

O PADRÃO DE PROTEÇÃO SOCIAL E A REFORMA DAS POLITICAS SOCIAIS NO BRASIL

*Maria Ozanira da Silva e Silva*¹

Resumo: Desenvolve-se, nesse texto, uma reflexão sobre o padrão de proteção social e a reforma das políticas sociais no Brasil, situando essa temática no contexto latino-americano, ao mesmo em que é referenciada ao desenvolvimento do *Welfare State* dos países de capitalismo avançado. Configura-se o padrão de proteção social no Brasil procurando superar uma perspectiva descritiva, de mera constatação de traços gerais, para buscar uma abordagem globalizante desenvolvida por alguns autores. A reforma dos programas sociais, no Brasil, é situada na contemporaneidade do neoliberalismo, evidenciando-se características e tendências atuais.

Palavras-chave: política social, proteção social, padrão, reforma.

INTRODUÇÃO

A reflexão, aqui desenvolvida, coloca inicialmente a seguinte indagação: Existirá um Estado de Bem-Estar Social no Brasil? Antes de refletir esse ponto, parte-se do pressuposto de que há uma especificidade histórica, tanto no desenvolvimento do processo de reprodução da força de trabalho como do desenvolvimento da política social nas formações econômico-sociais capitalistas ditas subdesenvolvidas, periféricas e dependentes. Essa especificidade se constitui por determinações estruturais e conjunturais e suas transformações só são percebidas levando em conta os processos econômicos e políticos que lhe explicam a emergência e transformações.

Como então pensar o desenvolvimento de um Estado de Bem- Estar Social num país de capitalismo tardio e periférico, marcado, em termos do seu desenvolvimento econômico, por um sistema produtivo estimulador da concentração de renda e socialmente excludente e, na sua configuração política, caracterizado pelo autoritarismo, por uma sociedade civil demasiadamente heterogênea na sua composição e débil na sua organização, semelhantemente ao que ocorre com os demais países da América Latina (FERNANDES, 1977).

É refletindo sobre essas questões centrais que será configurado o padrão de proteção social e as perspectivas de reforma das políticas sociais no Brasil.

O PADRÃO DE PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL

¹ Doutora em Serviço Social, com área de concentração em Política Social. Professora no Departamento de Serviço Social da Universidade Federal do Maranhão e coordenadora do Programa de Pós-Graduação e Políticas Públicas da mesma Universidade.

Ao fazer uma avaliação da produção bibliográfica sobre a política social brasileira, VJANNA & SILVA (1989) fazem as seguintes constatações:

- a) Trata-se de uma literatura muito heterogênea e diversificada em termos de fontes e tipos de abordagens, bem como do grau de abrangência;
- b) Apresenta forte tendência empiricista e para setorização, isto é, refere-se, essencialmente, a práticas de políticas sociais específicas.

Consequentemente, são escassos os estudos voltados para a construção de um modelo teórico capaz de discernir e avaliar as especificidades do padrão brasileiro de proteção social.

As autoras ainda se referem à imaturidade das pesquisas de avaliação das políticas sociais que configuram mais o diagnóstico de uma situação, conduzindo a generalizações marcadas pela ausência de esquemas analíticos, a qual leva a uma postura de mera denúncia, acabando por obscurecer a explicação. Conclui que tudo é visto como negativo, impossibilitando a indicação de caminhos para mudança.

Isso significa, segundo as autoras, que a política social brasileira não tem sido examinada, no seu conjunto, sob a ótica analítica de um padrão de Bem-Estar, isto é, sua formulação/execução não se orienta por uma concepção globalizante de direitos sociais. Por conseguinte, denota-se a ausência de um termo genérico para designar o conjunto das políticas sociais no Brasil. Só a partir da Constituição Federal de 1988 é que vem sendo utilizado o termo Seguridade Social para referir-se ao conjunto da Previdência, Saúde e Assistência Social.

Estudos de tal natureza, o mais que têm conseguido é apontar determinadas características básicas da política social brasileira e permitir o reconhecimento de que, no pós-64, a intervenção social do Estado ganhou dimensões e características bastante nítidas, marcada por um padrão excludente e conservador do desenvolvimento econômico, cujos traços mais apontados foram os seguintes:

- a) centralização a nível federal, tanto das decisões como dos financiamentos;
- b) bloqueio da participação social e política nos processos decisórios;
- c) fragmentação, burocratização e opacidade da máquina administrativa;
- d) ineficácia financeira dos diversos fundos e contribuições sociais redundando num padrão de financiamento regressivo;
- e) ênfase às políticas de caráter compensatório mais orientadas pela lógica da acumulação do que pela lógica redistributiva;

f) privatização;

g) manipulação ideológica e política dos programas e resultados.

Portanto, mais uma vez, segundo VIANNA & SILVA (1989), o caminho percorrido, no que se refere às políticas sociais no Brasil, é essencialmente descritivo e de mera constatação, o que tem, via de regra, conferido um tom de negatividade ao caso brasileiro, não indo além da enumeração de traços, sendo que os estudos sobre as políticas setoriais o mais que têm demonstrado é a permanente subordinação dessas políticas ao processo de acumulação do capital.

Todavia, as autoras citadas reconhecem que alguns autores vêm desenvolvendo esforços para superação das generalidades das formulações apontadas. Entre os autores sugeridos, busca-se, nas fontes originais, três deles, por serem considerados mais profícuos na perspectiva apontada.

Primeiramente, SANTOS (1987) que utilizando-se do conceito de *Cidadania Regulada*, relaciona a emergência da política social à necessidade de regulação estatal dos conflitos gerados pela forma industrial de produção e acumulação capitalista. O autor entende por cidadania regulada “o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas num sistema de estratificação ocupacional”, o qual é definido por norma legal. Isto é, “são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei” (SANTOS, 1987, p. 68). Isto significa que a extensão da cidadania decorre da regulamentação de novas profissões ou ocupações e não a expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade. Nesse sentido, e o que define o direito é o lugar que o indivíduo ocupa no sistema produtivo, daí tem-se o pré-cidadão e o cidadão, sendo apenas o último preocupação das políticas sociais.

