
A recomposição do campo assistencial: natureza do direito, descentralização e colaboração vigiada

IVANETE BOSCHETTI^{*}

JUCILEIDE FERREIRA DO NASCIMENTO^{**}

SANDRA OLIVEIRA TEIXEIRA^{***}

TATYANE DE CAMARGO ARANHA^{***}

ADRIANE TOMAZELLI DIAS^{****}

Introdução

A análise que se apresenta resulta de pesquisa iniciada em 1999, com recursos do CNPq, cujo término está previsto para fevereiro de 2003, a qual se inscreve-se como continuidade do trabalho desenvolvido para a tese de doutorado, *La Sécurité Sociale au Brésil après la Constitution de 1988: entre l'assurance et l'assistance*, orientada pelo professor Robert Castel e defendida em janeiro de 1998 na École des Hautes Etudes en Sciences Sociales (EHESS), de Paris.

O ponto de partida é o processo de construção da seguridade social instituída pela Constituição de 1988, enfocando, sobretudo, como se deu a inclusão da assistência social nesse sistema e revelando de que modo sua organização aponta para uma redefinição da proteção dos riscos sociais entre a previdência e a assistência social. A análise foi construída com base nas orientações legais

* Assistente social, professora adjunta do Departamento de Serviço Social da UnB, mestre em Política Social pela UnB, doutora em Sociologia pela EHESS de Paris, pesquisadora do CNPq.

** Assistente social, bolsista de apoio técnico do CNPq.

*** Graduandas em Serviço Social na UnB, bolsistas de iniciação científica do CNPq.

**** Assistente Social, integrante do Grupo de Estudos e Pesquisas em Seguridade Social e Trabalho (GESST).

contidas na atual Constituição e nas leis de regulamentação das três políticas que compõem a seguridade social (saúde, previdência e assistência), tendo avançado até a aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), em dezembro de 1993.

A pesquisa, iniciada em 1999 e ainda em desenvolvimento, deu continuidade ao trabalho anterior, redirecionando a análise para a efetiva aplicação das legislações, com intuito de verificar se as orientações legais vêm sendo colocadas em prática, principalmente no campo da assistência social, cuja lei orgânica enfrentou muitas dificuldades para ser elaborada e aprovada, tendo sido a última das políticas da seguridade social a ser regulamentada. Não se trata, simplesmente, de verificar se as leis foram implementadas, mas de procurar descobrir os elementos facilitadores e dificultadores da consolidação da assistência como política pública, bem como verificar a configuração assumida após seu reconhecimento legal como direito.

O interesse na análise da seguridade social brasileira, de modo mais específico, situa-se em uma proposta mais global de estudo sobre as mudanças contemporâneas ocorridas no âmbito das políticas sociais implementadas no Brasil, na América Latina e na Europa.

No âmbito do Programa de Pós-Graduação em Política Social, o estudo comparativo dos diferentes sistemas de proteção social vincula-se à linha de pesquisa Estado e Políticas Sociais e ao Grupo de Estudos e Pesquisas em Seguridade Social e Trabalho (GESST). Constituindo um dos eixos de investigação do GESST, a seguir serão demonstradas as várias dimensões da pesquisa, tal como a mesma foi apresentada ao CNPq, bem como os principais resultados encontrados.¹

Objeto da pesquisa

As grandes linhas indicativas das possibilidades de recomposição do campo assistencial, em sua articulação com o sistema de se-

¹ Grande parte dos resultados já foram publicados em artigos e comunicações científicas, inclusive uma análise mais detalhada da temática consta no livro *Assistência Social no Brasil: um Direito entre originalidade e conservadorismo*, publicado em novembro de 2001.

gurança social, estão garantidas legalmente, mas a implementação dos direitos sociais previstos, a transformação nas relações entre o poder central (governo federal) e os poderes locais (Estados e municípios), bem como entre Estado e sociedade só serão efetivamente materializadas pelas ações colocadas em prática cotidianamente com vistas à aplicação da legislação. Da mesma forma, a direção dessas transformações depende, em grande parte, das relações de forças resultantes da composição dos Conselhos de gestão, e dos dirigentes institucionais responsáveis pela implementação da legislação.

Historicamente, a assistência social sempre encontrou fortes resistências de diferentes setores que agiram no sentido oposto de seu reconhecimento como direito social. Resistências corporativas de trabalhadores da área e de dirigentes governamentais que agiram para evitar o processo de descentralização; resistência de técnicos da área econômica e da previdência social que temiam que a inclusão da assistência social no âmbito da seguridade iria absorver enormes recursos da previdência social; resistências políticas de grupos de parlamentares habituados a se servirem da assistência como um mecanismo clientelista; resistência igualmente das associações filantrópicas que temiam a ingerência governamental na sua “autonomia”, isto é, na execução de ações assistenciais financiadas com recursos públicos; e sobretudo, resistência dos representantes máximos do governo, que utilizaram diferentes estratégias para retardar a regulamentação da assistência.²

Estas resistências, já identificadas em momentos anteriores à aprovação da LOAS, continuaram a agir após a sua aprovação, no sentido de retardar a efetiva concretização da assistência como direito social, como política integrante da seguridade social e como dever do Estado. Alguns indicadores alimentam esta afirmação:

- a implantação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), que assegura a organização do sistema descentralizado e participativo, não se deu por iniciativa gover-

² Na tese de doutorado citada na nota 1, sobretudo os capítulos 5, 6 e 7, analisamos as forças de apoio e de resistência ao processo de inclusão da assistência no sistema de seguridade social e à elaboração da lei de regulamentação.

namental, mas por pressão da sociedade civil e do poder judiciário;

- o governo não cumpriu os prazos legais estabelecidos na legislação para o reordenamento institucional previsto (artigo 32 da LOAS) e durante todo o ano de 1994 a assistência social foi desenvolvida pelo governo federal em completo desrespeito à legislação;
- o Fundo Nacional de Assistência Social só foi regulamentado em agosto de 1995;
- os benefícios de prestação continuada só foram efetivamente iniciados em janeiro de 1996;
- os benefícios eventuais até hoje não foram regulamentados;
- o governo atual vem tomando uma série de iniciativas que mudam a legislação, reduzindo sua abrangência, antes mesmo que ela seja completamente aplicada (ampliação do prazo para a realização das Conferências, mudança nos critérios de convocação, ampliação da idade para acesso aos benefícios de prestação continuada, mudança do conceito de família previsto na LOAS, entre outros), além de resistir aos projetos de leis existentes na Câmara dos Deputados que visam a ampliar a linha de pobreza, reduzir os limites de idade e os prazos que garantem o acesso aos benefícios de prestação continuada.

