac.nsf/ecadocbyunid2ndlanguag>>. Acesso: em 15 maio 2005.

\_\_\_\_\_. *Informe sobre el desarrollo mundial 2004. Hacer que los servicios funcionen para los pobres*. Disponível em: <<http://inweb18.worldbank.org>>. Acesso em: 15 maio 2005.

\_\_\_\_\_. *Informe Anual de 2003*. Disponível em: <<http://bancomundial.org/infoannual/2003/index.htm>>. Acesso em: 18 maio 2005.

\_\_\_\_\_. *Informe Anual de 2002*. Disponível em: <<http://bancomundial.org/infoannual/2002/index.htm>>. Acesso em: 20 abr. 2005.

\_\_\_\_\_. *Luta contra a pobreza*. *In: BANCO MUNDIAL. Relatório sobre o desenvolvimento mundial 2000/2001. Panorama Geral*. Washington/D.C.: 2001.

\_\_\_\_\_. Brasil: questões críticas da previdência social. *In: BANCO MUNDIAL/ Unidade de Administração – Brasil. Região da América Latina e Caribe. Relatório n. 19641*. Brasília, 2000. Disponível em: <<http://www.bancomundial.org.br>>. Acesso em: 5 mar. 2004.



\_\_\_\_\_. Brasil. *Estratégia de assistência no país para 2004-2007*, dez. 2003. Disponível em: <<http://bancomundial.org.br>> . Acesso em: 20 maio 2005.

BARBALET, J. M. *A Cidadania*. Lisboa: Estampa, 1989.

BEVERIDGE, William. *Plano Beveridge: relatório sobre o seguro social e serviços afins*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1943.

BORÓN, Atílio A. El Estado y las “Reformas del Estado orientador al mercado”. Los “desempeños” de la democracia en América Latina (org.) *In: América Latina – Estado e reformas numa perspectiva comparada*. São Paulo: Cortez/ PUC/SP, 2003.

BORÓN, Atílio A.; SADER, Emir; GENTILLI, Pablo (orgs.) Os “novos Leviatãs” e a pólis democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e decadência da democracia na América Latina. *In: Pós-Neoliberalismo II – que Estado para que democracia?* Petrópolis: Vozes, 1999.

BOSCHETTI, Ivanete. *Assistência Social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo*. Brasília: GESST/SER/UnB, 2003.

\_\_\_\_\_. As políticas de seguridade social: a assistência social. *In: CFESS/ABEPSS/CEAD – UnB, 2000. Módulo III do Curso de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais*. Brasília: CFESS/ABEPSS/CEAD – UnB, 2000.

\_\_\_\_\_. Condição (não) salarial, seguridade social e exclusão. *Ser Social*. Brasília, n. 3, p.83-118, julh. a dez. 1998.

\_\_\_\_\_. Saídas para a “crise”: o debate teórico em torno do programa de renda mínima francês. *In: SPOSATI, Aldaíza de O. (org.). Renda Mínima e crise mundial: saída ou agravamento*. São Paulo: Cortez, 1997, p. 25-46.

\_\_\_\_\_. O trabalho e a assistência: as hesitações e os paradoxos do programa de renda mínima na França. *Serviço Social & Sociedade*. São Paulo, n. 52, p. 48-75, 1996.

BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Lisboa: Difel, 1989.

BRASIL. Assembléia Constituinte (1988). *Constituição Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1999.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. *Lei Orgânica da Assistência Social – n. 8742, de 7 de dezembro de 1993*. Brasília, 1993.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (CEF): *Perfil sócio-econômico do cadastro único*. Notícia, 2004. Disponível em: <<http://caixa.gov.br>> .Acesso em: 18 abr. 2005.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS). *Norma operacional básica da assistência social/NOB: Avançando para o sistema descentralizado e participativo da Assistência Social*. Brasília: MPAS/SEAS, 1999.

\_\_\_\_\_. *Tudo o que você quer saber sobre a Previdência Social*. 2. ed. Brasília-DF: jul. de 2003. Disponível em: < <http://previdenciasocial.gov.br>> . Acesso em: 5 mar. 2005.

- \_\_\_\_\_. *Informe da Previdência Social*. Brasília, v. 16, n. 1, jan. 2004.
- \_\_\_\_\_. *Informe da Previdência Social*. Brasília, v. 15, n. 1, jan. 2003.
- \_\_\_\_\_. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Título I. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/brasil – em – sintese](http://www.ibge.gov.br/brasil-em-sintese)>. Acesso em: 20 abr. 2005.
- \_\_\_\_\_. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Políticas sociais. Acompanhamento e análise*. Anexo estadístico. Brasília: IPEA, 2005.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). *Informativo do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome*. Desenvolvimento Social, n. 1, 2004. Disponível em: <<http://www.desenvolvimentosocial.gov.br/iframe/imprensa/boletins>>. Acesso em 20 abr. 2005.
- \_\_\_\_\_. *Balanco Fome Zero. Cidadania: o principal ingrediente*. Brasília, MDS/Fome Zero, 2005. Disponível em: <[www.mds.gov.br/ascom/fomezero/balanco/index.htm](http://www.mds.gov.br/ascom/fomezero/balanco/index.htm)>. Acesso em 10 abr. 2006.
- \_\_\_\_\_. *Política Nacional de Assistência Social*. Brasília, nov. 2004.
- \_\_\_\_\_. Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome. *Programa Fome Zero – principais ações implementadas*. Brasília, abr. de 2003. Disponível em: <[www.fomezero.gov.br](http://www.fomezero.gov.br)>. Acesso em 5 mar. 2004.
- \_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). *Reunião Ordinária do CNAS, 106*. Anexo executivo. Brasília, 2003.
- \_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União (TCU). *Avaliação do TCU sobre o cadastro único dos programas sociais do governo federal*. Brasília: TCU/Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas do Governo, 2003.
- BALDWIN, Peter. *La política de solidariedad social. Bases sociales del Estado de Bienestar europeo 1985-1975*. Trad. Salvador Pérez Zamora. Madrid: Centro de Publicaciones/Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1992.
- Brasil. Informe progresso econômico e social na América Latina. Informe 2004 – Procuram-se bons empregos: O mercado de trabalho na América Latina*. Washington, out. 2003. Disponível em: <http://iadb.org>. Acesso em: out. 2005.
- \_\_\_\_\_. *Reducción de la pobreza y promoción de la equidad social*. Documento de estrategia. Washington, ag. 2003. Disponível em: <[http://iadb.org/sds/pov/site – 18 – s.htm](http://iadb.org/sds/pov/site-18-s.htm)>. Acesso em: 5 mar. 2005.
- BEHRING, Elaine Rossetti. *Brasil em contra-reforma – desestruturação do Estado e perda de direitos*. São Paulo: Cortez, 2003.
- \_\_\_\_\_. O Serviço Social e o Mercosul. *Serviço Social & Sociedade*. São Paulo, n.79, p. 173-196, 2004.

