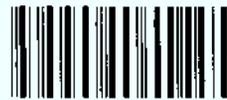


TCC/UNICAMP
B216t
IE/697

estar social



1290000697



IE

IADE ESTADUAL DE CAMPINA TCC/UNICAMP B216t
INSTITUTO DE ECONOMIA

Relatório final de Monografia



*TRANSFORMAÇÕES ATUAIS DO ESTADO DE BEM ESTAR SOCIAL:
PROGRAMAS DE GARANTIA DE RENDA MÍNIMA,
AS ONG'S NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS SOCIAIS E
DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS.*

MÁRCIA CRISTINA BALTAZAR (R.A.: 920923)

Orientadora: Prof. Dr^a. **SÔNIA MIRIAM DRAIBE**

Campinas, dezembro de 1996.

TCC/UNICAMP
B216t
IE/697

CEDOC/IE

Esta monografia contou com o apoio do PIBIC - CNPq - PRP, que me forneceu uma bolsa de iniciação científica no período de agosto de 1995 a julho de 1996.

A duas posseiras que conversavam, e se revoltavam, num onibus circular em Barão Geraldo, numa tarde de sábado do ano de 1992.

AGRADECIMENTOS

Especialmente à minha orientadora, a Prof. Dr^a. Sônia M. Draibe, que com seu inesgotável conhecimento na área e sua exigência quanto à qualidade da pesquisa, ajudou-me a sedimentar um estilo de redação científica, objetivado para a organização e sistematização dos temas e com referências permanentes aos méritos dos outros autores. Obrigada!

À minha banca, o Prof. Dr. Geraldo di Giovanni, que fez sugestões produtivas para o aperfeiçoamento da pesquisa. Agradeço também por ele e minha orientadora terem permitido que eu fizesse, como ouvinte, uma matéria ministrada por eles no curso de doutorado do I. E.

A todo o pessoal do NEPP, principalmente ao Milko, à Leonor, à Soninha, à Bethe, a Ortencia, a Maria do Carmo, os Paulos, a Ana Fonseca, a Marta, a Ozanira, a Lília, a Mariana, a Débora, o Horácio, o Hudson, a Nanda, o Celso, o Thomas, o Marcelo, o Marcos e o Eliseu.

Às meninas que moram comigo _ Leticia, Rasângela e Juliana _ que souberam respeitar os meus momentos de estudo.

Com muito carinho, aos meus amigos do teatro, especialmente o Zezé, o Marcelo e o Marcão, que nem imaginam como, de forma muito indireta, eles ajudaram no meu amadurecimento pessoal e científico.

À minha família e aos meus amigos de Batatais que me deram a base.
Muito obrigada!

ÍNDICE

Introdução.....	3
Cap. 1. O <i>Welfare State</i> e sua crise	5
1.1. Constituição e desenvolvimento do <i>Welfare State</i>	5
1.2. A crise atual do <i>Welfare State</i>	7
Cap. 2. Programas de garantia de renda mínima.....	14
2.1. Concepções e tipos de programas de garantia de renda mínima.....	16
2.2. As concepções liberal e distributivista dos PGRM.....	22
2.3. Os PGRM na prática: caracterização geral.....	25
2.4. Principais questões sobre os PGRM de inserção.....	27
Cap. 3. As ONG's na prestação de serviços sociais.....	30
3.1. ONG's: as várias denominações	33
3.2. Análises teóricas sobre o crescimento das ONG's na produção de serviços sociais.....	38
3.3. Vantagens do crescimento das ONG's na prestação de serviços sociais..	43
3.4. Implicações das parcerias entre Estado e ONG's na prestação de serviços sociais.....	44
3.5. Limitações das ONG's na prestação de serviços sociais	46
Cap. 4. Descentralização das políticas sociais.....	49
4.1. Diferentes conceitos de descentralização.....	50
4.2. Concepções teóricas sobre o processo de descentralização	54

4.3. Considerações críticas a algumas concepções teóricas relacionadas à descentralização dos programas sociais.....	57
4.4. Problemas gerais do processo de descentralização.....	59
4.5. Recomendações políticas referentes aos processos de descentralização ..	60
Conclusão.....	63
Bibliografia do capítulo 1.....	65
Bibliografia do capítulo 2.....	70
Bibliografia do capítulo 3.....	72
Bibliografia do capítulo 4.....	74

INTRODUÇÃO

O período atual passa por grandes processos de transformações produtiva, política e social que afetam direta ou indiretamente o Estado Capitalista, configurado desde o pós-guerra como um Estado centralizador, regulador e provedor de bens e serviços sociais, referido na literatura como Estado de Bem Estar Social ou *Welfare State*.

Por transformação produtiva entendemos as mudanças nas relações de produção e trabalho decorrentes da Revolução Tecnológica. A transformação política caracteriza-se pela diluição das fronteiras nacionais face à globalização do capital. E a transformação social é observada nas mudanças dos hábitos de convivência social decorrentes, em parte, das transformações produtiva e política.

Todas essas “revoluções” afetam as estruturas da sociedade capitalista e lhes exigem adaptações. Também no âmbito do *Welfare State* _ essa dimensão estrutural da sociedade capitalista do pós-guerra _ alternativas de reformulação de sua configuração institucional, financeira, política-administrativa e de seus programas sociais vêm sendo buscadas.

Para a elaboração desta monografia, foram selecionados três temas centrais no debate sobre as mudanças no âmbito do *Welfare State*: os Programas de Garantia de Renda Mínima (PGRM), as parcerias do Estado de Bem Estar Social com as ONG's e a descentralização das políticas sociais. O primeiro refere-se a uma alternativa de programa social face às mudanças nas relações de trabalho (geralmente referenciadas na literatura como crise estrutural de emprego) e à nova pobreza; os outros dois temas estão mais relacionados à mudança da organização institucional, financeira e política do Estado Protetor.

A pesquisa realizada seguiu a metodologia de “survey” bibliográfico tendo como foco o debate internacional sobre os três temas centrais. A partir de um levantamento bibliográfico inicial, selecionamos os textos e os autores principais afim de sistematizarmos o “estado das arts” da literatura referente a cada um dos três temas relacionados à reestruturação do *Welfare State*.

O relatório final de monografia está organizado da seguinte forma:

Capítulo 1: O *Welfare State* e sua crise

Capítulo 2: Programas de Garantia de Renda Mínima

Capítulo 3: As ONG's na oferta de serviços sociais

Capítulo 4: Descentralização dos programas sociais

No primeiro capítulo, a partir dos principais autores que tratam sobre o *Welfare State*, procurou-se reconstruir o debate sobre as novas alternativas de políticas sociais e de reformulação político-financeiro-institucional do Estado de Bem Estar Social expondo os pressupostos da sua constituição e sistematizando os principais aspectos das transformações produtiva, política e social assim como os impactos dessas transformações sobre o *Welfare State*.