Tais indicadores levam a crer que as orientações e indicações de reorganização do campo assistencial, tal como foram aprovadas pela Lei Orgânica da Assistência Social não foram cumpridas. Estão em risco não apenas as transformações intrínsecas à área da assistência social, como também todo o conjunto da seguridade social, sobretudo quando se considera a reforma da previdência aprovada em dezembro de 1998 pelo Congresso Nacional.

A partir destas considerações, a pesquisa aqui apresentada estruturou-se tendo como objeto de estudo a condução efetiva da política de assistência social pelo governo federal, após a aprova-

ção da LOAS em dezembro de 1993, de modo a identificar se sua implementação segue os preceitos propostos na Carta Magna e nas leis de regulamentação das três políticas que compõem a seguridade social. A análise levou em consideração tanto os aspectos referentes aos benefícios, programas e projetos executados, quanto à recomposição das relações entre Estado e sociedade e entre o poder central e os poderes locais na sua gestão.

Objetivos da pesquisa

Geral

Verificar se a implementação da assistência social como direito social pelo governo federal vem seguindo as orientações indicadas pela legislação e se vem favorecendo a integração da assistência no âmbito da seguridade social.

Específicos

- Identificar a natureza dos direitos garantidos pela LOAS a partir da análise da redefinição e redistribuição dos benefícios e direitos sociais entre a previdência e a assistência social após a entrada em vigor dessa lei;
- Constatar se os benefícios, programas, projetos e serviços assistenciais têm sido implementados conforme as orientações contidas na LOAS, sobretudo no que tange aos princípios de atendimento às necessidades sociais e integração com as demais políticas sociais;
- Verificar se o reordenamento institucional provocado pela LOAS tem contribuído para uma recomposição do campo assistencial, tanto nos aspectos que tocam à relação Estado-sociedade, quanto àqueles referentes à relação poder central-poder local;
- Identificar os grupos que têm agido como forças de apoio e/ou de resistência à implementação da LOAS, revelando tanto as formas de manifestação assim como os condicionantes de suas ações;

- Constatar se o financiamento segue preceitos progressivos e/ou regressivos.

Abordagem metodológica

Estudar a passagem das orientações legais/formais à prática concreta de uma determinada política pressupõe, como eixo metodológico central, o confronto entre estas duas dimensões: o proposto nas legislações e documentações e as ações efetivamente concretizadas. Este eixo central orientou a análise das três dimensões que estruturaram a investigação.

A primeira dimensão pretendeu mostrar o quadro institucional que dá a forma atual à seguridade social brasileira e à assistência social. Três aspectos foram considerados: o modo de financiamento, os benefícios instituídos e implementados (prestações e riscos cobertos) e o modo de organização da área.

Quanto ao financiamento, investigou-se quais foram as fontes dos recursos (se contribuições sociais ou impostos indiretos); o percentual da seguridade social e do orçamento fiscal destinado à assistência social; os canais e os critérios de transferência dos recursos aos Estados e municípios. Quanto aos direitos assegurados, investigou-se quais foram efetivamente as prestações sociais e os programas e projetos propostos e implementados pela política de assistência social; como estes têm sido articulados às demais políticas sociais; quais são os critérios de aprovação dos projetos e programas propostos por instituições públicas e privadas e como se deu a participação do CNAS na definição da Política Nacional da Assistência Social. Quanto ao modo de organização, centralizou-se a análise em dois aspectos: como está hierarquizada, institucionalizada e conduzida a relação entre as três esferas de governo e entre o Estado e as organizações da sociedade civil.

A segunda dimensão da análise pretendeu compreender os principais elementos conceituais que conformam as três políticas integrantes da seguridade social. A partir da definição do quadro institucional existente, buscou-se evidenciar a noção de Estado social subjacente à configuração da seguridade social, tal como ela foi

efetivamente implementada. A compreensão do caráter dos direitos assistencial e previdenciário, na sua relação com o trabalho, assume especial importância para a definição da natureza da seguridade social e do Estado social brasileiro.

A terceira dimensão pode ser denominada de análise política, pois trata-se de identificar a posição das forças políticas que agem como apoio e como oposição à implementação da lei orgânica da assistência social. Não se trata de estudar as representações sociais desses grupos em relação à assistência social, mas principalmente de descobrir como seus discursos e suas ações contribuem para fazer avançar ou retardar a implantação da assistência como direito e como política integrante da seguridade social.

O foco central de análise foi a política de assistência social, mas também foram levadas em conta as outras duas políticas da seguridade social como parte do cenário em que a assistência se insere e que, direta ou indiretamente, desempenham um papel fundamental na condução da política analisada.

Fontes de consulta

As principais fontes de consulta da pesquisa foram:

- documentações que normatizam a efetiva materialização da Política Nacional da Assistência Social:
 - a) leis, decretos, normas, portarias e relatórios do órgão federal responsável pela formulação e implementação da política de assistência social – Secretaria de Estado de Assistência Social (SEAS/MPAS);
 - b) relatórios e resoluções do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS);
 - c) projetos de lei relacionados à assistência social em tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado;
 - d) discursos sobre assistência social proferidos pelos parlamentares na Câmara dos Deputados e no Senado durante o período da pesquisa;

- e) relatórios de execução orçamentária do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e do orçamento da seguridade social;
- entrevistas com sujeitos envolvidos diretamente na normatização, elaboração e fiscalização da LOAS:
 - a) técnicos do governo federal que atuam na área;
 - b) conselheiros governamentais e não governamentais do CNAS;
 - c) parlamentares.

Principais resultados da pesquisa

Neste texto serão apresentados apenas os resultados referentes à análise da política de assistência social implementada durante o primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso, considerando que a este governo coube o duplo desafio de normatizar um direito social inédito no país – a assistência – e, ao fazê-lo, implementar uma nova concepção de proteção social – a seguridade social (Faleiros, 1989).