BRANCO, Francisco. O rendimento mínimo garantido como directo de cidadania em Portugal: virtualidade e limites. In: SPOSATI, Aldaíza (org.). *Proteção social de cidadania. Inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal*. São Paulo: Cortez, 2004, p. 83-121.

BERTRAND, Badie ; HERMET, Guy. El método comparativo. In: \_\_\_\_\_ *Política comparada*. México: Fondo de Cultura Económica, 1990.

CARVALHO, José Murilo. *Cidadania no Brasil. O longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CAMARGO, José Márcio. Pobreza e garantia de renda mínima. Folha de São Paulo, 26 de dez. de 1991. In: SUPLICY, Eduardo M. *Programa de Garantia de Renda Mínima*. Brasília: Senado Federal, p. 215-216, 1992.

\_\_\_\_\_; ALMEIDA, Heitor. Educação, pobreza e políticas sociais. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA) Coordenação de Política Social. Rio de Janeiro, ago. 1993 (texto digitado).

CARVALHO, Denise Bomtempo Birche. Política Social e Direitos Humanos: trajetória de violação dos direitos de cidadania de crianças e adolescentes. *Ser Social – Direitos Humanos e Políticas Sociais*. Brasília, n. 8, 2001.

CASADO, D. ; LÓPEZ, G. *Vejez, dependencia y cuidados de larga duración*. Situación actual y perspectivas de futuro. Barcelona: Fundación La Caixa, 2001.

CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Trad. Iraci D. Poleti. Petrópolis: Vozes, 1998.

\_\_\_\_\_. *Os marginais da história*. Trad. Ivanete S. Boschetti Ferreira e Denise Bomtempo B. de Carvalho. *Ser Social*, Brasília, n.3, p. 55-66, julh. a dez. 1998.

\_\_\_\_\_. As armadilhas da exclusão. In: BÓGUS, Lúcia; YASBECK, Maria Carmelita; BELFIORE-WANDERLEY, Mariangela (orgs.). *Desigualdade e a questão social*. São Paulo: Educ/SP, 2000. Trad. Cleisa M. Maffei Rosa e Mariangela B. Wanderley. (do original publicado em *Y a-t-il des exclus? L'exclusion en débat. Lien Social et Politiques*. Paris/Montreal, n. 34, Automne, p. 17-50, 1995).

CASTRO, Josué. *Geografia da fome – o dilema brasileiro: pão ou aço*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

\_\_\_\_\_. *Geografia da fome. A fome no Brasil*. São Paulo: Círculo do Livro, 1995.

\_\_\_\_\_. *A Fome: crise ou escândalo?* São Paulo: Moderna, 1988.

Centro de Pesquisa da América Latina (CEPAL). *Objetivos de desarrollo del milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe*. Disponível em: <<http://www.cepal.cl/publicaciones/secretariaEjecutiva/1LCG2331>>. Acesso em: mar. 2004.

CHAUÍ, Marilena. *Cultura e democracia*. São Paulo: Cortez, 1989.

CÉZAR, Maria Auxiliadora. *Mulher e Política Social em Cuba – o contraponto socialista ao bem-estar capitalista*. Brasília: Ed. Alva, 2005.

CHESNAIS, François. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.

COMISIÓN EUROPEA. *El ABC del derecho comunitario*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, 2000.

\_\_\_\_\_. Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comitê Econômico e Social e ao Comitê das Regiões. *Relatório conjunto sobre a inclusão social*. Bruxelas: 12 dez. 2003. Disponível em: <<http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/pt/com/2003/com2003>>, Acesso em: fev. 2004.

\_\_\_\_\_. Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comitê Econômico e Social Europeu e ao Comitê das Regiões. *Modernización de la protección social para crear más e mejores empleos: un enfoque general que contribuya a hacer que trabajar sea rentable*. Bruxelas: COM, 2003 – 842 final. Disponível em: <<http://europa.eu.int/>>. Acesso em: fev. 2004.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPÉIA. *Relatório conjunto da Comissão e do Conselho sobre Pensões Adequadas e Sustentáveis*. (7165/03 – ECOFIN 76. SOC 115). Bruxelas: mar. de 2003. Disponível em: <<http://europa.eu.int/comm/employment – social/soc-prot/pensiones/2003>>. Acesso em: març. 2004.

COUTINHO, Carlos Nelson. *Gramsci: um estudo sobre o seu pensamento político*. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

\_\_\_\_\_. Estudos de política e teoria social. *Praia Vermelha*, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Rio de Janeiro, v. I, n. 1, 1997.

DAHL, R. *Uma crítica ao modelo da elite dirigente*. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

\_\_\_\_\_. *Dilemmas of pluralist democracy, autonomy and control*. London: 1982.