O segundo autor em que destaque, em termos de contribuição para compreender mais globalmente as políticas sociais, no Brasil, é ABRANCHES (1982). Este se fundamenta no conceito de *Cooptação* como modo possível do desenvolvimento do bem-estar social nas sociedades capitalistas. Especificamente, utiliza-se desse conceito para designar as relações entre Estado e classes subalternizadas na América Latina, no contexto do capitalismo industrial, onde os benefícios sociais, apesar de garantidos pelo Estado, por pressões sociais de baixo, são materializados, não como direitos, mas como privilégios.

Referindo-se ao conceito de *Cooptação*, reconhece tratar-se de uma concepção confusa, às vezes, assumida para significar mera manipulação da classe trabalhadora.

ABRANCHES (1982) entende que uma prática cooptativa envolve, também, uma assimétrica alocação de recursos pelo Estado, normalmente privilegiando a classe capitalista ou algumas de suas frações. Assume, portanto, a cooptação como conceito importante para entender a relação Estado-força de trabalho, na América Latina, e, conseqüentemente o desenvolvimento de programas de bem-estar social, enquanto instrumento do processo de incorporação, sob controle político, das classes populares através do Estado, o que não significa que estas não alcancem vantagens reais, posto que, segundo ele, a *Cooptação* é o equilíbrio da manipulação concessão e repressão seletiva.

O conceito de Coopfaç1o de ABRANCHES relaciona-se com o de Cidadania Regulada de SANTOS quando ABRANCHES admite que um esquema bem sucedido de cooptação pode estimular a organização da força de trabalho, possibilitando a ampliação dos direitos políticos e mais privilégios sociais. Isto é, no lugar de um direito inerente ao cidadão, a proteção social, sob o paradigma da *Cooptação*, torna-se uma provisão legal disponível a um estrato funcional particular definido pelo Estado. Isto significa privilégios garantidos a categorias ocupacionais particulares, geralmente, com maior poder de pressão política.

Nessa perspectiva, a *Cooptação*, no lugar de ação coletiva, produz demandas particularistas, articuladas corporativamente e concedidas clientelisticamente. Contém, portanto, elemento de alienação que cria dependência e gera segmentação, dificultando o desenvolvimento de uma identidade coletiva, posto que os privilégios são garantidos pelo peso político de cada grupo, num processo gradual de benefícios isolados, sob pressão, conduzindo à institucionalização dos privilégios e à legitimação da desigualdade.

Ambos os autores destacam o papel da política social na instauração e consolidação da ordem industrial contemporânea.

A terceira autora que pode ser evocada, na tentativa de entender-se o Sistema Brasileiro de Proteção Social, é DRAIBE (1990). Esta, utilizando-se da tipologia de TITMUS sobre o *Welfare State*, complementada com a contribuição de ASCOLI, na busca de apreender as relações entre o perfil da proteção social e a dinâmica do sistema de interesse e do sistema político, classifica-o de Meritocrático Particularista com matizes corporativistas e clientelistas, admitindo, portanto, um tipo específico de *Welfare State* no Brasil. Trata-se de um *Welfare State* que coloca a intervenção da política social apenas parcialmente para corrigir distorções do Mercado, com tendência a um padrão de relacionamento, ora *corporativo* ora *clientelístico*, marcado por um sistema assistencial denso, sobreposto e paralelo a um núcleo securitário. Refere-se a grupos específicos (portanto apresenta caráter residual), mas que,

em princípio, se dirige à maior parte da população, assalariada ou não, tendo como critério a renda, com o privilegiamento a grupos de risco (criança, gestantes, nutrízes e idosos).

O desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social, no Brasil, segundo DRAIBE (1990), se dá a partir de duas fases importantes, ambas sob a égide de governos autoritários. A primeira cobre o período 1930-1943, sendo marcada por uma densa produção legislativa no campo previdenciário, trabalhista e sindical, com ênfase na política do trabalho acrescida de algumas medidas de políticas de saúde e de educação. A segunda é situada de 1966 a 1971 no contexto da aceleração dos processos de industrialização e urbanização, dando-se a consolidação do sistema com radical transformação no quadro institucional e financeiro do perfil da política social².

Institui-se, segundo a autora, um padrão de proteção social seletivo com organização de um sistema nacional público ou estatalmente regulado, nas áreas de bens e serviços sociais (educação, saúde, assistência social, previdência e habitação). Todavia, já se identificam espaços para políticas de massas de cobertura relativamente ampla, apontando para tendências universalizantes, embora tímidas.³

Tem-se, então, segundo DRAIBE (1990), um padrão brasileiro de Bem-Estar Social do tipo Meritocrático Particularista, com matizes do corporativismo e do clientelismo, com um núcleo securitário e denso esquema assistencial, mas descontínuo e fragmentado, tendo por base uma perversa estrutura de emprego, baixos salário e concentração de renda.⁴

Em análises mais recentes do Sistema Brasileiro de Proteção Social, DRAIBE (1991; 1993), refere-se à reestruturação desse padrão, sobretudo, a partir da Constituição de 1988, representando o deslocamento do Modelo Meritocrático Particularista em direção ao Modelo Institucional Distributivo.⁵

² O período 1945-1964, também citado por DRAIBE, situa-se num contexto democrático, seguindo o movimento de inovação legal e institucional do período anterior, nos campos da educação, saúde, assistência social, ficando a inovação por conta da criação da Fundação da Casa Popular.

³ Como indicação, nesse sentido, pode se citar: a uniformização dos serviços da previdência social em 1960, com a Lei Orgânica da Previdência Social; a criação do FUNRURAL em 1971; a extensão da previdência aos empregados domésticos e aos autônomos, em 1972 e 1973, respectivamente, além de outros programas, como o PIS/PASEP e o FGTS.

⁴ Durante o período da ditadura militar é reforçado esse padrão, que passa a ser marcado pelas seguintes características: subordinação da política social à econômica; extrema centralização política e financeira, acentuada fragmentação institucional; exclusão da participação social nos processos decisórios; autofinanciamento do investimento social, privatização e uso clientelístico da máquina estatal.

⁵ A partir de então, verifica-se: ampliação e extensão dos direitos sociais; perspectiva de universalização de acesso; expansão da cobertura. Certo afrouxamento do vínculo contributivo como princípio estruturante do sistema; seguridade social como forma mais abrangente: previdência, saúde e assistência social; recuperação e redefinição de patamares mínimos de valores dos benefícios.

Todavia, a autora admite que as tendências apontadas não repercutiram em termos práticos, apresentando resultados considerados medíocres, mormente, por situarem-se num contexto de crescente incapacidade de investimento do Estado, caracterizado por conjuntura de profunda crise econômica e política.

