

## **Centralização e exclusão social: duplo entrave à Política de Assistência Social<sup>1</sup>**

POTYARA AMAZONEIDA PEREIRA PEREIRA<sup>2</sup>

Tomando como referência os conceitos de descentralização político-administrativa (por oposição à centralização) e inclusão social (por oposição à exclusão), farei uma breve análise do significado e do alcance histórico-social desses dois conceitos, para, depois, inseri-los na discussão sobre os impasses atuais da política de assistência social na realidade brasileira.

### **1 - Descentralização**

A recente retomada<sup>3</sup> do debate em torno da descentralização no Brasil não surgiu por acaso e nem desvinculada de determinações histórico-estruturais. Ela nasce estimulada por uma onda de descontentamentos com pelo menos três questões: a) a estrutura centralizada e piramidal, que marcou duas décadas de governo autoritário; b) o aprofundamento da crise econômica, especialmente a deslanchada nos anos 80 (a chamada "década perdida"), caracterizada por elevada taxa de inflação, recessões, crise

<sup>1</sup> Versão revista e ampliada da Conferência proferida na abertura da II Conferência de Assistência Social do Distrito Federal, no dia 23 de outubro de 1997.

<sup>2</sup> Professora aposentada do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília. Pesquisadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política Social (NEPPOS), do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares (CEAM) da Universidade de Brasília. Graduada em Serviço Social e Direito, mestre e doutora em Sociologia, com pós-doutorado em política social pela Universidade de Manchester/UK.

<sup>3</sup> Segundo Aureliano (1997,p.54), a história do Brasil pode ser descrita como uma sucessão de momentos que alternam centralização e descentralização. "À centralização do Primeiro Reinado sucedeu a descentralização da Regência. A descentralização da Regência sucedeu a centralização do Segundo Reinado. A Primeira República foi descentralizadora. A Revolução de 30 foi centralizadora. A redemocratização de 46 teve uma tendência descentralizadora e o regime autoritário de 64 foi centralizador".

orçamentária, aumento da dívida interna, retração da intervenção do Estado e perda de credibilidade dos planos de estabilização (Salama & Valier, 1997); etc) o aumento das desigualdades sociais, que alargou consideravelmente o fosso entre ricos e pobres.

Contra esse estado de coisas, duas principais soluções político-institucionais passaram a ser recorrentemente apontadas (Castro, 1991): a) da sociedade no processo decisório, visando a transparência, a permeabilidade, a participação e a democratização das decisões e ações governamentais; b) a descentralização política, financeira e administrativa, como forma de desburocratizar o poder central e tornar mais fácil, ágil e eficiente o atendimento de demandas e necessidades sociais. Isso, sem falar do desejo constantemente explicitado de construção, no país, de um espaço público, no qual, além do Estado, a sociedade comparece, ganhando força política, representatividade e poder de controle sobre a sua própria reprodução e sobre os atos e decisões do governo e do mercado.

Como sabemos, a Constituição Federal de 1988 incorporou, de certo modo, esses ideais democráticos. Além disso, restituiu e ampliou o poder da esfera legislativa; previu mecanismos de democracia direta (plebiscito, referendo e iniciativa popular), ao lado dos tradicionais esquemas de democracia representativa (eleição, voto, delegação de poder, etc.) e restabeleceu o federalismo, dando especial apoio ao Município. Este, pela primeira vez tornou-se um ente autônomo da Federação (art.18).

Descentralização, associada à participação, passou a ser, portanto, um refrão constantemente invocado nos pleitos por mudanças do sistema político nacional, a exemplo do que já vinha acontecendo, internacionalmente, no bojo das discussões sobre a chamada crise do "welfare state". Mas, justamente por aglutinar diferentes vertentes ideológicas, a descentralização passou a ter diferentes significados, que convém explicitar.