DALY, Mary (comp.). In: *El trabajo asistencial. En busca de la seguridad*. Madrid: Ministério de Trabajo y Asuntos Sociales (MTAS), 2003.

DIAZ, Victor Pérez; NOVO, Joaquim P. López. *El tercer sector social en España*. Madrid: Ministério de Trabajo y Asuntos Sociales (MTAS), 2003.

DEMO, Pedro. *Metodologia científica em ciências sociais*. São Paulo: Atlas, 1995.

\_\_\_\_\_. *Metodologia do conhecimento científico*. São Paulo: Atlas, 2000.

DOYAL, Len; GOUGH, Ian. *Teoría de las necesidades humanas*. Barcelona: Icaria/Fuhem, 1994.

DONATI, P. La crisis del Estado Social y la emergencia del tercer sector: hacia una nueva configuración relacional. *Revista del Ministério de Trabajo y Asuntos Sociales* (MTAS). Madrid, n. 5, 1997.

DRAIBE, Sônia. As políticas sociais brasileiras: diagnóstico e perspectivas para a década de 90. In: *Prioridades e perspectivas de políticas públicas*. Brasília: IPEA/IPLAN, 1989.

\_\_\_\_\_. As políticas sociais nos anos 1990. In: BAUMANN, Renato (org.). Brasil. *Uma década em transição*. Cepal/Ed. Campus, 2000.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do Welfare State. *Lua Nova*. São Paulo: CEDEC, n. 24, 1994. (do original: “*The three worlds of welfare capitalism*”, publicado em 1990).

\_\_\_\_\_. O futuro do Welfare State na nova ordem mundial. *Lua Nova*. São Paulo, n. 35, 1995.

\_\_\_\_\_. *Fundamentos sociales de las economias postindustriales*. Trad. Francisco Ramos. Barcelona: Ariel, 2000.

FALEIROS, Vicente de Paula. Reforma do Estado, regulação e políticas sociais. In: *Anais I Seminário Internacional - Novos Paradigmas da Política Social*. Brasília: SER/UnB, 2002.

FAGNANI, Eduardo. Avaliação do ponto de vista do gasto e Financiamento das políticas públicas. In: RICO, Elizabeth Melo (org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, 1998.

FARIA, Sandra de. *A política social no Estado capitalista. As funções da previdência e assistência sociais*. São Paulo: Cortez, 2001.

FLEURY, Sônia. *Estado sem cidadãos: Seguridade Social na América Latina*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1994.

FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir*. Petrópolis: Vozes, 1977.

GRAMSCI, Antonio. *Concepção dialética da História*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

\_\_\_\_\_. *Maquiavel, a política e o estado moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

GIDDENS, Anthony. *Sociologia*. 4. ed. Madrid: Alianza Editorial, 2004.

GOFFMAN, Erving. *Estigma: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada*. 4. ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1988.

GÓMEZ, Manuel Herrera. Las políticas sociales en Welfare Mix. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*. Madrid, n. 96: 2001.

\_\_\_\_\_; REQUENA, Antonio Trinidad (coord.). *Administración pública y Estado de Bien Estar*. Madrid: Civitas, 2004.

\_\_\_\_\_; CASTILLO, Antonio Jaime. *Sociedades complejas*. Barcelona: Ariel Sociologia, 2004.

\_\_\_\_\_; BOYER, Pedro Castón. *Las políticas sociales en las sociedades complejas*. Barcelona: Ariel Sociologia, 2003.

GOUGH, Ian. Economía política del Estado del bienestar. *In: The political economy of the Welfare State*. London: MacMillan, 1979.

\_\_\_\_\_. La asistencia social en la Europa del Sur. *In: MORENO, Luís. Union Europea y Estado de Bienestar*. Madrid: CSIC, 1997.

GORZ, André. *Misérias do presente, riqueza do possível*. Trad. Ana Montoia. São Paulo: Annablume, 2004.

\_\_\_\_\_. *Metamorfoses do trabalho: crítica da razão econômica*. Trad. de Ana Montoia. São Paulo: Annablume, 2003.

GRAU, Elena ; IBARRA, Pedro (Coord.). La política en la red. *In: Anuário de Movimentos Sociais*. Barcelona: Icaria, 2005.

HABERMAS, Jurgen. A nova intransparência: a crise do Estado de bem-estar e o esgotamento das energias utópicas. *Novos Estudos/Cebrap*. São Paulo, n.18, p. 103-114, 1987.

HAYEK, Friedrich August Von. *O caminho da servidão*. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.

HARVEY, David. *A Condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1993.

HELLER, Agnes. *Teoria de las necesidades en Marx*. Barcelona: Península, 1998.

HOBSBAWM, Eric. *A era dos extremos: o breve século XX (1914-1991)*. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.

IANNI, Otávio. *Classe e nação*. Petrópolis: Vozes, 1986.

IGLESIAS de Ussel, J. y Meil, G. *La política familiar en España*. Barcelona: Ariel, 2001.

INSERSO Y CIS. *Las personas mayores em España*. Perfiles. Reciprocidad familiar. Madrid, 1995.

INSERSO Y Fundación ONCE. *Encuesta sobre discapacidades, deficiencias y estado de salud*. MADRID, 2002.

INSERSO: *Informe 2000. Las personas mayores em España. Datos estadísticos estatales y por Comunidades Autônomas*. Madrid, 2002.

INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (IPEA). *Políticas Sociais: Acompanhamento e análise*. Brasília, 2005.

\_\_\_\_\_. (IPEA). *Políticas Sociais: Acompanhamento e análise*. Brasília, n. 8, fev. 2004.

\_\_\_\_\_. (IPEA). *Políticas Sociais: Políticas Sociais: Acompanhamento e análise*. Brasília, n.7, ago., 2003.