A contribuição dos três autores citados, na perspectiva de configurar o padrão brasileiro de proteção social, pode ser complementada com a análise de ESCOREL (1993) que parte do questionamento à pertinência da utilização do conceito de Estado de Bem-Estar para caracterizar o Estado social brasileiro. Admite a autora a existência de um padrão fragmentado de cidadania no país, passando pelo fenômeno da marginalidade social e pelo conceito de exclusão social totalitária, enquanto conceito elaborado a partir de ARENDT.

ESCOREL sustenta a noção de cidadania universal e igualitária, enquanto elemento central para construção do conceito de Estado de Bem-Estar e identifica os conceitos de fragmentação da cidadania e marginalidade, emergentes de análise econômicas, para caracterizar a sociedade brasileira.

A noção de “cidadania fragmentada” emerge da dualidade social identificada no termo Belíndia para expressar uma realidade constituída por um pequeno grupo de ricos (que têm acesso a condições de vida de padrão europeu) e a grande maioria de pobres, vivendo à margem, numa miséria típica da Índia (ESCOREL, 1993). Por outro lado, conceitos e teorias sobre marginalidade referem-se a grupos populacionais que estão fora do mercado formal de trabalho e do processo produtivo.

Os dois conceitos: *cidadania fragmentada e marginalidade* referem-se, para a autora, a grupos que estão dentro e que estão fora, sendo que os últimos não são considerados do ponto de vista da cidadania. A partir dessa análise, a autora aponta dois blocos de cidadania: os integrados e os não integrados, constituindo os cidadãos de primeira e de segunda classe.

A esse quadro referencial, ela acrescenta a noção de exclusão social que é utilizada para designar indivíduos considerados supérfluos e desnecessários numa sociedade, propiciando novas “decomposições da cidadania”, ou seja, inclui o estatuto de não cidadão, sendo que a condição de exclusão é “ser supérfluo e não ter direito a nenhum direito” (ESCOREL, 1993, p. 34).

A partir desse quadro, ESCOREL admite que a cada estrato dessa cidadania fragmentada corresponde uma modalidade de política social ao mesmo tempo em que as políticas sociais têm um papel ativo na conformação e consolidação da cidadania. Inspira-se na contribuição de TEIXEIRA (1991), que aponta três modelos de proteção social:

1) Proteção social baseada na assistência social, cujo marco histórico é a *Poor Laws* e o contexto teórico de emergência, o liberalismo, baseando-se no princípio da filantropia. Tratam-se de ações estigmatizantes que consideram os indivíduos como incapazes, cujo acesso requer a renúncia de outros aspectos da cidadania, como do direito político, originando-se daí a cidadania invertida. A ação social é percebida como decorrente de uma falha do indivíduo, o qual entra em relação com o Estado, reconhecendo-se como não cidadão.

2) Proteção social com base no seguro social, representando um modelo meritocrático com base na solidariedade segmentada (estratificação de estatutos de privilégios), surgindo a concepção da Cidadania Regulada baseada na condição de inserção no processo produtivo.

3) Proteção social com base na seguridade social, cujos princípios de ação é a justiça, a igualdade de direitos, configurando-se uma “cidadania social” orientada para uma distribuição de bens e serviços que assegure um mínimo vital para todos os cidadãos (TEIXEIRA apud ESCOREL, 1993, p. 35).

Partindo da contribuição de TEIXEIRA, a hipótese de ESCOREL é de que essas diferentes concepções de cidadania (invertida, regulada, social ou universal) coexistem no padrão brasileiro de proteção social, fazendo com que as políticas sociais se orientem segundo o grupo populacional a que se destinam. Além de uma concepção diferenciada de cidadania entre grupos reconhecidos como cidadãos de diferentes categorias, há ainda a categoria dos não-cidadãos, dos excluídos, dos supérfluos, para os quais a política social é a polícia.

A partir das reflexões, ESCOREL (1993) admite que as políticas sociais, no Brasil, correspondem à fragmentação da cidadania, constituindo quatro grupos:

1) Os miseráveis. Estes são tratados pelas políticas sociais como “*animal laborans*”, constituindo as massas supérfluas e desenraizadas, compostas por indivíduos isolados que podem ser eliminados sem que façam falta ao processo econômico nem ao político. A modalidade de proteção social que recebem é a discriminação e a violência, ou seja: a ação de polícia.

2) Os pobres, potenciais *homo faber* que, mesmo não inseridos no sistema produtivo, constituem o exército industrial de reserva, apresentando, portanto, certa importância para o processo produtivo até por encontrarem-se fora do mercado formal de trabalho, pressionando para nele entrar ou buscando alternativas informais de sobrevivência. Tem-se aí a *cidadania invertida*, sendo a assistência social discriminatória, aleatória e em forma de favor, o mecanismo de proteção social para esses grupos destituídos de direito, mas que não são supérfluos. Trata-se de uma modalidade de proteção social

paternalista, clientelista e repressora, orientada por um sistema de normas permanentemente em modificação, utilizadas mais para atenuar conflitos sociais e como mecanismo de reprodução do poder político.

3) As classes trabalhadora e média que constituem de fato o *homo fabers*, por impulsionarem o processo de produção e acumulação, a quem é destinada a proteção do tipo corporativista-segmentado (*cidadania regulada*), tendo como parâmetro o desempenho e a produtividade para concessão de privilégios, segmentando esses grupos sociais, no seu interior, a partir do status profissional.

4) A classe abastada, constituída por aqueles que detêm maior poder aquisitivo e maior interferência no processo econômico e político, dominando o processo de organização social,⁶ para a qual são realmente destinadas as políticas sociais. Trata-se de um grupo que goza de cidadania plena no campo civil, político e social, cidadania universal, desde que restrita a esse grupo.

A partir do quadro acima, a autora estabelece uma associação intrínseca entre a estratificação da cidadania (incluindo os não-cidadãos) e a fragmentação das modalidades de proteção social, fazendo com que as políticas sociais sejam determinadas pelo padrão de cidadania e ao mesmo tempo sejam determinantes do padrão de cidadania vigente.

