

**ORIGEM E FUNDAMENTOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA:  
INTERSETORIALIDADE DA ASSISTÊNCIA SOCIAL COM A POLÍTICA EDUCACIONAL**

**ORIGINS AND FOUNDATIONS OF THE BOLSA FAMÍLIA PROGRAM:  
INTERSECTORALITY BETWEEN SOCIAL ASSISTANCE AND EDUCATIONAL POLICY**

**ORIGEN Y FUNDAMENTOS DEL PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA:  
INTERSECTORIALIDAD DE LA ASISTENCIA SOCIAL CON LA POLÍTICA EDUCATIVA**



10.56238/revgeov16n4-050

**Julio Cesar Torres**

Doutor em Sociologia

Instituição: Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP)

E-mail: julio.torres@unesp.br

Orcid: 0000-0002-1002-0078

---

**RESUMO**

O artigo analisa o processo histórico, teórico e político de formulação do Programa Bolsa Família, situando-o no contexto da institucionalização da assistência social brasileira entre 1988 e 2005. O estudo tem como objetivo compreender a intersectorialidade entre a assistência social e a política educacional no âmbito das políticas de transferência de renda, bem como discutir os fundamentos que possibilitaram a consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). A metodologia adotada consistiu em pesquisa de natureza bibliográfica e documental, com análise da legislação social, abrangendo 84 normas entre Constituição Federal, leis, decretos e portarias. Os resultados indicam que a criação do Programa Bolsa Família, como unificação de programas federais de transferência de renda, representou uma mudança paradigmática na política social brasileira ao incorporar a renda mínima como direito social não contributivo, atrelado a condicionais educacionais e de saúde. A pesquisa evidencia que a implementação da Política Nacional de Assistência Social (2004) e da NOB-SUAS (2005) contribuiu para a universalização dos mínimos sociais e para a redefinição do padrão de proteção social no Brasil. Conclui-se que a estratégia de renda mínima articulada à educação e à saúde constituiu-se em caminho efetivo para a expansão da cidadania social e para a reforma estrutural da seguridade social brasileira.

**Palavras-chave:** Programa Bolsa Família. Assistência Social. Mínimos Sociais. Políticas Públicas. Política Educacional.

**ABSTRACT**

The article analyzes the historical, theoretical, and political process behind the formulation of the Bolsa Família Program, placing it within the context of the institutionalization of Brazilian social assistance between 1988 and 2005. The study aims to understand the intersectoral relationship between social assistance and educational policy within income transfer programs, as well as to discuss the foundations that enabled the consolidation of the Unified Social Assistance System (SUAS). The methodology consisted of bibliographic and documentary research, with an analysis of social legislation, covering 84 normative acts, including the Federal Constitution, laws, decrees, and



ordinances. The results indicate that the creation of the Bolsa Família Program, as the unification of federal income transfer programs, represented a paradigmatic change in Brazilian social policy by incorporating minimum income as a non-contributory social right, linked to educational and health conditionalities. The research shows that the implementation of the National Social Assistance Policy (2004) and the Basic Operational Norm of SUAS (2005) contributed to the universalization of minimum social benefits and to the redefinition of the Brazilian social protection model. It concludes that the minimum income strategy, articulated with education and health, constituted an effective pathway for expanding social citizenship and for the structural reform of Brazilian social security.

**Keywords:** Bolsa Família Program. Social Assistance. Minimum Social Benefits. Public Policy. Educational Policy.

## RESUMEN

Este artículo analiza el proceso histórico, teórico y político de formulación del Programa Bolsa Família, situándolo en el contexto de la institucionalización de la asistencia social brasileña entre 1988 y 2005. El estudio tiene como objetivo comprender la interseccionalidad entre la asistencia social y la política educativa en el ámbito de las políticas de transferencia de ingresos, así como discutir los fundamentos que posibilitaron la consolidación del Sistema Único de Asistencia Social (SUAS). La metodología adoptada consistió en una investigación bibliográfica y documental, con un análisis de la legislación social, que abarca 84 normas, incluyendo la Constitución Federal, leyes, decretos y ordenanzas. Los resultados indican que la creación del Programa Bolsa Família, como una unificación de los programas federales de transferencia de ingresos, representó un cambio paradigmático en la política social brasileña al incorporar un ingreso mínimo como un derecho social no contributivo, vinculado a las condicionalidades educativas y de salud. La investigación muestra que la implementación de la Política Nacional de Asistencia Social (2004) y la NOB-SUAS (2005) contribuyó a la universalización de los mínimos sociales y a la redefinición de los estándares de protección social en Brasil. Concluimos que la estrategia de renta mínima, combinada con la educación y la salud, constituyó una vía eficaz para la expansión de la ciudadanía social y la reforma estructural de la seguridad social brasileña.

**Palabras clave:** Programa Bolsa Família. Asistencia Social. Mínimos Sociales. Políticas Públicas. Política Educativa.



## 1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa foi realizada no início dos anos 2000 e concluída em 2006, portanto, no período de formulação e implementação do Programa Bolsa Família. Desse modo, esclarecemos não se tratar de uma análise atualizada do Bolsa Família. Buscamos, aqui, num esforço de síntese, apresentar o contexto histórico de criação do Programa, além dos fundamentos teóricos e políticos quando de sua criação. Como pano de fundo para se entender como chegamos nesse objeto de estudo, traremos, inicialmente, elementos sobre a própria trajetória profissional e acadêmica do pesquisador.

A partir de 1994, acompanhamos de perto o processo de descentralização político-administrativa da assistência social brasileira, logo após a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em dezembro de 1993.

Ocupando um cargo de assessoria administrativa na gestão pública municipal, chamavam-nos a atenção as discussões do projeto de implementação do Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima em Ribeirão Preto (SP), orientando-nos para abordagem mais ampla a respeito da universalização dos mínimos sociais por meio de políticas públicas de transferência de renda às famílias pobres.

Conforme descreveremos adiante, as primeiras experiências com políticas de renda mínima no país seriam experimentadas em alguns municípios e no Distrito Federal, sendo Ribeirão Preto (SP) um dos primeiros governos locais brasileiros a implementar um programa dessa natureza. E, no momento dessa implementação, o pesquisador já trabalhava na Secretaria Municipal de Assistência Social do município em questão.

No ano de 1996, ao frequentar um programa de pós-graduação *lato sensu*, participamos de um curso de especialização em Administração Pública, com concentração na área de Gerência de Cidades.

Com trabalho de conclusão de curso intitulado *Uma gerência de cidade para Ribeirão Preto*, procuramos diagnosticar e indicar à época, mais precisamente no final de 1996, um projeto de integração e interdisciplinaridade no planejamento das políticas municipais, tendo as políticas sociais um papel de destaque.

No mestrado, procuramos, através do trabalho *Políticas sociais e renda mínima – as perspectivas brasileiras*, elaborar síntese acerca das discussões teóricas internacionais no tocante às políticas de garantia de uma renda mínima e, num segundo momento, apontar o avanço do debate e da implementação de diversos programas municipais e estaduais de transferência de uma renda monetária às famílias carentes. Chamava atenção a vinculação desses programas à exigência da frequência das crianças e adolescentes à escola como contrapartida para o recebimento do benefício social. Tal sistemática apontava novo horizonte para o enfrentamento da questão social brasileira, sendo que, historicamente, a assistência social sempre estivera relegada à condição de benesses e de caridade, caracterizando certo estigma de política de cunho assistencialista e clientelista.



Concluimos o mestrado com uma série de questionamentos possíveis de serem abordados num próximo trabalho, discutindo as condições colocadas pela denominada nova questão social. Esses questionamentos inseriam-se no contexto da forma como, historicamente, a seguridade social brasileira articulava os direitos sociais na ótica da relação seguros sociais x assistência social, tendo o paradigma clássico do trabalho como sua principal referência moral e teórica.

Acompanhávamos e podíamos observar, também, rica experiência naqueles anos de tentativa de implementação institucional de um sistema descentralizado e participativo da assistência social que culminaria no atual modelo do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), juntamente com a ampliação das políticas de garantia de uma renda social mínima, a partir da implementação, em âmbito federal, do Programa de Apoio Financeiro aos Municípios que instituísem programas de renda mínima (1997), a aprovação do Programa Nacional de Renda Mínima em 2001, e, em 2003, o início do processo de unificação de vários programas de transferência de renda no Programa Bolsa Família.

Nos estudos que desenvolvemos trilhamos esse caminho. A questão central que norteou o desenvolvimento desta pesquisa era o debate acerca da nova questão social discutida em Castels (1995) e Rosanvallon (1995), e as políticas do Governo Federal brasileiro de enfrentamento da exclusão social via programas de transferência de renda, compreendidos no período de institucionalização da política de assistência social (1988-2005), que iam ao encontro dos princípios norteadores do Sistema Único de Assistência Social e da Política Nacional de Assistência Social.

O fio condutor da análise centrou-se nos seguintes marcos histórico-institucionais da política pública de assistência social: a Carta Constitucional de 1988, a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (Lei Federal nº 8.742/1993), a criação do Programa Nacional de Renda Mínima (Lei Federal nº 10.219/2001), a instituição do Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal (Decreto nº 3.877/2001), a criação do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (Lei Complementar nº 111/2001), o processo de unificação de programas sociais com a criação do Programa Bolsa Família (Lei Federal nº 10.836/2004) e, finalmente, a proposta de instituição do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) (Resolução nº 27/2005 do Conselho Nacional de Assistência Social). Desse modo, nosso recorte temporal compreendeu o período que se estende desde a instituição da assistência social no campo da seguridade social (1988) até o momento do início de implementação da Norma Operacional Básica-Sistema Único de Assistência Social (NOB-SUAS) em 2005.

