

# A Descentralização de Políticas Públicas no Brasil e o Sistema Único de Assistência Social

Heber Rocha Silveira<sup>1</sup>

Renato Eliseu Costa<sup>2</sup>

Vivian Satiro de Oliveira<sup>3</sup>

## Resumo

O presente artigo tem como objetivo discutir a descentralização das políticas públicas no país e a sua relação com o combate à exclusão social. Para tanto faremos um estudo de caso do Sistema Único de Assistência Social, o SUAS, desenho de política nacional que garante os direitos sociais previstos pela Constituição de 1988 e consolida a visão da Assistência Social como um direito a ser efetivado por meio de políticas públicas e não de ações voluntaristas do Estado. Deste modo, este artigo está dividido em quatro pontos, analisados por meio de revisão bibliográfica: a) O Estado de bem estar social; b) A descentralização das políticas públicas pós Constituição e suas implicações no desenho das políticas; c) A pobreza no Brasil e sua evolução histórica; e por fim; d) A construção e implementação do SUAS no Brasil e os principais desafios para sua consolidação.

## Introdução

A Constituição de 1988, conhecida como Constituição Cidadã, fincou um novo marco na formulação e implementação das políticas públicas, haja vista que conferiu autonomia político-administrativa aos municípios. Estes passaram a ser entes da federação e ter capacidade e autonomia em formular e implementar políticas. Esta situação trouxe consigo o desafio da coordenação intergovernamental na gestão pública.

A descentralização está inserida no contexto da redemocratização, sendo um processo, sobretudo político, e não meramente técnico-administrativo, tendo como tese a proposta de restaurar a federação, através do aumento do poder político e tributário das entidades subnacionais, e o de consolidar a democracia, por meio do empoderamento (*empowerment*) das comunidades locais no processo decisório das políticas públicas.

Uma das soluções propostas para enfrentar o desafio da coordenação, provindas desta centralização, é a criação de sistemas nacionais de políticas, tal como foi o caso do SUS, Sistema Único de Saúde, que reúne os três entes da federação – União, estados e municípios - no financiamento e gestão do sistema, evitando assim possíveis sobreposições no oferecimento de políticas. Outras políticas setoriais estão aderindo ao modelo de sistemas, como é o caso da política de Assistência com a criação, em 2005, do SUAS – Sistema Único de Assistência Social .

O Sistema Único de Assistência Social é um desenho de política nacional formulado para garantir que os direitos sociais previstos pela Constituição sejam garantidos. Este sistema é resultado de quase vinte anos de debates e operacionaliza elementos postos na Carta Magna de

---

<sup>1</sup> Bacharel em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de São Paulo (USP) e Mestrando em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV-SP).

<sup>2</sup> Bacharel em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de São Paulo (USP) e Mestrando em Integração da América Latina pela mesma Universidade.

<sup>3</sup> Bacharel em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de São Paulo (USP).

1988, integrando definitivamente a Assistência Social, como pilar, juntamente com saúde e previdência social, da seguridade social. O SUAS consolida a visão de que a Assistência Social é um direito que deve ser efetivado por meio de políticas públicas e não uma ação voluntarista do Estado para com os pobres. Ponto de extrema relevância considerando a problemática da pobreza, herança histórica que perpassa a construção social do Brasil.

Desta forma, o presente artigo pretende contribuir para o debate sobre a descentralização das políticas públicas no país e a sua relação com o combate à exclusão social e à pobreza, através do Sistema Único de Assistência Social.

Para tanto este artigo está dividido em quatro campos de análise: a) O Estado de bem estar social (*Welfare State*) e a construção da cidadania no Brasil; b) A descentralização das políticas públicas pós Constituição de 1988 e suas implicações no desenho das políticas; c) A pobreza no Brasil e suas evolução histórica; e por fim; d) A construção e implementação do SUAS e os principais desafios para sua consolidação.

## **1- Estado de bem estar: uma construção histórica**

### **1.1- A constituição do *Welfare State* e sua destituição**

O *Welfare State* surge como resultado da luta da classe trabalhadora. A primeira grande crise do capital, com a depressão de 1929-1932, seguida dos efeitos da Segunda Guerra Mundial, abalou fortemente a visão liberal acerca do papel do Estado. A partir desse momento consolidou-se uma visão da necessidade de regulação estatal na economia para enfrentar os problemas sociais. Segundo Pierson (1991) isto só foi possível por conta da conjugação de alguns fatores, tais como: a) estabelecimento de políticas *keynesianas* com vistas a gerar pleno emprego e crescimento econômico num mercado capitalista liberal; b) instituição de serviços e políticas sociais objetivando criar demanda e ampliar o mercado de consumo; e c) um amplo acordo entre esquerda e direita, entre capital e trabalho, na garantia de direitos trabalhistas.

Após a segunda guerra mundial houve o estabelecimento de uma aliança entre classes, o que só se viabilizou devido ao abandono, por parte dos partidos socialistas, do projeto de socialização, trocaram a interpretação de Marx pela de Keynes (Przeworsky, 1989). As alianças entre partidos de esquerda e direita permitiram acordos e compromissos, viabilizando a aprovação de diversas legislações sociais e a expansão do chamado *Welfare State* (Pierson, 1991).

A hegemonia dos partidos social-democratas, que ascenderam ao poder, institucionalizou a possibilidade de estabelecimento de políticas abrangentes e universais, ampliando a cidadania<sup>4</sup>. Isso ocorreu em virtude do dispêndio, por parte dos Estados Nacionais, de mais recursos públicos para a

---

4 Entende por cidadania, bem como sua evolução, o conceito trabalhado por T. H Marshall em “Cidadania, classe social e status” Rio de Janeiro, Zahar, 1967.

expansão dos direitos sociais.

A expansão do capitalismo, de 1945 a 1973, chamada por Eric Hobsbawn (1995) de a “Era de Ouro do Capitalismo”, sustentou a aliança entre o capital e o trabalho para manter o *Welfare State*. Entretanto, com o declínio da produção capitalista, reforçada pela crise do petróleo em 1973, o processo de produção e reprodução capitalista, adentra um período de esgotamento da perspectiva de regulação keynesiana das relações econômicas, políticas e sociais e do compromisso firmado entre as classes sociais, entre esquerda e direita, entre capital e trabalho para gerar crescimento econômico com garantia de proteção social aos trabalhadores (Behring & Boschetti, 2007).