O desafio posto apresentava-se penoso se consideradas as características históricas da assistência social brasileira: financiamento insuficiente e perverso; ações e benefícios pontuais, fragmentados e irregulares, utilizados como moeda clientelista e fundados na lógica do favor (Boschetti, 1998); e, organização institucional marcada, por um lado, pela centralização e ausência de controle social e, por outro, pela pulverização institucional (Sposati, 1995). Este desafio, entretanto, assume especial importância pois traz em si a ampliação do escopo dos direitos sociais e, sobretudo, funda-se em princípios que, se implementados, asseguram acesso a benefícios e serviços a uma parcela da população historicamente marginalizada e excluída do acesso aos bens e serviços sociais no Brasil.

Os resultados estão apresentados abrangendo as dimensões anteriormente apontadas. A fim de indicar o quadro institucional que dá forma atual à assistência social, abordam-se três aspectos:

o primeiro refere-se à natureza e alcance dos direitos assistenciais previstos na LOAS; o segundo abrange o financiamento desta política social; e o terceiro relaciona-se ao seu modo de organização e gestão. A análise destes aspectos procurou identificar seus determinantes estruturais, assim como a posição das forças políticas que agiram em favor e/ou contra a implementação da assistência social como direito social e como política de seguridade social.³

Os direitos assistenciais: restrição e seletividade

A análise da Política de Assistência Social implementada a partir de 1994 e durante o primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995 a 1998) permite afirmar que duas grandes tendências marcaram este período: 1) focalização das ações quase exclusivamente em três segmentos: criança e adolescente, pessoa idosa e pessoa portadora de deficiência, o que indica uma opção de seletividade naqueles segmentos tidos como incapazes de exercer uma atividade produtiva (Boschetti, 2000); e 2) redução e residualidade do número de pessoas atendidas.

Em relação ao primeiro aspecto, observa-se que o reconhecimento da assistência social como direito não provocou uma inovação nas ações já executadas historicamente. Em todo o período, mantiveram-se os chamados serviços continuados, aqueles denominados “apoio à criança carente, apoio à pessoa idosa e apoio à pessoa portadora de deficiência”; em 1996, passou-se a garantir, tardiamente e por força constitucional, o Benefício de Prestação Continuada; nunca se implementaram os benefícios eventuais (auxílio natalidade e auxílio funeral), extinguiram-se programas e projetos como “auxílio econômico e financeiro, registro civil, ações sociais e comunitárias, geração de renda”; e iniciaram-se programas sob novas designações, como “Brasil criança cidadã” (BCC), Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e lavoura comunitária (criado em 1996 e extinto em 1997).

³ Os dados apontados neste texto foram apresentados no X Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais e constam no CD-Rom do evento. No livro *Assistência Social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo*, publicado em novembro de 2001, desenvolvemos e aprofundamos as análises aqui sucintamente indicadas.

Observa-se que a tendência de direcionar as ações a segmentos bem específicos, como os citados acima, é acompanhada de uma restrição, dentro destes segmentos, àqueles que encontram-se em situações de extrema vulnerabilidade ou em situação de risco social. Tal perspectiva torna a assistência uma política cada vez mais *ex post* e curativa, e limita sua potencialidade preventiva, com funções e natureza mais genéricas (Pereira, 1996).

A relação entre assistência e previdência, no período analisado (1994-1998), foi marcada pela clara intenção de restringir a assistência aos absolutamente pobres e incapazes ao trabalho e a previdência aos trabalhadores contribuintes em condições físicas e econômicas de contribuir, o que reforça a perspectiva do seguro social em detrimento de uma seguridade social ampliada e universalizada (Boschetti, 2000).

Em relação ao segundo aspecto, é visível a redução do número de pessoas beneficiadas nos serviços continuados. O número de crianças em creche caiu de 1.652.337, em 1994, para 1.309.985, em 1998. O atendimento a pessoas idosas caiu de 273.117, em 1995, para 235.878, em 1998, e o número de pessoas portadoras de deficiência atendidas com recurso federal caiu de 127.985, em 1995, para 112.520, em 1998.

Em relação ao Benefício de Prestação Continuada, não foi possível fazer essa comparação porque esse benefício teve seu início somente em 1996 e, conforme estabelecido na LOAS, vem tendo um aumento gradativo, embora lento. Esse aumento, entretanto, está longe de atender às necessidades sociais, já que, em 1998, abrangia apenas 18% dos usuários em condições de receber o benefício, isto é, os que estão dentro dos critérios de renda, idade e deficiência, ou denominados de “população-alvo” (Calsing, 1995).

Diante desses dados, que revelam o tipo e o alcance dos direitos assistenciais, pode-se concluir que estes ainda não são implementados como direito assegurado “a quem dele necessitar”, já que alguns direitos previstos não são executados, a continuidade não é assegurada e muitos nem foram implementados, como é o caso dos benefícios eventuais. De acordo com os dados analisados, a redução do atendimento, das metas, o baixo número de pessoas

atendidas em relação à demanda (a média, segundo a própria SEAS/MPAS é de atendimento de 15% da demanda, ou seja, das pessoas que têm o direito devido à sua situação de pobreza e necessidades sociais) delimitam a abrangência desta política enquanto direito assistencial.

Alguns indicadores, como: manutenção do critério de um quarto do salário mínimo como renda *per capita* para acesso ao BPC, enquanto para os programas, projetos e serviços esta renda é de meio salário mínimo; o aumento na idade para concessão do benefício de prestação continuada para o idoso de 65 para 67 anos; e a subjetiva tabela de dados para avaliação de pessoas portadoras de deficiência, limitam os critérios de acesso aos direitos assistenciais, tornando a política de assistência social ainda mais restritiva.

Gestão: centralização e fragilidade do controle social

O novo marco legal da política de assistência social, a partir da Constituição Federal de 1988, gerou expectativa de mudança na forma de gerir essa política, e as principais categorias utilizados para definir esse novo paradigma passaram a ser: descentralização, participação e controle social (Raichelis, 1998). No entanto, as práticas do governo federal vêm gerando a desarticulação e fragmentação das ações nessa área, além de ferir o princípio da descentralização política e administrativa, já que os programas e projetos a serem implementados em cada município, bem como o montante a eles destinado continuam a ser definidos no âmbito federal.