Nos capítulos seguintes, tendo como base uma amostra da literatura referente a cada um dos três temas escolhidos sobre as reformulações do sistema de proteção social e de seus programas, são sistematizados o que mais frequentemente é tratado no debate acadêmico: os conceitos, as concepções segundo as diferentes correntes de pensamento a respeito de cada de tema, as recomendações de políticas e as críticas ou questões dos autores face a essas mudanças.

CAPÍTULO 1

O *WELFARE STATE* E SUA CRISE

Este capítulo está organizado em duas partes. Na primeira parte, são sintetizados os principais aspectos da constituição e do desenvolvimento do *Welfare State* no século XX. Este item está apoiado, principalmente, na análise de CASTEL (1995), que relaciona as mutações ocorridas no *Welfare State* à evolução recente do Capitalismo. A argumentação do autor, no entanto, não se caracteriza por um automatismo ou determinismo econômico. Aspectos fundamentais para compreensão dos sistemas de proteção social, como as relações de poder entre classes (argumento político) e as transformações da estrutura social (argumento sociológico), são centrais na sua teorização.

Na segunda parte são expostas as principais causas e conseqüências da crise do *Welfare State* segundo os autores consultados. De um lado, enfatiza-se o aspecto econômico da crise tanto no que se refere às transformações do processo produtivo e das relações de trabalho quanto no que se refere à crise financeira do sistema de proteção social. De outro lado, considera-se, de forma genérica, as mudanças nos padrões de convivência social e alguns impactos das transformações em curso sobre o regime democrático.

1.1. CONSTITUIÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO *WELFARE STATE*

A constituição e o desenvolvimento do moderno *Welfare State* estiveram fortemente associados à evolução do modo de produção capitalista, o qual se tornou maduro e dominante principalmente após a 2ª Revolução Industrial. Mas o Estado de Bem Estar Social não foi constituído por uma derivação mecânica da estrutura econômica do Capitalismo (relações de produção e de trabalho). Outros fatores devem ser analisados para compreendermos os diferentes tipos de *Welfare States* da sociedade moderna, tais como as condições

históricas, o desenvolvimento político representado pelos conflitos de classe, a evolução da democracia, as coalizões categoriais e a lógica institucional do Estado (MARSHALL, 1967; PRZEWORKI, 1986; BALDWIN, 1990; ESPING-ANDERSEN, 1991, FERRERA, 1993, THERET, 1995). No entanto, essa complexidade de relações salientadas por vários autores não anula a relação existente entre Estado Protetor e Capitalismo, ou melhor, entre Estado Protetor e as transformações históricas operadas nas relações de produção e de trabalho ditadas pelo então paradigma da 2ª Revolução Industrial (CASTEL, 1995).

Como faz notar CASTEL (1995), o desenvolvimento dos sistemas de proteção social esteve fortemente relacionado à instituição e às transformações da relação salarial¹ na sociedade industrial, as quais tiveram como causa motriz a dicotomia integração X anomia. Tal dicotomia perpassa toda a história da sociedade capitalista, constituindo o que o autor chama de “questão social”.

Na concepção do autor, a “questão social” constitui-se a partir da contradição, inerente ao Capitalismo, entre a acumulação do capital e a distribuição igualitária dos ganhos à sociedade. Na realidade, sempre uma parcela relativamente grande da população encontra-se vulnerável aos riscos impostos pelo próprio desenvolvimento capitalista. Essa “massa vulnerável” muda de configuração através dos tempos, mas é sempre composta por aqueles despossuídos do capital e da propriedade, representando uma ameaça constante à integração da sociedade. Assim, o conflito entre anomia e integração impulsionou as transformações na sociedade e estimulou o desenvolvimento dos sistemas de proteção social.

Entretanto, é somente a partir do pós-guerra que podemos falar em sistema de proteção social entendido como um padrão institucionalizado de proteção social. Esse padrão do *Welfare State* estruturou-se basicamente em torno ao seguro social e , marginalmente, à assistência. O seguro social, financiado sobretudo por contribuições de empregados e empregadores, realizou uma

¹ Segundo o autor, foi com o início da industrialização que começou a se desenvolver a relação salarial moderna. Por relação salarial moderna entende-se “ um modo de retribuição da força de trabalho, o salário _ que determina em grande medida o consumo e o modo de vida dos operários e suas famílias _ , uma disciplina de trabalho que rege o ritmo da produção e um contrato de trabalho e suas disposições.” (CASTEL, 1995: 326, tradução minha)

socialização generalizada dos riscos ao cobrir os assalariados, suas famílias e todos aqueles inscritos na ordem do trabalho. A assistência social dispôs de recursos subsidiários para assegurar a existência de todos aqueles que não podiam garanti-la a partir do trabalho ou da propriedade (CASTEL, 1995: 419).

Enfim, a configuração do *Welfare State* como instituição e estrutura da sociedade capitalista só foi possível graças à existência de uma sociedade salarial onde o trabalho e sua remuneração, o salário, constituíam as variáveis fundamentais de coesão social. Como a maioria da população era (e ainda é) assalariada e agia em função da reprodução do mercado, o Estado pôde retirar daí os fundos para assegurar o bem estar daqueles inscritos na ordem do trabalho e também minimizar os riscos da parcela excluída do mercado de trabalho. Houve assim, de maneira geral, entre as décadas de 50 e 70, uma expansão horizontal da oferta de proteção social conduzida pelos governos centrais, que cobria um número cada vez maior de categorias, assalariadas ou não. Ou seja, houve uma tendência à universalização dos serviços sociais e esses adquiriram o estatuto de direito social².

1.2. A CRISE ATUAL DO *WELFARE STATE*

Desde a década de 70, a sociedade salarial vem sofrendo os primeiros sinais de transformação devido à globalização do capital, a revolução tecnológica, a decorrente crise de emprego e as mudanças nos padrões de sociabilidade. Conseqüentemente, o *Welfare State* passou a enfrentar problemas de legitimidade e de financiamento.

É consenso entre os autores pesquisados que a centralidade do trabalho como suporte da cidadania e das identidades pessoais e sociais começou a ser questionada a partir das transformações atuais no processo produtivo. Tais mudanças ocorreram em função das inovações tecnológicas, do declínio do modelo fordista de produção, do surgimento de um novo paradigma de produção

² Nos países de maior tradição corporativista e clientelista, as categorias profissionais e assalariadas lutaram pela ampliação de seus benefícios e contribuíram para uma expansão vertical do *Welfare State*, ou seja, houve uma “massificação dos privilégios” já conquistados pelas categorias (DRAIBE, 1995: 23).

industrial (a automação integrada flexível), das novas bases de competitividade, das novas estruturas e estratégias empresariais, da globalização financeira-produtiva e da própria retração do crescimento na maioria dos países durante a década de 70 e meados da de 80 (COUTINHO, 1992; MATTOSO, 1994).