\_\_\_\_\_. (IPEA). *Políticas Sociais: Políticas Sociais: Acompanhamento e análise*. Brasília n. 6, fever., 2003.

\_\_\_\_\_. *Radar social*. Brasília: IPEA, 2005

JOHNSON, Norman. *El Estado del Bienestar en transición: la teoría y la práctica del pluralismo de bienestar*. Madrid: Ministerio de Trabajo Y Seguridad Social (MTSS), 1990.

KLIKSBURG, Bernardo. *Desigualdade na América Latina. O debate adiado*. Brasília: Cortez/Unesco, 2001.

\_\_\_\_\_. (org.) *Pobreza: un tema impostergable – nuevas respuestas a nivel mundial*. México: PNUD/CLAD/Nações Unidas, 1994.

KOSIK, Karen. *Dialética do concreto*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

KURZ, Robert. Para além de Estado e mercado. São Paulo: Folha de S. Paulo, 3 dez., 1995, p. 5-15, 1995.

\_\_\_\_\_. *O colapso da modernização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

KUZNETS, Simon. *Desarrollo económico, familia y distribución de la renta*. Selección de Ensayos. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), 1995.

LAIZ, Consuelo; PALOMA Román. *Política comparada*. Madrid: 2003.

LANDWERLIN, Gerardo Meil. Política social comparada. In: BRACHO, Carmen; FERRER, Jorge Garcês (coords.). *Política Social*. Madrid: 1998.

LARA. M<sup>a</sup> Josefa Rúbio. La formación del Estado Social. In: Colección Tesis Doctorales. Madrid: MTSS, n. 32, 1991.

LOWI, Theodore. *American business, public policy, case studies and political theory*, 1964.

LUKÁCS, Georg. *História e consciência de classe*. Porto: ELFOS, 1989.

\_\_\_\_\_. *Os princípios metodológicos fundamentais de Marx*. São Paulo: Livraria Ed. Ciências Humanas, 1979.

MARSHALL, Thomas Henry. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

\_\_\_\_\_. *Política social*. Trad. Meton P. Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1967 (traduzido da primeira edição, *Social Policy*, publicada em 1965, em Londres/Inglaterra).

MARX, Karl. *Manuscritos econômicos-filosóficos*. São Paulo: Martin Claret, 2002.

\_\_\_\_\_. *A questão judaica*. São Paulo: Centauro, 2002.

\_\_\_\_\_. Legislação fabril. Cláusulas sanitárias e educacionais e sua generalização na Inglaterra. In: *O capital*. São Paulo: Cultural, 1984.

\_\_\_\_\_. Introdução à crítica de economia política. In: *Contribuição à crítica da economia política*. (Coleção Os Pensadores). São Paulo: Fontes, 1983.

MATAS, Jesús A. Valero (coord.). *Instituciones y organizaciones Sociales*. Madrid: Thomson, 2005.

MENY, Yves; TOENIG, Jean-Claude. *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel, 1992.

MÉSZAROS, István. *Para além do capital*. São Paulo: Boitempo/Unicamp, 2002

Mercado Comum da América Latina (MERCOSUL). Página Oficial do Mercosul. *Informações gerais*. Disponível em: <<http://www.mercosul.org.uy/paginabienvendidaportugues.htm>>. Acesso em: mar. 2004.

MESA-LAGO, Carmelo. Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social. CEPAL. (*Série Financiamiento del Desarrollo*, n.14 (LC/L 2090-P). Santiago do Chile: mar. de 2004. Disponível em: <<http://www.eclac.cl>>. Acesso em: ago. 2005.

\_\_\_\_\_. A reforma estrutural dos benefícios de seguridade social na América Latina: modelos, características, resultados e lições. In: COELHO, Vera Schattan P. (org.). *A reforma da Previdência Social na América Latina*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, p. 227-255, 2003.

MISHRA, Ramesh. *O Estado Providência na sociedade capitalista*. Oeiras: Celta, 1995.

\_\_\_\_\_. Marx and Welfare. *Sociological Review*, New Series, 1975.

\_\_\_\_\_. El Estado de Bienestar en la sociedad capitalista. Políticas de desmantelamento y conservación en Europa, América del Norte y Australia. Madrid: Ministerio de Trabajo y de Asuntos Sociales (MTAS)/Centro de Publicaciones, 1994.

\_\_\_\_\_. El Estado de Bienestar en Crisis. Pensamiento y cambio social. Trad. Rafael Munoz de Bustillo Llorente. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)/Centro de Publicaciones, 1992. (Colección Ediciones de la Revista de Trabajo, n.33).

\_\_\_\_\_. El Estado de Bienestar después de la crisis: los años ochenta y más allá. In: BUSTILLO, Rafael Munoz de (comp.). *Crisis y futuro del estado de bienestar*. Madrid: Alianza, 1989, p. 55-77.

MONTANO, Carlos. *Terceiro setor e questão social. Crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo: Cortez, 2002.

MORENO, Luis. Reformas y reestructuración del Estado del Bienestar en la Unión Europea. In: Anais Seminário Internacional de Política Social: *Alternativas ao Neoliberalismo*, 2. Brasília: SER/UnB, 2004.

\_\_\_\_\_. Ciudadanía, desigualdad social y Estado de Bienestar. In: Unidad de Política Comparada (UPC/CSIC). *Documento de trabajo*, ag. 2003, p. 03-08. Disponível em: [www.iesam.csic.es/doctrab2/dt-0308.pdf](http://www.iesam.csic.es/doctrab2/dt-0308.pdf). Acesso em: nov. 2003.



\_\_\_\_\_. Bienestar mediterráneo y supermujeres. *Revista Española de Sociología*, n. 2, p. 41-57, 2002 e Internet/Unidad de Políticas Comparadas/UPC/CSIS, p. 03-09, 2003,.