O chamado Estado de Bem Estar Social, estabeleceu-se como um mediador na regulação das relações capitalistas na fase de ouro. O período pós-1970 marca o avanço de ideias neoliberais que começam a ganhar terreno a partir da crise capitalista de 1969-1973. O baixo crescimento econômico aliado as altas taxas de inflação foram o fermento necessário para dar vazão aos argumentos dessa corrente de pensamento que criticava o Estado social e o 'consenso' do pós-guerra que permitiram a instituição do *Welfare State* (Behring & Boschetti, 2007).

Os neoliberais defendem uma agenda programática em que o Estado não deve intervir na regulação do comércio exterior e tampouco na regulação de mercados financeiros, pois o livre movimento de capitais garantiria maior eficiência na redistribuição de renda (Navarro, 1998 apud Behring & Boschetti, 2007). Ademais, defendem a estabilidade monetária como meta primeira, o que só seria assegurado por contenção dos gastos sociais e manutenção da taxa 'natural' de desemprego, associada a reformas fiscais, com redução de impostos para os altos rendimentos (Anderson, 1995 apud Behring & Boschetti, 2007).

O século XXI se inicia com transformações profundas nas políticas sociais nos países capitalistas centrais e conseqüentemente nos países periféricos. A reestruturação do capital em curso desde o levante do neoliberalismo na década de 1980 afetou o modelo de Estado, abalando as bases do *Welfare State*. Dessa forma, os baluartes do neoliberalismo começam a impor na agenda internacional conceitos como restrição, seletividade e focalização, acompanhadas de políticas de operacionalização dessas diretrizes. Rompem com os compromissos e consensos do pós-guerra, que permitiram a expansão do Estado de Bem Estar Social. Há todo um debate teórico, conceitual e político sobre os rumos do *Welfare State*, algumas correntes afirmam a possibilidade de retorno à sua áurea fase, como parte da solução para o enfrentamento da crise, e há aqueles que se rendem à ideia de sua inviabilidade e pleiteiam o pluralismo de bem-estar, baseado na articulação entre Estado, mercado e sociedade na provisão social (Johnson, 1990 apud Behring & Boschetti, 2007).

## **2 - Cidadania no Brasil**

A cidadania no Brasil foi marcada por avanços e recuos em termos de direitos. Não

seguimos a definição clássica de Marshall<sup>5</sup>, dividida em três gerações de direitos: direitos civis, no século XVIII; os direitos políticos, no século XIX, e; os direitos sociais, no século XX. No Brasil houve momentos da história que houve direitos sociais sem os civis, como no regime militar.

Segundo José Murilo de Carvalho<sup>6</sup> os avanços dos direitos políticos, após o movimento de 1930, foi limitado e sujeito a sérios recuos, o mesmo não ocorrendo com os direitos sociais. Desde que chegou ao poder, Getúlio Vargas despendeu atenção a questão trabalhista e social. Uma enorme quantidade de leis foi elaborada e promulgada, resultando mais tarde na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) em 1943. A CLT, introduzida no Estado Novo, teve longa duração, permaneceu e passou pelo processo de democratização de 1945 e ainda permanece em vigor até os dias atuais. A era Vargas, período entre 1930 a 1945 foi o momento da legislação social, pautado e implementado com baixa participação política e precária vigência dos direitos civis e políticos “Este pecado de origem e a maneira como foram distribuídos os benefícios sociais tornaram duvidosa sua definição como conquista democrática e comprometeram em parte sua contribuição para o desenvolvimento de uma cidadania ativa”(Carvalho, p.110).

A Constituição de 1988 definiu e consolidou os direitos civis, políticos, sociais e os chamados direitos difusos. Foi um marco no que se refere aos direitos sociais. Ao mesmo tempo, trouxe enormes desafios no que diz respeito às políticas públicas de efetivação destes direitos para a população, sobretudo no que tange a desigualdade social.

A Constituição cidadã de 1988 teve o grande mérito de propor direitos sociais como direitos universais e inalienáveis do cidadão, rompendo com a lógica da cidadania regulada<sup>7</sup>, onde a lógica de direitos era corporativa, prevalecia às corporações profissionais no atendimento aos direitos, privilegiando os trabalhadores formais, ainda mais certas categorias e excluindo a grande parte dos trabalhadores, que por serem informais (tanto urbanos e sobretudo rurais) ficaram a margem do acesso aos direitos sociais.

“Essa é uma gente desprovida de qualquer sistema público de proteção social. Mas é também uma gente que transita em um mundo social que 'não existe' do ponto de vista legal. Não existe pois as margens das regras formais da 'cidadania regulada' que, apesar de todas as mudanças porque passou o país nas últimas décadas, mantém operante o princípio excludente montado nos anos 30. Não deixa de ser espantosa uma arquitetura institucional que sempre manteve mais da metade da população fora e à margem do “Brasil legal”. Fora e a margem do Brasil legal, porém submersa em uma intrincada e obscura rede de relações que articulam miríades de organizações filantrópicas e o próprio Estado. Se é verdade que a matriz corporativa dos direitos produz a figura da pobreza incivil sabe-se hoje que a tradição assistencial não começa com o Estado getulista, mas com a filantropia privada cujas origens remontam ao Brasil colonial (...) Trabalho e pobreza transformam-se, assim, em dois modos antinômicos de existência social. Diante de uma figura normativa do trabalhador que dá provas da sua capacidade para a vida em sociedade e, portanto, tem o privilégio da proteção do Estado, a figura do pobre é inteiramente desenhada em negativo

---

5 T.H Marshall em Cidadania, Classe Social e Status. 1967

6 José Murilo de Carvalho em Cidadania no Brasil: o longo caminho. 2008.

7 Ver mais em Wanderley Guilherme dos Santos em “Cidadania e Justiça – A política social na ordem brasileira” (1979).

sob signo da incapacidade e impotência, fazendo da ajuda a única forma possível para os assim definidos 'carentes' se manterem em sociedade” (Telles, 2006).

A Assistência Social tornou-se um direito social, assegurado pela Constituição, devendo ser operacionalizada pelo Estado por meio de políticas públicas. Juntamente com a Saúde e a Previdência, compõe o tripé da seguridade social como exposto no artigo 194 da Constituição Federal. No artigo 204, o primeiro inciso afirma que a política de Assistência Social deverá ser executada de forma descentralizada, rompendo com a lógica centralizadora que imperou nos serviços sociais no Brasil até a promulgação da Constituição.

Antes, porém, de entrarmos na descentralização da política cabe fazer uma contextualização da descentralização de forma mais ampla, para compreendermos em que contexto está inserido o sistema único de assistência social.