Nessa trajetória, a IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003, ao deliberar sobre a implementação do SUAS, propunha uma nova agenda política para a assistência social no Brasil. A proposta do SUAS constituiu-se em modelo de gestão cujo objetivo era a consolidação efetiva do sistema descentralizado e participativo instituído pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Cumpre-nos destacar que este pesquisador foi delegado na Conferência



Estadual de Assistência Social de São Paulo em 2001, ano em que se arregimentavam os princípios de um sistema único, descentralizado e participativo de assistência social a serem consagrados mais tarde na IV Conferência Nacional.

Ao elegermos, naquele momento, a discussão sobre as bases organizativas e os princípios norteadores para a implementação no país de um Sistema Único de Assistência Social, nos moldes da Norma Operacional Básica de 2005 (Brasil, 2005), procuramos recuperar, nesta propositura, os ideais históricos de estabelecimento de mínimos sociais como forma de se universalizar no Brasil o direito a uma renda social mínima por meio da política pública de assistência social e sua articulação com a obrigatoriedade da frequência de crianças e adolescentes na escola como contrapartida obrigatória exigida das famílias beneficiárias.

E, como tal, o processo em curso de consolidação político-institucional do SUAS parecia-nos ser, como assim estávamos sugerindo, real possibilidade de reformulação das bases de sustentação de nossa Seguridade Social, ou seja, uma estratégia concreta de reforma estrutural do *Welfare State* brasileiro, além de apresentar uma interface com a escola e a política educacional.

Constituiu-se, portanto, como categoria analítica desta pesquisa a *Normatização e Operacionalização da Gestão Descentralizada da Assistência Social*, tendo seu início quando da inscrição, no texto constitucional de 1988, da Assistência Social como um direito do cidadão e como política pública integrante da Seguridade Social, juntamente com a Previdência Social e a Saúde.

O nosso objeto de estudo, assim definido, foram as possibilidades concretas para uma universalização da política de garantia de mínimos sociais por meio dos princípios do SUAS, e demonstramos que a implementação da gestão descentralizada e participativa da política de assistência social, nos parâmetros operacionais preconizados pela NOB-2005, poderia de fato representar um caminho de reestruturação e reforma da Seguridade Social brasileira no contexto de enfrentamento da nova questão social.

A nossa hipótese central foi que a continuidade desse processo de implementação de políticas de mínimos sociais, com sua universalização via política de assistência social, e interface com as políticas de educação e de saúde, constituiu-se na estratégia política efetiva de expansão e garantia dos direitos sociais no Brasil.

Um marco importante para a institucionalização da política de assistência social no país foi a promulgação da Constituição Federal de 1988, que não somente instituiu a Assistência Social no âmbito da Seguridade Social, mas, também, de certa forma, restabeleceu e fortaleceu o pacto federativo, indicando a democratização da gestão e a participação da sociedade nos três níveis de governo, formalizando, de certo modo, os direitos sociais básicos e o correspondente dever do Estado e da sociedade com relação às políticas sociais.



A Constituição Federal de 1988, ao esboçar esse novo padrão de proteção social e sua forma de organização descentralizada e participativa, dentro de um princípio de equidade, inscrevia mais que formalidades no texto constitucional, pois, no nosso entender, tais aspectos de cunho legal representariam a efetivação de ideais históricos de civilidade a serem repactuados entre o Estado e a sociedade brasileira, decerto que avançando de certo modo nosso contrato social.

Assistimos, no Brasil pós-constituente, à emergência de ampla legislação de proteção social, que esteve, de certa forma, subsidiando diretamente o desenvolvimento deste trabalho. Levantamento rigoroso da legislação social brasileira no período de 1989 a 2005<sup>1</sup> demonstra esforço da sociedade e do governo brasileiro em implementar uma política social, visando ao atendimento dos princípios consagrados em nossa Carta Magna. Em termos de institucionalização, portanto, esse período estudado de nossa história social indica relativo avanço em matéria de regulamentação da proteção social.

No nosso entender, um estudo acerca desse processo de descentralização da política de assistência social, no contexto da Reforma do Estado brasileiro, era fundamental naquele momento de reformulação dos paradigmas teóricos e políticos fundadores das políticas sociais.

A crescente vulnerabilidade social de grande parcela da população, as demandas reprimidas, a falência do modelo clássico de proteção social, o processo de consolidação da democracia e a universalização dos direitos sociais, com enfoque na família e nas formas alternativas de complementação de renda, constituíam o pano de fundo da pesquisa para o entendimento da política brasileira de assistência social.

Como já mencionamos anteriormente, no decorrer do ano de 2001, quando então formulávamos nosso projeto inicial de pesquisa para o doutoramento, atentávamos para os trabalhos preparatórios para a *III Conferência Nacional de Assistência Social*, que seria realizada em Brasília-DF no mês de dezembro daquele ano.

Naquela oportunidade, eram três os assim denominados “eixos básicos” que subsidiariam a discussão para a proposição de uma política nacional para a área. Tais eixos ou temáticas já vinham sendo trabalhadas desde as conferências municipais, regionais e estaduais em todo o Brasil.

Nesses fóruns privilegiados de estudos, debates, discussões e encaminhamentos de deliberações e proposições, envolvendo-se de forma paritária governos, sociedade civil organizada, prestadores de serviços e usuários, os eixos básicos de discussão sobre “a trajetória de avanços e desafios da assistência social no Brasil” (tema central da Conferência Nacional) foram as questões do controle social, o financiamento da política de assistência e a discussão acerca da gestão descentralizada da assistência social. Os questionamentos levantados e a avaliação do processo de

---

<sup>1</sup> Para o desenvolvimento da pesquisa, procedemos ao levantamento de toda a legislação pertinente à política de assistência social naquele momento.

descentralização e reforma do governo brasileiro mostravam a relevância, para o país, de se colocar na agenda pública nacional a política de assistência social.

De acordo com os documentos preparatórios para esses diversos encontros citados, destacamos principalmente o Documento Base para a *III Conferência Estadual de Assistência Social – Conselho Estadual de Assistência Social (CONSEAS-SP, 2001)*, em que estavam assinalados os vários fatores ainda pendentes na condução da política nacional de assistência social, bem como se registravam também os avanços até então já consolidados, no período pós-promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social. Tais constatações eram sempre apontadas tendo como contexto para a análise o processo já em curso, desde o período 1997-1998, de descentralização dos serviços sociais para o âmbito dos estados e municípios.

Era consensual, naquela discussão, que o controle social dever-se-ia constituir num processo contínuo e permanente envolvendo desde a concepção da política, sua implementação e avaliação dos resultados alcançados. Teria como objetivo, também, dar suporte às tomadas de decisões políticas quanto a propósitos, ações e alocação de recursos orçamentários, garantindo o processo de aprendizagem social e permitindo reflexão sobre a ação social, quando poderia fornecer resultados quantitativos e qualitativos para a avaliação das ações de assistência social.

Fazia-se necessária também, conforme destaque no referido texto, a atuação do controle social no intuito de tornar transparentes os serviços e resultados, considerando as opiniões e reivindicações dos destinatários da política. Esse tipo de monitoramento já vinha sendo desempenhado pelos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS) e pelos Gestores da Assistência Social, mas estaria acontecendo apenas de forma pontual, não sendo efetivo e geral a todas as ações da assistência social. A maior preocupação do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social vinha sendo, ainda, o papel designado às instâncias do controle social em poder simplesmente preencher as lacunas burocrático-legais impostas pelos governos estaduais e pela União para os efetivos aportes de recursos.

Quanto ao financiamento da política de assistência social, consta do artigo 195 da Constituição Federal, no capítulo da Seguridade Social, que a Assistência Social deve ser financiada por receitas de prognósticos, pelo orçamento da seguridade social (contribuições sociais) e, ainda, outras fontes poderão ser instituídas para garantir a manutenção e expansão das ações de assistência (Brasil, 1988).

Algum tipo de avanço era apontado na questão do financiamento, mas vários desafios nessa área ainda se faziam necessários para a consolidação da política de assistência no país. A alocação dos recursos orçamentários nos Fundos Especiais de Assistência Social (Fundo Nacional, Fundos Estaduais e Municipais), que permite a disponibilização das verbas de acordo com as prioridades elencadas, permitindo a passagem de um exercício financeiro para outro não havendo o recolhimento



e consequente perda de recursos, seria um fator positivo. Contudo, vários elementos ainda impeditivos para a efetiva descentralização dos serviços eram apontados. Tínhamos que:

O financiamento da Assistência Social esbarra com desafios como:

- débito com a Previdência Social que impede a emissão da CND<sup>2</sup>;
- dados do orçamento incompreensíveis, dificultando o conhecimento e a informação; concentrando, portanto, o poder e dificultando o acompanhamento da sua aplicação;
- política de ajuste fiscal que implica redução dos repasses financeiros a Estados e Municípios;
- Lei de Responsabilidade Fiscal que constitui um “engessamento” dos municípios que mal conseguem desincumbir-se das despesas de custeio, não dispendo de recursos para novos investimentos;
- inexistência de uma política de co-financiamento das ações da assistência social pelos governos federal, estaduais e municipais, e os constantes atrasos nos repasses de verba;
- indefinição de critérios de partilha dos recursos;
- verbas não asseguradas no orçamento para a assistência social;
- definição de custos *per capita* do atendimento não condizente com a realidade do atendimento;
- necessidade de trabalhar a transparência orçamentária, socializando terminologias, conhecimentos, conceitos e procedimentos (Conseas-SP, 2001, p. 3).

Ainda como propostas, o documento da conferência estadual de São Paulo indicava a necessidade de se eliminar a exigência da certidão negativa de débito junto à Previdência Social (a política de saúde já rompera com essa necessidade), já que essa exigência seria condição imposta para o repasse de recursos de ação continuada e, também, postulava percentual mínimo de 5% de vinculação dos recursos orçamentários na área de assistência social nos três níveis de governo, conforme deliberações da I e II Conferências Nacionais de Assistência Social.