\_\_\_\_\_. Global y local: Identidades territoriales y mesogobiernos. In: Consejo Superior de Investigación Científica-CSIC. *Documento de trabajo/Unidade de Política Comparada (IPC)*. Madrid: IESA/CSIC, 2002. Disponível em: <<http://www.iesam.csis.es/doctrab2/dt-0204.pdf>>. Acesso em: març. 2003.

\_\_\_\_\_. La “via media” española del régimen de bienestar mediterráneo. *Revista de Sociología, Papers*, p. 63/64; 67-82, 2001.

\_\_\_\_\_. Estado del Bienestar y ‘mallas’ de seguridad. In: *Pobreza y exclusión: la ‘malla e seguridad’ em España*. In: Consejo Superior de Investigación Científica (CSIC)/Instituto de Estudios Sociales Avanzados. Madrid, p. 17-50, 2001.

\_\_\_\_\_. *et alii*. ¿Existe una “Malha de Seguridad en La Europa del Sur”? La lucha contra la pobreza y la exclusión en España, Grecia, Italia y Portugal. In: CSIC/Unidad de Políticas Comparadas (UPC), 2003, p. 03-17. Disponível em: < <http://www.csic.es/iesa>>. Acesso em: abr. 2004.

\_\_\_\_\_. *Ciudadanos precarios. La “ultima red” de protección social*. Barcelona: Ariel, 2000.

\_\_\_\_\_. Localismo cosmopolita y mesogobiernos. *Claves de Razón Práctica*, 100: p. 38-43, 2000.

\_\_\_\_\_. *Globalización económica, poder político y Estado del bienestar*. Barcelona: Ariel, 2000.

NAVARRO, Vicente. Neoliberalismo, desempleo, empleo y Estado del Bienestar. In: MORENO, Luís. *Union Europea y Estado del Bienestar*. Madrid: CSIC, 1997.

NETTO, José Paulo. Razão, ontologia e práxis. *Serviço Social & Sociedade*. São Paulo, n.44, p. 26-42, 1994.

OLIVEIRA, Francisco de. O surgimento do anti-valor: capital, força de trabalho e fundo público. *Novos Estudos/Cebrap*. São Paulo, nº 22: p. 8-28, 1988.

\_\_\_\_\_. A questão do Estado. *Cadernos ABONG*. São Paulo, p. 7-8, 1995.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *Oficina Regional para América Latina y el Caribe*. Panorama Laboral 2004. Lima: OIT, 2004. Disponível em < <http://www.oit.org.pe>>. Acesso em: set. 2005.

\_\_\_\_\_. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. *Panorama Laboral 2005 (Avance Primer semestre)*. Lima: OIT, 2005. Disponível em: < <http://www.oit.org.pe>> . Acesso em: dez. 2006.

PEREIRA, P. A. Pereira. *A política social no contexto da política pública, da cidadania e da relação entre Estado e sociedade*. Brasília: UnB, 2006 (texto digitado).

\_\_\_\_\_. Pluralismo de bem-estar ou configuração plural da política social sob o neoliberalismo. *In: Boschetti, Ivanete et alii. Política Social: alternativas ao neoliberalismo.* Brasília: UnB/Programa de Pós-Graduação em Política Social/SER, 2004, p. 135-160.

\_\_\_\_\_. Como conjugar especificidade e intersetorialidade na concepção e implementação da política de assistência social. *Serviço Social & Sociedade.* São Paulo, n. 77, p. 54-62, março de 2004.

\_\_\_\_\_. A nova divisão social do bem-estar e o retorno do voluntariado. *Serviço Social & Sociedade.* São Paulo: n.73, p. 75-100, 2003.

\_\_\_\_\_. *Porque também sou contra a focalização das políticas sociais.* Acesso Internet, em nov.2003.

\_\_\_\_\_. Política social, cidadania e neoliberalismo: reflexão sobre a experiência brasileira.. *In: Anais 1º Seminário Internacional – Novos paradigmas da política social.* Brasília: SER/UnB, 2002.

\_\_\_\_\_. Questão social, serviço social e direitos de cidadania. Brasília: *Temporalis/ABEPSS*, n.3, 2001.

\_\_\_\_\_. Estado, regulação social e controle democrático. *In: BRAVO, Maria Inez Sousa, PEREIRA, Potyara Amazoneida P. Política Social e Democracia.* São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2001.

\_\_\_\_\_. Por uma concepção de seguridade social. *Ser Social*, Revista do Programa de Pós-Graduação em Política Social. Brasília, n.7, p. 81-96, 2000.

\_\_\_\_\_. *Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais.* São Paulo: Cortez, 2000.

\_\_\_\_\_. A metamorfose da questão social e a reestruturação das políticas sociais. *In: Capacitação em Serviço Social e Política Social, Módulo 1: Crise contemporânea, questão social e Serviço Social.* Brasília: CEAD, p. 47-58, 1999.

\_\_\_\_\_. A Política Social no contexto da seguridade social e do Welfare State: a particularidade da assistência social. *Serviço Social & Sociedade.* São Paulo, 1998.

\_\_\_\_\_. Centralização e exclusão social: duplo entrave à política de assistência social. *Ser Social.* Brasília, n.3, 1998.

\_\_\_\_\_. *Assistência social e cidadania. Qualificação conceitual e indicações para a política.* Brasília: NEPPS/CEAM/UnB, 1997.

\_\_\_\_\_. *A Assistência social na perspectiva dos direitos. Crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil.* Brasília: Thesaurus, 1996.

\_\_\_\_\_. A política social no contexto da seguridade social e do Welfare State: a particularidade da assistência social. *Serviço Social & Sociedade.* São Paulo, n.56, p. 60-77, 1986.