### **3 - A descentralização no Brasil**

A descentralização está inserida no contexto da redemocratização. A descentralização é um processo, sobretudo político, e não meramente técnico-administrativo. A tese proposta na descentralização foi restaurar a federação, através do aumento do poder político e tributário das entidades subnacionais, e o de consolidar a democracia, por meio do empoderamento (*empowerment*) das comunidades locais no processo decisório sobre políticas públicas.

Marta Arretche (1996) discute os principais argumentos pró-descentralização. Citando Borja (1988) como um dos grandes defensores da descentralização como uma forma de ampliar a participação, dentre as principais vantagens deste fenômeno seria: superação das tendências a setorialização, ao burocratismo estatal, à distância entre os atores sociais, consistindo na criação de instituições com capacidade de atuação global que sejam representativas e que correspondam aos atores sociais, identificados entre si; geração de uma maior proximidade democrática no âmbito local; redução dos problemas colocados pelas instituições nacionais de democracia representativa e; geração de comportamentos políticos e econômicos alicerçados em uma maior iniciativa e menor dependência do Estado.

Esta visão acerca da descentralização influenciou diversos grupos e partidos políticos de esquerda em países da América Latina na década de 1980. Via na descentralização uma forma de aproximar o poder político o mais próximo do cidadão, rompendo a tradição hierárquica do Estado. Os primeiros governos de esquerdas, por exemplo, no Brasil, implantaram experiências bem-sucedidas de participação popular nas gestões municipais, como foi o caso do Orçamento Participativo, garantindo assim que eram possíveis formas de democracia participativa e direta no âmbito municipal.

Na outra vertente, a liberal, inspirada no modelo político dos EUA e nos tradicionais

princípios do liberalismo político, a descentralização seria um canal de fortalecimento da vida cívica – portanto, da sociedade civil – sufocada por um Estado excessivamente centralizado, um dos grandes teóricos do pensamento político moderno a trabalhar esta questão foi Alexis de Tocqueville, analisando a democracia americana (Arretche, 1996).

A descentralização provocou uma forte mudança da agenda de responsabilidades para os municípios a partir da Constituição, que até então eram de competência da esfera federal e estadual. A descentralização está inserida dentro de um contexto marcado pela disputa da formação e definição da agenda. Segundo Farah (2001), a descentralização tinha dois significados. De um lado havia a concepção neoliberal de Estado mínimo, na qual cabia a este privatizar a provisão de bens públicos e o governo central descentralizarem os serviços para garantir maior eficiência. A outra visão da descentralização afirma que esta tem a missão de promover a redistribuição de poder, favorecendo a democratização das relações entre Estado e sociedade. Esta concepção de descentralização fez um contraponto à onda neoliberal do final dos anos 80 e início dos 90.

Esta mesma autora afirma que a agenda da descentralização, será composta por elementos das duas visões, “a preocupação com a eficiência e a eficácia se articula à orientação para a equidade e para a democratização dos processos decisórios, envolvendo tanto alterações institucionais – com ênfase na descentralização – quanto novos padrões de relação entre Estado e sociedade” (Farah, 2001. p.130). Farah apresenta os principais pontos da descentralização:

- Transferências de atribuições e competências do governo central e da esfera estadual de governo para o governo municipal, com ênfase nas atribuições que dizem respeito à cidadania social;
- Resposta a reivindicações da sociedade civil pela descentralização das políticas sociais, desde o início da década de 1980;
- Aumento significativo da participação dos municípios na repartição dos recursos fiscais desenhadas a partir da Constituição de 1988;
- Maior proximidade do governo local com relação às demandas da população, o que assume relevância num quadro democrático;
- Insuficiência das respostas do mercado como alternativa ao “desmonte” do Estado (e de suas políticas) no nível federal e “necessidade”, portanto, de formulação de respostas no nível local.

Estes itens descritos, segundo Farah, propiciaram a elevação da importância da ação municipal. Este novo arranjo institucional da federação gerou vários desdobramentos, dentre eles: necessidade de desenhos de políticas municipais integradas para serem mais efetivas no atendimento de um mesmo público alvo; articulação com atores da sociedade civil, articulação com

outros municípios (consórcios intermunicipais) e os governos locais assumindo uma postura de coordenação e de mobilização de governos e organizações não governamentais em prol de atender as diversas demandas de seu território.

### **3.1 - Descentralização das políticas sociais**

Segundo Souza (2004) há duas variáveis centrais que explicam a descentralização das políticas sociais, quais sejam: desenho institucional da política e apoio do Executivo federal na liberação de recursos. A primeira variável, desenho institucional, é importante, pois possibilitou a criação de mecanismos de recompensas e sanções, regras claras e universais. Isto por sua vez possibilitou um leque de incentivos para os municípios aderirem aos programas e políticas públicas de descentralização, isto é, na oferta de serviços públicos. A segunda variável, apoio do Executivo federal, foi importante na medida em que o governo federal além de ter isso como tema prioritário na agenda, garantiu um desenho institucional irrigado de recursos federais.

“O desenho institucional da política – moldado em torno de mecanismos de recompensas e sanções, regras claras e universais – e o apoio do Executivo federal na liberação regular dos recursos parecem ser as variáveis mais importantes para a transferência de responsabilidades de implementação para os governos locais” (Souza, 2004, p.37).

Seguindo o argumento, Souza expõe que a descentralização/municipalização não significou necessariamente a transferência de capacidade decisória para as esferas subnacionais, mas sim a delegação na implementação das políticas sociais universais. A experiência brasileira mostra que as relações entre os níveis de governo evoluíram para um sistema que mistura recompensas e sanções, o que reduziu o grau de conflito entre os níveis de governo, ao mesmo tempo em que restringiu a autonomia de poder decisório dos governos locais, previstos pela Constituição de 1988.

“A experiência brasileira também mostra que as relações intergovernamentais evoluíram para um sistema lubrificado por recompensas e sanções, o que reduziu o grau de conflito entre os níveis de governo, mas, ao mesmo tempo, restringiu a autonomia de gasto e de decisão concedida aos governos locais pela Constituição de 1988” (Souza, 2004, p.37).

O Brasil possui 5565 municípios<sup>8</sup> distribuídos em 26 estados mais o distrito federal. Como exposto por Celina Souza, a constituição de 1988 proveu uma forte descentralização de políticas públicas nem todos com recursos necessários para implementar políticas e/ou com estrutura administrativa adequada para gerir os programas. Portanto, a coordenação intergovernamental dos programas em forma de sistema torna-se fundamental para o sucesso do mesmo.