Podemos sintetizar as mudanças nas relações de trabalho como uma ruptura na relação emprego-produtividade-renda (PASSET, 1989). A ruptura produtividade - emprego significa que, devido às inovações tecnológicas, o aumento da produção e da produtividade é cada vez menos dependente do aumento do emprego. Os novos investimentos criam marginalmente menos emprego. A ruptura produtividade-renda significa que, com a informatização do processo de produção, “cada indivíduo não é mais remunerado segundo sua produtividade marginal, mas em função de sua integração num processo de produção altamente automatizado.(...) Entretanto,(...) essa *integração* só é possível a apenas uma restrita parcela da população” (GOUJON, 1994: 92, tradução e grifo meus).

Segundo PASSET, o emprego está diminuindo nas atividades mais inovativas e mais produtivas e a maior capacidade de geração de emprego está se transferindo para as atividades de baixa produtividade (atividades tradicionais) que, no entanto, não possuem demanda suficiente para absorver toda a massa de desempregados e não exigem alto nível de qualificação profissional.

A necessidade de “flexibilidade interna”, segundo CASTEL (1995), faz as grandes empresas procurarem adaptar as qualificações dos seus trabalhadores às transformações tecnológicas, desqualificando os menos aptos e valorizando a formação e o treinamento permanentes. O resultado é uma invalidação dos trabalhadores mais velhos, de formação já sedimentada, difíceis de serem treinados novamente. Por outro lado, CASTEL argumenta que as empresas também não cumprem a função de integração dos recém-formados no mercado. Devido à exigência de alto nível de qualificação para entrar numa grande empresa, “desmonetiza-se” uma força de trabalho antes mesmo dela começar a servir. Os jovens encontram mais propostas de estágios do que de efetiva contratação e os mais qualificados, várias vezes, são contratados para

cargos inferiores devido à estratégia das empresas de se precaverem contra futuras mudanças tecnológicas (quando, então, os aproveita).

A diminuição da necessidade de horas de trabalho na economia como um todo causa uma diminuição da massa salarial e da remuneração relativa de cada trabalhador. Na tentativa de ampliar a flexibilidade dos empregados e de minimizar os problemas decorrentes da perda total de salários para o conjunto de trabalhadores demitidos, várias mudanças nas relações de emprego vêm sendo colocadas em prática no âmbito das grandes empresas. Tais mudanças são, por exemplo, diminuição da jornada de trabalho, flexibilização das horas de trabalho das equipes (*flexitime, gliding time, variable days*), férias/compensações após turnos ou horas trabalhadas ininterruptamente (*compressed time*), trabalhos a domicílio (*flexiplage*), divisão de um serviço de jornada integral entre dois assalariados que dividem responsabilidades comuns (*job sharing*), etc (PASSET, 1984)³.

Um outro aspecto da atual onda de transformações nas relações de produção e trabalho, segundo CASTEL, é a terceirização. Essa transformação não é apenas a predominância de relações diretas entre produtor e cliente na prestações de serviços, mas incide também diretamente sobre a produtividade e flexibilização do trabalho.

Além das transformações nas relações de produção e trabalho, houve também modificações no âmbito doméstico ou do convívio social, tais como a formação de novas identidades sociais, a progressão de um modo de vida cada vez mais individualista e a ruptura da relação familiar.

Enfim, podemos enumerar seis características principais da nova questão social (conseqüência da própria evolução da sociedade capitalista) que ameaça a integração da sociedade contemporânea e, conseqüentemente, a configuração atual do *Welfare State*:

³ Nessa passagem, PASSET baseia-se em um estudo realizado por MICHEL RICHONNIER no livro *Les métamorphoses de l'Europe de 1769 à 2001*, Paris:Flammarion (Coleção *Enjeux pour demain*), 1985.

1) O crescimento do desemprego de massa e de longa duração que provoca uma perda de identidade social e de classe nos indivíduos que são descartados da produção.

2) Como consequência da anterior, o aumento do dualismo social, ou seja, a constituição de uma sociedade cada vez mais dividida entre empregados e desempregados.

3) A precarização do trabalho, entendida como contratos de trabalho por tempo determinado, jornadas parciais de trabalho, a consequente diminuição de renda e a perda do direito às prestações de seguro social⁴.

4) A constituição de um modo de vida cada vez mais individualista (isolamento social) e a multiplicação de famílias monoparentais relacionadas às mudanças culturais e à dissolução da base familiar.

5) O aparecimento da “nova pobreza” (consequência das demais) de caráter multi-dimensional, englobando não só excluídos sociais, mas excluídos da economia. Os novos pobres não são mais apenas os idosos, os doentes e os que tiveram pouca educação escolar ou técnica, mas os jovens, os trabalhadores parciais ou definitivamente excluídos do mercado de trabalho, as mães solteiras ou separadas sem qualificação profissional e indivíduos (geralmente homens adultos) sem recursos e sem famílias que vivem nas ruas, em alojamentos noturnos ou em asilos públicos (EUZEBY, Chantal, 1988; FERRAND-BECHMANN, 1989; GAUDIER, 1993).

6) E, finalmente, a instabilidade que enfrentam não só os novos pobres mas toda a sociedade capitalista face à desproteção do Estado Protetor. Essa questão merece atenção especial, pois a crise do *Welfare State* é ao mesmo tempo causa e consequência da nova questão social.

Uma questão da crise está relacionada ao financiamento dos sistemas de proteção social. Segundo EUZEBY (1992), o *Welfare State* passa atualmente

⁴Na verdade, existe o risco de se desenvolver uma sociedade dividida em três categorias: uma de assalariados estáveis, bem remunerados, de ampla qualificação e mais protegidos pelos sistemas de proteção social; uma outra de assalariados precários, menos qualificados e diretamente dependentes das flutuações da demanda e uma terceira, de excluídos do mercado de trabalho, dependentes de auxílios sociais e que, de vez em quando, encontram pequenos “bicos” (CASTEL, 1995; AUTÈS, 1992).

por dois estrangulamentos no âmbito do seu financiamento. Por um lado, as pressões pelo equilíbrio orçamentário do governo e pela redução da carga tributária paga pela sociedade para a manutenção da concorrência internacional e a formação de blocos econômicos regionais numa época de globalização financeira e produtiva impedem a ampliação dos sistemas de proteção social e, em alguns casos, ditam até o seu encolhimento. Por outro, o *Welfare State* se depara com demandas por proteção cada vez maiores tanto por razões econômicas (desemprego, aumento do custo dos serviços de saúde devido à complexidade tecnológica), quanto por fatores demográficos (envelhecimento da população, encurtamento da vida ativa), sociais (multiplicação da pobreza, dissolução da base familiar, aparecimento de doenças como a AIDS, isolamento social nas cidades) e políticos (cobranças quanto a justiça social e o papel do Estado).