As relações entre o Estado e a sociedade civil demonstram que o primeiro mantém sua hegemonia na condução da Política de Assistência Social e as organizações da sociedade civil mostram-se desarticuladas no cumprimento do seu papel de controle das ações do Estado e da sociedade. A ampliação quantitativa dos Conselhos, Fundos e Planos de Assistência Social não tem assegurado, automaticamente, ganhos no aspecto qualitativo que garantam participação e controle social por parte da sociedade. As possibilidades de participação da sociedade civil no CNAS estão sendo paulatinamente restringidas pela atuação do Poder Executivo, através da edição

de Leis, Medidas Provisórias e Decretos que atropelam as funções legais do Conselho. As resoluções publicadas pelo CNAS e os depoimentos de seus conselheiros (foram realizadas entrevistas com representantes de três gestões – 1994/2000) demonstram que sua atuação está sendo limitada a uma função cartorial de inscrição e registro de entidades. Reitera-se, assim, o exercício do poder central, no caso o governo federal, que continua assumindo uma posição centralizadora e autoritária na definição de normas básicas de operacionalização da política de assistência social.

No Poder Legislativo, as forças de apoio existentes, como a Frente Parlamentar em Defesa da Assistência Social, não vêm conseguindo efetivar uma mudança na ação restritiva do Executivo. Esta afirmação é alimentada pelos seguintes indicadores: nenhuma das medidas provisórias publicadas pelo Executivo, que restringiram a LOAS, foram derrubadas pelo Parlamento; os 22 projetos de lei em tramitação em 1998, propondo ampliação da renda *per capita* ou outras propostas que alargam a política de assistência social, não são analisados em regime de urgência, porque os líderes do governo na Câmara não os consideram prioridade; os discursos proferidos em defesa da assistência social (entre 1994 e 1999, foram 90 na Câmara dos Deputados e 22 no Senado) não se converteram em medidas efetivas para a consolidação da política. Percebe-se que há uma subordinação do Poder Legislativo ao Poder Executivo, o que esvazia e retira do primeiro a prerrogativa de formular leis, fragilizando, assim, a democracia.

O financiamento: insuficiente e regressivo

No que se refere ao financiamento, é possível afirmar que a natureza, o montante e o modo de financiamento são definidores da existência, concepção, efetivação e extensão das políticas sociais (Dupuis, p. 1994). Sabe-se que, no Brasil, historicamente, o financiamento da assistência social pode ser definido como insuficiente e perverso. Insuficiente porque os recursos assegurados sempre estiveram aquém do necessário para a garantia de uma política assistencial sistemática, contínua e que respondesse às demandas sociais, além de não contar com fontes seguras e definidas. E perverso porque o financiamento da assistência social sempre teve uma natureza regressiva, ou seja, não assumiu uma função de re-

distribuição de renda. As fontes de recursos conhecidas tinham suas bases nas contribuições dos próprios usuários, onerando assim os trabalhadores em detrimento do capital. Soma-se a isto a histórica inexistência de critérios claros e transparentes de distribuição de recursos, que se constituía como estratégia de fortalecimento do clientelismo político.

A indefinição das fontes sempre foi motivo para a insuficiência dos recursos, já que, não garantidos orçamentariamente, permitiam que o financiamento ficasse limitado pela disponibilidade orçamentária, sempre inexistente segundo os argumentos governamentais. A inexistência de fundos públicos específicos para a área dificultava o acompanhamento e controle, tanto de sua origem, como de seu destino, gerando total desconhecimento sobre os montantes aplicados, o que fazia dos recursos uma verdadeira “caixa preta” para os não especialistas em orçamento público. A estas características soma-se a inexistência de critérios claros e transparentes para a distribuição dos recursos entre Estados e municípios e, ainda, entre os programas implementados.

Como a operacionalização dos programas sociais era centralizada, a estrutura financeira era fragmentária e obscura, segundo Sposati (1985, p. 92),

fragmentária porque os recursos orçamentários próprios para a assistência social permanecem diluídos em diferentes órgãos federais. Obscura porque muitos recursos, embora aplicados sob a forma de assistência, não aparecem explicitamente como tal. Obscura, ainda, porque a operação dos recursos financeiros dos fundos não é particularizada nos balanços gerais da União.

A definição de um fundo específico, com fontes orçamentárias claramente estabelecidas, com mecanismos objetivos de transferência de recursos é uma das primeiras e principais exigências para a efetivação de uma política pública. Sua mera indicação na legislação, entretanto, não assegura mudanças reais. Mais do que indicação legal, é necessária a implementação desses mecanismos para que a assistência social adquira o *status* de direito social.

Mesmo quando da implementação das determinações legais, muitas aconteceram de forma lenta, e outras sequer foram cumpridas.

das. O Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), principal mecanismo de reorganização do financiamento na área de assistência social passou a funcionar, efetivamente, com mais de um ano de atraso. Entretanto, os recursos que vêm sendo alocados no FNAS são aqueles aprovados anualmente no orçamento, sem garantias de que no ano seguinte, no mínimo, o mesmo montante venha a ser aprovado, ou que os recursos não serão contingenciados durante a execução.

O percentual do orçamento da seguridade social destinado à Política de Assistência Social, coordenada pela SEAS/MPAS, cresceu ao longo do período analisado, mas não ultrapassou 1,6%, ficando, portanto, bem abaixo dos 5% indicado pelas três Conferências Nacionais de Assistência Social já realizadas. Acompanhando a evolução da execução orçamentária, constata-se um crescimento dos recursos do FNAS, porém o Benefício de Prestação Continuada consumiu gradualmente a maior parte dos recursos, representando, em 1996, 1997 e 1998, respectivamente, 22%, 63% e 70% dos recursos alocados neste fundo.

Constatamos, ainda, que os recursos da seguridade social vêm sendo pulverizados em ações implementadas por outros ministérios, sem articulação com a Política Nacional de Assistência Social. Em 1994, 1995 e 1996, os recursos destinados às ações assistenciais de outros ministérios foram superiores aos destinados à política coordenada pela SEAS/MPAS, representando, respectivamente, 99,8%, 76% e 12% do recurso total destinado para a área de assistência social do governo federal, o que indica a fragmentação das ações em vários ministérios, sem controle por parte do FNAS e CNAS. E mais, não existem critérios objetivos de partilha de recursos entre as ações assistenciais previstas na Política Nacional de Assistência Social e nem de transferência de recursos da esfera federal para os estados. A estrutura e a forma de financiamento ainda estão longe de constituírem-se em mecanismos efetivos de consolidação da política de assistência social no Brasil, e muitas recomendações legais ainda não foram implementadas.