## **4 – Obstáculos do Sistema de Proteção Social Brasileiro: A pobreza**

O Brasil é o quinto país do mundo e o primeiro da América do Sul em extensão territorial,

---

8 IBGE (2010). Informações disponíveis no seguinte endereço eletrônico <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2009/default.shtm>. Acessado em 15/05/2010.

com um Produto Interno Bruto (PIB) de US\$ 1, 803 trilhões, possui atualmente uma população<sup>9</sup> com cerca de 190 milhões de pessoas, residentes em 5.564 municípios. Todavia trata-se de um país que também surpreende pelos números de suas dificuldades sociais. Atualmente são mais de 50<sup>10</sup> milhões de indivíduos em situação de pobreza, residindo em um país com uma das mais cruéis distribuições de renda do mundo.

A construção de uma ideia a respeito da realidade social brasileira depende, em grande medida, do entendimento do maior problema social existente no país: a pobreza. Embora seu conceito e possíveis causas ainda sejam muito debatidos, atualmente adota-se uma visão de múltiplos fatores responsáveis e se tem como definição mais difundida a caracterização de uma situação de carência (econômica) a qual os indivíduos expostos não possuem o mínimo necessário para satisfazer necessidades elementares como alimentação, saúde, educação, transporte, e habitação (Rocha, 2006).

Ainda que bastante propagada, a definição acima é altamente criticada por Amartya Sen (2000), segundo o autor a insuficiência econômica é um dos fatores responsáveis pela pobreza, mas não o único. Por meio de analogia com a história do tigre de Bengala<sup>11</sup>, Sen refuta a idéia de que as carências econômicas sejam imperativas de solução vis-à-vis necessidades como liberdades políticas e direitos civis.

Isso não significa que o autor não reconheça a urgência em que devam ser resolvidos os problemas de ordem econômica, principalmente no que diz respeito aos países em desenvolvimento. Contudo, ele não reconhece a superioridade destes problemas frente à necessidade que os indivíduos possuem de ter seus direitos civis e políticos garantidos. Até porque, as liberdades políticas e os direitos civis contribuem amplamente na conquista dos direitos econômicos “[...] a intensidade das necessidades econômicas aumenta – e não diminui – a urgência das liberdades políticas” (Sen 2000, p. 175).

O entendimento dos argumentos de Sen cria base para que possamos compreender que o conceito de pobreza nos remete a uma ampla gama de aspectos a serem analisados, para tanto, neste trabalho, a ênfase está na compreensão da desigualdade de renda, que no Brasil é fator determinante para a situação de pobreza, ainda que não esteja diretamente relacionado à capacidade do país em produzir recursos.

A desigualdade social é um fenômeno presente na sociedade brasileira de forma quase

---

9 Disponível em <http://www.ibge.gov.br/mtexto/popclock.php>

10 Rocha, 2006.

11 A floresta de Sunderban, localizada na orla do golfo de Bengala (Índia) é o habitat de uma espécie felina muito rara, conhecida como tigre de Bengala. É local também de um tipo de mel bastante valorizado. Os indivíduos pobres residentes da região arriscam as próprias vidas, enfrentando os tigres, para coletar o mel com o objetivo de comercializá-lo. Entretanto, muitos morrem antes mesmo de colher o produto. As mortes não são evitadas, pois os tigres são protegidos pelas leis ambientais contra a caça.

amalgamada desde o período colonial, época que segundo Guilherme Canela (2008) ao analisar a obra de Darcy Ribeiro, tínhamos não só um PIB portentoso, mas uma renda per capita elevada. Seu principal impacto transforma o Brasil em um país anômalo do ponto de vista social, uma vez que não trata-se de uma nação pobre, todavia com um enorme contingente de pobres.

“[...] Por muito tempo se pensou que éramos e somos um país pobre, no passado e agora. Pois não é verdade. Esta é uma falsa obviedade. Éramos e somos riquíssimos! A renda per capita dos escravos de Pernambuco, da Bahia e de Minas Gerais [...] era, então, a mais alta do mundo. [...] Aqueles empreendimentos foram um sucesso formidável. Geraram além de um PIB prodigioso, uma renda per capita admirável. Então, como agora, para uso e gozo de nossa sábia classe dominante” (Canela apud Ribeiro, 2008, p. 35, 36).

Darcy Ribeiro, salienta ainda que no período de desenvolvimento do Brasil pós-colonial a história se repetira por diversas vezes. O país produzia para o mercado externo com mão-de-obra barata e incessantemente explorada (escrava e depois imigrante), de modo que aqueles que produziam de fato, nunca puderam adquirir os bens produzidos. Para ilustrar a grande capacidade brasileira na geração de riquezas pode-se citar o fato de que no século XVII, o Brasil conseguiu atingir um nível de exportação superior ao inglês, e casos semelhantes foram vistos nos séculos seguintes, com o cultivo do café, extração de minérios e da borracha, produção de cacau, soja e outros. O ponto de intersecção de todos os períodos é a perversa concentração de renda.

Atualmente mais de 75% da população de todo o mundo vive em federações com renda *per capita* inferior à brasileira, o que confirma que o Brasil não é uma nação pobre, no entanto, os mais de 50 milhões de indivíduos pobres aqui residentes deflagram um enorme desequilíbrio na distribuição de renda (Barros e Foguel, 2000).

Se comparado a países em desenvolvimento com renda similar, como México e Chile, o Brasil se mostra enormemente desigual. Apesar de ter evoluído economicamente ao longo de sua história (o bolo cresceu), não conseguiu fazer com que toda a sociedade usufrísse desse crescimento (o bolo não foi repartido de forma igual), portanto o fenômeno da pobreza no Brasil é resultado de uma péssima distribuição de capital (Barros, Henriques e Mendonça, 2001).

De acordo com dados de 2007 disponibilizados pelo Ministério da Fazenda e atualizados pelo Banco Mundial, o PIB Brasileiro é o oitavo do mundo, ficando atrás apenas de Estados Unidos, China, Japão, Índia, Alemanha, Reino Unido e França. Logo, não é possível dizer que o país é pobre, não em quantidade de recursos.

Tais argumentos são compartilhados por diversos outros autores, André Urani (2008) apresenta em seu texto “Desigualdade e pobreza no Brasil”, dados do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) que indicam que 60% dos indivíduos brasileiros, hoje abaixo da linha de pobreza utilizada pelo Banco Mundial, encontram-se neste patamar em decorrência do alto nível de desigualdade. O que quer dizer que em torno de 30 milhões de pessoas em situação de pobreza deixariam esta condição se o problema da desigualdade fosse menos agressivo.