Outro aspecto da crise do *Welfare State* está relacionado à sua legitimidade na sociedade capitalista contemporânea, fortemente abalada pela crítica liberal _ corrente ideológica que ganhou posição hegemônica nos tempos recentes.

Segundo os liberais, o *Welfare State* é uma estrutura ineficiente tanto econômica como socialmente e, portanto, precisa ser “racionalizada”. De acordo com DRAIBE & HENRIQUE (1988), alguns dos argumentos liberais quanto à ineficiência econômica do Estado são: a) o gasto do Estado maior que seus recursos financeiros provoca pressão contra o equilíbrio orçamentário, o que pode causar déficits públicos, que penalizam a atividade produtiva provocando inflação e desemprego; b) o financiamento de elevados gastos estatais requer uma carga tributária elevada, o que diminui os investimentos privados; c) os investimentos do Estado são menos rentáveis que os do setor privado porque aquele não se move pela lógica do lucro e da competitividade etc.

Há também argumentos liberais sobre a ineficácia do Estado, mais diretamente relacionados ao Estado Protetor: a) os programas sociais, ao eliminarem os riscos de todos os tipos, provocam uma acomodação dos indivíduos frente às possibilidades de aumentarem seu bem-estar, já que

eliminam o aspecto da necessidade (DRAIBE, 1988); b) os atuais sistemas de proteção social são insuficientes para responder ao empobrecimento da população e às novas demandas por proteção (GOUJON, 1994) e c) o princípio de justiça inserido nas políticas dos atuais sistemas de proteção social não corresponde mais às realidades sociais do momento (GOUJON, 1994).

Outros autores, não enquadrados na corrente liberal, questionam também a legitimidade atual do *Welfare State* baseados na crítica sobre o aspecto centralizador do Estado Capitalista. Questiona-se se necessariamente os sistemas de proteção social precisam ser centralizados e se a forma de prover a proteção da sociedade de forma abrangente e ditada sobretudo pelo Estado não afasta a participação da sociedade na esfera pública, coagindo-lhe e, assim, impedindo o desenvolvimento democrático (ÀUTES, 1992; BORJA, 1986).

Enfim, além da questão de como obter recursos financeiros (e políticos) para o aprimoramento dos sistemas de proteção social, “dada a erosão do consenso social prévio”, como fazem notar DRAIBE & HENRIQUE (1988: 55), outras duas questões destacam-se na literatura sobre a crise do *Welfare State*:

- “quais as medidas necessárias para superar a crise?” (idem), ou seja, que políticas sociais e econômicas adotar;

- “quais as alterações de longo prazo necessárias para enfrentar as transformações em curso (as tecnológicas, mas também, as de valores)?” (idem), o que inclui um debate sobre o papel do Estado e da sociedade na manutenção da coesão social, ou seja, um debate sobre a sociabilidade e a solidariedade.

A literatura consultada registra vários tipos e dimensões de mudanças (ou de tentativas de respostas às questões anteriores) que vêm afetando a estrutura e a dinâmica dos Estados de Bem Estar Social, principalmente nos países desenvolvidos. Na dimensão financeira, podemos citar: redução absoluta e/ou relativa do gasto social, após um período em que esse cresceu aceleradamente; aumento das contribuições sociais; redução da gratuidade de alguns benefícios etc. Na dimensão dos programas e benefícios, entre as principais tendências, destacam-se o crescimento do peso relativo dos programas assistenciais e uma certa tendência à deteriorização e fragilização dos programas

universais. Já no que tange ao aspecto político-institucional dos sistemas de proteção social, mudanças como a privatização, as parcerias público/privado na prestação de serviços sociais, a descentralização, a focalização dos programas sociais etc estão sendo colocadas em prática (DRAIBE, 1995).

Para a elaboração desta monografia, a pesquisa bibliográfica concentrou-se na literatura que trata sobre três tendências de mudanças no âmbito do *Welfare State*. Primeiro, no que se refere às novas alternativas de programas sociais, concentramo-nos nos programas de garantia de renda mínima. No plano das mudanças da organização político-institucional dos sistemas de proteção social, examinamos o aumento da participação do setor privado não-lucrativo (ONG's) na oferta de serviços sociais e a descentralização das políticas sociais. Nos capítulos seguintes expomos, em traços gerais, as várias dimensões tratadas pelo debate acadêmico sobre esses três tipos de mudanças no interior do *Welfare State*.

CAPÍTULO 2

PROGRAMAS DE GARANTIA DE RENDA MÍNIMA

O recente desenvolvimento dos programas de garantia de renda mínima (PGRM), de acordo com os autores consultados, representam uma mudança no desenho dos programas e dos benefícios sociais. Os PGRM são considerados como programas assistenciais mas, ao mesmo tempo, começam a adquirir características de direito social frente o aumento da pobreza e à crise estrutural de emprego. Por outro lado, autores como GOUJON (1994) e MILANO (1988) argumentam que o aumento recente do número de beneficiários dos PGRM na maioria dos países do continente europeu, em detrimento sobretudo dos benefícios de seguro-desemprego, geralmente mais caros, mostra uma tendência do Estado de racionalização das despesas sociais frente à crise de financiamento do sistema de proteção social.

É verdade que nem todos os PGRM implantados inicialmente na Europa⁵ surgiram com uma conotação de alternativa de política social frente à crise do Estado protetor e à nova questão social. Ainda na época da expansão do *Welfare State*, os PGRM implantados na Europa, por estarem inseridos em sistemas de proteção social de natureza diversa, obedeciam a lógicas bem diferentes. Segundo GOUJON (1994), dentro dos países de tradição beverigiana (Irlanda e Reino Unido, que dispõem de um sistema de proteção social universalista), programas desse tipo visavam uma melhoria das prestações da seguridade social e respondiam a uma lógica de garantia de recursos. Já nos países bismarkianos (Dinamarca, RFA e Países Baixos, países que asseguram uma proteção categorial relativamente boa), a garantia da renda mínima complementava marginalmente o seguro social e respondia a uma lógica de generalização da cobertura social.

⁵ Consideramos aqui, baseados em SILVA E SILVA (1996), que programas de renda mínima tiveram início na sociedade ocidental, a partir de 1579, na Escócia, e, depois, na Inglaterra com a lei dos pobres, em 1601. A primeira experiência de renda mínima conhecida na Europa industrial foi a Speenhanland de 1775 na Inglaterra.