Para os neoliberais e neoconservadores ou a "nova direita" como alguns autores preferem chamar (Pierson, 1991; Doyal & Gough, 1991; Roche, 1992), a descentralização está mais relacionada com a desregulamentação da economia, para torná-la mais competitiva, com a privatização de agências e serviços públicos, embora sem abdicar do financiamento do Estado. Descentralizar é

sinônimo de seletividade ou de focalização, não dos destinatários - para melhor atendê-los -, mas dos gastos públicos, especialmente na área social - para melhor capitalizar recursos. É também sinônimo de transferência de responsabilidades *governamentais para o setor privado* (mercantil ou não-mercantil), em nome da eficiência administrativa e da "moralização" da administração pública, tida como contaminada pelo paternalismo, burocratismo, clientelismo e corrupção. Trata-se, portanto, de uma descentralização residual, para usar a expressão de Mishra (1990), *na qual o Estado abdica de seu papel de provedor social e de regulador dos automatismos do mercado e dos impulsos voluntaristas da caridade privada, desenvolvidos sob as mais diferentes formas, motivações e interesses.*

Em contraposição, para as vertentes denominadas progressistas, geralmente identificadas com as esquerdas, descentralização tem outra conotação. Correlaciona-se com a democratização da administração pública e com as relações entre Estado e sociedade, com vista à socialização da política e ao desenvolvimento de modelos econômicos menos concentradores e excludentes e, por conseguinte, socialmente mais justos. Tem afinidade, também, com a maior divisão do poder decisório entre os entes federados (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) e entre instâncias governamentais e não-governamentais. Para tanto, estas vertentes exigem como pré-requisito da descentralização: mudanças sensíveis na estrutura do Estado (fiscais, econômicas, financeiras); criação de canais institucionais para a participação popular nas decisões; gestão integrada das políticas públicas e comando único em cada esfera de governo, o que incumbe ao Estado imprescindível participação e regulação. Trata-se, portanto, de acordo com Mishra (1990), de uma descentralização institucional em que o Estado, na sua relação com a sociedade, não abre mão de suas funções provedoras e reguladoras e nem transfere para o setor privado responsabilidades e competências que não lhe cabem.

Esse é o sentido da descentralização que venho defendendo, por ser o único que, efetivamente, permite: a) a construção de novas práticas participativas; b) a combinação de mecanismos de democracia representativa (mediante partidos, sindicatos, etc.) com mecanismos de democracia participativa (mediante conselhos,

comissões, etc), essencial à construção do espaço público almejado (Santos, 1995).

Isso se contrapõe à idéia de Estado mínimo e de ausência de planejamento central, pois, para ser pertinente, é indispensável que a descentralização seja planejada e concertada em âmbito nacional. Como diz Aureliano (1995, p.7), "a descentralização exige que a União - o centro do sistema - seja financeira, administrativa e institucionalmente forte". E aí reside o "paradoxo da descentralização", pois, para que ela ocorra, faz-se necessário "governo central e habilidades técnicas e políticas sofisticadas". Isso porque, "só a União pode traçar uma estratégia nacional de combate à pobreza e de redistribuição de renda; só ela pode coordenar esforços de estados e municípios; só ela pode estabelecer programas integrados e articular espacialmente as intervenções na área da saúde, educação, assistência e habitação. Além disso, no âmbito da relação entre Estado e sociedade, só o Estado pode garantir, ao mesmo tempo, liberdades individuais e proteção social como direito de cidadania. Daí porque a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) dá primazia à responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo (inciso II, do art.5.) pois, embora o mercado e os setores voluntário e informal<sup>4</sup> de solidariedade sejam fontes tradicionais de satisfação de necessidades, estão sujeitos a oscilações e incertezas e não garantem direitos.