Segundo o quadro “Desigualdade no rendimento ou consumo”, presente no Relatório de Desenvolvimento Humano realizado no ano de 2006 pelo PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), com base no Índice de Gini dos países<sup>12</sup>, o Brasil ocupa atualmente a 10ª colocação mundial dos países com pior distribuição de renda<sup>13</sup>. Comparável a países como Colômbia (0,586) e Haiti (0,592), que de acordo o CIA *World Factbook* possuem um PIB equivalente a \$327,7 bilhões e \$11,38 bilhões, respectivamente, o PIB per capita de ambos os países também é inferior ao brasileiro. E pior que a de países como África do Sul e Paraguai, ambos com índice igual a 0,578.

Mesmo com a péssima marca, é importante ressaltar que esta é a melhor posição já alcançada pelo Brasil até hoje, e é possível ver a evolução do país no quadro abaixo:

**Tabela 1: Evolução no quadro de desigualdade brasileiro (Índice de Gini)**

Evolução da desigualdade e nos países	Relatório 2006			Relatório 2004		
	Índice Gini	Posição ranking	Ano de referência	Índice Gini	Posição ranking	Ano de referência
Namíbia	0,743	1	1993	0,707	1	1993
Bolívia	0,601	7	2002	0,447	38	1999
Colômbia	0,586	9	2003	0,576	9	1999
Brasil	0,580	10	2003	0,591	8	1998
Paraguai	0,578	11	2002	0,568	11	1999
África do Sul	0,578	12	2000	0,593	7	1995
Nicarágua	0,431	43	2001	0,551	14	2001

Fonte: PNUD, 2006.

O Relatório dá destaque ao fato de o Brasil ter mantido uma constante melhora em seu índice de desigualdade nos últimos cinco anos.

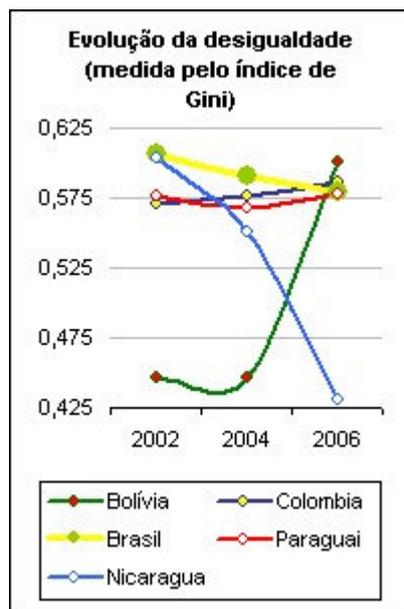
“A boa notícia é que a desigualdade extrema não é um facto da vida que não se possa alterar. Ao longo dos últimos cinco anos, o Brasil, um dos países do mundo onde existem mais desigualdades, combinou um forte desempenho econômico com um declínio na desigualdade de rendimentos [...] e na pobreza. O crescimento -econômico criou emprego e aumentou os salários reais. E um vasto programa de bem-estar social — a Bolsa Família — fez transferências financeiras para 7 milhões de famílias que vivem em pobreza extrema ou moderada [...]” (PNUD, 2006, p. 272)

A melhora no nível da desigualdade brasileira também pode ser observada no gráfico comparativo a seguir:

12 Segundo Januzzi (2006, p. 97): “Um dos indicadores de distribuição de renda mais frequentemente empregados é o índice de Gini. (...) A medida assume valor mínimo de 0 (zero), situação de igualdade perfeita da distribuição de rendimentos em um sociedade, e valor máximo de 1(um), situação extrema de desigualdade, em que apenas um indivíduo ou família se apropriam de toda renda disponível”.

13 126 países participaram do estudo.

**Gráfico 1 : Evolução do Índice de Gini**



Fonte: PNUD, 2006

Outra publicação que aponta o Brasil como uma das nações com mais cruel distribuição de renda do mundo é a “*The Rise and Fall Brazilian Inequality*” (Ferreira, Leite e Litchfield, 2006) que realiza um diagnóstico da situação de iniquidade brasileira entre os anos 1981 e 2004, focalizando sua análise no entendimento do processo de aumento no abismo de separação entre ricos e pobres na década de 80 e declínio em seu nível no período entre 1993 e 2004. Os autores utilizam o Índice de Gini como principal ferramenta de alicerce para seus argumentos e sintetizam os dados coletados na tabela a seguir:

**Tabela 2: Brasil Rendimento e Desigualdade 1981-2004**

AN O	RENDA MÉDIA*	ÍNDICE DE GINI	LINHA DE POBREZA REGIONAL**	LINHA DE POBREZA ADMINISTRATIVA***
1981	173,2	0,574	0,399	0,296
1989	170,6	0,625	0,437	0,315
1993	157,2	0,595	0,466	0,326
1997	198,3	0,593	0,370	0,273
2004	210,0	0,564	0,345	0,222

FONTE: *The Rise and Fall Brazilian Inequality*, 2007.

\* Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de domicílios (PNAD)

\*\* Estabelecida por ROCHA (1993)

\*\*\* \*A linha de pobreza administrativa é definida pelo valor de R\$100,00 por pessoa/mês (em set. 2004)

Durante a década de 80 o Índice de Gini brasileiro saltou de 0.574 para 0.629, ou seja, houve uma piora nos níveis de desigualdade de renda entre os cidadãos brasileiros, nesta época o país era considerado o segundo mais desigual do mundo, ficando atrás somente de Serra Leoa, localizado na África Ocidental. A principal razão para este cenário possui fundamentos econômicos, o país enfrentava grandes dificuldades macroeconômicas e um fenômeno conhecido como hiperinflação, que desencadeou, além da acelerada alta dos preços e desvalorização da moeda nacional, um período de recessão, com queda na taxa de crescimento econômico, desemprego e conseqüente ampliação da desigualdade.