Quanto à questão da gestão da assistência social, que dizia respeito mais à descentralização em curso, notava-se que a Assistência Social vinha há décadas sendo marcada por trajetória histórica de caridade e benesses, tendo muitas vezes viés paternalista de cunho compensatório. O marco decisivo para uma reviravolta nessa questão estaria representado pela nova Constituição Federal, que introduzira a política de assistência social no rol dos direitos de cidadania, como a saúde e a previdência social, formando o assim denominado tripé da Seguridade Social brasileira – Saúde, Assistência e Previdência Social:

Esse processo passa pelo reconhecimento do homem como ser capaz de transformar a realidade, de ser sujeito da sua promoção humana, de desenvolver sua comunidade, *locus* ético-político de sua ação, culminando com a centralidade na família, primeiro núcleo de proteção e inclusão do ser humano (Conseas-SP, 2001, p. 3).

Contudo, encarávamos ainda uma situação de grandes indefinições nesse processo de descentralização da gestão da assistência social no Brasil. O desenho político-institucional anterior ao

---

<sup>2</sup> Certidão Negativa de Débito (CND) junto ao Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), documento necessário para que municípios e/ou entidades sociais recebam repasses de recursos financeiros.



SUAS era, até então, lento e contraditório, sendo muito forte a presença do paradigma conservador constituído historicamente na política de assistência. Dessarte, afirmava ainda o Conseas-SP:

[...] ao lado do crescimento da luta para garantia dos direitos, registra-se o crescimento do voluntariado que hoje conta com 19.700.000 pessoas e o crescimento do terceiro setor, implicando numa ‘despolíticação’ da questão social, que fica reduzida ao âmbito do dever moral, deslocando-se da esfera do direito e da cidadania. Desta forma, sob o apelo da solidariedade da sociedade civil, o Estado vem se desobrigando de suas responsabilidades na área social, com a ‘desmontagem’ dos direitos sociais e trabalhistas.

Gestão, porém, é entendida como a responsabilidade de comandar, dirigir o sistema descentralizado da Assistência Social. Ela é competência do poder público, auxiliado por seus colaboradores (conselhos, fóruns, CIB – Comissão Intergestora Bipartite, Frente Paulista de Dirigentes Públicos Municipais da Assistência Social, FONSEAS – Fórum Nacional dos Secretários Estaduais da Assistência Social, CONGEMAS – Colegiado Nacional de Gestores Municipais da Assistência Social, etc.) e implica em: coordenar, articular, negociar, planejar, executar, co-financiar, acompanhar, controlar, monitorar, avaliar e auditar. Gestão implica em equacionar as necessidades sociais, os direitos do cidadão e os recursos financeiros, humanos e físicos (Conseas-SP, 2001, p. 4).

Porém, alguns avanços já eram notáveis nesse processo de descentralização da gestão da assistência social. No estado de São Paulo, a maioria dos municípios paulistas já se encontravam habilitados em gestão municipal<sup>3</sup> em 2001 (93,64% do total de municípios). É importante registrar também que, naquele ano, ocorreu a habilitação em gestão municipal da capital do estado, o município de São Paulo, que até o primeiro semestre de 2001 ainda não havia se habilitado junto à Secretaria de Estado da Assistência Social.

Apesar de ainda vários obstáculos serem assinalados, a quase totalidade dos municípios paulistas já inseridos no processo descentralizado de gestão da assistência abria novas perspectivas de aperfeiçoamento das ações. Essa realidade não se apresentava, contudo, quando considerado o país como um todo. Quando analisadas as regiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste do país, o número de municípios habilitados ainda era muito baixo.

As conferências municipais, regionais e estadual de São Paulo levantaram à época grandes desafios para o rompimento das dificuldades na operacionalização da descentralização.

A fragilização da Gestão da Assistência Social ocorre a partir da falta de:

- um comando único e independente nas esferas de governo com a proliferação de programas de enfrentamento à pobreza junto às várias políticas públicas setorizando a Política de Assistência Social;
- ampliação das competências municipais, pela descentralização, não se fazendo acompanhar da devida transparência de recursos financeiros e de capacitação continuada de conselheiros;

---

<sup>3</sup> De acordo com a Resolução nº 53/99 do Conselho Nacional de Assistência Social, que instituiu a NOB-2, disciplinando a descentralização político-administrativa da Assistência Social, a habilitação em gestão municipal consistia na formalização do Fundo Municipal de Assistência Social e do Conselho Municipal de Assistência Social, juntamente com a instituição do Gestor Municipal como pré-condições para o requerimento de recursos orçamentários do Fundo Nacional de Assistência Social no co-financiamento dos serviços sociais de ação continuada e para o recebimento de recursos dos programas de transferência de renda, e o conseqüente repasse financeiro às entidades sociais do município legalmente credenciadas, por intermédio dos respectivos fundos estaduais de assistência social (Brasil, 1999a).

- dificuldades na elaboração de planos municipais, principalmente pela falta de dados estatísticos mais precisos nessa área e pelas propostas ou compromissos de governos, ou mesmo pela não priorização do atendimento social da população;
- facilidades para a elaboração de planos municipais, como dados estatísticos mais precisos nessa área, propostas ou compromissos de governo, ou mesmo priorização do atendimento social da população;
- maior investimento na melhoria do atendimento das atividades de Assistência Social;
- capacitação dos gestores das entidades de assistência social e dos gestores dos órgãos públicos que necessitam de noções de administração, comprometimento com o serviço executado, comportamento ético e moral, maior profissionalismo, versatilidade e criatividade das entidades de assistência social para equacionarem seu quadro de pessoal, buscando atuar por meio de cooperativas de serviços, redes de atendimento, prestando serviços competentes enquanto diminuem custo;
- descentralização da Assistência Social com a prefeiturização das ações (concentração do poder nas prefeituras), ao invés da municipalização (democratização das soluções, garantia da participação popular);
- municipalização (democratização das soluções, garantia da participação social) e não a descentralização da Assistência Social com a prefeiturização das ações (concentração do poder nas prefeituras);
- função cartorial dos conselhos impossibilitando sua competência enquanto proponente e controlador de política pública;
- profissionais de assistência social capacitados para dar suporte aos conselhos na efetiva construção da Política – equipes técnicas de suporte;
- um novo comportamento dos profissionais da assistência social em relação ao ser humano, uma nova cultura profissional que efetive os direitos e garanta a cidadania dos destinatários dessa política;
- profissionais que trabalhem integrados com outras políticas, realizando a interface necessária às transformações sociais (Conseas-SP, 2001, p. 5).

É nesse sentido que a *IV Conferência Nacional de Assistência Social*, realizada em dezembro de 2003, ao deliberar sobre um Sistema Único de Assistência Social que culminaria na NOB-2005, resgataria as discussões e propostas quando da realização da *III Conferência Nacional* em 2001. Em termos institucionais, a *IV Conferência Nacional* ficou registrada como um dos maiores marcos na história da Assistência Social brasileira. Todavia, não há a menor sombra de dúvidas de que, em termos de embates e enfrentamentos de ordem política, a *III Conferência*, de 2001, subsidiou e muito as ações concretas que verificamos na política de assistência social desde então.

Assim, uma abordagem histórico-institucional dessa política pública, a fundamentação teórica dos princípios norteadores da assistência social, juntamente com uma discussão sobre a reformulação dos ideais de *welfare*, a reconfiguração dos sistemas de proteção social e do próprio conceito de *État-Providence*, o advento da garantia de mínimos sociais sob novas roupagens, a perspectiva do controle social na história política do país no pós-1988, enfim, todos esses fatores justificavam a necessidade de aprofundarmos o estudo da política de assistência social no Brasil.

Para tanto é que elegemos como enfoque desta pesquisa a descentralização político-administrativa da assistência social brasileira, que culmina na proposta de implementação do Sistema Único de Assistência Social, abrindo os caminhos para a universalização dos mínimos sociais e para uma perspectiva de reforma do sistema de proteção social. Acreditamos, com isso, ter contribuído para o desenvolvimento de pequeno avanço nos estudos dessa área.



Como já destacado, além de pesquisa de documentos oficiais e relatórios de gestão do governo federal, o pesquisador teve de se debruçar sobre o estudo de toda a legislação social da época para o desenvolvimento da pesquisa. Na maioria das vezes, o estudo de políticas públicas pressupõe, primeiramente, o conhecimento e a investigação do campo normativo. A legislação que disciplina as diretrizes e ações de uma política, no contexto do ciclo de políticas públicas, pode ser compreendida como a etapa de formulação da política.

Julgamos importante registrar, a seguir, o conjunto da legislação social levantada e estudada no âmbito da pesquisa. O campo normativo pesquisado e analisado totalizou 84 documentos – Constituição Federal, leis, decretos e portarias.