Fica evidente, pois, que a descentralização em si mesma, ou usada como arma contra o Estado, será altamente limitada e estará sujeita a manipulações e controles dos mais fortes sobre os mais fracos, implicando mais riscos do que oportunidades (Pereira, 1996). É por isso que Doyal & Gough (1991) consideram que os pleitos por descentralização devem *acatar uma certa centralização*; ou seja, tais pleitos devem prever a combinação do planejamento central, realizado pelo Estado, e da participação democrática, exercitada pela sociedade. Só assim, afirmam, poder-se-á contribuir

<sup>4</sup> No âmbito do chamado *pluralismo de bem-estar* que ganhou, nos países capitalistas centrais, relevância no debate sobre política social desde o final dos anos 70, entende-se como *setor informal* a assistência social provida por familiares, amigos e vizinhos. Este setor difere do *voluntário* por apoiar-se em acordos informais primários, prestados em nome da amizade e do companheirismo, firmados no dia-a-dia. Segundo Johnson (1990), os pluralistas de bem-estar estão ansiosos por reforçar o sistema informal, vinculando-o ao setor voluntário (mais organizado) e ao setor público.

para o desenvolvimento de políticas sociais guiadas por uma racionalidade coletiva, que sobreponham as necessidades sociais à rentabilidade econômica e, por conseqüência, tenham em vista a inclusão social como um passo importante para a universalização dos direitos.

## **2 - Inclusão social**

A inclusão social, recentemente identificada como uma importante função da política de assistência social no seu esforço de contribuir para a universalização ou a extensão da cidadania, só pode ser entendida a partir da discussão e da compreensão do caráter e da dimensão atual do seu oposto: a exclusão social.

Efetivamente, as crescentes ondas de exclusão social que *atingem*, desde meados dos *anos 70*, *significativas* parcelas da população do planeta, vêm exigindo mudanças radicais no debate e na agenda mundial de prioridades políticas. Isso porque, a exclusão social é um fenômeno que, apesar de variar nos diferentes contextos em que ocorre, assume dimensões e amplitudes globais. Prova disso, são as formas óbvias de sua presença em cidades "vitrines" do chamado Primeiro Mundo, caracterizadas pelo aumento das "under-classes" (subclasses), como são pejorativamente chamadas; dos "homeless" (desabrigados); da legião de mulheres chefes de família subempregadas e sem a devida proteção social; dos jovens "inempregáveis", no dizer de Schaff (1987), que não conseguem sequer ingressar no mercado de trabalho; de crianças e idosos desamparados; de um exército de mão-de-obra submetido à casualização do trabalho (em tempo parcial, temporário, a domicílio, por conta própria, etc.) e dos chamados trabalhadores "redundantes", que não têm mais nenhuma utilidade no mercado de trabalho e, por isso, são dele afastados de forma definitiva (Dal Rosso,1997).

Tais problemas, associados às formas tradicionais de pobreza urbana e rural que ainda persistem, têm agravado, na opinião de vários observadores, tensões e comportamentos disruptivos como a violência e o uso indevido de drogas. Além disso, têm gerado o medo do futuro, a falta de perspectivas entre os jovens, a fragmentação de solidariedades e o individualismo, abrindo flancos

para o revigoramento de ideologias racistas, comportamentos xenófobos e outras formas de extremismos e fundamentalismos.

O irônico dessa tendência é que ela está ocorrendo num mundo que ficou mais próspero. A riqueza das nações multiplicou-se nos últimos 50 anos e o Produto Interno Bruto (PIB) global cresceu consideravelmente (em mais de sete vezes). Só que os 20% mais ricos, detentores em 1960, de 30% da renda global, detém, hoje, cerca de 80% da riqueza do comércio mundial, dos empréstimos de poupança interna e dos investimentos (Relatórios de Desenvolvimento Humano -IDH, 1994 -1998). Está havendo, como mostram os dados, um agravamento inquietante da disparidade entre incluídos e excluídos sociais no mundo todo, apesar da prosperidade econômica e do avanço científico e tecnológico.