“The increase in inequality in the 1980s appears to have been driven, in large part, by high and accelerating inflation. While the distributional impact of inflation is hard to measure, or even to simulate counterfactually, inflation is likely to have a regressive impact on the distribution of income [...]” (*Ferreira, Leite e Litchfield, 2007, p.11*)

Já em relação ao período de declínio das disparidades de recursos entre os indivíduos brasileiros, pode ser elencado um conjunto de determinantes, dentre eles o restabelecimento da economia no ano de 1994 com o surgimento do Plano Real, que trouxe consigo um aumento no grau de rendimentos, melhorias distributivas para a população e queda nos índices de pobreza. O crescente fortalecimento do setor agrícola, que colocou o Brasil no patamar de grande exportador, aqueceu a economia e colaborou para a manutenção de sua estabilidade. Além do aumento na geração de empregos formais e das políticas sociais de caráter compensatório, também conhecidas como políticas de transferência de renda, geridas pelo Estado a partir de meados dos anos 90, com vistas a combater a pobreza e promover em certa medida a emancipação das famílias mais desprovidas do país.

O entendimento dos dados apresentados até aqui e a conseqüente compreensão de que embora muitos avanços tenham sido alcançados tanto do ponto de vista de uma melhor organização do aparato institucional - promulgação da Constituição de 1988, criação da LOAS (Lei Organicas da Assistência Social), do Plano Nacional de Assistência Social e do próprio Ministério do Desenvolvimento social - quanto do ponto de vista de mudanças efetivas na realidade social do país - expansão da proteção social, melhora nos índices de desigualdade e pobreza - há ainda uma longa gama de desafios a serem enfrentados.

## **5 - SUAS – Sistema de Assistência Social**

Até a Constituição de 1988, o assistencialismo, a ajuda por parte de governo e o favor nortearam as ações de políticas públicas da chamada “questão social”. Era considerado cidadão, com acesso a direitos sociais, apenas aqueles que possuíam carteira de trabalho assinada,

constituindo aquilo que Wanderley Guilherme dos Santos (1979) denomina de cidadania regulada.

A partir da Constituição de 1988 e a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social, em 1993, a Assistência Social passou a ser direito social. Dessa forma, cabe ao Estado formular e implementar políticas públicas que garantam este direito, no sentido de prevenir e reduzir os riscos sociais e pessoais; proteger pessoas e famílias vulneráveis e vitimizadas; monitorar as exclusões e riscos sociais da população.

O Sistema Único altera fundamentalmente operações como repasse de recursos federais para estados, municípios e Distrito Federal; a prestação de contas e a maneira como os serviços e municípios estão hoje organizados. O principal problema ao qual o SUAS deve dar resposta é ,o atraso no repasse de verbas do Governo Federal para estados, municípios e Distrito Federal. Antes do SUAS, as transferências do Fundo Nacional de Assistência Social para os fundos municipais, estaduais e do Distrito Federal só ocorriam após terem vencido todos as etapas de um longo processo. Este processo dificultava o acesso aos recursos e atrapalhava a implementação de projetos. No início do ano o município que tivesse interesse em implementar um programa, deveria formatar um projeto e encaminhá-lo para a secretaria estadual, que por sua vez o repassaria ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS). Cabia à equipe de projetos analisar milhares de propostas de projetos, para então iniciar o repasse da verba. Os municípios faziam relatórios trimestrais, repassados aos estados, que elaboravam relatórios semestrais para o Ministério. Somente com o relatório semestral em mãos o MDS poderia liberar os recursos.

O SUAS altera este quadro. A gestão muda completamente. Ocorre a informatização de toda a rede de contato e acesso aos dados do Ministério. No lugar da verticalização dos procedimentos, cresce o mote da descentralização. Com o novo sistema os municípios têm autonomia para organizar sua rede de proteção social e são fiscalizados, sobretudo, pelos conselhos de Assistência Social, garantindo assim o controle social sobre o SUAS. A nova gestão introduziu o Relatório Anual de Gestão, instrumento já consolidado na saúde e na educação que simplifica todo o processo de prestação de contas.

Outro avanço advindo do SUAS é a forma de alocação e partilha dos recursos. O novo sistema utiliza indicadores, tais como, taxa de vulnerabilidade social para determinar como será a distribuição dos recursos do Fundo Nacional de Assistência Social. Por ser feita considerando indicadores, a partilha de recursos prioriza as áreas com maior necessidade socioeconômica.

As ações e serviços de Assistência Social são divididos em duas categorias de atenção ao cidadão: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade. Este modelo foi elaborado e definido em 2004, na Política Nacional de Assistência Social, que organiza programas, serviços, projetos e benefícios socioassistenciais de acordo com a complexidade do atendimento.

- Proteção social básica: ações de caráter preventivo, tendo por objetivo o fortalecimento dos laços familiares e comunitários.
- Proteção social especial de média complexidade: ações destinadas a situações nas quais os direitos do indivíduo e da família já foram violados, mas ainda há vínculo familiar e comunitário.
- Proteção social especial de alta complexidade: atende casos em que os direitos do indivíduo ou da família já foram violados, e também quando o vínculo familiar é rompido. É garantida proteção integral – moradia, alimentação, trabalho – para quem está em situação de ameaça, necessitando deixar o núcleo familiar ou comunitário.

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) é um sistema público não contributivo, descentralizado e participativo que tem por função a gestão do conteúdo específico da Assistência Social no campo da proteção social brasileira. O documento da Norma Operacional Básica NOB/SUAS (2005) aponta os seguintes itens como elementos centrais do SUAS:

- Consolida o modo de gestão compartilhada, o co-financiamento e a cooperação técnica entre os três entes federativos;
- Estabelece a divisão de responsabilidades entre os entes federativos (federal, estadual, Distrito Federal e municipal) para instalar, regular, manter e expandir as ações de Assistência Social;
- Fundamenta-se nos compromissos da Política Nacional de Assistência Social - PNAS/2004;
- Orienta-se pela unidade de propósitos, principalmente quanto ao alcance de direitos pelos usuários;
- Regula em todo o território nacional a hierarquia, os vínculos e as responsabilidades do sistema cidadão de serviços, benefícios, programas, projetos e ações de assistência social, de caráter permanente e eventual, sob critério universal e lógica de ação em rede hierarquizada de âmbito municipal, distrital, estadual e federal;
- Respeita a diversidade das regiões, decorrente de características culturais, socioeconômicas e de políticas em cada esfera de gestão, da realidade das cidades e da sua população urbana e rural;
- Reconhece que as diferenças e desigualdades regionais e municipais que condicionam os padrões de cobertura do sistema e os seus diferentes níveis de gestão devem ser consideradas no planejamento e execução das ações.

#### **4.1 - Co-financiamento do SUAS**

Conforme o artigo 28 da Lei Orgânica da Assistência Social o financiamento dos serviços,

programas, projetos e benefícios far-se-á com os recursos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, das contribuições sociais previstas no art. 195 da Constituição Federal e do Fundo Nacional de Assistência Social.