Tabela 1

| <b>LEGISLAÇÃO SOCIAL</b>  |
|---|
| <i>Constituição Federal de 1988 em seus artigos 21, 23, 24 e 30 (que definem as competências comuns e exclusivas dos três entes federados), artigos 194 e 195 (que dispõem sobre a organização e financiamento da Seguridade Social) e artigos 203 e 204 (que dispõem sobre os objetivos e diretrizes da Política de Assistência Social);</i> |
| <i>Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que dispõe sobre a gestão orçamentária, contábil e financeira da administração pública, e sobre a criação de fundos especiais;</i>   |
| <i>Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989, que dispõe sobre o apoio à Pessoa Portadora de Deficiência;</i>  |
| <i>Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA;</i>   |
| <i>Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e suas alterações, que instituem normas para licitações e contratos da administração pública;</i>  |
| <i>Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 – LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social, que regulamenta os artigos 203 e 204 da Constituição Federal e define os princípios doutrinários e organizativos da Política de Assistência Social;</i>  |
| <i>Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994, que dispõe sobre a Política Nacional do Idoso;</i>  |
| <i>Lei nº 9.604, de 5 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a transferência de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social para os fundos estaduais, do Distrito Federal e municipais;</i>  |
| <i>Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe, dentre outros, sobre o reordenamento institucional, e cria a Secretaria de Assistência Social, vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social (Transformação da MP nº 813 de 1º de janeiro de 1995);</i>   |
| <i>Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, que anualmente estabelece diretrizes para elaboração do Orçamento;</i>  |
| <i>Lei nº 9.720, de 30 de novembro de 1998, que altera o artigo 30 da LOAS;</i>   |
| <i>Lei nº 9.533, de 10 de dezembro de 1997, que autoriza o Poder Executivo a conceder apoio financeiro aos municípios que instituírem programas de garantia de renda mínima associados às ações sócio-educativas;</i>   |
| <i>Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB;</i>   |
| <i>Decreto nº 1.605, de 25 de agosto de 1995, que regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social, instituído pela Lei Orgânica da Assistência Social;</i>   |
| <i>Decreto nº 1.744, de 8 de dezembro de 1995, que regulamenta o Benefício de Prestação Continuada devido à Pessoa Portadora de Deficiência e ao Idoso de que trata a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993;</i>   |
| <i>Decreto nº 1.948, de 3 de julho de 1996, que regulamenta a Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994, que dispõe sobre a Política Nacional do Idoso;</i>   |
| <i>Decreto nº 2.298, de 12 de agosto de 1997, que acresce parágrafo 2º do artigo 5º do Decreto nº 1.605, de 25 de agosto de 1995, que regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social;</i>   |
| <i>Decreto nº 914, de 3 de setembro de 1993, que institui a Política Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência;</i>   |
| <i>Resolução nº 204 do Conselho Nacional de Assistência Social, de 04 de dezembro de 1997, que aprova a Norma Operacional Básica da Assistência Social;</i>   |
| <i>Lei nº 9.732, de 11 de dezembro de 1998, que altera dispositivos das Leis 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Lei nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e dá outras providências;</i>  |
| <i>Resolução nº 207 do Conselho Nacional de Assistência Social, de 16 de dezembro de 1998, e Resolução nº 53 do Conselho Nacional de Assistência Social, de 4 de março de 1999, que aprovam a Política Nacional de Assistência Social – PNAS e a Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB-2, disciplinando a</i>                  |



|   |
|---|
| descentralização político-administrativa da Assistência Social, o financiamento e a relação entre os três níveis de governo;  |
| <i>Lei nº 9.867, de 10 de novembro de 1999, que dispõe sobre a criação e o funcionamento de Cooperativas Sociais, visando à integração social dos cidadãos, conforme especifica;</i>  |
| <i>Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências;</i>  |
| <i>Decreto nº 3.298, de 20 de dezembro de 1999, que regulamenta a Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989, dispõe sobre a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, consolida as normas de proteção, e dá outras providências;</i>   |
| <i>Decreto nº 3.117, de 13 de julho de 1999, que regulamenta a concessão de apoio financeiro aos Municípios que instituírem programa de garantia de renda mínima de que trata a Lei nº 9.533, de 10 de dezembro de 1997, e dá outras providências;</i>  |
| <i>Decreto nº 3.100, de 30 de junho de 1999, que regulamenta a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências;</i>  |
| <i>Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999, que aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências;</i>  |
| <i>Portaria Interministerial MS/MPAS nº 5.153, de 7 de abril de 1999, que institui o Programa Nacional de Cuidadores de Idosos a ser coordenado por Comissão Interministerial, constituída por representantes da Secretaria de Estado de Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência e da Secretaria de Políticas de Saúde do Ministério da Saúde;</i>  |
| <i>Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências;</i>   |
| <i>Lei nº 10.050, de 14 de novembro de 2000, que altera o art. 1.611 da Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916 - Código Civil, estendendo o benefício do § 2º ao filho necessitado portador de deficiência;</i>   |
| <i>Lei nº 10.048, de 8 de novembro de 2000, que dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e dá outras providências;</i>   |
| <i>Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências;</i>  |
| <i>Decreto nº 3.578, de 30 de agosto de 2000, que dá nova redação ao caput do art. 5º do Decreto nº 3.117, de 13 de julho de 1999, que regulamenta a concessão de apoio financeiro aos municípios que instituírem programa de garantia de renda mínima de que trata a Lei nº 9.533, de 10 de dezembro de 1997;</i>  |
| <i>Decreto nº 3.613, de 27 de setembro de 2000, que acrescenta dispositivo ao Decreto nº 1.605, de 25 de agosto de 1995, que regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social;</i>  |
| <i>Decreto nº 3.691, de 19 de dezembro de 2000, que regulamenta a Lei nº 8.899, de 29 de junho de 1994, que dispõe sobre o transporte de pessoas portadoras de deficiência no sistema de transporte coletivo interestadual;</i>   |
| <i>Portaria MPAS/SEAS nº 2.854, de 19 de julho de 2000, que institui modalidades de atendimento/Fixa valores mensais de referência correspondentes ao apoio financeiro da União no co-financiamento dos serviços assistenciais/Estabelece que, de acordo com as deliberações das Comissões Intergestoras e dos Conselhos de Assistência Social, levando em conta a realidade local e a especificidade dos custos das diferentes modalidades de atendimento, os valores do apoio financeiro da União deverão ser complementados com recursos próprios dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, mantendo-se as metas mínimas pactuadas;</i> |
| <i>Portaria MPAS/SEAS nº 2.874, de 30 de agosto de 2000, que altera dispositivos da Portaria nº 2.854, de 19 de julho de 2000 (Republicada por ter saído com incorreção no Diário Oficial da União de 31/8/2000, na seção 1e, página 19 e corrigida pela Retificação publicada no Diário Oficial da União de 10/10/2000, Seção I-e.);</i>   |
| <i>Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001, que cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação – “Bolsa Escola”, e dá outras providências;</i>   |
| <i>Lei Complementar nº 111, de 6 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, na forma prevista nos artigos 79, 80 e 81 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;</i>   |
| <i>Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001, que institui o Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal;</i>  |
| <i>Decreto de 24 de outubro de 2001, que cria Grupo de Trabalho para os fins que especifica, dispõe sobre o Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal, e dá outras providências;</i>  |
| <i>Portaria MPAS/SEAS nº 458, de 4 de outubro de 2001, que estabelece Diretrizes e Normas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI (Republicada no DOU de 4/4/2002 por ter saído com incorreções do original no Diário Oficial da União de 5/10/2001, seção I, página 78.);</i>   |
| <i>Portaria MPAS/SEAS nº 875, de 3 de dezembro de 2001, que dispõe sobre a adequação de estruturas da rede de assistência social visando a acessibilidade de pessoas portadoras de deficiência (Republicada no DOU de</i>   |



|  |
|--|
| 4/4/2002 por ter saído com incorreções do original no <i>Diário Oficial da União</i> de 19/12/2001, seção I, página 90);   |
| <i>Portaria MPAS/SEAS n° 878, de 3 de dezembro de 2001, que estabelece diretrizes e normas do Programa Sentinela e dá outras providências (Republicada no DOU de 4/4/2002 por ter saído com incorreções do original no Diário Oficial da União de 19/12/2001, seção I, página 91);</i>   |
| <i>Portaria MPAS/SEAS n° 879, de 3 de dezembro de 2001, que estabelece Normas e Diretrizes do Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano e do Projeto Centro da Juventude (Republicada no DOU de 4/4/2002 por ter saído com incorreções do original no Diário Oficial da União de 19/12/2001, seção I, página 91);</i>  |
| <i>Decreto n° 4.102, de 24 de janeiro de 2002, que regulamenta a Medida Provisória n° 18, de 28 de dezembro de 2001, relativamente ao “Auxílio-Gás”;</i>   |
| <i>Decreto n° 4.227, de 13 de maio de 2002, que cria o Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI), e dá outras providências;</i>   |
| <i>Decreto n° 4.287, de 27 de junho de 2002, que dá nova redação a dispositivo do Decreto n° 4.227, de 13 de maio de 2002, que cria o Conselho Nacional do Idoso (CNDI);</i>   |
| <i>Decreto n° 4.313, de 24 de julho de 2002, que regulamenta o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à educação – “Bolsa Escola”, e dá outras providências;</i>  |
| <i>Decreto n° 4.551, de 27 de dezembro de 2002, que dá nova redação ao art. 4° do Decreto n° 4.102, de 24 de janeiro de 2002, que dispõe sobre o Programa Auxílio-Gás;</i>   |
| <i>Portaria MPAS/SEAS n° 1.279, de 2 de setembro de 2002, que institui a obrigatoriedade dos gestores dos programas, serviços e projetos e benefícios que recebem recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), de cadastrar todos os seus usuários;</i>  |
| <i>Lei n° 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências;</i>   |
| <i>Lei n° 10.684, de 30 de maio de 2003, que altera a legislação tributária, dispõe sobre parcelamento de débitos junto à Secretaria da Receita Federal, à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e ao Instituto Nacional do Seguro Social e dá outras providências;</i>   |
| <i>Lei n° 10.689, de 13 de junho de 2003, que cria o Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAA);</i>   |
| <i>Lei n° 10.697, de 2 de julho de 2003, que dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências;</i>   |
| <i>Lei n° 10.741, de 1 de outubro de 2003, que dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências;</i>  |
| <i>Decreto n° 4.582, de 30 de janeiro de 2003, que regulamenta o funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), e dá outras providências;</i>   |
| <i>Decreto n° 4.675, de 16 de abril de 2003, que regulamenta o Programa Nacional de Acesso à Alimentação – “Cartão Alimentação”, criado pela Medida Provisória n° 108, de 27 de fevereiro de 2003;</i>   |
| <i>Decreto n° 4.699, de 19 de maio de 2003, que dispõe, em caráter excepcional, sobre a composição do Conselho Nacional de Saúde e dá outras providências;</i>   |
| <i>Decreto n° 4.712, de 29 de maio de 2003, que dá nova redação ao art. 36 do Decreto n° 1.744, de 8 de dezembro de 1995, que regulamenta o benefício de prestação continuada devida a pessoa portadora de deficiência e a idoso, de que trata a Lei n° 8.742, de 7 de dezembro de 1993;</i>   |
| <i>Decreto n° 4.772, de 2 de julho de 2003, que regulamenta o art. 19 da Lei n° 10.696, de 2 de julho de 2003;</i>   |
| <i>Portaria Interministerial n° 1, de 31 de janeiro de 2003, que estabelece o cronograma para pagamento, no exercício de 2003, dos seguintes benefícios: Bolsa Escola; Bolsa Alimentação; Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI); Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano; Seguro-Safra; Auxílio-Gás e Bolsa-Renda e Ações Sociais de transferência direta de renda do Governo Federal. (Assinam os Ministros da Educação, da Saúde, do Desenvolvimento Agrário, da Integração Nacional e de Minas e Energia, como intervenientes anuentes, e a Ministra de Estado da Assistência e Promoção Social);</i> |
| <i>Lei n° 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa-Família e dá outras providências;</i>   |
| <i>Lei n° 10.845, de 5 de março de 2004, que institui o Programa de Complementação ao Atendimento Educacional Especializado às Pessoas Portadoras de Deficiência, e dá outras providências;</i>  |
| <i>Lei n° 10.869, de 13 de maio de 2004, que altera a Lei n° 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências;</i>  |
| <i>Decreto n° 5.003, de 4 de março de 2004, que dispõe sobre o processo de escolha dos representantes da sociedade civil no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), e dá outras providências;</i>  |
| <i>Decreto n° 5.007, de 8 de março de 2004, que promulga o Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança referente à venda de crianças, à prostituição infantil e à pornografia infantil;</i>   |
| <i>Decreto n° 5.017, de 12 de março de 2004, que promulga o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças;</i>  |
| <i>Decreto n° 5.024, de 23 de março de 2004, que acresce parágrafo ao art. 3° do Decreto n° 4.582, de 30 de janeiro de 2003, que regulamenta o funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), e dá outras providências;</i>   |