Por exclusão social entende-se, portanto, um fenômeno moderno, ou melhor, pós-moderno, que no bojo do processo de globalização da economia e da desregulação do trabalho, da produção e da proteção social, vem impondo um novo tipo de clivagem entre nações e entre indivíduos e grupos dentro de uma mesma nação. Esta clivagem não aponta tão somente para a tradicional divisão entre ricos e pobres ou entre os que *têm* e os que *não têm* bens e riquezas, mas indica principalmente a separação entre os que estão *dentro* e os que estão *fora* do circuito das possibilidades de acesso e usufruto de bens, serviços e direitos que constituem patrimônio de todos. Ou seja, trata-se, de uma divisão entre os que estão, sob todos os aspectos (econômicos, sociais, políticos e culturais), confortavelmente instalados no seio da próspera e moderna sociedade deste final de século e os que estão à margem dela.

Exclusão social constitui, assim, um fenômeno multidimensional que não se restringe à insuficiência ou ausência de renda, mas expressa a combinação de várias desvantagens que impedem o excluído de pertencer à sociedade e de nela ser reconhecido como sujeito de direitos (Telles,1992) ou, como diz Hannah Arent (apud Telles, *id.ib.*), como um sujeito provido "do direito de ter direitos".

Em assim sendo, a exclusão social afigura-se como o fenômeno social mais cruel e inaceitável de nossos dias, não só porque discrimina, humilha e segrega, de forma radical, indivíduos e grupos, mas porque polariza a sociedade em dois mundos

desconectados (um, institucional e, outro, marginal), o que constitui uma séria ameaça à democracia e ao aprofundamento e à universalização da cidadania.

Diante desse quadro assustador, a função de inclusão social que está a cargo das políticas públicas e, em particular, da assistência é uma tarefa desafiadora e urgente, mas importante e impostergável, não obstante, baseada em Castel (1998), não se acreditar que essa função garanta por si só o pertencimento social dos excluídos.

Por outro lado, a inclusão significaria um primeiro passo no processo de resgate social dos excluídos que, para ter eficácia, requer novos adentramentos. A inclusão por si mesma, ou seja, o acesso do indivíduo a bens e serviços que lhes são negados, não garantem a continuidade desse acesso e nem a otimização de seu usufruto. Como a inclusão não livra o recém incluído de vulnerabilidades que o acompanham, é preciso que ele seja ainda apoiado no umbral da inclusão, para ter possibilidades de ser inserido no circuito das institucionalidades e de poder conquistar ou recuperar a sua condição de sujeito numa sociedade que, embora permaneça desigual, deixará de ser dual. Isto é, deixará de ser uma sociedade em que uma parte rejeita, descarta, elimina e até extermina fisicamente quem ficou à margem dela e que considera inútil ou perigoso. Que o digam os extermínios de crianças, mendigos, favelados, dentre outros no Brasil.

É por isso que se aponta para uma outra função da assistência social, além da inclusão: a de manutenção inclusão como condição para o pertencimento social. Para tanto, a assistência terá de contar com a coparticipação das demais políticas públicas, inclusive a do trabalho digno, para que o pertencimento do sujeito se faça possível em todas as esferas da atividade humano-social.

Portanto, incluir e manter incluído é uma tarefa da política de assistência social no seu intento, não de resolver a desigualdade social, mas de dar condições básicas aos indivíduos marginalizados para que eles adentrem no circuito das institucionalidades, permaneçam nele como sujeitos ativos e participem da composição de forças políticas do sistema que os engendra e quer mantê-los apartados e conformados.

### **3 - Descentralização e inclusão social na realidade brasileira**

E fato empírico que o processo de descentralização, sob o ângulo progressista, ainda não ocorreu no país. O que se tem presenciado, desde a última década, é muito mais um processo de desconcentração administrativa (transferência de encargos, responsabilidades e competências funcionais) do que de redistribuição do poder decisório. A descentralização pretendida não se caracterizou como um processo ativo, planejado e concertado entre as três esferas do governo - União, Estados e Municípios - e entre Estado e sociedade. Em vista disso, tal processo tornou-se puramente reativo diante de um contexto de crise da economia e do Estado e das demandas por redemocratização (Aureliano,1997).