Por outro lado, na formulação e normatização da assistência social, percebe-se a predominância de uma visão equivocada e restrita da assistência social apenas como política específica, como

ação complementar e subsidiária da previdência social, destinada a minimizar os “efeitos perversos” da pobreza, devendo ser focalizada nos segmentos tidos como “vulneráveis”, focalização esta justificada pela necessidade de priorização das ações. No âmbito do INSS, verifica-se a predominância de uma perspectiva restrita da seguridade social ligada e condicionada pelo direito ao trabalho. Tal posição fragiliza a concepção de seguridade social proposta na Constituição Federal de 1988 e age como um freio à maior articulação das políticas que a compõem.

Tais indicações levam a reconhecer que o principal avanço da área é sua organização em sistema descentralizado e participativo que, embora com limites e fragilidades, vem provocando o debate e a análise da assistência por sujeitos para os quais a assistência não passava de ajuda ou filantropia. Os mecanismos de participação e controle social, como a Conferência Nacional de Assistência Social, o Conselho Nacional de Assistência Social, a Política Nacional de Assistência Social e o Fundo Nacional de Assistência Social (e seus equivalentes nos Estados e municípios), vêm possibilitando, ao menos, um acompanhamento mais claro daqueles que se interessam pela área, o que era impossível até recentemente. Tal acompanhamento permitiu visualizar a permanência e a dimensão do uso de emendas parlamentares, o que era impossível até então.

As emendas parlamentares no FNAS

Apesar das inovações legais que estabelecem novos parâmetros e mecanismos de financiamento e transferência de recursos para a política de assistência social, uma prática conservadora e antiga nesta área – o repasse direto e já definido de recursos via emendas parlamentares – continua sendo realizada, o que afronta os princípios da LOAS, já que o montante, objeto e direção do recurso são definidos nas emendas e não nos Planos Municipais e Estaduais de Assistência Social. Ainda que os recursos incluídos no orçamento da União pelas emendas parlamentares sejam repassados via FNAS, estas reforçam os interesses parlamentares de cunho “particularista” e constituem entraves à implantação e implementação da assistência como política pública, inviabilizando o caráter descentralizado e participativo previsto constitucionalmen-

te. Por outro lado, a obrigatoriedade de transferência dos recursos originados das emendas parlamentares via FNAS torna visível o montante e o destino desses recursos, bem como seu significado no universo orçamentário da Política de Assistência Social (Tabela 1).

É possível observar que o montante orçado e aprovado pelo legislativo, na forma de emendas parlamentares foi superior ao executado em todos os anos, ou seja, emenda aprovada não é sinônimo de emenda paga. Em última análise, pode-se afirmar que a liberação dos recursos das emendas pela Casa Civil (responsável pela autorização) revela-se como importante instrumento de negociação e pressão política do executivo sobre os parlamentares, como foi amplamente divulgado pelos jornais no caso da retirada de assinaturas do requerimento da CPI da corrupção (*Folha de S. Paulo*, 19 maio 2001).

Tabela – Emendas Parlamentares no FNAS – 1996/2001

Anos	Orçamento FNAS		Emendas Orçadas		Emendas Executadas	
	Orçado R\$ 1,00	Executado R\$ 1,00	Montante R\$ 1,00	% em relação FNAS	Montante R\$ 1,00	% em relação FNAS
1996	873.925.051	581.277.346	52.989.876	6,06	15.329.345	2,64
1997	1.307.739.115	1.240.735.142	15.670.000	1,19	6.194.860	0,50
1998	1.723.955.940	1.645.284.267	103.240.600	5,98	74.666.127	4,55
1999	2.120.456.447	2.087.707.802	62.306.862	2,93	48.069.646	2,30
2000	2.940.812.720	2.666.952.071	181.573.022	6,17	56.696.296	2,13
	23.614.645.617	-	427.856.256	11,83	-	-

Fontes: MPO/DPN/DGCIN – SIDOR. Demonstrativo de Execução orçamentária de 1996, 1997, 1998 e 1999. Quadro de Detalhamento de Despesa.

Execução Orçamentária e Financeira dos Programas Assistenciais – SEAS/FNAS, 2000 e 2001.

Ainda que os percentuais dos recursos orçados e executados em relação ao orçamento do FNAS não sejam elevados, chegando a 11% apenas em 2001 (valor orçado e ainda não executado), eles apresentam um crescimento ano a ano maior que o próprio orça-

mento do Fundo (com exceção de 1996/1997 e 1998/1999). Os valores orçados do FNAS em 1997 apresentaram um aumento de 18,74% em relação a 1996 e os executados de 113,45%, enquanto as emendas tiveram uma queda de 70,43% dos recursos orçados e 50,59% dos executados. Em contrapartida, em 1998, ano eleitoral, os recursos orçados do FNAS tiveram um acréscimo de 31,83% e os recursos executados de 32,41% em relação a 1997, enquanto as emendas parlamentares apresentaram um salto de 558,84% do montante orçado e 1.105,24% dos recursos executados. De 1998 para 1999 o orçamento do FNAS apresentou um aumento de 23% (orçado) e 27,12% (executado) dos recursos, enquanto as emendas tiveram um novo decréscimo de 39,65% (orçado) e 35% (executado). De 1999 para 2000, houve um crescimento de 38,69% (orçado) e 27,75% (executado) do orçamento do FNAS, enquanto as emendas tiveram aumento de 191,42% (orçado) e 17,95% (executado). Finalmente, em 2001 os recursos orçados do FNAS representaram um aumento de 22,91% em relação a 2000, enquanto as emendas tiveram aumento de 135,64%.

Daí conclui-se que, apesar das diretrizes descritas na LOAS, os recursos da assistência social continuam sendo utilizados como moedas clientelistas pelos parlamentares, favorecendo práticas tradicionais e assistencialistas (Faleiros, 1989; Sposati, 1995). As emendas parlamentares ferem, sobretudo, o princípio da descentralização, já que é na esfera municipal que as propostas e indagações da sociedade civil podem se expressar, que a transparência das ações públicas podem ser exigidas, conhecidas e modificadas. As emendas parlamentares desrespeitam a autonomia municipal já que marcam o destino e o montante dos recursos nacionalmente, fortalecendo as bases eleitorais dos parlamentares, em detrimento das necessidades sociais locais.