\_\_\_\_\_. *Concepção e propostas de políticas sociais em curso: tendências, perspectivas e consequências*. Brasília: NEPPPOS/CEAM/UnB, 1994.

PIERSON, Christopher. *Beyond the Welfare State?* Cambridge: Polity Press, 1991.

\_\_\_\_\_. *Beyond the Welfare State?* Cambridge: Polity Press, 1991. Resumo preparado por Potyara A.P. Pereira, com base na tradução do texto original.

PISON, José Martínez de. *Políticas de bienestar – Un estudio sobre los derechos sociales*. Madrid: Colección de Ciencias Sociales/Editorial Tecnos, 1998.

PLANT, Raymond. *Can there be a right to a basic income?* In: International Congress, 9. Geneva: september, 2002.

POLANY, Kart. *A grande transformação: as origens da nossa época*. 3. ed. Trad. Fanny Wrobel (do original *The Great Transformation*, 1944). Rio de Janeiro: Campus, 1980.

POULANTZAS, Nico. *O Estado, o poder, o socialismo*. Rio de Janeiro: Graal, 1980.

Organização das Nações Unidas (ONU). Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento (PNUD), 1990. *Desarrollo humano: Informe Bogotá*. Bogotá, 1990.

\_\_\_\_\_. *Informe sobre las metas del milenio*. Honduras, 2003. Disponível em: <<http://www.undp.un.hn/indh/odm/odm-index-1.htm>>. Acesso em: mar. 2005.

\_\_\_\_\_. *Informe del PNUD sobre la pobreza. Superar la pobreza humana, 2000*. New York: PNUD, 2000.

RAICHELLIS, Raquel. *Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da constituição democrática*. São Paulo: Cortez, 1998.

RODRIGUES, Fernanda; STOER, Stephen. *Ação local e mudança social em Portugal*. Lisboa: Fim de Século Edições, 1993.

ROSANVALLON, Pierre. *A nova questão social: repensando o Estado Providência*. Trad. Sérgio Bath. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998.

SALAMA, Pierre. *Pobreza e exploração do trabalho na América Latina*. São Paulo: Boitempo, 2002.

\_\_\_\_\_. *Novas formas de pobreza na América Latina*. In: *Globalização excludente – desigualdade, exclusão e democracia na nova ordem mundial*. Rio de Janeiro: Vozes, 1999.

\_\_\_\_\_; VALIER, Jacques. *Pobreza e desigualdades no terceiro mundo*. Trad. Catherine M. Mathieu. São Paulo: Nobel, 1997.

\_\_\_\_\_; DESTREMAU, Blandine. *O tamanho da pobreza. Economia política da distribuição de renda*. Rio de Janeiro: Garamound, 1999.

SANTOS, Boaventura. S. (org.) *Democratizar e democracia – Os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça. A política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

SARASA, Sebastian; MORENO, Luis. *El Estado del Bienestar en la Europa del Sur*. Madrid: CSIC, 1995.

SETIÉN, Maria Luisa; ARRIOLA, Maria Jesus. Política social e servicios sociales. In: BRACHO, Carmén; FERRER, Jorge G. *Política social*. Madrid: McGraw-Hill, 1998.

SCHUMPETER, Joseph. *Capitalism, socialism and democracy*. London: 1943.

SECO, José Maria Alonso; GONZÁLEZ, Bernardo Gonzalo. *La asistencia social y los servicios sociales en España*. In: Boletín Oficial del Estado. Madrid, 2000.

SILVA, Maria Ozanira. A política social brasileira no século XXI: redirecionamento rumo aos programas de transferência de renda. In: Anais I Seminário Internacional. *Novos paradigmas da política social*. Brasília: SER/UnB, 2002.

\_\_\_\_\_. In: Maria Ozanira (coord). *Renda mínima e reestruturação produtiva*. São Paulo: Cortez, 1997.

\_\_\_\_\_. *O Comunidade Solidária: o não-enfrentamento da pobreza no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2001.

SINGER, Paul. O papel do Estado e as políticas neoliberais. In: GADELHA, Regina M. A. Fonseca (org.): *Globalização, metropolização e políticas neoliberais*. São Paulo: EDUC, p. 125-140, 1997.

SPOSATI, Aldaíza (org.). *Renda mínima e crise mundial: saída ou agravamento?* São Paulo: Cortez, 1997.

\_\_\_\_\_. Mínimos sociais e seguridade social – uma revolução da consciência a cidadania. *Serviço Social & Sociedade*. São Paulo, n. 55, p. 9-38, 1997.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. *Renda de Cidadania. A saída é pela porta*. São Paulo: Cortez, 2002.

\_\_\_\_\_. *Programa de Garantia de Renda Mínima*. Brasília: Senado Federal, 1992.

STEIN, Rosa Helena. A (nova) questão social e as estratégias para seu enfrentamento. *Ser Social – Revista do Programa de Pós-Graduação em Política Social*. Brasília, nº 6, p. 133-168, 2000.

\_\_\_\_\_. *As políticas de transferencia de renda na Europa e na América Latina: recentes ou tardias estratégias de proteção social?*, 2005. Tese (Doutorado em Política Social). Instituto de Ciências Sociais (ICS). Universidade de Brasília (UnB), Brasília.

\_\_\_\_\_. Capital social, desenvolvimento e políticas públicas. *Serviço Social & Sociedade*. São Paulo, n. 73.

\_\_\_\_\_. *A descentralização como instrumento de ação política: o caso da assistência social*. 1997. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Política Social (SER). Universidade de Brasília-DF: TAVARES, Maria da Conceição. Ajuste e reestruturação nos países centrais: a modernização conservadora. In: TAVARES, Maria da Conceição & FIORI, José Luís. *(Des) ajuste global e modernização conservadora*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, p. 21-74, 1993.