Dentre as políticas sociais, a única em que houve uma intenção deliberada e ativa de descentralização foi a saúde. "Nos anos 80, uma forte coalizão de governadores, prefeitos e elites profissionais conseguiu levar adiante uma reforma no setor. Essa reforma redistribuiu funções e competências entre os níveis de governo, com uma deliberação bastante clara: a municipalização dos serviços" (Aureliano,1996, p. 58). No entanto, hoje em dia, o setor tem enfrentado problemas de financiamento e administrativos, bem como choques vigorosos de interesses entre as esferas do governo e do setor privado prestador de serviços, descambando para o que vem sendo chamado de "descentralização caótica" (Almeida,1996; Aureliano,1997). "Esta progride ao sabor da capacidade da demanda da clientela; da disponibilidade de recursos e do engajamento político dos executivos estaduais e municipais; e do ainda complicado jogo de alianças e oposições entre governadores e prefeitos eleitos em um sistema pluripartidário" (Almeida, 1996, pp.22/3).

Para agravar este quadro de dificuldades nota-se uma tendência de dualização do atendimento no âmbito da saúde (os que podem pagar e são melhor atendidos pela iniciativa privada e os que não podem, recebem um atendimento público precário), o qual, por reger-se pelo princípio da universalização, deveria constituir-se em espaço público igualitário de atenção social. Essa tendência em nada contribui para a equidade (tão defendida pelo

setor) e para o avanço do controle democrático.

Se isso ocorre na saúde - um setor mais prestigiado, organizado e com maior poder de pressão - imagine-se os problemas enfrentados pela assistência social. De todas as políticas sociais, a assistência foi a que menos avançou em matéria de descentralização progressista, controle democrático e inclusão social. E isso não só porque faltou uma política de reforma nessa área e "uma elite profissional capaz de nuclear e dar rumo a uma coalizão mundancista", como entende Almeida (1996, p. 26), mas, principalmente, porque ela, tal como colocada na Constituição de 1988, rompe com o modelo assistencialista largamente utilizado como instrumento de barganha populista ou recurso de patronagem política. Ou melhor, porque ela foi a única política social que, na Constituição, encarnou um projeto revolucionário (para os padrões brasileiros de proteção social) de transformar em direito o que era tido como favor e prebenda e de reconhecer os "desamparados" como sujeitos de direito, tal como está posto no art.6<sup>9</sup>. da Carta Magna.

Assim, apesar de inegáveis avanços institucionais no campo da assistência social<sup>5</sup>, pouco se concretizou em matéria de distribuição do poder, de controle democrático, de extensão da cidadania e de inclusão social.

O governo federal continua tendo significativo poder para celebrar convênios, carimbar recursos, criar programas paralelos de atenção à pobreza e alterar unilateralmente dispositivos da LOAS por meio de Medidas Provisórias (MPs). Aliás, a LOAS demorou cinco anos para ser sancionada, apesar das constantes gestões e mobilizações de segmentos da sociedade civil organizada e do Estado para que a sanção presidencial ocorresse com presteza. Na verdade, para esta lei ser sancionada, o executivo federal foi ameaçado pelo Ministério Público com uma ação direta de inconstitucionalidade por omissão, o que revela a histórica resistência do governo central em reconhecê-la e aprová-la, mesmo com as restrições que lhe foram previamente impostas.

<sup>6</sup> Hoje temos um Conselho Nacional de Assistência Social - em substituição ao antigo Conselho Nacional de Serviço Social, de triste memória -; Conselhos Estaduais em todos os 26 Estados e no Distrito Federal; e cerca de 2.600 Conselhos Municipais, como instâncias deliberativas e paritárias, representativas do Estado e da sociedade.