|   |
|---|
| <i>Decreto nº 5.074, de 11 de maio de 2004, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, e dá outras providências;</i>  |
| <i>Decreto nº 5.079, de 11 de maio de 2004, que dispõe sobre a composição, estruturação, competência e funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), e dá outras providências;</i>  |
| <i>Decreto nº 5.085, de 19 de maio de 2004, que define as ações continuadas de assistência social;</i>  |
| <i>Decreto nº 5.109, de 17 de junho de 2004, que dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI), e dá outras providências;</i>   |
| <i>Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa-Família, e dá outras providências;</i>  |
| <i>Decreto de 27 de dezembro de 2004, cria a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais e dá outras providências;</i>  |
| <i>Portaria MDS/GM nº 71, de 30 de março de 2004, que dispõe sobre a contrapartida a ser exigida dos entes federados para as ações financiadas pelo Fundo Nacional de Assistência Social que beneficiarem os municípios incluídos nos bolsões de pobreza, identificados como áreas prioritárias do Programa Fome Zero e constantes na Lei Complementar nº 94, de 19 de fevereiro de 1998;</i> |
| <i>Portaria MDS/GM nº 78, de 8 de abril de 2004, que estabelece diretrizes e normas para a implementação do “Programa de Atenção Integral à Família (PAIF)” e dá outras providências;</i>   |
| <i>Portaria MDS/GM nº 80, de 2 de abril de 2004, que estabelece os critérios e procedimentos relativos à transferência de recursos financeiros para os Fundos Estaduais, do Distrito Federal e Municipais, destinados à rede de Serviços Assistenciais de Ação Continuada;</i>  |
| <i>Portaria MDS/GM nº 99, de 23 de abril de 2004, que aprova o Manual de Orientações para Financiamento pelo Fundo Nacional de Assistência Social e apresentação de Prestação de Contas;</i>  |
| <i>Portaria MDS/SENARC nº 1, de 3 de setembro de 2004, que disciplina as atividades de fiscalização, acompanhamento e controle da execução e gestão local do Programa Bolsa-Família;</i>  |
| <i>Portaria MDS/GM nº 660, de 11 de novembro de 2004, que autoriza, em caráter provisório, os Comitês Gestores do Cartão Alimentação e os Conselhos Municipais de Assistência Social a realizar o controle social do Programa Bolsa-Família;</i>  |
| <i>Portaria Interministerial MEC/MDS nº 3.789, de 17 de novembro de 2004, que estabelece atribuições e normas para o cumprimento da Condicionabilidade da Frequência Escolar no Programa Bolsa-Família;</i>   |
| <i>Portaria Interministerial MS/MDS nº 2.509, de 18 de novembro de 2004, que dispõe sobre as atribuições e normas para a oferta e o monitoramento das ações de saúde relativas às condicionalidades das famílias beneficiárias do Programa Bolsa-Família;</i>   |
| <i>Portaria MDS/GM nº 736, de 15 de dezembro de 2004, que estabelece procedimentos relativos à transferência de recursos financeiros do Fundo Nacional de Assistência Social.</i>   |

Fonte: Autor

A seguir, apresentamos breves considerações sobre os resultados alcançados com o estudo. Mais do que resultados de pesquisa, este trabalho de investigação pode ser considerado o momento no qual o pesquisador, também, vivenciou sua primeira experiência profissional de convivência e trabalho direto com *policy makers*.

## 2 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE OS RESULTADOS DA PESQUISA

Em termos históricos, a constituição de um *Welfare State*, como alternativa de intervenção na questão social, somente teria certa legitimidade após a efetiva constatação da ineficiência dos mecanismos de mercado na geração de riquezas e bem-estar social.

O capitalismo, no final do século XX, enfrentava uma gama de reformulações nos conceitos sobre as funções do mercado, a intervenção do Estado na economia e na alocação de recursos, no consumo e, por conseguinte, profundo questionamento acerca da própria noção de bem-estar social. O novo padrão de acumulação de capital, pautado sobretudo por um contínuo progresso técnico-



científico a uma velocidade nunca vista anteriormente, constituiu-se no pano de fundo de nossas análises sobre as teorias do *welfare economics* e do *Welfare State*.

Numa perspectiva apontada em Rawls (1974), a questão da exclusão social poderia ser solucionada por meio da instituição de políticas sociais, pois o indivíduo seria visto como cidadão quando participasse da sociedade de consumo. Dessa maneira, o Estado, quando do processo de interferência nas relações sociais de produção – implementando uma política social –, trabalharia em uma realidade social que já se apresenta distorcida no que diz respeito à plena satisfação das necessidades individuais e coletivas. Sob a ótica da epistemologia marxista, o Estado seria um importante instrumento de consolidação do processo de acumulação de capital por meio da exploração de uma classe social por outra, no contexto da força de trabalho entendida como mercadoria.

O Estado, portanto, como apontado em Poulantzas (1977), seria uma relação social e, mais precisamente, a condensação de uma relação de classe; a coexistência dos processos de apropriação da mais-valia e de acumulação jamais seriam rompidos com a ação da política social. Tal entendimento pressupõe a ideia de que o Estado, através do desenvolvimento de políticas sociais, trabalharia apenas por reduzir os riscos sociais da produção, em vez de representar transformações estruturais e rupturas nas condições materiais que reproduzem o contexto social de desigualdades.

Essa discussão sintetiza a ideia em conceber o *Welfare State* como a efetivação de um pacto social, compreendendo a formação de alianças entre diversos grupos ou classes que, mesmo possuindo interesses antagônicos, encontram no paradigma da política social do Estado capitalista elementos comuns que o justificam, na mais completa acepção de uma visão contratualista de sociedade.

O progressivo declínio que o trabalho vem ocupando na vida das pessoas, refletido na crise da sociedade do trabalho, é outra questão importante. As metamorfoses no mundo do trabalho e seus impactos nas relações de trabalho e de produção sinalizam que estamos vivenciando uma época de profundas transformações estruturais nas condições da vida social, econômica e política, redesenhando-se a questão social.

Embora as propostas de garantia de uma renda social mínima desarticulem a relação clássica entre renda e trabalho, ainda encontram na categoria trabalho sua maior referência teórica e, até mesmo, moral, concebendo-se as contrapartidas (obrigações positivas) para os benefícios auferidos por meio de uma renda mínima garantida, como um pressuposto de legitimação do gasto social, como é o caso da contrapartida educacional dos beneficiários do Programa Bolsa Família.

Se, por um lado, o trabalho sempre foi o condutor para a cidadania social, no sentido oposto, impunha-se ao debate, no final do século XX, a formulação de uma outra ética, não mais necessariamente concebida para uma sociedade pautada na ética do trabalho (Weber, 1967), que teria caracterizado o advento do mundo moderno; o fenômeno da desigualdade teria demonstrado a necessidade de ampliação da problematização desse objeto que nos é colocado: uma nova categoria de



pobreza e representação da exclusão social.

É nesse sentido que, ao redefinirmos a seguridade social a partir da universalização dos direitos sociais não contributivos, sob a ótica da política de assistência social, estaria sendo apontada uma consolidação mais efetiva de nossa proteção social, historicamente seletiva e fragmentada. Conforme apontado em Laclau (1986), o espaço do conflito social e a reprodução da exclusão tomam dimensões que a teoria social clássica não pode contemplar em sua totalidade. Percebemos nitidamente esse fato quando verificamos que os potenciais beneficiários da política de garantia de uma renda social mínima não se inserem, necessariamente, numa dada condição salarial clássica. A renda social mínima está inserida em uma realidade muito mais complexa, que envolve tanto questões econômicas, políticas, culturais e ideológicas.