Finalmente, ESCOREL (1993) questiona a existência de um *Welfare State* no Brasil, evocando a contribuição de diferentes autores⁷ e concluindo que o fundamento de sua constituição são elementos como compromisso, garantia de bem-estar básico, redistribuição, solidariedade entre grupos, com destaque à cidadania universal, enquanto ideia fundamental. Daí, conclui não existir um Estado de Bem-Estar Social no Brasil porque “nem todo padrão de proteção social e sua institucionalização significa a existência de um *Welfare State*, enquanto tal. Para definir a natureza do Estado de Bem-Estar Social há que se evidenciar uma concepção de cidadania universal e igualitária” (ESCOREL, 1993, p. 40).

Concordando ou não com a existência de um Estado de Bem- Estar Social no Brasil, não se pode deixar de considerar que o Sistema Brasileiro de Proteção Social apresenta configurações e especificidades próprias que devem ser consideradas quando do estudo e avaliação de políticas sociais. Crê-se que os autores citados, mesmo quando divergem em algum aspecto, convergem na indicação dos elementos de configuração básica do Sistema Brasileiro de

⁶ A “classe abastada”, segundo ESCOREL (1993), é constituída de altos funcionários do Estado e de empresas privadas, empresários, industriais, burguesia financeira e profissionais liberais de prestígio.

⁷ Entre eles: ROSANVALLONJ, ESPING-ANDERSON, THERBORB, TITMUS, MARSHALL E LAUTIER

Proteção Social. Nessa perspectiva, a questão central é deslocada do debate sobre a existência ou não de um Estado de Bem-Estar Social no Brasil para a busca de identificação das especificidades que marcam o padrão do Sistema Brasileiro de Proteção Social.

A REFORMA DOS PROGRAMAS SOCIAIS, NO BRASIL, NA CONTEMPORANEIDADE DO NEOLIBERALISMO

Uma análise histórica do surgimento e desenvolvimento do Sistema Brasileiro de Proteção Social evidencia que a ação estatal, no campo das políticas sociais, tem se materializado através de programas e ações fragmentadas, eventuais, portanto, descontínuas, pouco contribuindo para amenizar as condições de pobreza de grande parte da população brasileira, apesar do volume elevado de recursos aplicados, chegando, em certas conjunturas, a atingir o patamar de até 18% do PIB e da grande quantidade e variedade de programas (DRAIBE, et al., 1995). Esse Sistema tem situado, historicamente, a população beneficiária no campo do não direito ou da cidadania regulada, deslocando o espaço do direito para o terreno do mérito, além de servir como instrumento para a corrupção, demagogia, fisiologismo e clientelismo político.

Não restam dúvidas de que o processo de rearticulação da sociedade civil brasileira, (o qual marcou a segunda metade dos anos 70 e os anos 80), introduz, na arena social, a luta política por direitos sociais básicos, realçando a questão da cidadania, que culmina com a ampliação dos direitos sociais na Constituição Federal de 1988, na qual a noção de Seguridade Social, abrangendo as políticas de Assistência, Saúde e Previdência Social, realça uma nova concepção de direito social, ampliando os deveres do Estado para com os cidadãos e ampliando a visibilidade política e acadêmica das questões sociais vivenciadas pela maioria da população brasileira, assumidas como herança de vinte anos de regime autoritário.

Ao mesmo tempo em que essa realidade incorpora, tanto no discurso popular como no discurso do Estado, o que ficou conhecido como necessidade de resgate da dívida social, institui, no plano político institucional, a Seguridade Social. Encaminha-se, portanto, para o alargamento de direitos, com ampliação de benefícios, de clientelas e fixação do salário mínimo como referência para o menor benefício, indicando a possibilidade de universalização de direitos sociais básicos, no campo da educação, da saúde, da previdência social, com a garantia de mínimos sociais. Por outro lado, a crise fiscal do Estado e a adoção explícita do projeto neoliberal, a partir dos anos 90, vêm impondo, no plano da intervenção estatal, uma crescente restrição e paralização dos programas sociais, além do desmonte dos direitos sociais conquistados, com a imposição da reforma da Constituição Federal de 1988,

apontada como condição indispensável para governabilidade do País e superação da crise.

A crise do padrão intervencionista do Estado, gestado nos anos 30 e aprofundado durante o período da Ditadura Militar, com a hegemonia do Estado desenvolvimentista, evidencia-se, no Brasil, com o fim do Milagre Econômico, na segunda metade dos anos 70, com agravamento nos anos 80, face a grandes dispêndios que a dívida externa crescente passa a exigir do Estado, crescendo-se, mais recentemente, o descontrole também da dívida interna, que tem inviabilizado os investimentos por parte do Estado, com maior prejuízo para a área social. Portanto, a minimização dos programas sociais, no Brasil, como no resto da América Latina, se situa no contexto de crise do padrão intervencionista do Estado. Isso representa uma crise fiscal, cuja explicação estrutural se encontra na redefinição do capitalismo internacional, impondo a exigência do ajuste estrutural das economias capitalistas, na perspectiva da competitividade e da integração globalizada, o que coloca como exigência, também fundamental, a reforma do Estado e dos programas sociais.

É importante considerar que, mesmo no contexto do padrão intervencionista do Estado brasileiro, não tivemos, de fato, um Estado de Bem-Estar Social, pautado pela cidadania, enquanto um direito, pelo simples pertencimento do cidadão a uma determinada comunidade, com políticas sociais voltadas para universalização de um padrão mínimo. O mais grave é que, com a redemocratização da sociedade nos anos 80, quando se coloca a perspectiva de constituição de um Estado de Bem-Estar Social, na busca de romper com o privilégio e instituir a cidadania, esse projeto de construção da cidadania é colocado na contramão da História, com o estabelecimento da hegemonia do projeto neoliberal.

Na conjuntura atual, os fundos públicos, já restritos pela crise do padrão de financiamento público, decorrente, sobretudo, da aplicação de cerca de 70% do orçamento público para pagamento das dívidas interna e externa, são disputados, de um lado, pelo trabalho e, de outro, pelo capital. Tem-se, então, numa ponta, o capital demandando o financiamento da acumulação para sua reprodução e, na outra, o trabalho, disputando o mesmo fundo público em forma de políticas públicas, tendo em vista sua reprodução a partir de padrões, mesmo que mínimos. A consequência é a paralização e o sucateamento dos programas sociais⁸ e, ao mesmo tempo, aplicação de elevados recursos em programas como o PROER, destinado a salvar os banqueiros da falência, viabilizando sua ampla margem de lucro, mesmo que a custa do desemprego, como tem ocorrido fortemente no setor bancário, no Brasil.