Entretanto, a partir da década de 70, com a deflagração da crise do *Welfare State* e o aumento da pobreza na Europa, os PGRM passaram a ser uma alternativa aos seguros sociais vinculados ao trabalho e à escassez de recursos do Estado. Por outro lado, países como Bélgica em 1974, Luxemburgo em 1986 e França em 1988, também adotaram PGRM que passaram a obedecer uma lógica de luta contra a exclusão face à nova pobreza. Nesses países, os programas têm como objetivo a inserção no emprego (GOUJON, 1994).

No Brasil, os PGRM passaram a ser mais enfaticamente propostos no nível do governo central (SUPLICY, 1992) a partir da década de 90. No nível do governo municipal, são citadas por SILVA E SILVA (1996) algumas iniciativas (Campinas, Brasília, Salvador) nas quais os PGRM objetivam também a educação dos filhos dos beneficiários. É importante notar que, embora o sistema de proteção social brasileiro não possua a mesma capacidade de cobertura de risco que os *Welfare States* dos países avançados (principalmente os europeus), aqui também os PGRM representam, pelo menos no nível municipal, uma mudança no âmbito dos programas sociais que visa corrigir os desequilíbrios provocados pela pobreza, correspondendo a uma maior preocupação quanto ao capital humano (educação) face às recentes transformações produtivas.

No presente capítulo, pretendemos oferecer uma visão, em traços gerais, sobre o debate encontrado na literatura internacional sobre os programas de garantia de renda mínima.

Na primeira parte do capítulo, tratamos dos diferentes tipos de PGRM, salientando os argumentos contra e a favor a cada um deles. Salientamos duas formas de classificar os PGRM. Uma baseada na forma de se calcular os benefícios de renda mínima e, conseqüentemente, a sua abrangência em termos de beneficiários. Outra, baseada no peso do programa no sistema de proteção social como um todo. Sob o primeiro critério de classificação, podem ser identificados os seguintes tipos de prestações de renda mínima: imposto negativo, alocação universal e alocação diferencial. Já sob o segundo critério, faz-se a divisão entre PGRM substitutivos e complementares. É conveniente mencionar, entretanto, que essa discussão é mais freqüente nos meios acadêmicos, já que, na

realidade, a maioria dos PGRM nos países desenvolvidos tem características de alocação diferencial, complementando aos sistemas de proteção social.

Na segunda parte, analisamos as diferentes concepções entre liberais e distributivistas quanto aos PGRM. Geralmente, os liberais mais radicais propõem a substituição de todo o sistema de proteção social por esses programas, afim de racionalizar o Estado. Já os distributivistas propõem a complementação das políticas já existentes com o fim de corrigir as desigualdades decorrentes da pobreza e da crise estrutural de emprego.

Na terceira parte, procuramos sintetizar as principais características dos PGRM dos países europeus e analisar alguns dos seus problemas levantados na literatura que trata sobre o tema.

Finalmente, na quarta parte, expomos as principais críticas aos PGRM que buscam, como alternativa a nova questão social, a inserção dos beneficiários no mercado de trabalho.

2.1. CONCEPÇÕES E TIPOS DE PROGRAMAS DE GARANTIA DE RENDA MÍNIMA

De maneira geral, os programas de garantia de renda mínima são transferências monetárias às famílias ou aos indivíduos que objetivam garantir um patamar mínimo de satisfação de necessidades. Entretanto, é grande a variação de concepções e tipos dos PGRM encontrada na literatura pesquisada.

Uma questão sobre os PGRM frequentemente referida pela literatura diz respeito aos seus tipos, classificados segundo o critério ou a forma de cálculo do benefício, ou então segundo o peso do programa no sistema de proteção social como um todo.

Primeiramente, tomando como referência CHANTAL EUZEBY (1988), podemos classificar três formas de se alocar as prestações de renda mínima segundo o modo do cálculo do benefício: imposto negativo, alocação universal e alocação diferencial.

A) Imposto Negativo

Segundo a autora, o imposto negativo é um benefício monetário complementar ao limite mínimo de renda, ou seja, estabelecida uma linha de pobreza (patamar de renda através do qual as necessidades básicas podem ser satisfeitas), as famílias que estão abaixo dela têm direito a receber uma complementação monetária que eleva a renda até aquele patamar mínimo. Para incentivar o trabalho, o imposto negativo é regressivo em função da renda familiar, o que significa que a alocação se reduz à medida em que as rendas pessoais aumentam, mas a um ritmo menos rápido que essas. Tal regra pode ser escrita da seguinte maneira:

$$s = G - tg$$

onde s é a alocação, G a garantia mínima de renda, g a renda pessoal e t a taxa de ponderação da renda pessoal; $0\% < t < 100\%$ pois dessa forma o ganho final ($s + g$) pode ser maior que G para quem trabalha.

Segundo a autora, o preconizador da idéia do imposto negativo foi o liberal Milton Friedman que, pensando numa forma de racionalização econômica do Estado de Bem Estar Social, sem desconsiderar a existência da pobreza mas preocupado com o desincentivo ao trabalho que tal alocação poderia propiciar, propôs uma alocação regressiva em função da renda familiar e substitutiva a todo o conjunto dos benefícios sociais existentes, com exceção da educação.

Uma vantagem do imposto negativo é que seu financiamento é mais flexível para o Estado, pois são os órgãos administrativos governamentais que estabelecem a linha de pobreza (G) e a taxa do imposto negativo (t) de acordo com suas possibilidades financeiras e seus objetivos.

Já as desvantagens desse tipo de programa também foram sistematizadas por CHANTAL EUZEBY (1988):

a) requer enquetes sobre as relações familiares e suas rendas, cuja informação freqüentemente é extraída de fontes pouco confiáveis, como por exemplo as declarações de renda do ano fiscal anterior e questionários (as rendas das famílias beneficiadas mudam constantemente devido a empregos informais,

início de algum pequeno empreendimento com o dinheiro da renda mínima, divórcios etc.);

b) reforça uma divisão social dentro da própria camada pobre da população, pois separa os que estão imediatamente acima da linha de pobreza dos que estão abaixo, criando um aspecto humilhante relacionado ao benefício de renda mínima;

c) se se fixar o limite mínimo de renda garantida num nível muito baixo, nem sempre as necessidades das famílias mais desmunidas e com mais “*handcaps*” (idosos, doentes, sem moradia) são totalmente cobertas.

B) Alocação Universal

De acordo com CHANTAL EUZEBY (1988), a alocação universal é um benefício monetário igual para todos, sobre uma base individual e independente de suas rendas.