Investigamos o debate emergente, naquele momento, da renda social mínima, também denominada de renda cidadã, compreendida como sendo uma política de alocação universal. Esta se constitui em uma forma de transferência monetária a indivíduos e/ou famílias independentemente da participação na produção direta da riqueza social, demonstrando ser um novo paradigma de universalização do acesso aos seguros sociais e determinando outro padrão de intervenção na questão social. E, ainda, diferentemente do que tradicionalmente poderíamos observar na condução das ações governamentais da política de assistência social, a renda social mínima como um mecanismo de concessão de um benefício em moeda, e não de um serviço social específico.

Na concepção da renda de cidadania, outra terminologia para definir essa política de alocação universal, é estabelecida uma relação entre exclusão/inclusão social e a noção de cidadania, sendo que, na sociedade capitalista em que nos inserimos, o acesso à cidadania seria determinado pela renda de seus cidadãos e, dessa maneira, tal acesso ficaria condicionado ao lugar que o indivíduo ocupa na divisão social do trabalho, o que, de algum modo, determina também sua participação no mundo das mercadorias, ou seja, na esfera da economia de mercado.

Sugerimos serem essas novas modalidades de prestação de serviços sociais que estariam redesenhando a seguridade social brasileira pelo viés da política pública de assistência social, configurando, portanto, novo formato para a organização e sistematização de nosso sistema de proteção social, por estarem sendo concebidos esses serviços sociais na lógica dos princípios fundadores do então emergente Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

No contexto do pensamento social vinculado aos ideais do liberalismo econômico do século XVIII, contudo, as políticas de intervenção na questão social constituem-se, em grande medida, em processo de estigmatização da exclusão social pautado na concepção de punição aos pobres através da instituição da sociedade caritativa, sobretudo cristã, bastante difundida na ideia do *workfare* (ajuda pelo trabalho).

Somente a partir do contexto da crise econômica mundial de 1929 é que seria legitimada a ação



do Estado na garantia de mínimos sociais àqueles que não pudessem sobreviver à lógica do mercado. Numa perspectiva indicada em Marshall (1967), seria o reconhecimento dos direitos sociais no século XX – juntando-se às noções anteriores dos direitos civis (século XVIII) e dos direitos políticos (século XIX) – definindo-se o certificado de cidadania e, no caso específico dos direitos sociais, o reconhecimento do direito a um mínimo social. Abandona-se a ideia de que a assistência seria destinada apenas aos incapacitados para o trabalho capitalista produtivo, representando um processo de invenção do social e uma nova concepção de solidariedade social, tendo como exemplo emblemático o caso francês de constituição, nos anos 40 do século passado, da noção de uma *société assurantielle*.

Há, ainda, um debate sobre não classificarmos a renda social mínima como uma ação restrita da política de assistência social, mas também concebê-la como uma política de (re)inserção social, desencadeando-se, desse modo, uma reformulação estrutural do sistema de proteção social (*État-Providence*), até então embasado numa relação clássica de pleno emprego/crescimento econômico/família estável, que não mais observamos no contexto socioeconômico contemporâneo.

O padrão da proteção social que se constituiu no século XX, no bojo da expansão dos direitos sociais, tinha sido estruturalmente construído na seguinte lógica de cobertura: a assistência – sempre relacionada em oposição ao trabalho, dependência e incapacidade de produzir – e os seguros sociais, concebidos como um direito objetivo, contributivo, destinados às pessoas com emprego estável. A emergência de novas categorias de pobres, todavia, sinalizou que essa parcela da população não poderia ter uma cobertura social dentro dos padrões anteriores do *Welfare State* sustentado nesta lógica da relação assistência/seguros sociais.

É por essa razão que a política de garantia de uma renda social mínima poderia se constituir em uma estratégia efetiva de se preencher essa lacuna não coberta pela assistência social e nem pelos seguros sociais. Tal política de assistência social, compreendida como um direito social de caráter não contributivo, constitui-se na materialização mais visível no enfrentamento da nova questão social e nos aponta um caminho na reformulação e no redesenho do padrão de proteção social do Brasil, com a implementação do SUAS e universalização dos benefícios sociais nele compreendidos. Esse fenômeno vem contrariar, de certa maneira, o pensamento social e político brasileiro que insiste em repensar nosso *Welfare State* pelo caminho da reforma da Previdência Social, que, acima de outros fatores, privilegiava a discussão sobre a viabilidade econômico-financeira do sistema.

De forma consensual na literatura especializada, a Renda Mínima de Inserção francesa (RMI) constituiu-se no paradigma contemporâneo de garantia de mínimos sociais (Scherer, 1997). A referida política assumia a lógica da inserção pela cidadania num processo de (re)construção da identidade social, sendo um tipo de inserção social sem referência ao trabalho, este entendido ainda sob a óptica da sociedade industrial.

Essa nova concepção de inserção social representava uma forma de legitimação do direito a uma renda social mínima sem obrigatoriamente encontrar referência em uma atividade economicamente produtiva. A inserção social (a obrigatoriedade da contrapartida) estaria situada numa eventual fase transitória, ocupando uma posição intermediária entre direito e contrato, sob a perspectiva contratualista dos direitos sociais contemporâneos que buscam a articulação entre direitos e obrigações.

Ao se conceber essas obrigações do indivíduo para com a sociedade como obrigações positivas (Rosanvallon, 1995), dava-se nova dimensão à própria ideia de contrato social que, por sua vez, nortearia desde então os fundamentos legitimadores da política social.

Analisamos, também, com esta pesquisa, a formação da seguridade social brasileira e a forma como a assistência social foi sendo concebida na trajetória das políticas sociais do país. Foi a partir da Era Vargas que assistimos, no Brasil, a um esforço em se estruturar um específico modelo nacional de Estado de Bem-Estar Social – excludente, seletivo e centralizador. Caracterizado por Santos (1979) como *cidadania regulada*, nosso padrão de proteção social, em sua origem, procurava regular a questão social tratando-a administrativamente, com ênfase principalmente na questão trabalhista, e um maior rigor no controle da organização da classe operária urbana então emergente.

Foi observado que a legislação que tratava a questão social no Estado Novo foi sendo introduzida por categoria profissional, lançando as bases de uma política social fragmentadora e gradualista que caracterizaria a ação governamental do período, constituindo-se em fator determinante do modelo da seguridade social no Brasil que perduraria por muito tempo. Os Institutos de Aposentadoria e Pensões – IAP teriam representado uma forma de agregação de direitos sociais às leis trabalhistas de Vargas, no bojo de seu projeto de agir preventivamente no conflito entre capital e trabalho, conforme apontado em Vianna (1998). Constituíam-se em um instrumento de incorporação controlada, sendo definidos os direitos que integravam o pacote de cidadania e as pessoas que a ele teriam acesso.

Em relação à assistência social no Brasil, vimos que o Serviço Social surgiria em 1936, com a implantação do Centro de Estudos e Ação Social (CEAS), organização originária e vinculada à Ação Católica de São Paulo. Dessa forma, pudemos observar que a assistência social brasileira não se constituía, em seu projeto inicial, numa política de Estado; era simplesmente uma esfera programática da ação governamental para a prestação de certos serviços, como um mecanismo político de amortecimento de tensões sociais, dado que nossa assistência social somente seria definida como um direito e uma política pública integrante da seguridade social na Constituição Federal de 1988 (Sposati *et al.*, 1995).

Assistiríamos, no final dos anos 30 e início dos 40 do século passado, às primeiras formas de instituição de uma política governamental na área da assistência social. Em 1938, seria constituída uma

organização nacional de Serviço Social através da criação do Conselho Nacional de Serviço Social vinculado ao Ministério da Educação e Saúde, e, em 1942, o surgimento da Legião Brasileira de Assistência (LBA). Nesse sentido, conforme relatado por Torres (2002), a assistência social no país como política de governo, juntamente com legalização da profissão de Serviço Social, passaria a estar associada à ideia simbólica da “mãe protetora”, vinculando-se a prática da assistência à figura das primeiras-damas.

Em 1948, já sob a presidência de Dutra, seria instituído o Plano Salte – sendo considerada a primeira política efetivamente governamental que introduzia a questão social como uma das preocupações centrais do Estado. Este Plano concentrava suas atenções nas questões da saúde, alimentação, transporte e energia. Porém, conforme apontado por Couto (2004), tal propositura não passaria de um mero planejamento econômico e social sem grandes envergaduras no plano prático de ação.

Na década seguinte, que compreende o período do Plano de Metas (1956-1961), mais uma vez a questão social não estaria permeando as ações centrais do Estado brasileiro, ao se priorizarem as motivações econômicas, tendo por base o processo de industrialização em curso. É importante enfatizarmos, todavia, a aprovação, em 1960, da Lei Orgânica da Previdência Social, que teria apenas um caráter de regulamentação da área previdenciária.

Nesse sentido, conforme observado por Draibe (1993), o período de 1930-1964 seria caracterizado por um projeto de Estado de Bem-Estar Social do tipo meritocrático-particularista. Já a partir de 1966, com o processo de unificação dos antigos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAP), daríamos início a um outro período na história dos seguros sociais no Brasil.