⁸ DRAIBE (1995), estudando o cenário latino-americano no período 1983-1993, constata a redução e o sucateamento dos programas sociais, principalmente dos programas assistenciais no Continente.

A busca de identificação do padrão do Sistema Brasileiro de Proteção Social na contemporaneidade requer, portanto, uma análise dos processos de reforma das políticas públicas de corte social, em articulação com a reforma do aparato estatal, bem como suas relações com os grupos de interesses e os sujeitos sociais envolvidos nesses processos, cujo contexto socioeconômico e político é o que se vem denominando de modernização da sociedade brasileira, o que tem significado um esforço de integração da economia nacional à economia internacional, mesmo que de modo subordinado e seletivo.

Nesse esforço de modernização, duas concepções se contrapõem. Uma que defende o encaminhamento de um processo de quebra do poder oligárquico, que tem marcado a sociedade brasileira, com aumento do controle democrático sobre as decisões estatais e ampliação dos direitos políticos e sociais das massas. Outra concepção que se situa no campo do reformismo conservador, sob a inspiração das deliberações do Consenso de Washington, que preconizam a redução do papel do Estado, a privatização, a abertura da economia e a livre operação das forças de mercado (DRAIBE, 1993, p. 7).

A primeira concepção, segundo a autora, expressa um projeto difuso de modernização, empunhado por forças populares, não resistindo à crise econômica, ao fracionamento da representação política, ao voluntarismo e ao radicalismo, perdendo a batalha política e ideológica. Por outro lado, o projeto conservador, de inspiração neoliberal, embora vitorioso e hegemônico política e ideologicamente, não consegue efetivar as reformas prometidas e consideradas necessárias para a modernização da economia e da sociedade brasileira, colocando o País, nesse campo, distanciado de muitos países da América Latina que iniciaram seu ajuste estrutural na década de 70, caso do Chile, ou na década de 80, caso da Colômbia e da Argentina. Assim, vive-se, no Brasil, já no final da década de 90 e adentrando o século XXI, uma transição econômica para o mercado ainda inconclusa.

É nesse contexto que se situa a proposta de reestruturação do perfil da proteção social no Brasil, integrando a agenda de propostas de reorganização das formas de intervenção e de regulações estatais.

Em nível internacional, vivencia-se o que vem sendo considerado a crise, não só econômica, mas uma crise global da sociedade contemporânea, expressa pela crise do socialismo real e pela crise do *Welfare State*, constituído no pós-guerra com base num pacto entre capital e trabalho e tendo como sustentação o tripé: pleno emprego, crescimento econômico e família estável (SILVA, 1997).

É importante considerar-se que a decantada crise do *Welfare State* não chegou a ocorrer nos países de capitalismo avançado, em termos profundos e irreversíveis, como quiseram fazer crer enquanto uma manobra de

desestruturação dos sistemas de proteção social dos países em desenvolvimento, que não chegam, se quer, a constituir o que se pudesse, de fato, considerar um Estado de Bem Estar Social. Ao desenvolver um diagnóstico sobre as tendências identificáveis no desenvolvimento recente do *Welfare State* em diferentes regiões do mundo, ESPING-ANDERSEN (1995) constata que, com exceção de alguns casos, o quadro dominante identificado, com respeito ao *Welfare State*, foi de uma “paisagem congelada”. Com o agravamento dos sintomas da crise econômica, nos anos 80 e 90, o que ocorreu foi uma modesta redução do *Welfare State* dos países centrais, registrando-se apenas diminuição no ritmo de crescimento, com incremento de intervenções a ajustes marginais, representados por esforços de mera adaptação, tendo, praticamente, o financiamento dos programas sociais se mantido estável. Portanto, o que o estudo de SPING-ANDERSEN (1995) demonstra é uma forte resistência à mudanças políticas sociais já institucionalizadas enquanto direito e fortemente sustentadas por diferentes grupos interessados na sua perpetuação, de modo que os Sistemas de Seguridade Social dos países desenvolvidos não se prestam facilmente a reformas radicais e, quando as realizam, tendem a ser negociadas e consensuais⁹.

Ao mesmo tempo, o estudo de SPING-ANDRESEN (1995) evidencia que o caminho seguido pelo grupo dos países periféricos, considerado no estudo, constituído por países da Europa Central e Oriental e da América Latina, foi uma opção pela proposta neoliberal, com retorno aos benefícios seletivos e com sinais de mudança do sistema mais evidentes, marcada por ativa privatização do bem estar social e construção de embrionários *Welfare State* no Leste Asiático.

Assim concebida, a crise do Sistema de Proteção Social no Brasil situa a necessidade de reforma dos programas sociais junto com a preconizada reforma do Estado, sendo que, em nível da América Latina, com rebatimentos no Brasil, agências multilaterais de desenvolvimento, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento-BID, formulam e desenvolvem propostas de orientação à reforma dos programas sociais no Continente que assumem diferentes perspectivas nas décadas de 80 e de 90.

A agenda de reforma dos anos 80 enfatiza:

prioridade ao ajuste estrutural como condição para a estabilidade econômica, e retorno ao crescimento, de modo a permitir o avanço do processo de transformação produtiva, com elevação da competitividade;

⁹ Conclusões semelhantes já são registradas em KING (1988).

a) as políticas sociais deveriam ser assumidas como variável dependente do crescimento econômico, sendo recomendado o corte nos gastos sociais, com conseqüente desativação e redução de programas, com abandono do movimento em direção à universalização e ampliação dos direitos sociais, devendo a intervenção do Estado, no campo social, ficar restrita a ações focalizadas na extrema pobreza, com a complementação da filantropia privada e das comunidades.

Portanto, o papel das políticas sociais seria meramente compensatório e residual, evidenciando a negação dos princípios sociais democratas de regulação econômico-social;

b) privatização, tanto das empresas estatais, em geral, como dos programas sociais, ficando restrita a responsabilidade do Estado àqueles segmentos da população incapazes de satisfazer suas necessidades econômicas e sociais no mercado.

O pressuposto norteador dessas propostas era de que a estabilização e a retomada do crescimento econômico seriam condições para a redução da pobreza e para o desenvolvimento social, entendendo-se, portanto, o social como mera derivação do econômico.