Segundo a autora, as vantagens da alocação universal, de acordo com seus defensores são:

a) simplificação administrativa;

b) compatibilidade com as exigências de flexibilidade do mercado de trabalho, reduzindo os obstáculos à introdução de trabalhos a tempo parcial;

c) adaptação à ascensão do individualismo e à multiplicação de famílias monoparentais, pois a alocação universal é idealmente de base individual e não familiar;

d) como o tempo de cada indivíduo destinado ao emprego remunerado tende a se reduzir cada vez mais, a garantia de uma renda mínima universal ratifica essa tendência do mercado;

e) as prestações de renda mínima do tipo alocação universal facilitam a “redistribuição do tempo livre” dos que não trabalham ou trabalham menos. A garantia de uma renda mínima pode, também, ajudar na redistribuição das atividades não remuneradas que as pessoas podem realizar nesse “tempo liberado”⁶.

⁶ Este é o argumento clássico de ANDRÉ GORZ (1995).

f) redução do custo da mão-de-obra para a empresa, que pode diminuir seus encargos sociais e pagar menos aos trabalhadores menos produtivos (evitando até o corte de mão-de-obra);

g) ação em favor do emprego via incentivo à criação de pequenas e médias empresas devido à diminuição do custo da mão-de-obra para a empresa e via revalorização dos trabalhos mais perigosos e penosos como decorrência da necessidade de tornar esses trabalhos mais atrativos a partir da existência de uma alocação de renda mínima universal;

h) supressão do caráter de caridade e de humilhação específicos das prestações relacionadas às condições de renda das pessoas.

A alocação universal é defendida tanto por membros da corrente distributivista quanto da liberal (cujas concepções veremos à frente), independentemente de proporem ou não a substituição de todo o conjunto das prestações de serviços sociais por esse tipo de alocação de renda mínima.

Entretanto, existem algumas críticas à alocação universal também sistematizadas por CHANTAL EUZEBY:

a) se para cobrir toda a população, o montante do benefício tiver que ser pequeno, esse será insuficiente para cobrir todas as necessidades daqueles mais desmuniados (velhos, doentes, sem teto);

b) no caso do montante da alocação ser grande, há uma maior pressão sobre as contas públicas (questão do alto custo desse tipo de programa) e o perigo de desestímulo ao trabalho;

c) como a alocação universal nem sempre supre todas as necessidades das famílias que acumulam uma série de “*handicaps*” (doença, desemprego, velhice, falta de moradia), o risco da discriminação dessas famílias no mercado de trabalho e na sociedade continua existindo mesmo com a criação de pequenos empregos e a repartição das horas trabalhadas;

C) Alocação diferencial

Segundo CHANTAL EUZEBY (1988), a alocação diferencial pode ser definida como $s = G - gt$ onde $t = 100\%$ ⁷, ou seja, a pessoa ou a família recebe estritamente a diferença entre a sua renda e o patamar mínimo de renda garantida, de forma que todos os beneficiários possuam um total de renda disponível igual a G.

A alocação diferencial é a forma de se alocar a renda mínima mais praticada nos países do mundo⁸. Geralmente, no cálculo diferencial entre a renda da família (ou do indivíduo) e o mínimo de renda estabelecido pelos órgãos administrativos, são levados em conta as rendas provenientes do trabalho, o patrimônio e as prestações sociais que os demandantes têm acesso. Em alguns países como França e Bélgica, as prestações de renda mínima estão condicionadas à procura de emprego.

A vantagem da alocação diferencial é que, para um mesmo patamar mínimo de renda garantida, ela se torna mais barata para o Estado que o imposto negativo.

Já as suas desvantagens são as mesmas que as do imposto negativo e da alocação universal quando o montante dos benefícios é elevado ou baixo. Possui ainda as mesmas desvantagens que o imposto negativo ao exigir constantemente enquetes sobre a renda pessoal e/ou familiar dos beneficiários e ao associar-se a uma certa humilhação social. Comparada ao imposto negativo, a alocação diferencial possui um agravante porque, abaixo da linha de pobreza estabelecida não há incentivos para o trabalho, já que todos recebem G.

Enfim, CHANTAL EUZEBY faz uma descrição ideal, de acordo com a concepção inicial de seus preconizadores, de cada tipo de prestação de renda mínima segundo a forma que é calculado os benefícios e sua abrangência em termos de beneficiários. Entretanto, os PGRM podem ter configurações que

⁷ De acordo com a autora, uma forma de classificar os três tipos de PGRM referenciados é: Tomando a formulação $s = G - tg$, quando $t = 0\%$ temos alocação universal, quando $t = 100\%$, alocação diferencial e, quando $0\% < t < 100\%$, imposto negativo.

⁸ A única experiência concreta de um PGRM do tipo imposto negativo, segundo EUZEBY (1986), foi a de New Jersey nos EUA entre 1969 e 1972. A garantia de uma renda mínima sob a forma de alocação universal só é encontrada no Alasca.

misturam as regras das várias formas “puras” de se alocar a renda mínima. Por exemplo, o imposto negativo não precisa ser de base familiar e nem ser necessariamente substitutivo aos sistemas de proteção social existentes.

Uma outra forma de classificação dos PGRM, que tem como critério a relação entre os programas e os sistemas de proteção social instituídos, é formulada por MILANO (1988), que classifica os programas de garantia de renda mínima em dois tipos: substitutivos ou complementares.

A) PGRM substitutivos

Representam a proposta de substituição de todo o conjunto das prestações sociais pela alocação monetária da garantia de renda mínima. Essa proposta fundamenta-se na idéia de reforma radical do sistema de proteção social, seja para reduzir o papel do Estado, como querem os liberais, seja para fundar um novo princípio de seguro social onde todos financiariam a proteção social e se beneficiariam dela, de acordo com correntes progressistas.

É conveniente lembrar que não existem experiências concretas de PGRM substitutivos em nenhum lugar do mundo, ficando esses apenas no âmbito das propostas de políticas no meio acadêmico.

As críticas mais freqüentes a essas propostas de PGRM substitutivos são:

a) a supressão de certos benefícios de proteção social pode criar várias resistências principalmente dos assalariados que são, ao mesmo tempo, contribuintes e beneficiários dos serviços de seguro social.

b) políticas públicas de habitação, saneamento e educação são importantes para permitir uma mínima inserção social e não devem ser substituídas por uma alocação puramente monetária (CHANTAL EUZEBY, 1988).

B) PGRM complementares

Sendo o que se verifica na prática, esses programas complementam os serviços de proteção social existentes visando garantir, segundo MILANO (1988), um mínimo de recursos aos mais pobres. Obedecem, portanto, a uma lógica de política assistencial, direcionada à margem da sociedade (a qual torna-se cada vez maior).

Autores como GOUJON (1994) e MILANO (1988) argumentam que os PGRM estão sendo utilizados cada vez mais como uma substituição ao pagamento do seguro desemprego, pois, geralmente, suas prestações são de valores mais baixos e pode-se estabelecer critérios mais rígidos para a sua cessão.

Entretanto, antes de passarmos a uma melhor caracterização dos PGRM que encontramos na prática, é conveniente tratarmos de outra questão do debate teórico: as concepções liberal e distributivista que perpassam as propostas de renda mínima.