Com efeito, para se transformar em direito - não apenas declarado na Constituição Federal mas garantido em lei específica a assistência social teve que pagar um preço muito alto, extensivo ao seu público-alvo. De saída, o critério de elegibilidade nela contido inovou em matéria de retrocesso político. Nunca, no Brasil, uma linha de pobreza foi tão achatada (1 /4 do salário mínimo como renda per capita familiar), a ponto de ficarem acima dessa linha cidadãos em situação de pobreza crítica. Não foi à toa que a Revista Veja, ao veicular este fato, estampou, de forma irônica, como título de sua matéria, "Procura-se um miserável" no Brasil (Veja, 1992). Além disso, com a lei, várias provisões sociais mais generosas foram eliminadas (como a renda mensal vitalícia para idosos e inválidos) ou suspensas (como os auxílios natalidade e funeral), antes transferidos pela previdência social.

Assim, benefícios e serviços que, antes da lei, guiavam-se por um corte de pobreza mais elevado e, por isso, eram mais abrangentes em termos de cobertura, tornaram-se cada vez mais seletivos e focalizados à medida em que se tornava evidente que eles, além de não-contributivos, se transformariam em direito do cidadão e dever do Estado.

Para reduzir ainda mais o já minguado espaço de atuação e de decisão da assistência social, o executivo federal tem baixado frequentes Medidas Provisórias alterando para pior a LOAS. A primeira delas, a MP 813, lançada no dia da posse do presidente da República Fernando Henrique Cardoso (01/01/95), extinguiu o Ministério ao qual a assistência estava vinculada (Ministério do Bem-Estar Social/MBES) de par com instituições-chave de assistência social (Legião Brasileira de Assistência/LBA e Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência/CBIA); criou um programa de atenção à pobreza ao arrepio da LOAS (Programa Comunidade Solidária) e alocou os demandantes da assistência social em vários órgãos do poder executivo (crianças e pessoas portadoras de deficiência no Ministério da Justiça; idosos e segmentos pobres, no Ministério da Previdência Social e outros no Programa Comunidade solidária, ligado à Casa Civil). Tudo isso foi feito não com o objetivo de reformar a assistência social, com base na LOAS, mas de reduzir gastos, aumentar a arrecadação e dar sustentação ao plano de estabilidade

econômica. Mais recentemente, duas outras MPs foram lançadas: a de N° 1.473-30, de 15 de abril de 1997, que altera para cada 04 anos o período de realização ordinária da Conferência Nacional de Assistência Social, em vez de a cada dois anos como manda a LOAS, e a de N° 1.473-34, de 08 de agosto de 1997, que altera a concepção de família para efeitos de concessão do benefício de prestação continuada de um salário mínimo para idosos e portadores de deficiência pobres. Nesta MP, o governo elenca, de modo restritivo, as pessoas que, vivendo sob o mesmo teto, farão parte do conjunto familiar.

Além disso, quase a maior parte das provisões sociais contidas na LOAS precisa ser regulamentada. Na falta dessa regulamentação, apenas o benefício de prestação continuada está sendo implementado e, mesmo assim, com forte controle seletivo sobre os destinatários, principalmente sobre os portadores de deficiência, por serem mais numerosos que os idosos com idade acima de 70 anos.

No rastro dessas limitações, até a Política Nacional de Assistência Social, que deveria nortear os planos e ações dos Estados e Municípios, ainda não foi aprovada; Indica que o centro do sistema ainda não tem uma política de assistência social, apesar de recomendação legal expressa, nesse sentido, datada de 07 de dezembro de 1993.