TAYLOR-GOOBY, Peter. Transformaciones y tendencias en la provisión del bienestar europeo: euroesclerosis, teoría de los regimenes y la dinámica del cambio. In: MORENO, Luis (comp.). *Unión Europea y Estado del Bienestar*. Madrid: CSIC/Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA), p. 67-98, 1997. (Col. Estudios de Política y Sociedad).

TEIXEIRA, Sônia Fleury. *Estado sem cidadão: seguridade social na América Latina*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1994.

TELLES, Vera da Silva. *Pobreza e cidadania*. São Paulo: Ed. 34, 2001.

\_\_\_\_\_. No fio da navalha: entre carências e direitos. In: CACCIA BAVA, Silvio *et alii*. *Programas de renda mínima no Brasil: Impactos e potencialidades*. São Paulo: Pólis, p. 1-23, 1998.

TIMMINS, Nicholas. *Los cinco gigantes. Una biografía del Estado de Bienestar*. Madrid: MTAS, 1993.

TITMUS, Richard M. *Essays on the Welfare State*. London: 1976.

\_\_\_\_\_. *Política social*. Trad. Carlos Rocha Pujol. Barcelona: Editorial Ariel, 1981 (do original Social policy, Londres, 1974).

UNIÃO EUROÉIA. Dados da União Européia: 10 – Cohesión y participación social. Disponível em: <<http://www.ine.es>>

\_\_\_\_\_. USSEL, Julio Iglesias; MEIL Landwerlin. *La política familiar en España*. Tratados. Barcelona: Ariel, 2001. Disponível em: [http://www.europa.eu.int/abc/treaties\\_pt.htm](http://www.europa.eu.int/abc/treaties_pt.htm). Acesso em: dez. 2002.

\_\_\_\_\_. *La família y el cambio político en España*. Madrid: Tecnos, 1998.

VAN PARIJS, Philippe. Capitalismo de renda básica. *Revista Lua Nova*. São Paulo, n. 32, 1994.

VIANA, Maria José de Faria. A assistência social no contexto do pluralismo de bem-estar: desinstitucionalização e conservadorismo. *Ser Social*. Brasília, n. 12, 2003.

\_\_\_\_\_. *Direito e Política Social – O impacto da LOAS sobre as Agências de Assistência Social no município de Goiânia*. 1999. Dissertação (Mestrado em Educação)\_ Faculdade de Educação (FE). Goiânia/UFG.

VIEIRA, Evaldo. *Democracia e política social*. São Paulo: Cortez, 1992.

VIEIRA, Liszt. *Cidadania e globalização*. Rio de Janeiro: Record, 1997.

WANDERLEY, Luiz Eduardo W. Educação e Cidadania. *Serviço Social & Sociedade*. São Paulo, n. 62, p. 156-167, 2000.

\_\_\_\_\_; KRAWCZYK. Introdução. In: *América Latina—Estado e reformas numa perspectiva comparada*. São Paulo: Cortez/PUC/SP, 2003.

WERNECK VIANNA, Maria Lucia. Perspectiva da seguridade social nas economias centrais: Subsídios para discutir a reforma brasileira. In: BRASIL. Ministério da Previdência Social (MPS). *A Previdência social e a revisão constitucional*. Brasília: MPS/CEPAL, 1994.

WILLIAMS, K.; WILLIAMS J. (Comp.). *Antologia de Beveridge*. Madrid: Rústica, 1990.

YAZBEK, Maria Carmelita. Pobreza e exclusão social: expressões da questão social no Brasil. *Temporalis/ABEPSS*. Brasília, n.3, p. 33-40, 2001.

\_\_\_\_\_. *Classes subalternas e assistência social*. São Paulo: Cortez, 1996.

\_\_\_\_\_. Globalização, precarização das relações de trabalho e seguridade social. *Cadernos ABONG/CNAS*, São Paulo, nº 19. out. 1997.

\_\_\_\_\_. A política social brasileira nos anos 90: a refilantropização da questão social. In: *Cadernos ABONG/CNAS. Subsídios à Conferência Nacional de Assistência Social*, 3. São Paulo, Série Especial, out. 1995.

## **Documentos**

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS FISCAIS DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS (ANFIP). *Previdência ao redor do mundo*. Brasília: Athalaia. V. 1 e 2.

ATLAS DA EXCLUSÃO SOCIAL NO BRASIL. São Paulo: Cortez, 2003.

BIRD/Banco Mundial/D.C. - Relatório sobre o desenvolvimento mundial – 2000/2001: Luta contra a pobreza. Panorama geral. Washington, 2000.

Cadernos do Ceam - *Conflitos de interesses e a regulamentação da política de Assistência Social*. Brasília: UnB/NEPPOS, 2002.

Conferência Nacional dos Bispos Brasileiros (CNBB). *Exigências evangélicas e éticas de superação da miséria e da fome*. São Paulo: Itaici/Indaiatuba, 2002.

Declaração Universal dos Direitos Humanos. Documentos das Nações Unidas, 1948.

ESPAÑA. Constitución Española de 27 de diciembre de 1978. 4. ed. actualizada. Madrid: Editorial Biblioteca Nueva, 1999.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDC). Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS). *Política Nacional de Assistência Social (PNAS)*. Brasília, 2004.

\_\_\_\_\_. (MDC). *Sistema Único de Assistência Social (SUAS)*. Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS). Brasília: nov. de 2005.

\_\_\_\_\_. (MDC). *Programa Bolsa Família (PBF)*. Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS). Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC). Brasília, 2006.

*Programa Fome Zero*. Instituto Cidadania/Fundação Djalma Guimarães, 2002.

*Informes OCDE. Indicadores sociales – Lista OCDE*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), 1985.

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (MTAS). In: Boletim Oficial del Estado: *Guia laboral y de asuntos sociales–2005*. Madrid, actualizado en junio de 2005.