Tais indicadores instigaram uma análise que objetiva entender, mais detalhadamente, a natureza, objeto, direção e montante das emendas parlamentares aprovadas para o ano de 2001. Nesse ano, as emendas parlamentares direcionadas para as ações da política de

assistência social (672), representaram 7,16% das 9.384 aprovadas pelo Congresso Nacional.

A dinâmica e os tipos de emendas

Com a reforma orçamentária pós-Constituição, se tentou criar bases para uma política fiscal consistente, tornando o orçamento um efetivo instrumento de planejamento (Diniz e Azevedo, 1997). Todavia, passados 13 anos, observa-se que sua transparência ainda é uma falácia. Descortinar as peças e valores orçamentários revela-se uma aventura marcada pela dificuldade na obtenção de dados.

É no âmbito da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMPOF) do Congresso Nacional, que os diversos interesses são barganhados e compatibilizados, num típico processo de conversação, tendo como prioridade o acordo de alocação de recursos públicos. O número de vagas para cada partido ou bloco parlamentar na CMPOF é definido pela Mesa do Congresso Nacional segundo o critério de proporcionalidade partidária, o que faz com que os maiores partidos fiquem com o maior número de vagas nesta Comissão e nas subcomissões temáticas, fortalecendo assim a posição dos mesmos. Para os parlamentares, lutar pelas emendas e interesses dos Estados e municípios que representam é tido como uma obrigação em relação à sua atividade profissional; por conseguinte, deixar de fazê-lo pode caracterizar omissão por parte do parlamentar em relação às suas bases (Bezerra, 1999). Por outro lado, é fato que as emendas estão sujeitas e servem às apropriações pessoais e clientelistas. A aprovação de emendas é uma demonstração de poder no Legislativo e, ao contrário, sua não obtenção é interpretada pelos governadores e prefeitos como falta de poder e inabilidade (ou incapacidade) política do parlamentar.

A inserção de emendas na lei orçamentária tem sido responsável pelo que se designa como pulverização dos recursos públicos, ou seja, a distribuição por inúmeras obras, de parcela de recursos muitas vezes insuficiente para a conclusão de projetos e ainda pela destinação “carimbada” dos recursos, em que sua aplicação já vem especificada, só podendo ser destinado a um município ou região

específica, ou ainda, marcada quanto à natureza da despesa e ao tipo de ação à qual se destina.

Podem ser apresentados ao projeto de lei orçamentária anual dois tipos de emendas parlamentares: individuais e coletivas. As emendas individuais são aquelas apresentadas pelo parlamentar, limitadas a 20 por legislador. As coletivas se subdividem em dois tipos: aquelas apresentadas pelas comissões permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados relativas às matérias de sua competência regimental (até o limite de 5 emendas); e aquelas apresentadas pelas bancadas estaduais e regionais no Congresso Nacional (cada bancada estadual pode apresentar até 10 emendas de interesse de seu Estado ou Distrito Federal, enquanto a bancada regional pode apresentar até cinco emendas de interesse de cada região macroeconômica definida pelo IBGE), conforme previsto na Resolução nº 02/1995, do Congresso Nacional.

As emendas individuais são apresentadas com destino, objeto e montante especificados e deveriam ter menor importância na discussão do projeto de lei orçamentária, visto que atendem a interesses particularistas dos legisladores. Neste sentido, o papel do parlamentar deveria se concentrar nas discussões das grandes questões e prioridades nacionais, valorizando, assim, as emendas coletivas, visto que nestas os recursos assegurados são alocados nos ministérios e não possuem uma destinação específica, isto é, não estão vinculados a uma determinada região ou município. Sua aplicação é definida, geralmente, pelo próprio ministério. Assim, as emendas individuais permitem a alocação de recursos em projetos de interesse dos parlamentares, de modo que, aquelas incorporadas ao FNAS, vêm com a rubrica orçamentária citando nominalmente os estados e municípios a serem beneficiados, bem como o valor, natureza da despesa e a entidade que receberá os recursos.

Do total de recursos orçamentários repassados ao FNAS no ano de 2001 (R\$3.614.645.617,00), 11,84% (R\$ 427.856.256,00) estão definidos pelas 672 emendas parlamentares aprovadas. Estas direcionam recursos para todas as ações assistenciais da SEAS/MPAS (incluindo o Benefício de Prestação Continuada) e para todos os Estados, com exceção dos Estados de Roraima e Piauí. Destas, 628 são individuais, 32 de bancadas e 12 de comissões parlamenta-

res. As emendas individuais (628), embora representem 93,45% do número total, correspondem a apenas 15,87% (R\$ 67.901.775,00) do recurso total. A maior parcela fica com as emendas das Comissões, que, embora representem apenas 1,78% (12) das emendas, absorvem 66,99% (R\$ 286.600.000,00) dos recursos.

Por um lado, isso poderia ser considerado positivo, visto que as emendas de Comissão são nacionais, ou seja, são carimbadas quanto às ações, valores e natureza de despesa (capital e/ou custeio), mas não estão marcadas quanto ao destino (Entidade, Município/Estado). É importante registrar que do valor total das emendas de Comissão citado acima, 81,99% (R\$ 235.000.000,00) foi destinado ao Benefício de Prestação Continuada, enquanto apenas 18,01% (R\$ 21.600.000,00) foi distribuído para outros programas como Ações Sociais e Comunitárias, Ações de Geração de Renda, Agente Jovem e SAC/PPD. Desde a criação do FNAS, pela primeira vez os recursos para o Benefício da Prestação Continuada foram assegurados via emendas parlamentares pelo relator geral da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Orçamento (CMPOF). A razão para tal fato foi a necessidade de complementação orçamentária para cobrir o aumento do salário mínimo, tendo sido, portanto, uma negociação entre o Executivo e o Legislativo. Assim, o Benefício de Prestação Continuada, representado por 4 emendas de comissão, absorveu 59,93% do valor total das emendas parlamentares. Esta proporção de recursos no montante geral das emendas parlamentares também se evidencia no orçamento do FNAS, no qual o Benefício da Prestação Continuada fica com 74,03% (R\$ 2.675.679.838,00) do valor total orçado. Desse modo, é possível afirmar que dos 11% de recursos do FNAS repassados via emenda, 6% são resultado de acordo entre Executivo e Legislativo para assegurar complementação de orçamento para o Benefício de Prestação Continuada, enquanto 5% são recursos marcados, direcionados para ações de interesse dos parlamentares.