2.2. AS CONCEPÇÕES LIBERAL E DISTRIBUTIVISTA DOS PGRM

O enquadramento das concepções de renda mínima nas diferentes correntes teóricas é outra questão muito presente na bibliografia selecionada. De fato, de acordo com VAN PARIJS (1987), desde Thomas Paine, em seu livro *A justiça agrária* publicado em 1796⁹, até nossos dias, a proposta de garantia de uma renda mínima vêm sendo defendida por vários autores de várias filiações teóricas.

A corrente liberal defende a implantação de programas que garantem uma renda mínima à população, baseada na defesa da tese de um Estado mínimo¹⁰. Para os liberais, um Estado intervencionista, ou seja, um Estado que

⁹ A proposta de Thomas Paine é considerada, pela maioria dos autores consultados, a primeira proposta, na era industrial, de uma renda absolutamente incondicional e baseada na socialização do uso da terra, ou seja, uma proposta de alocação universal.

¹⁰ Segundo VAN PARIJS (1987) e CHANTAL EUZEBY (1988), as primeiras propostas liberais de programas de garantia de renda mínima foram a de Rhys-Williams no final da II Guerra Mundial e a de

acumula várias funções e atividades econômicas e ainda mantém um amplo sistema de proteção social, é ineficaz tanto em termos da racionalidade econômica como no que diz respeito ao atendimento das recentes demandas sociais (GOUJON, 1994). Dessa forma, os programas de garantia de renda mínima vêm sendo propostos por vários liberais que, geralmente, sugerem a substituição da maioria, senão da totalidade, dos serviços ou prestações dos sistemas de proteção social pelo PGRM. Quanto à oferta de emprego e o valor do salário real, a corrente liberal defende o livre jogo das forças de mercado, que diminuiria o valor do salário real e, conseqüentemente ampliaria o oferta de emprego. No entanto, parece que os partidários dessa corrente desconsideram que, se o mercado agir livremente, são os empregos precários que aumentarão sua oferta e a sociedade tenderá a cada vez mais ficar dividida entre os empregados estáveis, os possuidores de emprego precário e os desempregados.

Além dos liberais, os programas de garantia de renda mínima são também propostos por autores da corrente distributivista¹¹.

Para os distributivistas, os programas de garantia de renda mínima apresentam três vantagens: 1) são defendidos como uma forma de melhorar a distribuição de renda na base da pirâmide de estratificação social, elevando o nível mínimo de renda da população, 2) (numa proposição mais recente) representam um mecanismo de transformação do modo de distribuição de renda e de distribuição dos ganhos de produtividade face às transformações no processo de produção e nas relações de trabalho, ao aparecimento do desemprego de massa e de longa duração, ao aumento do dualismo social, à precarização do trabalho e à configuração da nova pobreza e 3) possibilita o desenvolvimento de uma nova solidariedade fundada na relação entre setor privado (empresários e assalariados), Estado e comunidade.

Friedman nos anos 60, defensores, respectivamente, de uma renda tipo alocação universal e do imposto negativo, mas ambos preocupados com a manutenção do incentivo ao trabalho.

¹¹ Segundo VAN PARIJS (1987), podemos dizer que foi a idéia de Oskar Lange, na década de 30, sobre a propriedade coletiva dos meios de produção independente da prestação de trabalho que influenciou mais tarde os chamados distributivistas.

Praticamente todos os autores considerados distributivistas defendem programas de renda mínima do tipo alocação universal. Entre eles, um dos mais citados é ANDRÉ GORZ que acredita no fim da “sociedade do trabalho assalariado” e propõe uma política de redistribuição do trabalho na sociedade e de redução intermitente de sua duração. Se a produtividade aumenta com a concomitante redução do trabalho empregado, “uma política de redistribuição poderia, em princípio, reabsorver o desemprego existente, prevenir seu reaparecimento e aumentar ao mesmo tempo o poder de compra dos empregados. (...) Ora, uma vez reabsorvido o desemprego, a duração do trabalho deverá continuar a baixar sem que por isso a renda tenha também que baixar. *E isso ocorrerá tão logo a produtividade média aumente mais rapidamente que a produção; isto é, tanto quanto possamos vislucrar.*” (GORZ, A. 1995: 138, grifo do autor).

Seguindo a mesma direção de ANDRÉ GORZ (1995), AZNAR (1988) propõe o benefício de um segundo cheque pago pelo Estado, que seria uma compensação da perda salarial sofrida pela diminuição do tempo de trabalho necessário na sociedade como um todo. AZNAR argumenta que, principalmente nas indústrias mais produtivas, o emprego tende a diminuir e a maior fonte de criação de emprego tende a ser o setor de serviços (principalmente educação, cuidado a crianças e idosos, reparos, hotelaria, serviços sociais). Assim, o segundo cheque seria pago com recursos arrecadados (por exemplo, através de um imposto sobre valor agregado) a partir do aumento da produtividade na indústria e da economia no pagamento de salários em todos os setores. Haveria, então, uma indenização geral pela perda de renda e combateria-se o desemprego e a formação de uma sociedade dual através da maior oferta de emprego a tempo parcial no setor de serviços.

ANDRÉ GORZ e AZNAR são considerados na literatura pesquisada autores distributivistas defensores da repartição de trabalho. Para GORZ, por exemplo, a redistribuição e repartição do trabalho “ao mesmo tempo que protege os indivíduos contra o sentimento de isolamento, de impotência, de exclusão social ligado ao desemprego, esta fórmula combina, de um lado o direito de cada

um a uma atividade reconhecida como socialmente útil e, de outro, o reconhecimento social do direito às atividades sem utilidade social direta” (GORZ, 1995: 143), pois as pessoas poderão dedicar seu “tempo liberado” a atividades relacionadas à filantropia, ao aperfeiçoamento cultural, à criação artística etc.

Há ainda, de acordo com os autores consultados, uma corrente intermediária entre os liberais mais radicais _ como Milton Friedman, que propõe a substituição do sistema de proteção social pelo imposto negativo _ e os distributivistas partidários da redistribuição de trabalho _ como, por exemplo, GORZ, A. (1995) e AZNAR (1988). É a “corrente libertária”, segundo AZNAR (1988), ou os chamados “*niveleurs*”, de acordo com ADAMARD (1989). Esses autores defendem uma alocação universal incondicional a todos os cidadãos, desde seu nascimento até sua morte, independentemente de trabalharem ou não. Entretanto, segundo GORZ, A. (1995) e AZNAR (1988), esse tipo de alocação universal tenderia a perpetuar a pobreza, a exclusão social proveniente do desemprego e a sociedade dual.