Para Carvalho (2003), o período de 1964-1985 representa um significativo avanço no campo dos direitos sociais com a criação de inúmeros órgãos e/ou ações governamentais – o Banco Nacional de Habitação (BNH), a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM) e o salário-educação em 1964; o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), o Programa de Integração Social (PIS), o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) e as Companhias de Habitação Popular (COHAB), em 1966; a implantação do Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL) em 1970; o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (Prorural), o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL) e a criação da Central de Medicamentos (CEME) em 1971; o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) em 1972; o Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAB) e o I Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAM) em 1973; a instituição do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) em 1974; o PROFLUR e a constituição do PNS em 1975; a consolidação do PAT, a implementação do Programa de Interiorização das Ações de Saúde e Saneamento (PIASS) e do II PRONAM em 1976; Em 1977, a instituição do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social

(SINPAS) e do Fundo da Previdência e Assistência Social (FPAS), a criação do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), e ainda o Programa de Complementação Alimentar (PCA), o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) e o Financiamento de Construção, Conclusão, Ampliação ou Melhoria de Habitação de Interesse Social (FICAM); a criação do Programa de Erradicação de Subhabitação (PROMORAR) em 1979; o Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL) em 1982; o financiamento da autoconstrução e a implantação das Ações Integradas de Saúde em 1984; e finalmente, em 1985, a implementação do Programa de Suplementação Alimentar (PSA).

Ainda que de forma não universal, restrita aos contribuintes do sistema de previdência social, percebemos efetiva ampliação da proteção social brasileira. Para Vianna (1998), esse período representa a consolidação institucional de nosso sistema de proteção social. As ações pontuais e residuais, contudo, alimentam o debate sobre a possível não constituição de fato, no Brasil, de um efetivo *Welfare State* clássico; somente a Constituição Federal de 1988 consagraria a expressão seguridade social, até então oficialmente inexistente, para consignar um padrão de proteção social que se queria abrangente e redistributivo.

Podemos observar, também, que os principais princípios inscritos no texto constitucional são a universalidade, a uniformidade dos benefícios, a seletividade e a distributividade da proteção, a irredutibilidade dos valores pagos, a equidade, a diversificação da base de financiamento e, finalmente, o caráter democrático e descentralizado da gestão com a participação da sociedade civil nas decisões (Vianna, 1998).

Investigamos, ademais, o papel destacado à sociedade civil na estratégia de atuação do Estado na formulação e implementação de ações governamentais, sobretudo no que diz respeito aos serviços sociais, via a instituição de organizações sociais no contexto político do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995).

O diagnóstico da época apontava que o aparato institucional no pós-1988 se encontrava estagnado, do ponto de vista da capacidade na implementação de políticas públicas, uma caracterizada falência executiva do Estado. Para que houvesse uma massificação dos direitos sociais no Brasil, especialmente no que se refere ao capítulo da Constituição Federal que define e institui a seguridade social, a proposta dominante de projeto de reforma do Estado nos anos 1990 pressupunha a ruptura do paradoxo que se apresentava no âmbito da administração pública brasileira: processo decisório de política x implementação de políticas públicas.

Esse processo de reforma do Estado, porém, privilegiava o projeto para uma reforma gerencial da administração pública, pressupondo-se, conforme analisamos, a superação dos problemas estruturais e de formação do Estado nacional historicamente constituído sob as bases do patrimonialismo e concebido sob as características de um dado insulamento burocrático de viés



clientelista (Nunes, 1997). Foi nesse sentido que destacamos a importância de se entender a descentralização da política brasileira de assistência social e a incorporação do controle social em seu processo decisório, tomando como referência a propositura de Gramsci (1975; 1978), que concebe a sociedade civil como *locus* da hegemonia.

Indagamos, então, se poderíamos de fato admitir que a novidade da participação da sociedade civil na implementação da política de assistência social no período pré-SUAS seria de fato a consolidação de uma esfera pública capaz de rearticular a noção de espaço público – este não necessariamente entendido como sendo estatal –, mas principalmente se, ao incorporarmos o controle social na dinâmica de nossa política social, teríamos de fato o fortalecimento da sociedade civil na óptica gramsciana de uma teoria ampliada de Estado (Gramsci, 1978), e não simplesmente concebê-la como um recurso gerencial de apoio na condução das ações de caráter mais burocrático e administrativo.

O projeto de reforma do Estado empreendido nos anos 1990 deixou para segundo plano as questões que julgávamos ser as mais relevantes para esse processo: a redefinição do pacto federativo, a consolidação da democracia no país, o fortalecimento da harmonia dos Poderes da República e a redefinição da relação Estado/sociedade civil – enfim, a repactuação das próprias noções de federalismo, democracia social, *res publica*, relação público/privado.

Esses, ainda, constituem-se em grandes desafios, inclusive da política de assistência social brasileira, mesmo com a consolidação institucional do SUAS. A configuração de uma esfera pública não estatal, apontada em Bresser-Pereira e Cunill Grau (1999), representaria um intenso processo de despolitização da política, pois, nessa propositura, identificamos tendência de corporativização e fragmentação da questão social instituidora de uma longa trajetória de desresponsabilização do Estado perante o social.

A crescente vulnerabilidade social de grande parcela da população, as demandas sociais historicamente reprimidas, a tendência crescente de falência do padrão clássico de proteção social, a consolidação da democracia e a universalização dos direitos sociais, a descentralização e a participação da sociedade civil como instrumentos de inclusão social, o maior enfoque despendido à família em detrimento do indivíduo, as formas alternativas de complementação de renda, enfim, todos esses fatores unidos vinham, na época, constituindo a questão de fundo para se compreender a assistência social no período pós-Constituinte.

Nessa óptica, deveríamos ter repensado, talvez, o caráter de nossa sociedade civil como uma esfera pública democrática, um espaço para a revalorização da política e da construção da cidadania, e não simplesmente utilizá-la como um instrumento para a despolitização e desresponsabilização do Estado. Para isso, supomos que as bases jurídico-legais já estavam garantidas no campo normativo da assistência social, sobretudo com a instituição da NOB/2005, que estabeleceu os princípios do SUAS.



Avançar a sociedade civil de sua condição de mero ator coadjuvante e ferramenta de gestão administrativa, com funções reduzidas de fiscalização do fundo público, era um pressuposto imprescindível durante o processo de implementação do sistema descentralizado e participativo, para que pudéssemos elevar a assistência social, definitivamente, à categoria de política pública.

Procuramos, posteriormente, analisar os programas de transferência de renda do governo federal implementados no período de 1995-2005.

Conforme já mencionado, a política de garantia de uma renda social mínima – na forma de transferência de uma renda monetária – surge no Brasil apenas na década de 1990, com a iniciativa de algumas experiências descentralizadas. Todavia, efetivamente, somente podemos falar de uma política nacional de mínimos sociais a partir da implementação do Programa Nacional de Renda Mínima (Lei nº 10.219/2001), malgrado a iniciativa anterior do programa de apoio financeiro aos municípios na criação de programas de renda mínima (Lei nº 9.533/1997).

Já o Programa Bolsa Família, que iniciou sua implementação em outubro de 2003, representou a unificação dos programas federais de transferência de renda – o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação, o Cartão Alimentação e o Auxílio Gás. O Programa Bolsa Família, contudo, não teve transferidos para a sua competência todos os programas de transferência de renda à época, como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), o Agente Jovem e o Benefício de Prestação Continuada, instituído pela Lei Orgânica da Assistência Social (BPC-LOAS), dadas as especificidades dessas três políticas.

O objetivo do Programa Bolsa Família é conceder proteção integral a todo o grupo familiar, e não a alguns de seus membros, significando mudança significativa na concepção da política de renda mínima brasileira. Os recursos financeiros oferecidos pelo programa na forma de complementação da renda familiar visam a estimular as famílias beneficiadas a frequentarem e utilizarem os serviços da rede pública de saúde, de educação e de assistência social. Esse fato objetiva a autonomização das famílias no momento em que proporciona uma melhoria nas condições sociais do grupo familiar, intencionando provocar ruptura do círculo vicioso de reprodução da miséria. Cabe-nos aqui ressaltar, porém, que tais concepções estão esboçadas nos objetivos gerais traçados pelo Programa Bolsa Família, e, esta pesquisa não se deteve em análise mais aprofundada a respeito da observância desses fenômenos na realidade social dos beneficiários do programa. Essa deveria ser uma preocupação vital não apenas para outros estudos, como também uma informação preponderante para o governo e a própria sociedade que financia tais políticas sociais.

Em relação ao orçamento público brasileiro, constatamos que, em média, o gasto social do país atingia, no início do século XXI, um patamar de 24% do PIB, sendo que os gastos previdenciários representavam quase a metade desse montante, além dos gastos com saúde.

Como parcela considerável dos recursos sociais destina-se ao pagamento de aposentadorias e



pensões – portanto destinadas às pessoas que vinham contribuindo compulsoriamente para o sistema de seguridade social, uma expansão dos gastos em outros programas sociais, sobretudo nos de transferência de renda, que não exigem contribuição prévia, estaria, de certo modo, contribuindo satisfatoriamente para a universalização dos mínimos sociais no Brasil; nesse sentido, estudos da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) já indicavam que a alta vulnerabilidade social não está associada unicamente ao atraso tecnológico, à pobreza ou à densa concentração de renda, mas à ausência de políticas sociais universais.

Esses dados indicam a necessidade de ainda repensarmos o financiamento da assistência social para além do orçamento da seguridade social, já bastante comprometido com o custeio dos gastos previdenciários e de saúde. Decerto que a alocação de recursos orçamentários no Fundo Nacional de Combate e Erradicação da Pobreza (Lei Complementar nº 111/2001) já vinha de alguma forma atendendo uma parcela dessa necessidade. Contudo, como a política de assistência social não contava com recursos vinculados no orçamento público, a destinação e ampliação de dotações orçamentárias dependiam do processo político de planejamento das ações governamentais.

Os resultados da pesquisa apontam que com a institucionalização da Política Nacional de Assistência Social (2004) e a normatização do sistema descentralizado e participativo da assistência social, com a implementação do SUAS, ocorreu, de fato, a universalização da renda social mínima no Brasil.