As emendas de bancada apresentam quase as mesmas características das de comissões, porém discriminam a localidade a ser beneficiada. No ano de 2001, elas representaram 4,77% (32 emendas) do total e ficaram com 17,14% (R\$ 73.3854.481,00) dos recursos. Foram distribuídas em nove Estados (ES 2; MG 3; MT 4; PA

4; PR 3; RN 6; RS 2, SC 6 e TO 2). Observa-se que são as emendas de bancada que asseguram a maior parte dos recursos investidos nos Estados. A título de exemplo, para o Estado de Tocantins foram destinadas 18 emendas, perfazendo um total de R\$ 7.980.781,00, das quais duas são de bancada, representando 85,41% do montante do recurso (R\$ 6.500.481,00).

As emendas nacionais ou de comissões, como foi dito acima, não se direcionam para locais específicos, podendo ser destinadas para qualquer localidade, a critério do Ministério responsável pelas ações que constituem objeto das emendas. Entretanto, nas entrevistas realizadas, constatamos que há uma negociação prévia entre os parlamentares das comissões e o ministro da pasta para a qual será rubricada a emenda, de modo que, no momento de sua execução, esta possa atender aos interesses dos parlamentares. Como se trata de uma negociação política e não de um acordo explícito e registrado, não é possível identificar qual é o destino das emendas nacionais/comissões (à exceção das quatro emendas direcionadas para o Benefício de Prestação Continuada). Desta forma, as análises seguintes considerarão apenas as 660 emendas individuais e de bancada, cujo montante de recursos (R\$ 141.256.256,00) corresponde a 33,01% dos recursos de emendas parlamentares e a 3,9% do orçamento do FNAS para o ano de 2001.

Objeto das emendas parlamentares

As emendas parlamentares individuais e de bancada são direcionadas para todas as ações assistenciais desenvolvidas pela SEAS/MPAS. As que mais obtiveram emendas foram: construção de creche com 163 (24,7%), ações sociais e comunitárias com 119 (18,03%), construção de centro de convivência para idosos com 55 (8,33%) e construção de centro de atendimento aos portadores de deficiência com 52 (7,88%). Constata-se, assim, que as emendas, em sua grande maioria, são destinadas às ações tidas como tradicionais na área da assistência social, voltadas para os segmentos que não se encontram inseridos no mercado de trabalho, ou seja, crianças, adolescentes, idosos e pessoas portadoras de deficiências.

Esses dados indicam, também, que os parlamentares preferem investir mais em ações de construção, ampliação e/ou aquisição de

equipamento (emendas de capital) do que na manutenção das atividades existentes (emendas de custeio), já que, do total das emendas individuais e de bancada, aquelas destinadas a despesas de capital somam 478 (72,4%), correspondendo a 76,81% (R\$ 108.499.148,00) dos recursos. As de custeio, por outro lado, somam 182 (27,5%) absorvendo apenas 23,18% (R\$ 32.757.108,00) dos recursos.

Dentre as emendas de capital, verificamos que os partidos que compõem a base governista ficaram com 340 emendas (71,1%), assim distribuídas: PSDB com 117 (24,48%), PFL com 75 (15,69%), PMDB com 67 (14,02%), PPB com 60 (12,55%), e PTB com 21 (4,39%). O bloco de oposição ficou com 108 emendas de capital (22,59%), assim distribuídas: PT com 70 (14,64%), PDT com 13 (2,72%), PPS com 12 (2,51%), e PC do B com 3 (0,63%).

Quanto às despesas de custeio, também os partidos da bancada governista tiveram um maior número de emendas aprovadas, com alteração apenas no número de emendas por partido, assim discriminadas: PMDB com 33 (18,13%), PFL com 25 (13,74%), PTB com 21 (11,54%), PSDB com 20 (10,99%) e PPB com 14 (7,69%). Isso significa que, juntos, os partidos da base governista obtiveram 62,08% (113) do total de emendas de custeio. No bloco da oposição, o PT ficou com 18 (9,89%), o PPS com 12 (6,59%), o PSB com 10 (5,49%), o PDT com 6 (3,30%) e o PC do B não utilizou nenhuma emenda para despesa de custeio. Estes cinco partidos, juntos, ficaram com 46 emendas de custeio, o que corresponde a 25,27% do total destas.

Para onde se destinam as emendas

Foi possível constatar que as emendas aprovadas em 2001 não se destinam, necessariamente, para as regiões que apresentam os maiores índices de pobreza. Pará, Acre, Rondônia, Roraima, Tocantins e os Estados da Região Nordeste estão classificados com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) abaixo de 0,359, o que indica elevada precariedade das condições de vida da população, considerada a partir de seu acesso a renda, educação e ações básicas de saúde. Porém, desses 14 Estados, Roraima e Piauí não tiveram nenhum recurso de emenda parlamentar em 2001 e os outros 12

receberam apenas 116 emendas (17,5%), correspondendo a 25,8% (R\$ 36.510.481,00) dos recursos.

Os Estados mais favorecidos com emendas são aqueles mais populosos: São Paulo (158), Paraná (96), Rio de Janeiro (55), Minas Gerais (49), Rio Grande do Sul (41). Isto pode ser explicado pelo fato de o número de parlamentares ser proporcional à população de seu Estado e direcionar as emendas para as suas bases eleitorais. Nesta lógica, aparecem como exceção a Bahia que, embora seja o 4º estado brasileiro mais populoso, foi beneficiado com apenas 14 emendas, e o Estado de Santa Catarina que, com uma população 59,2% menor que a da Bahia, foi beneficiado com 41 emendas.

Constatamos, por outro lado, que o maior número de emendas não significa maior montante de recursos. O Estado de São Paulo, com 158 emendas aprovadas, no valor total de R\$ 17.117.000,00, apresenta uma média de R\$ 108.335,00 por emenda, já o Estado do Amazonas, com apenas 5 emendas, apresenta uma média de R\$ 190.000,00 por emenda, e o Estado da Bahia com 14 emendas apresenta uma média de R\$ 214.285,00.