As competências da União no Sistema Descentralizado nesse processo de financiamento são os seguintes:

- a) Coordenar e articular as ações no campo da Assistência Social;
- b) Responder pela concessão e manutenção do Benefício de Prestação Continuada - BPC;
- c) Apoiar técnica e financeiramente os serviços, programas e projetos de enfrentamento da pobreza em âmbito nacional;
- d) Atender, em conjunto com os estados, o Distrito Federal e municípios, as ações assistenciais de caráter de emergência;
- e) Elaborar e encaminhar a proposta orçamentária da Assistência Social, em conjunto com as demais áreas da Seguridade Social, devendo esta e sua execução seja objeto de apreciação do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS;
- f) Propor critérios e proceder à transferência dos recursos da Assistência Social.

O co-financiamento é definido com base na divisão de competências entre as esferas de governo, ou seja, com base na gestão da política de Assistência Social no país, operada em co-responsabilidade e levando em consideração o porte dos municípios e a complexidade dos serviços. O co-financiamento deve ser desenhado a partir dessa definição, considerando a relação entre o financiamento e a gestão, respeitando as diversidades regionais e definindo as responsabilidades de municípios, estados e governo federal.

O desafio colocado ao financiamento é a conciliação da proposta de co-financiamento da Assistência Social com o orçamento público nas três esferas de governo. Estabelecer as pactuações entre os entes federativos, de maneira que seja firmado o efetivo compromisso da assunção de competências, atribuições e responsabilidades no que tange à destinação de aportes orçamentários e financeiros que deem conta da operacionalização das diretrizes firmadas pela PNAS/2004 no caminho da consolidação do SUAS.

### **Considerações finais**

Como exposto, o Estado de Bem Estar Social enquanto construção social histórica sofre um grande revés com a chamada crise fiscal do Estado na década de 1970 e o advento do neoliberalismo na década de 1980. A Constituição de 1988, conhecida como constituição cidadã, foi na contramão do contexto mundial do neoliberalismo. A Carta Magna estabeleceu diversos direitos

sociais, com forte participação do Estado em formulação e implementação de políticas públicas que garanta tais direitos.

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) surge como política pública estruturada em torno de um sistema, tal como ocorre com o Sistema de Saúde (SUS). A grande vantagem do desenvolvimento deste desenho de política estruturada em sistema é que articula a participação dos três entes da federação, resolvendo um dos principais problemas da gestão pública brasileira a articulação intergovernamental.

Conforme exposto por Celina Souza (2004), há duas variáveis centrais que explicam a descentralização das políticas sociais, quais sejam: desenho institucional da política e apoio do Executivo federal na liberação dos recursos.

A primeira variável, desenho institucional, foi importante, pois possibilitou a criação de mecanismos de recompensas e sanções, regras claras e universais. Isto por sua vez possibilitou um leque de incentivos para os municípios aderirem aos programas e políticas públicas de descentralização, isto é, na oferta de serviços públicos.

Dentro deste quadro o novo formato institucional que o Sistema Único de Assistência Social conferiu as políticas de assistência social possibilitou o oferecimento de uma gama de incentivos aos municípios, como por exemplo a existência de Fundos e repasses de verba do governo federal para os municípios ofertarem serviços, cada ente com um papel e responsabilidades a cumprir no SUAS. Enquanto antes a política de Assistência Social se resumia a um leque de ações sociais “soltas”, hoje, com o SUAS, há um desenho institucional do sistema, que confere atribuições e responsabilidades para cada ente federativo e, sobretudo, um conjunto de incentivos aos municípios aderirem ao programa.

A segunda variável, apoio do Executivo federal, é importante na medida em que o governo federal inclui um tema na agenda de prioridades governamentais, garantindo seu financiamento com recursos federais. Isso ocorre com o SUAS, o governo federal através de repasses fundo a fundo irriga todo o sistema, garantindo a manutenção da política.

Seguindo o argumento, Souza (2004) discorre que a descentralização/municipalização não significou necessariamente a transferência de capacidade decisória para as esferas subnacionais, mas sim a delegação na implementação das políticas sociais universais, ou seja, houve descentralização da promoção de serviços, mas não desconcentração dos processos decisórios. A experiência brasileira mostra que as relações entre os níveis de governo evoluíram para um sistema que mistura recompensas e sanções, o que reduziu o grau de conflito entre as esferas, ao mesmo tempo em que restringiu a autonomia de poder decisório dos governos locais, previstos pela Constituição de 1988.

É preciso ainda que o desenho do SUAS leve em consideração a necessidade da fixação de

receita orçamentária, como foi o caso do Sistema Único de Saúde (SUS), que a partir da Emenda Constitucional 29/2000, passou a contar com uma receita vinculada: 15% do produto arrecadado com impostos por parte dos municípios.

O desenho institucional do SUAS deve levar em consideração estes problemas que se constituem enquanto obstáculos para a efetivação do sistema. Portanto, uma política nacional de apoio aos municípios e de qualificação de profissionais torna-se imprescindível, bem como a vinculação de um percentual orçamentário, nos três orçamentos para garantir seu bom funcionamento.

Apesar de todas as dificuldades existentes, vários foram os avanços na política de Assistência Social, a começar pelo rompimento do modelo corporativista e filantrópico que existia no “campo social”. O Sistema Único de Assistência Social tem ainda um longo caminho a percorrer para se aproximar de seu parâmetro, o SUS. De qualquer forma, há sinais evidentes de avanço, com os três entes participando na gestão e financiamento, bem como na avaliação da política de assistência social.

Ainda é muito cedo para fazer uma avaliação do SUAS, tendo em vista a recente origem do sistema (cerca de 5 anos,) é possível vislumbrar um meio positivo de fortalecer a atuação do Estado frente a questão social. Trata-se de uma tentativa digna de ser analisada, ainda mais em um contexto histórico marcado por graves problemas sociais.