Acrescente-se a isso um fato que atesta a resistência do governo federal frente aos mecanismos de democracia participativa criados pela Constituição Federal e encampados pela LOAS, apontado por Degenszagn (1997): a recusa declarada do chefe do executivo federal em aceitar o caráter deliberativo do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), no que é acompanhado, digo eu, por vários governadores e prefeitos em relação aos seus respectivos Conselhos. O principal motivo dessa falta de aceitação é a recusa dos poderes executivos em submeter decisões políticas, administrativas e orçamentárias a uma instância em que eles não têm a maioria (porque os Conselhos são paritários) e, portanto, não têm a garantia de apoio majoritário aos seus projetos. Ademais, o governo federal acha incoerente o fato de ele ter sido eleito com um programa de trabalho, de acordo com as regras da democracia representativa, e ter, posteriormente, de submeter as suas decisões

a uma instância que se rege predominantemente pelas regras da democracia participativa.

Outras limitações, apontadas por Stein (1997), podem ser assim sintetizadas:

- inversão do planejamento nacional da assistência social: primeiro cuidou-se do orçamento, depois do plano e, por fim, da política, que ainda não foi aprovada;
- ausência de Conselhos em vários Municípios, onde sequer os planos de assistência social estão sendo discutidos. E, na grande maioria dos Conselhos implantados, as discussões sobre a Lei Orgânica da Assistência Social são incipientes;
- muitos Conselhos não são paritários, prevalecendo a representação governamental que fere frontalmente a lei;
- inexistência de relação e intercâmbio entre governos estaduais e municipais;
  
- dificuldade de compreensão, de parte de muitos governantes e políticos, da assistência social como política pública;
- Conselhos Estaduais e Municipais funcionando como meros mecanismos de captação de recursos, em especial da área federal, e não como instrumento efetivo da reforma do Estado;
- falta de relação entre Conselhos congêneres (da assistência social, da saúde, da criança e adolescência, etc);
- ausência de dados oficiais ou de pesquisas para subsidiar a elaboração de diagnósticos na área da assistência social;
- ausência de dados sobre a rede pública e privada de assistência social;
- precariedade de domínio do instrumental metodológico para a elaboração dos Planos Estaduais e Municipais;
- falta de conhecimentos específicos das leis e diretrizes orçamentárias e do próprio processo de elaboração e composição dos orçamentos;

- resistência de muitas prefeituras em transferir recursos financeiros municipais da área da assistência para os fundos de assistência social. Na verdade, muitos desses fundos foram criados apenas para captar recursos do governo federal.

#### 4 - Conclusão

Esse é o quadro não alentador do funcionamento da política de assistência social no Brasil, que exige medidas impares de efetivação da descentralização progressista, para que a assistência social como direito saia do plano formal e "irrigue os processos do cotidiano, as relações ao rés-do-chão" (Oliveira, apud Degenszajn, 1997) e **produza** impactos positivos e concertados junto aos excluídos sociais.

Afinal, não podemos esquecer que o Brasil, apesar de ter subido um degrau no "ranking" do índice de Desenvolvimento Humano da Organização das Nações Unidas (ONU), publicado em 1998, (ocupa hoje o 62º lugar numa lista de 174 países), continua exibindo desigualdades crescentes. Segundo o Relatório de 1998, em 1995 apenas 11,6% da renda nacional foram apropriados pelos 50% de brasileiros mais pobres, enquanto em 1960 esta mesma percentagem apropriou-se de 18% dessa renda. Isso revela que, no Brasil, os pobres ficaram mais pobres, enquanto os 10% mais ricos enriqueceram ainda mais, porque abocanharam, em 1995, 63% da renda nacional, contra 54%, em 1960.

Não obstante isso, o país vem se modernizando. Adapta-se com presteza à abertura comercial e à produção flexível, ditadas pelo ideário neoliberal. As empresas racionalizam suas atividades, informatizam-se, terceirizam serviços, pregam a qualidade total e realizam a reengenharia de seus processos produtivos e administrativos. Não há preocupação com o desemprego que estas iniciativas produzem.