Com a implantação do modelo de reformas, defendido na década de 80 pelas agências internacionais, embora com conteúdos e ritmos diferenciados nos diferentes países da América Latina, nos anos 90, esses mesmos organismos reconhecem, oficialmente, que a pobreza vem se elevando no Continente, aumentando o desemprego e diminuindo as rendas dos habitantes nos países desse Continente e do Caribe, recomendando que a pobreza passe a ser considerada uma prioridade (WORLD BANK, 1993). Trata-se de uma consciência dos efeitos negativos, no campo social, das medidas de ajuste estrutural e da insuficiência do modelo proposto, passando a se falar em transformação produtiva com equidade e em modernização competitiva com democracia e justiça social.

As primeiras críticas ao modelo neoliberal de reforma dos programas sociais dos anos 80 surge, ainda no final daquela década, no documento da UNICEF denominado *Ajuste com Dimensão Humana* (UNICEF, 1987), colocando a necessidade de reorientação das políticas de ajuste estrutural, tendo em vista o atendimento das populações pobres atingidas, duramente, por tais medidas.

Mesmo o Banco Mundial, que apoiou fortemente as políticas neoliberais dos anos 80, vem sugerindo, a partir dos anos 90, uma estratégia de longo prazo para enfrentamento da pobreza dos países em desenvolvimento, articulando crescimento de eficiente mercado de trabalho com provisão de serviços sociais, com destaque ao capital humano do pobre, o

que inclui melhorias em educação básica, cuidados básicos de saúde, serviço de planejamento familiar e nutrição (WORLD BANK, 1990; 1993).

Todavia, é a ONU, através do PNUD que, ao reconhecer a penalização das populações pobres com as medidas de ajuste estrutural adotadas nos países da América Latina, lidera uma nova orientação para o desenvolvimento do Continente, colocando a necessidade de um desenvolvimento com equidade, alternativa esta que denomina de Nova Geração de Políticas (NACIONES UNIDAS/COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA Y CARIBE, 1990; 1992; BID/PNUD, 1993; PNUD/DRALC, 1995).

Para efetivação de um desenvolvimento com equidade, conforme preconizado pela ONU, através do PN1JD e defendido, na América Latina, pela CEPAL, a reforma do Estado é apontada como condição para que se efetive à Nova Geração de Política, tendo em vista a recuperação do poder estatal, enquanto agente econômico e para restabelecer as condições para dinamização de políticas públicas, sendo que, nesse contexto, a estratégia para reforma dos programas sociais deve se orientar pelos seguintes critérios:

- a) articulação das políticas econômicas com as políticas sociais para alcance da equidade social;
- b) racionalização e recomposição do gasto social público;
- c) apoio ao exercício da cidadania para alcance da igualdade de oportunidades e do bem-estar dos indivíduos;
- d) democratização dos serviços sociais, com participação ativa da sociedade e descentralização decisória;
- e) realce à educação como fator de competitividade dinâmica para formar recursos humanos com perfil capaz de atender às novas exigências do atual modelo de produção.

Portanto, o cenário para revisão da proposta de reforma dos programas sociais na América Latina, defendida na década de 80 pelas agências multilaterais, dá-se num cenário de aprofundamento da pobreza face às medidas de ajuste estrutural adotadas em diversos países, num primeiro momento e, posteriormente, pelo reconhecimento do despreparo da mão de obra para inserção, mesmo que subordinada, das economias locais ao processo internacional de globalização econômica.

Nesse contexto, a recomendação é de reformas estruturais acompanhadas por reformas sociais, para, segundo o discurso da ONU, permitir a articulação do crescimento com a equidade social, repondo, por conseguinte, o papel das políticas sociais de uma posição de subordinação à

política econômica, a uma função complementar e dinâmica. Isso significaria a flexibilização do pressuposto da pura focalização, defendido no ideário neoliberal dos anos 80, permitindo a universalização das políticas de educação básica, saúde e nutrição, com provisão adequada de serviços sociais básicos, destacando-se a preocupação com formação de recursos humanos.

Tanto na versão da década de 80 como da década de 90, o modelo para reforma dos programas sociais da América Latina e, conseqüentemente, para o Brasil, se sustenta em três princípios: focalização, privatização e descentralização. A defesa da focalização, como esforço de concentração dos gastos e dos programas sociais nos segmentos mais pobres, apoia-se na argumentação de que o gasto social do Estado, a não ser em insignificantes proporções, não chega aos pobres que deveriam ser a população alvo, sendo necessário concentrar esses gastos nos setores de maior pobreza. A privatização tem sido defendida como forma de aliviar a crise fiscal, e de romper com a forte tradição universalista da gratuidade de certos serviços para segmentos da população que podem arcar com os custos. A descentralização é apresentada como forma de aumentar a eficiência e a eficácia do gasto social no atendimento das necessidades das populações, pela aproximação dos problemas à sua gestão, com maiores possibilidades da participação local, da complementação de recursos públicos e recursos não governamentais, além de propiciar o desenvolvimento de formas alternativas de produção e operação de serviços sociais, aumentando a possibilidade de parcerias.

Apesar da divulgação do modelo alternativo de reforma dos programas sociais para a América Latina, defendido pela ONLI, que preconiza o desenvolvimento econômico com equidade, repondo um papel dinâmico para as políticas sociais, em articulação com as políticas econômicas, na prática, o que se tem verificado, no lugar de uma (focalização que poderia pautar-se por uma discriminação positiva dos mais pobres), é a redução de recursos para esses programas, com cobertura inadequada dos grupos alvos, pela quantidade insignificante de recursos face à magnitude das necessidades. De fato o que tem ocorrido não é uma seletividade criteriosa, até porque não vem se investindo no desenvolvimento de metodologias adequadas para isso, mas a redução de coberturas e de benefícios, confundindo focalização com redução de recursos e não levando em conta que a redução da pobreza requer programas integrados, estáveis, concentrados e dotados de recursos suficientes para atender adequadamente a situações e populações alvos da focalização.

A defesa da privatização, como um dos elementos da reforma dos programas sociais, tem servido para justificar a ausência do Estado em questões fundamentais, com tentativa de transferência de responsabilidades, via parcerias, sem êxitos avaliados, conduzindo ao sucateamento e ao desmonte dos programas sociais, com desvalorização e estigmatização do

trabalhador do setor público, ignorando que programas focalizados e descentralizados demandam instituições estáveis e eficazes, com grande capacidade operativa e dotadas de infraestrutura material e pessoal técnico capacitado e adequado aos objetivos dos programas. Em suma, a idéia da privatização tem servido para justificar o Estado mínimo para as questões sociais, com opção por políticas sociais residuais e programas meramente compensatórios.