A Política Nacional de Assistência Social (2004) tinha como princípios norteadores da política pública de assistência social três frentes de atuação na defesa da inclusão social e dos direitos sociais: os direitos à renda, a segurança alimentar e a assistência social. Assim, dentre os vários objetivos da PNAS (2004), observamos que a preocupação principal dizia respeito à definitiva regulamentação do Parágrafo Único do artigo 2º, e artigos 3º e 6º da LOAS (que tratam sobretudo da integração da assistência social às políticas setoriais, da garantia dos mínimos sociais, o atendimento a contingências sociais e à universalização dos direitos sociais, dentro de um princípio de descentralização e participação).

A PNAS (2004) elegia, ainda, como matrizes de interpretação do contexto social brasileiro, três categorias: relacionar as pessoas a seus territórios, a unidade sociofamiliar como referência e a dinâmica social das populações numa perspectiva socioterritorial.

Pudemos, então, identificar que a gestão da PNAS buscava a expansão e universalização da proteção social por intermédio da política de assistência social, elegendo, para isso, elementos identificados como primordiais para o alcance desses objetivos: a questão da matricialidade sociofamiliar; os princípios da descentralização político-administrativa e da territorialização; o estabelecimento de novas diretrizes para a relação Estado/sociedade civil; a normatização do processo de financiamento; a democratização do controle social; novas propostas para a atuação dos

profissionais da área; e, por fim, a consolidação dos instrumentos de informação e monitoramento das ações socioassistenciais visando à implementação de um contínuo processo de avaliação.

Como já destacado, a IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003, deliberou pela normatização do SUAS com vistas à efetiva regulamentação e implementação institucional da política pública de assistência social, consolidando-se definitivamente o assim denominado sistema descentralizado e participativo da assistência social (artigo 6º da LOAS).

A NOB/2005 (Resolução nº 27/2005 do CNAS), ao contemplar a política pública de assistência social no princípio da integração junto às demais políticas setoriais, ao considerar as desigualdades em termos socioterritoriais, ao prever a garantia dos mínimos sociais e a universalização dos direitos sociais de forma não contributiva, impunha à política social brasileira não apenas uma ruptura histórico-institucional, como também materializava as condições para efetiva reformulação dos padrões de nossa seguridade social.

É a partir da instituição da NOB/2005 que se delimitariam de forma definitiva os níveis de gestão da política de assistência social sob a égide de um sistema único, estabelecendo três níveis de gestão para os municípios e dois níveis de gestão estadual, além de garantir aos municípios não habilitados a responsabilidade do gestor estadual no cofinanciamento das ações continuadas de assistência social. Redefinem-se, também, os espaços de articulação, pactuação e deliberação, privilegiando-se os conselhos e conferências, além comissões intergestores (CIT e CIB).

Um dos maiores avanços estabelecidos pela Norma Operacional foi no tocante à questão do financiamento. De acordo com a Resolução do CNAS, a gestão financeira consolida os Fundos de Assistência Social, o Sistema Único passa a ser a referência para a base do financiamento, definem-se critérios de partilha e transferência dos recursos de acordo com a modalidade de proteção social e, o mais importante, pactua o cofinanciamento da política entre os três níveis de governo.

A chegada, de certa forma tardia, do SUAS – após onze anos de aprovação da LOAS e dezesseis da promulgação da Constituição Federal – viria consolidar de fato a política de assistência social no âmbito do direito social e da cidadania. Mais do que isso, o SUAS estava efetivamente materializando as reais condições não apenas para se garantir a assistência social como política pública integrante da seguridade social, mas, principalmente, consolidando o caminho para uma reforma estrutural do sistema de proteção social brasileiro. Desse modo, podemos afirmar que ocorreu, de fato, uma revolução silenciosa no campo da institucionalização da política de assistência social, enfatizando-se e consolidando-se seu caráter público, descentralizado, democrático e participativo, além de sua articulação com a Política Educacional brasileira, tendo o Programa Bolsa Família, o maior programa de transferência de renda do mundo, como principal instrumento de articulação entre as políticas de assistência social e de educação.



### 3 À GUISA DE CONCLUSÃO

Com esta pesquisa investigamos as políticas de garantia de uma renda social mínima, articuladas à contrapartida educacional, quando do processo de consolidação institucional da Política Pública de Assistência Social no Brasil.

O nosso objeto de estudo, assim definido, foram as possibilidades concretas para uma universalização da política de garantia de mínimos sociais por meio dos princípios do SUAS, e constatamos que a implementação da gestão descentralizada e participativa da política de assistência social, nos parâmetros operacionais preconizados pela NOB-2005, de fato representou a reestruturação da Seguridade Social brasileira no contexto de enfrentamento da nova questão social. Outra evidência é que a garantia de uma renda social mínima no Brasil tem origem com as experiências de implementação de programas de renda mínima municipais, e a obrigatoriedade da escolarização dos beneficiários é uma questão sempre presente nessa política.

A abordagem histórico-institucional dessa política pública de garantia de mínimos sociais, a fundamentação teórica dos princípios norteadores da assistência social, juntamente com uma discussão sobre a reformulação dos ideais de *welfare*, a reconfiguração dos sistemas de proteção social e do próprio conceito de *État-Providence*, o advento da garantia de mínimos sociais sob novas roupagens, tendo a contrapartida educacional como “obrigações positivas”, a perspectiva do controle social na história política do país no pós-1988, enfim, todos esses fatores justificavam a necessidade de aprofundarmos o estudo da política de assistência social no Brasil e sua interrelação com as políticas de educação e outras políticas sociais.

Esperamos ter trazido, com este estudo, algumas evidências iniciais sobre essa grande reformulação paradigmática da proteção social no país, a qual denominamos de revolução silenciosa. Foram muitos avanços institucionais pautados por reformas estruturais complexas, porém, com pouca visibilidade ou quase nenhuma discussão das questões aqui apontadas. A estigmatização dos pobres e miseráveis continua sendo a tônica das narrativas hegemônicas da classe política, da mídia e da academia.



**REFERÊNCIAS**

- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.
- BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF, 1993.
- BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Presidência da República, Imprensa Oficial, 1995.
- BRASIL. Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF, 1996.
- BRASIL. Lei nº 9.533, de 10 de dezembro de 1997. Autoriza o Poder Executivo a conceder apoio financeiro aos Municípios que instituírem programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas. Brasília, DF, 1997.
- BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 53, de 4 de março de 1999. Aprova a extensão dos prazos previstos no item VIII – Disposições Transitórias, da NOB-2, de 90 para 120 dias, para que os Municípios possam adequar-se às disposições da NOB2. Brasília, DF: MPAS, 1999a.
- BRASIL. Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001. Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação - "Bolsa Escola", e dá outras providências. Brasília, DF, 2001b.
- BRASIL. Decreto nº 3.823, de 28 de maio de 2001. Aprova o Regulamento do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à educação - "Bolsa Escola", e dá outras providências. Brasília, DF, 2001c.
- BRASIL. Lei Complementar nº 111, de 6 de julho de 2001. Dispõe sobre o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, na forma prevista nos artigos 79, 80 e 81 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF, 2001d.
- BRASIL. Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro 2003. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Brasília, DF, 2003.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 27, de 24 de fevereiro de 2005. Define diretrizes do processo de discussões para a aprovação da nova Norma Operacional Básica – NOB. Brasília, 2005a.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Norma Operacional Básica do SUAS (01/2005). Brasília, DF, 2005c.
- BRESSER PEREIRA, L. C.; CUNILL GRAU, N. (Orgs.). O público não-estatal na Reforma do Estado. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.
- CASTELS, R. Les métamorphoses de la question sociale: une chronique du salariat. Paris: Fayard, 1995.
- CONSELHO ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Política de Assistência Social: uma trajetória de avanços e desafios. Documento Base para a III Conferência Estadual de Assistência Social. Deliberações aprovadas nas Conferências Regionais. São Paulo: Conselho Estadual de Assistência Social, 2001. Mimeografado.



- COUTO, B. R. O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível? São Paulo, Cortez, 2004.
- DRAIBE, S. As políticas sociais e o neoliberalismo. Revista USP, São Paulo, n. 17, abril e maio de 1993.
- GRAMSCI, A. Quaderni del cárcere – Edizione critica dell’Istituto Gramsci. In: GERRATANA, V. (Org.). Turim: Einaudi, 1975. 4 v.
- GRAMSCI, A. Obras escolhidas. São Paulo: Martins Fontes, 1978.
- LACLAU, E. Os Novos Movimentos Sociais e a Pluralidade do Social. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 41-47, outubro de 1986.
- MARSHALL, T. H. Cidadania, classe social e status. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- POULANTZAS, N. Poder Político e Classes Sociais. São Paulo: Martins Fontes, 1977.
- RAWLS, John. Reply to Alexander and Musgrave. Quarterly Journal of Economics, v. LXXXVIII, n. 4, p. 633-655, nov. 1974. Disponível em: <https://academic.oup.com/qje/article-abstract/88/4/633/1927676>. Acesso em: 24 out. 2023.
- ROSANVALLON, P. La nouvelle question sociale. Repenser l’État-Providence. Paris: Édition de Seuil, 1995.
- SANTOS, W. G. Cidadania e Justiça. Rio de Janeiro, Câmpus, 1979.
- SCHERER, Elenise. Renda mínima de inserção: inclusão e exclusão. SPOSATI, Aldaíza de Oliveira (Org.). Renda Mínima e Crise Mundial: saída ou agravamento? São Paulo: Cortez, 1997.
- SPOSATI, A. et al. Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise. São Paulo, Cortez, 1995.
- TORRES, I. C. As primeiras-damas e a assistência social: relações de gênero e poder. São Paulo, Cortez, 2002.
- VIANNA, M. L. T. W. A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas. Rio de Janeiro: Revan: UCAM, IUPERJ, 1998.
- WEBER, Max. A ética protestante e o espírito do capitalismo. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