Se se acrescentar a isso a tradicional impossibilidade de se estabelecer no Brasil acordos mínimos entre elite e povo sobre reformas orientadas para a satisfação de necessidades humanas, (Tavares, 1994), bem como a tendência neoliberal de esvaziar o Estado e dismantelar direitos sociais adquiridos, tem-se um quadro

dramático de exclusão social que põe de sobreaviso todos os que se preocupam, de fato, com o futuro do país.

## Bibliografia

- ALMEIDA, M. H. T. *"Federalismo e políticas sociais"*, in, *Descentralização e políticas sociais*. São Paulo: FUNDAP, 1996.
- AURELIANO, L. M. *"Federalismo e descentralização"*. In, *Discutindo a assistência social no Brasil*. Ciclo de Seminários. Brasília/DF: MPAS/Secretaria de Assistência Social, Julho/1997.
- CASTEL, R. *As metamorfoses da questão social: uma crônica dosalário*. Petrópolis/RJ: Vozes, 1998.
- CASTRO, M. H. G. *"Descentralização e política social no Brasil: as perspectivas dos anos 90"*. In, *Espaço e Debate* No.32. São Paulo, 1991.
- COUTINHO, C. N. *"Notas sobre cidadania e modernidade"*. In, *Revista Praia Vermelha*, Vol.1, No. 1. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1997.
- DAL ROSSO, S. *A jornada de trabalho na sociedade: o castigo de Prometeu*. São Paulo: LTr, 1996.
- DESENZAJN, R. R. *A construção da esfera pública no âmbito da política de assistência social*. São Paulo: PUC. Tese de doutorado, 1997.
- DOYAL, Len & GOUGH, Ian. *A theory of human need*. London: MacMillan, 1991.
- HARNECKER, M. *La izquierda en el umbral del siglo XXI: haciendo posible lo imposible*. Versión preliminar. Habana: MEPLA, 1998.
- JOHNSON, N. *El Estado de Bienestar en transición: la teoría y la práctica del pluralismo de bienestar*, Madrid: Ministério de Trabajo e Seguridad Social, 1990.
- LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL - LOAS (Lei No. 8742, de 07 de dezembro de 1993).
- MISHRA, R. *The welfare state in capitalist society: policies of retrenchment and maintenance in Europe, North America and Austrália*. London: Harvester/Wheatsheaf, 1990.
- PIERSON, C. *Beyond the welfare state?* Cambridge: Polity Press, 1991.
- PEREIRA, P. A. P. *"Reordenamento institucional e descentralização político-administrativa na Constituição Federal de 1988: oportunidades e riscos"*. In, *A assistência social na perspectiva dos direitos: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil*. Brasília/DF: Thesaurus, 1996.

- PNUD. *Relatórios de desenvolvimento Humano- RDH*. Lisboa, (1994 a 1998).
- REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. *Constituição Federal de 1988*.
- ROCHE, M. *Rethinking citizenship: welfare, ideology and change in modern society*. Cambridge: Polity Press, 1992.
- SALAMA, P. & VALIER, J. *Pobrezas e desigualdades no 3o. mundo*, São Paulo: Nobel, 1997.
- SCHAFF, Adam. "Rumo ao século XXI". In, *Revista Veja*. 23 de dezembro de 1987.
- STEIN, R. H. *A descentralização como instrumento de ação política: o caso da assistência social*. Brasília/DF. UnB. Dissertação de mestrado, 1997.
- TAVARES, M. C. "*Conflito distributivo e capitalismo selvagem*". Folha de São Paulo. São Paulo, 16/01/94.
- TELLES, V. S. *A cidadania inexistente: incivilidade e pobreza*. São Paulo: USP. Tese de doutorado, 1992.
- XIBERRAS, M. *Les théories de l'exclusion: pour une construction de l'imaginaire de la déviance*. Paris: Méridiens Klincksieck, 1993.