O princípio da descentralização, como possibilidade de contato direto e permanente para melhor atender às necessidades e condições específicas de cada localidade, permitindo chegar os serviços às pessoas mais necessitadas e o controle social sobre esses serviços, tem revelado que o município nem sempre constitui a expressão real de um poder local. As deficiências da administração municipal e a fragilidade da organização popular, incapazes de estabelecer uma relação autônoma e positiva com as administrações municipais, têm evidenciado os reais limites que marcam os processos de descentralização de políticas e programas sociais, além do que as pressões e as práticas clientelistas parecem ser mais fortes a nível local e regional.

CONCLUSÕES

A reflexão aqui desenvolvida ressalta a identificação de especificidades no desenvolvimento da política social nas formações econômico-sociais capitalistas. Essas especificidades decorrem de determinações estruturais e de processos econômicos e políticos que marcam as conjunturas.

No caso brasileiro, a história revela o desenvolvimento de um sistema produtivo estimulador de concentração de renda e socialmente excludente; urna configuração política marcada pelo autoritarismo e a existência de uma sociedade civil heterogênea, na sua composição, e débil, na sua organização. A resultante desse quadro é a configuração de um padrão econômico excludente e concentrador e uma sociedade incapaz de fazer valer seus direitos, o que tem favorecido uma história de subordinação das políticas sociais à política econômica, com a transformação dos programas de bem-estar social em instrumentos do processo de incorporação, sob controle político, das classes populares ao Estado.

A ótica do privilégio e do favor, que tem orientado as ações estatais no campo social, vem privilegiado categorias ocupacionais particulares, consideradas estratégicas e com maior poder de pressão, verificando-se o desenvolvimento gradual de benefícios isolados, sob pressão de alguns segmentos, conduzindo à institucionalização de privilégios e a legitimação e reprodução da desigualdade social. Nesse sentido, a política social tem

assumido papel relevante na instauração e consolidação da industrialização, no Brasil (SANTOS, 1997; ABRANCHES, 1982).

Em decorrência dessas marcas, o padrão do Sistema Brasileiro de Proteção Social se configura pelo desenvolvimento de um núcleo assistencial denso, porém descontínuo, eventual e fragmentado, sobreposto e paralelo a um núcleo securitário, direcionado a grupos específicos, cuja marca fundamental é seu caráter eminentemente residual. Tem por base de sustentação um modelo econômico concentrador de renda e estruturador de uma perversa estrutura de emprego, baixos salários, demonstrando pouca preocupação com o atendimento das necessidades básicas da população.

Tendo por referência a Constituição Federal de 1988, esse padrão seletivo parecia mover-se rumo a políticas de massa, com cobertura relativamente ampla, apontando para tendências universalizantes, embora tímidas. Todavia, não chega a se concretizar face aos fortes limites da crise fiscal do Estado, agravada a partir dos anos 80, e, nos anos 90, a opção clara do Governo brasileiro pelo projeto neoliberal, de políticas liberalizantes, com retorno ao reino do mercado e opção por políticas de redução de gastos sociais e de eliminação de direitos. Nessa conjuntura, é evidenciada a crise do padrão intervencionista adotado pelo Estado brasileiro a partir dos anos 30 e aprofundado no contexto da Ditadura Militar, a partir de 1964.

Tornando-se, especificamente, o cenário brasileiro dos anos 90, o que se constata é um fenômeno de expansão da exclusão econômica e social, quando, ao lado da pobreza estrutural ou pobreza absoluta de carências das condições básicas para a sobrevivência, são aprofundadas, cada vez mais, as desigualdades sociais constituídas novas formas de pobreza, expressas pelo que a literatura vem denominando de nova pobreza. Tem-se a constituição de uma sociedade dual da economia globalizada, que divide a população em dois segmentos: empregáveis e não empregáveis, expandindo o cenário do empobrecimento e da exclusão.

O dado estrutural explicativo dessa realidade é a inserção do Brasil no processo de globalização, demandado pela nova ordem do capital, como exigência da Terceira Revolução Tecnológica. Outrossim, a inserção do Brasil nesse novo contexto da economia internacional se expressa, mais explicitamente, pelo esforço de ajuste estrutural assumido pelo Estado brasileiro, a partir dos anos 90, cujo mecanismo fundamental é o Plano Real.

Os esforços do ajuste estrutural brasileiro segue o receituário defendido pelo FMI e Banco Mundial, expresso no que ficou conhecido como Consenso de Washington, modelo preconizado para permitir a inserção dos países devedores da América Latina na economia mundial, cuja estratégia se fundamenta na liberalização e na desregulamentação da economia, na busca

de um padrão de competitividade definido pelos novos padrões do capitalismo internacional.

O esforço brasileiro de ajuste estrutural se orienta pela opção exclusiva de integração competitiva, tendo por base um programa de estabilização da economia, com efeito a curto prazo, associado a uma política de abertura comercial e de profundas reformas do Estado, numa perspectiva de médio e longo prazo.

Na prática, o esforço brasileiro de inserção na economia internacional vem se fazendo de forma passiva, subordinada e seletiva, com privilegiamento de áreas e setores e descaso total de outras áreas e setores da economia brasileira (BACELAR apud CARVALHO, 1997), com tendências inevitáveis de ampliação e aprofundamento das desigualdades econômicas e sociais que têm marcado, profundamente, o desenvolvimento brasileiro.

Nessa conjuntura, a questão social, no Brasil dos anos 90, se amplia e se aprofunda, gerando novas formas de exclusão em decorrência, principalmente, de dois fenômenos que marcam o mundo do trabalho na sociedade contemporânea: o aumento do desemprego estrutural associado à precarização do trabalho, quando o perfil do emprego está em mutação. O trabalho seguro, com carteira assinada e com proteção de riscos e contingências sociais, está cedendo lugar a ocupações tercerizadas, autônomas, temporárias, instáveis e de baixa remuneração. Vive-se a flexibilização das relações de trabalho que têm significado, sobretudo, o desmonte dos direitos sociais e trabalhistas consagrados na Constituição Federal de 1998, a qual passa a ser interpretada como instrumento inviabilizador da inserção do Brasil na economia internacional.