## **Bibliografia**

- ARRETCHE, Marta T.S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n.31, ano 11, junho de 1996.
- \_\_\_\_\_. Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: Teorias Explicativas. Rio de Janeiro: BIB, 1995. N° 39, PP.3-40.
- BARROS, Ricardo Paes e FOGUEL, Miguel Nathan. Focalização dos gastos públicos sociais e Erradicação da Pobreza no Brasil. Brasília. IPEA, 2000.
- \_\_\_\_\_.; HENRIQUES, Ricardo e MENDONÇA, Rosane. A Estabilidade Inaceitável: Desigualdade e Pobreza no Brasil. Rio de Janeiro. IPEA, 2001.
- BEHRING, Elaine Rossetti. Política social: fundamentos e história/ Elaine Rosseti Behring, Ivanete Boschetti. - 3. ed. - São Paulo: Cortez, 2007. - (Biblioteca básica de serviço social; v.2)
- BENEVIDES, Maria Victoria. A Questão Social no Brasil - os direitos econômicos e sociais como direitos fundamentais. *Revista Videtur Letras*, vol. 3, 2001. Disponível em: <<http://www.hottopos.com/vdletras3/vitoria.htm>>. Acesso em 14 mai. 2008.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 5 out. 1988.
- BRASIL. Decreto-Lei n.º 5.452. Consolidação das Leis do Trabalho. Brasília, 1 mai. 1943.
- BRASIL. Lei nº 8.742. Lei Orgânica da Assistência Social. Brasília, 7 de dez. 1993
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Política Nacional de Assistência Social. Brasília, nov. 2004.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Democracia, Estado Social e Reforma Gerencial. RAE. São Paulo, 2010. Disponível em: <[http://www.bresserpereira.org.br/Papers/2010/Democracia\\_estado\\_social\\_reforma\\_gerencia.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/Papers/2010/Democracia_estado_social_reforma_gerencia.pdf)>. Acesso em agosto de 2010.
- CAMAROTTI, Ilka e SPINK, Peter. O que as Empresas podem Fazer pela Erradicação da Pobreza. São Paulo: Instituto Ethos, 2003
- CARVALHO, José Murilo de. 1939 – Cidadania no Brasil: o longo caminho/ José Murilo de Carvalho. - 10 ed. - Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.
- CIA World Factbook. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>>. Acesso em: 20 out. 2008.
- COELHO, Simone de Castro Tavares. Terceiro Setor - Um Estudo Comparado entre Brasil e Estados Unidos. Cap. 2, p. 57-79. São Paulo: SENAC, 2000.
- FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. *RAP- Revista de Administração Pública*, v.35, n.1, p.119-144, jan.fev. 2001.
- FARAH, Marta Ferreira Santos. Inovação e governo local no Brasil contemporâneo. In: JACOBI, Pedro e PINHO, José Antonio. Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.
- FERREIRA, Francisco H.G.; LEITE, Phillippe G. e LITCHFIELD, Julie A. The Rise and Fall of Brazilian Inequality. *ReVista – Harvard Review of Latin America*. Vol. VI, 3. 2007. Disponível em: <[http://www.drclas.harvard.edu/uploads/images/1389/2007\\_Spring\\_-\\_ReVista\\_-\\_Brazil\\_-\\_The\\_Search\\_for\\_Equity.pdf](http://www.drclas.harvard.edu/uploads/images/1389/2007_Spring_-_ReVista_-_Brazil_-_The_Search_for_Equity.pdf)>. Acesso em: 20 out. 2008.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/disseminacao/online/popclock/popclock.php>>. Acesso em: 26 nov. 2008
- IPEA, Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise. Vol. 13. Edição Especial. 2007. Disponível em: < [http://www.mds.gov.br/concursos/pss-2008/concursos/pss-2008/bps\\_13\\_completo.pdf](http://www.mds.gov.br/concursos/pss-2008/concursos/pss-2008/bps_13_completo.pdf)>. Acesso em: 14 mai. 2008.
- MARSHALL, T. H. 1967. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro : Zahar.
- MENDONÇA, Ricardo. Se o país é rico, por que há tantos pobres? In: CANELA, Guilherme (org.). Políticas Sociais e os Desafios para o Jornalismo. São Paulo: Cortez, 2008.
- Ministério da Fazenda. Secretaria de Política Econômica. Posição do Brasil no Ranking das Maiores Economias do Mundo em 2005. Brasília, 2007. Disponível em:

<<http://www.fazenda.gov.br/portugues/releases/2007/r220307-PIB-IBGE.pdf>>. Acesso em: 26 nov. 2008

NUNES, Edison. Poder local, descentralização e democratização: um encontro difícil. *São Paulo em Perspectiva*, v. 10, n. 3, 1996.

OLIVEIRA, Chico, "O Ornitorrinco", p. 121-150, in Oliveira, Francisco, *Crítica à razão dualista e o ornitorrinco*. S. Paulo: Boitempo, 2003.

POCHMANN, Márcio. Proteção Social na Periferia do Capitalismo – Considerações sobre o Brasil. São Paulo: São Paulo em Perspectiva, 2004.

RIBEIRO, Darcy. Sobre o Óbvio. In: CANELA, Guilherme (org.). Políticas Sociais e os Desafios para o Jornalismo. São Paulo: Cortez, 2008.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Destaques - Relatório do Desenvolvimento Humano. 2006. Disponível em:

<[http://www.pnud.org.br/arquivos/rdh/rdh2006/rdh2006\\_desig.pdf](http://www.pnud.org.br/arquivos/rdh/rdh2006/rdh2006_desig.pdf)>. Acesso em: 11 ago. 2008.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Relatório do Desenvolvimento Humano. 2006. Disponível em:

<<http://www.pnud.org.br/arquivos/rdh/rdh2006/rdh2006.zip>>. Acesso em: 11 ago. 2008.

PRZEWORKSKY, Adam. Capitalismo e social-democracia. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

PRZEWORKSKY, Adam. Estado e economia no capitalismo. Tradução Argelina Cheibub Figueiredo, Pedro Paulo Zahluth Bastos. Rido de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

ROCHA, Sônia. Alguns Aspectos Relativos à Evolução 2003-2004 da Pobreza e da Indigência no Brasil. 2006.

SADER, Emir. Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1995.

SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. Cap. 6, pag. 173-187. Companhia das Letras. 2000.

SOUZA, Celina. Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 7, n.3, 2002, pp. 431-442.

\_\_\_\_\_ e CARVALHO, Inaiá M. M. Reforma do Estado, descentralização e desigualdades. *Lua Nova*, 48, 1999. p. 187-213.

SCHWARTZMAN, Simon. As Causas da Pobreza. Ed. FGV, Rio de Janeiro. 2004.

\_\_\_\_\_. Redução da desigualdade, da pobreza, e os programas de transferência de renda. 2006.

TELLES, V. S. Direitos sociais. Afinal do que se trata? Belo Horizonte: UFMG, 2006.

URANI, André. Desigualdade e pobreza no Brasil. In: CANELA, Guilherme (org.). Políticas Sociais e os Desafios para o Jornalismo. São Paulo: Cortez, 2008.