\_\_\_\_\_. (MTAS). In: Colección textos legales. *Ordenación Presupuestaria y Contable de la Seguridad Social– actualización para el ejercicio 2005*. In: GARCIA, José Maria; MARCO; ANTÔNIO DE JOAQUIN. Madrid, nº 77, 2005.

\_\_\_\_\_. (MTAS). Secretaria General de Asuntos Sociales. *Catálogo de Prestaciones de Servicios Sociales de Atención Primaria*. Madrid, 2002.

\_\_\_\_\_. (MTAS). Dirección General de las familias y la infancia. *Guia de ayudas sociales para las familias*. Madrid, n. 5, 2005.

\_\_\_\_\_. (MTAS). Instituto Nacional de la Seguridad Social/Secretaria de Estado. *Boletim Informativo de la Seguridad Social (BISS)*. Madrid, n. 5, 2002.

\_\_\_\_\_. (MTAS). *El Gasto Público en Servicios Sociales en España. V. 2. Cuentas Satélites de los servicios sociales*. In: Universidad Autónoma de Madrid. Madrid: Estudios, 1997.

\_\_\_\_\_. (MTAS). *Presupuestos del la Seguridad Social–Cifras y datos/Ejercicio 2005*. In: Colección Informes y Estudios/Serie Seguridad Social, n. 21. Madrid, 2005.

\_\_\_\_\_. (MTAS). *La Pobreza en España. Un análisis crítico basado en el panel de hogares de la Unión Europea (Phogue)*. In: SERRANO, Carlos Garcia, Miguel Angel y Luis Tottaria. Madrid: Estudios, 2001.

\_\_\_\_\_. (MTAS). *El Gasto Público en Servicios Sociales en España. V. 1 – Marco Teórico y Metodología para su cuantificación*. Madrid: Estudios, 1997.

\_\_\_\_\_. (MTAS). *Informe sobre la situación de la familia en España*. In: Alberdi, Inés (Dir.). Madrid: Estudios, 1995.

\_\_\_\_\_. (MTAS). *Participación Social de las Personas Mayores*. Servicios Sociales. In: CABRERO, Gregorio Rodríguez. Madrid, 1997.

\_\_\_\_\_. (MTAS). In: Comisión de las Comunidades Europeas. *Cuadros Comparativos de los Regímenes de la Seguridad Social. La protección social en los Estados miembros de la comunidad: 1990 e 1991*. Madrid, 1991.

\_\_\_\_\_. (MTAS). In: Colección Seguridad Social: *El modelo social Europeo y los sistemas de protección social en los países de América Latina y el Caribe*. (Conferencia de Ministros de Seguridad Social de Europa, Latinoamérica y el Caribe – España: 2002). Madrid, 2003.

\_\_\_\_\_. (MTAS). Textos Legales. *Ley General de la Seguridad Social*. Madrid, n. 54. 1995.

ROMAREDA. Instituto Aragónés de Serviços Sociales y Família (IASSF). *Documento de Acogida/Residencia y Centro de Día*. Zaragoza, 2005.

Unión Europea: Fondo Social Europeo. *Boletim Informativo – Datos básicos sobre la ejecución de las intervenciones del Fondo Social Europeo, en España–Anualidade 2002*. In: Ministério de Trabajo y Asuntos Sociales (MTAS). Madrid, 2005.

\_\_\_\_\_. *Anualidade 2001*. Madrid: MTAS, 2002.

\_\_\_\_\_. Fondo Social Europeo. *Guia para la incorporación de la igualdad de oportunidades en las actuaciones de los Fondos Estructurales- Instituto de la Mujer*. In: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (MTAS). Madrid, 2004.

Departamento de Sociología/Facultad de Ciencias Políticas y de Sociología de Granada-España. Disponible nos sites: <sociolo@azahar.ugr.es> e <<http://www.ugr.es>>

CONSEJO Superior de Investigaciones Científicas (CSIC).Unidade de Políticas Comparadas (UPC). *Revista Internacional de Sociología – CSIC / UPC*.

INSTITUTO de Estudios Sociales Avanzados de Madrid (IESAM);

ISTITUTO de Estudios de la Integración Europea (IEIE).

INSTITUTO de Serviços Sociais (INSERSO).

*INFORMES do Projeto de Investigaçã de Âmbito Europeu. Welfare Reform and the Management of Societal Change (WRAMSOC) – Reforma Del Bienestar y gestión Del Cambio Societário*. Madrid, FIPOSC.

*INFORMES do Projeto de Investigaçã: Los Programas de Rentas Mínimas e de las Políticas de la Exclusión Social em los países de la Europa del Sur (Grécia, Itália, Portugal y Espanha) – Madrid, FIPOSC.*



**OUTROS SITES E E-MAILS DISPONÍVEIS NA INTERNET:****ESPANHA: Sites e emails:**

<sgpublic@mtas.es>

<http://www.mtas.es>

<http://www.csic.es/iesa>

<http://www.ugr.es>

<sociolo@azahar.ugr.es>

Periódico: **El País**

**BRASIL: INTERNET (OUTROS SITES):**

Disponível em:

<www.mds.gov.br>

<www.desenvolvimentosocial.gov.br>

<www.mds.gov.br/bolsa familia>

<www.mds.gov.br/ascom/hot – site/balanço – mds/pnad – 2004.htm>

<www.mds.gov.br/bolsa familia/menu – superior/relatorios e estatísticas>

<www.mds.gov.br/ascom/hot – site/balanço – mds/comparativo.htm>

<www.mds.gov/pnud,2003>

<www.mds.gov/mds/suas/nob/2005>

**Email – Brasil:**

Disponível em: <pbf suas@mds.gov.br>

<mds.gov.br/bolsa familia>

This document was created with Win2PDF available at <http://www.win2pdf.com>.  
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.  
This page will not be added after purchasing Win2PDF.