Para responder aos requisitos da inserção do Brasil na economia competitiva da era da globalização, o Estado brasileiro vem passando por profundas transformações, assumindo novas configurações que implicam em mudanças de seu perfil e de seu formato, cujo papel fundamental é de ajustador da economia nacional à economia internacional, tendo em vista a modernidade da nova ordem.

A inserção do Brasil no mercado internacional, buscando a competitividade, passa a se constituir no objetivo principal, senão exclusivo, do Estado brasileiro nos anos 90 e adentrando o século XXI. Isso significa privilegiamento das áreas e setores econômicos considerados dinâmicos para a competitividade no mercado externo. Esse processo vem ocorrendo numa verdadeira submissão aos interesses dos atores globais, com clara secundarização da integração interna, sobretudo das áreas e setores da economia considerados não competitivos. Isso significa evidente descaso em relação à integração da população brasileira ao processo de ajuste econômico,

tendo-se, por conseguinte, um Estado submetido e colonizado pelo mercado em detrimento da lógica da cidadania (CARVALHO, 1997).

Em nome da redução do custo Brasil, requisito indispensável para a inserção na competitividade internacional, são sacrificadas conquistas sociais já obtidas, transformando direitos sociais e trabalhistas em obstáculo ao ajuste à globalização da economia. O Estado brasileiro, em nome da modernidade, se caracteriza por sua baixa responsabilidade social, ausente das questões sociais e transferidor de suas responsabilidades para a sociedade, camuflada no que vem sendo denominado de parceria. Em última análise, o que se vem assistindo é um verdadeiro desmonte do Sistema Brasileiro de Proteção Social que parecia apontar, a partir dos anos 80, em direção à universalização dos direitos sociais básicos, evidenciando retrocessos nas ofertas de serviços, mesmo nas áreas sociais básicas.

A política que o Estado brasileiro vem assumindo, no campo social nos anos 90 e início do novo século, é a da não política, da ausência, da omissão, do desmonte e da secundarização do social, havendo lugar apenas para a exclusividade de manutenção do Plano Real, principal mecanismo do ajuste econômico brasileiro, a curto prazo, mesmo que de modo artificial, com repercussões imprevisíveis a médio prazo.

Na realidade, vive-se um momento de profunda contradição. De um lado, tem-se o avanço no plano político-institucional, culminando com o estabelecimento da Seguridade Social e dos princípios de descentralização e de participação, que deveriam significar alargamento de direitos. De outro lado, tem-se, no plano da intervenção estatal no social, uma orientação restrita, paralizante de programas e serviços sociais associada ao desmonte de direitos sociais conquistados.

Summary: It is presented in this paper a reflection on the standard of the Social Protection System and the reform of the social policies in Brazil. This subject is placed in the Latin-American context as well as in the context of development of the Welfare State in the countries of developed capitalism. The standard of the Social Protection System, in Brazil, is not seen in the descriptive perspective, that points out just it's general traces or characteristics, but this paper tries to apply a comprehensive approach about the Brazilian Social Protection System developed by some authors. The reform of the social programs in Brazil, is placed in the context of neoliberalism, presenting update characteristics and tendencies.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique. The politics of Social Welfare development in Latin America. In: CONGRESSO MUNDIAL DA ASSOCIAÇÃO INTERNACIONAL DE CIENCIA POLÍTICA, 12., Rio de Janeiro, 1982.

BID/PNUD. Reforma social y pobreza: hacia una agenda integrada de desarrollo. New York; ONU, 1993.

Conjuntura e assistência social: elementos para uma política de avaliação no Estado. Conferência estadual de assistência social, 2., 1997. São Luís. (Mimeo.).

COMISSION ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Transformación productiva com equidad. Santiago: Naciones Unidas, 1990.

DRAIBE, Sônia Miriam. As Políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In: IPEA/IPLAN. Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas. Brasília, 1990.

_____. Brasil: o sistema de proteção social e suas transformações recentes. Santiago: Nações Unidas, 1993.

_____. O Sistema de proteção social no Brasil. Campinas: NEPP/UNICAMP, 1991.

_____. et al. Políticas sociales y programas de combate a la pobreza en Brasil. In: REDE DE CENTROS DE INVESTIGAT1ON ECONOMICA APLICADA. Estratégias para combater la pobreza en américa Latina: programas, instituciones y recursos. Santiago: Banco Mundial de Desarrollo, p. 97-162, 1995.

_____. América Latina: o sistema de proteção social na década da crise e das reformas. Campinas: NEPP/UNICAMP (Projeto Regional de Reformas de Política Pública CEPAL/Governo dos Países Baixos/Nações Unidas), 1995.

ESCOREL, Sarah. Elemento para análise da configuração do padrão brasileiro de proteção social: o Brasil tem um Welfare State?. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz/ENSPJ993.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. O Futuro do Welfare State na ordem mundial. Lua Nova, n. 35, p. 73-111, 1995.

FERNANDES, Florestan. Problemas de conceituação das classes sociais na América Latina. In: ZENTENO, Raúl Benítez. As Classes sociais na América Latina. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

KING, Desmond S. O Estado e as estruturas sociais de bem-estar em democracias avançadas. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 22, p. 55-76, out. 1988.

NACIONES UNIDAD/COMISSIÓN ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA Y CARIBE. *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidade y medio ambiente*. Santiago: Naciones Unidas/CEPAL, 1990.

_____. *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*. Santiago: Naciones Unidas/CEPAL, 1992.

PNUD/DR.ALC. *Estabilización y desarrollo actual: dos rutas para la exclusión social?* Brasília: PNUD, 1995.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça: política social na ordem brasileira*. 2. ed. Rio de Janeiro, 1987

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. *Renda mínima e reestruturação produtiva*. São Paulo: Cortez, 1997.

TEIXEIRA, S. M. F. *American state and social policies: constraints and trends in citizenship and state building*. [s.1], 1991. (Mimeo.).

UNICEF. *Adjustment with a human face*. New York, 1987.

VIANNA, Maria Lúcia T. Wemeck; SILVA, Beatriz Azeredo da. *Interpretação e avaliação da política social no Brasil: uma bibliografia comentada*. In: MPAS/CEPAL. *A Economia e a política em tempo de crise*, v. 3, Brasília, 1989.

WORLD BANK. *Implementing the World Bank strategy to reduce poverty, programs and challenges*. Washington: World Bank, 1993.

_____. *World development report 1990: poverty development indicators*. New York: Oxford University Press, 1990.