Assim, é preciso levar em conta a relação entre recursos e emendas. Nesse sentido, a Região Sudeste, tida como a mais rica em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), conjuga maior quantidade de recursos e maior número de emendas, ou seja, 268 (40,6% do total) e 31,5% dos recursos (R\$ 44.598.440,00). A Região Sul recebeu 178 emendas (26,9%), correspondentes a 29,5% (R\$ 41.739.002,00) dos recursos. A Região Norte obteve 69 emendas (10,4%), referentes a 15,1% (R\$ 21.450.481,00) dos recursos. A Região Nordeste teve aprovadas 74 emendas (11,2%), perfazendo 12,1% (R\$ 17.230.000,00), portanto, acima da Região Norte em termos do número de emendas, mas abaixo em termos de recursos. A Região Centro-Oeste recebeu o terceiro maior número de emendas (71, correspondendo a 10,7% do total), mas ficou com a menor parcela dos recursos: R\$ 15.818.333,00 (11,1%).

As emendas por partido

A análise dos partidos que mais tiveram emendas aprovadas, revela o privilegiamento dos principais partidos que constituem a

base aliada do governo. Os cinco partidos governistas (PSDB, PFL, PMDB, PPB e PTB), que contam com 72% da bancada da Câmara Federal (369 deputados), ficaram com 68,7% das emendas aprovadas, o que corresponde a 35,5% dos recursos. Os partidos do bloco de oposição (PT, PSB, PDT, PPS e PC do B), com 112 deputados, ficaram com 23,3% das emendas e 10,1% dos recursos. A única emenda de parlamentar sem partido ficou com 0,24% dos recursos. Outros partidos (PSL, PL, PST) obtiveram 3,0% das emendas e 2,2% dos recursos. As emendas de bancada aprovaram 4,8% (32) das emendas e 51,9% (73.354,481) dos recursos. As verbas das emendas de bancadas são rateadas entre os deputados e senadores de cada bancada estadual ou regional e são designadas de “rachadinhas”. Após a aprovação, cada parlamentar indica quais municípios quer beneficiar e a distribuição acaba sendo proporcional ao tamanho de cada partido no Estado (Folha de S. Paulo, 19 maio 2001, p. A5). Globalmente, os partidos que aprovaram o maior número de emendas foram: PSDB (20,76%), PMDB (15,15%), PFL (15,15%) e PT (13,33%).

Percebemos, ainda, que os partidos aprovam emendas, prioritariamente, para os Estados que estão sob seu governo. Assim, o PSDB beneficiou mais os Estados de São Paulo, Mato Grosso e Paraná, sendo os dois primeiros governados pelo partido. O PFL priorizou a Bahia, o Maranhão (ambos governados pelo partido) e o Estado de São Paulo. O PMDB fugiu à regra, e aprovou mais emendas para São Paulo, Rio Grande do Sul e Minas Gerais, estando no governo apenas em Minas Gerais, mas possuindo ampla base partidária nos outros dois estados.

Conclusão

Tais dados, aqui apresentados de modo bastante sucinto, revelam a prática clientelista no uso de recursos públicos pelos parlamentares, que os empregam para beneficiar suas bases eleitorais, fortalecer seus partidos e, assim, manter o poder às custas do erário. Por outro lado, é prerrogativa do Executivo autorizar (ou não) a execução dos recursos aprovados pelo Legislativo para serem gastos via emendas, transformando-as em importante instrumento de

barganha e negociação junto aos legisladores, fragilizando a definição e partilha transparente de recursos. O Sistema Descentralizado e Participativo é atingido em sua concepção mesma e a Política de Assistência Social permanece sendo manipulada como moeda de troca, favorecendo interesses privados eleitoreiros em detrimento do atendimento às necessidades sociais.

Bibliografia

- BEZERRA, Marcos Otavio. *Em nome das 'bases': política, favor e dependência pessoal*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1999.
- BOSCHETTI, Ivanete. *Assistência social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo*. Brasília: GESST/SER/UnB, 2001.
- _____. O complexo previdenciário-assistencial brasileiro: fatores de inclusão e de exclusão social. *Revista Temas CODEPLAN*, Brasília, n. 2, 1998.
- _____. Assistência social: os limites à efetivação do direito. *Katálysis*, Florianópolis, n. 4, p. 65-75, 2001.
- _____. *La Sécurité Sociale au Brésil après la Constitution de 1988: entre l'assurance et l'assistance*. Paris, 1998. Tese (Doutorado) – École des Hautes Études en Sciences Sociales.
- BRASIL. Congresso Nacional. *Regulamento Interno da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização*. Brasília, 1989.
- BRASIL. Congresso Nacional. *Resolução nº 02/1995*.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição Federativa do Brasil*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1999.
- BRASIL. MPAS/SEAS. *Quadro de Detalhamento de Despesa, Execução Orçamentária e Financeira dos Programas Assistenciais de 2000 e 2001*.
- _____. *Relatórios Anuais de Gestão da Assistência Social*. 1996 a 1999.
- BRASIL. MPO/DPN/DGCIN-SIDOR. *Demonstrativo de Execução Orçamentária de 1996 a 1999*.
- BRASIL. Presidência da República. *Lei Orgânica da Assistência Social*, nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, publicada no DOU de 8 de dezembro de 1993.

- CALSING, Elizeu. Caracterização e quantificação da população-alvo da assistência social no Brasil. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL. *Caderno de Textos*. Brasília: MPAS/CNAS, 1995. v. 2.
- DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio de (Orgs.). *Reforma do Estado e democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. Brasília: Editora UnB, 1997.
- DUPUIS, J-M. *Le financement de la protection sociale*. Paris: PUF, 1994.
- FALEIROS, Vicente de Paula. A questão da assistência social. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, v. 10, n. 30, p. 109-126, abr. 1989.
- PEREIRA, Potyara A. P. *A assistência social na perspectiva dos direitos: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil*. Brasília: Thesaurus, 1996.
- RAICHELIS, Raquel. *Esfera pública e conselhos de assistência social: caminho da construção democrática*. São Paulo: Cortez, 1998.
- SPOSATTI, Aldaíza *et al.* *A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 1995.
- TELLES, Vera da Silva. *Direitos sociais: afinal do que se trata?* Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.