2.3. OS PGRM NA PRÁTICA: CARACTERIZAÇÃO GERAL

Na prática os PGRM ainda não oferecem uma alternativa concreta de reformulação das características das políticas sociais. Em todos os países europeus analisados pelos autores selecionados, esses programas têm o caráter de política assistencial.

A título de nota, cabe mencionar que as denominações dos PGRM variam de país para país. Podem chamar-se, por exemplo, auxílio de subsistência, auxílio de assistência, auxílio de mínimo de existência, mínimo social etc, dependendo dos seus objetivos formalmente definidos em cada país. Também esses programas não são geralmente os únicos programas de alocação monetária existentes nos países ou regiões. Na França, por exemplo, existem pelo menos, cinco programas desse tipo: mínimo velhice; benefícios a adultos deficientes;

benefício às viúvas com menos de 55 anos e com, pelo menos, um dependente e o benefício de solidariedade (SILVA E SILVA, 1996: 46). O mesmo ocorre na Inglaterra, onde existem várias prestações desse tipo.

A finalidade formalmente definida dos PGRM, em países como Bélgica e Reino Unido, é a de garantir o direito à existência; em outros, garantir um determinado padrão de vida de acordo com as exigências de dignidade humana (República Federal Alemã) e em outros, como os Países Baixos, completar a insuficiência de recursos (MILANO, 1988: 25). Na França, o programa mais recente tem como objetivo a inserção no emprego, como forma de luta contra a exclusão face à nova pobreza (GOUJON, 1994).

Nos EUA, os mínimos sociais possuem uma outra lógica. Os auxílios públicos são direcionados, por acordo, àqueles que não podem enfrentar sozinhos suas dificuldades: minorias étnicas, famílias monoparentais, vítimas das guerras do país. A partir da década de 70, esses auxílios, muito heterogêneos de estado para estado, passaram a ser mais controlados pelo governo federal, que definiu regras para as condições de atribuição (SIMONIN, 1986). Recentemente, o Congresso americano aprovou o fim das prestações assistenciais direcionadas às famílias com crianças dependentes (AFCD).

É interessante notar que os PGRM, em alguns casos, também foram implantados no nível estadual ou regional, e até mesmo municipal, sem a coordenação do Estado central. No Alasca, estado dos EUA, o PGRM foi implantado com base na idéia de distribuição de renda de acordo com o que a sociedade pode dispor. Na província da Catalúnia (Espanha), foi implantado recentemente o Programa Interdepartamental de Renda Mínima de Inserção (PIRME) com dois objetivos: o de ajudar todas as famílias ou pessoas que não dispõem de recursos suficientes para atender suas necessidades essenciais e o de procurar estimular a participação e o compromisso dos beneficiários numa atividade de inserção. Outros países como Grécia e Portugal possuem programas de proteção mínima para certas categorias, principalmente os idosos e inválidos (SILVA E SILVA, 1996).

Entretanto, mesmo nos países ou regiões onde o PGRM obedece a uma lógica de inserção dos beneficiários, não foram conseguidos grandes progressos no que tange à manutenção da integração social.

Segundo GOUJON (1994), o contínuo aumento do número de prestações de renda mínima, numa perspectiva de racionalização das despesas sociais (principalmente em relação às alocações de seguro-desemprego), mostra um caráter substitutivo dessas práticas frente aos sistemas de proteção social instituídos, próximo ao preconizado pela ideologia liberal.

Analisaremos, a seguir, o significado dos PGRM que visam manter a integração social via inserção (ou reinserção) dos beneficiários no mercado de trabalho e que, a nosso ver, representam as experiências mais inovadoras em termos de programas assistenciais.

2.4. PRINCIPAIS QUESTÕES SOBRE OS PGRM DE INSERÇÃO

Segundo CASTEL, as políticas de inserção “atendem à uma lógica de discriminação positiva: são direcionadas a populações particulares (aquelas que estão em situação deficitária, em déficit de integração) e a zonas singulares do espaço nacional e caracterizam-se por usarem estratégias específicas.(...) As políticas de inserção podem ser compreendidas como um conjunto de medidas que visam diminuir a distância em relação à integração (um nível de vida decente, uma escolaridade normal, um emprego estável etc.). Entretanto, após quase duas décadas de esforços nessa direção, essas políticas se defrontam com uma constante: a maioria da população alvo torna-se ‘inintegrável’ na conjuntura atual”¹² (CASTEL, 1995: 418, tradução minha). É nesse âmbito que encontramos as seguintes críticas mais frequentes aos programas de renda mínima de inserção:

- * a) Quanto à sua eficácia para promover a inserção:

¹² Na verdade, segundo o referido autor, a partir do final dos anos 70, devido aos estrangulamentos causados pela multiplicação das necessidades da população por proteção e pelas exigências de equilíbrio orçamentário, houve um recuo das políticas globais de integração (universais) em direção a tratamentos múltiplos e específicos a cada população e seus problemas (políticas focalizadas).

Esses programas, ao objetivarem a inserção profissional de seus demandantes, enfrentam um grave obstáculo: a crise de emprego ditada pelas atuais transformações do processo produtivo.

Na França, por exemplo, além da população demandante do programa de renda mínima de inserção (RMI) ser muito heterogênea, apenas 15% dos beneficiários da RMI retornam a um emprego, estável ou precário. Um número importante de beneficiários (cerca de 15%) transitam entre "ajudas de emprego" e estágios. Os 70% restantes são desempregados, em geral não indenizados, e inativos (CASTEL, 1995: 431).

Dessa forma, DONZELOT (DONZELOT & BELORGEY, 1989) questiona se a RMI consegue realmente transpor a lógica de assistência passiva aos desempregados, ou ainda, que tipos de empregos a maioria dos beneficiários é capaz de conseguir atualmente: a) empregos domésticos e precários? b) empregos em comunidades religiosas ou assistenciais? Ou seja, não se corre o risco de reforçar a sociedade dual ou até a instituição definitiva de uma sociedade com três categorias (trabalhadores estáveis, trabalhadores precários e desempregados)? (AUTÈS, 1992)

✶ b) Quanto à questão da cidadania:

A partir das críticas às possibilidades de inserção no mercado de trabalho, é que surgem as questões quanto à integração social. Ou seja, diante da impossibilidade de se instituir o pleno emprego na sociedade atual, como fica a coesão social, já que o trabalho, na sociedade salarial, era o vínculo, o denominador comum, que permitia a constituição de identidades e a integração em todos os níveis sociais (AUTÈS, 1992; CASTEL, 1995)? Será que a inserção profissional, proposta, por exemplo, pelos PGRM da França, Bélgica e Luxemburgo, permite realmente a integração do beneficiário na sociedade, isto é, permite a sua inserção social? [De fato, a geração de emprego não depende dos PGRM; o máximo que esses programas podem fazer é aumentar a qualificação da mão-de-obra através de programas de treinamento profissional, exigência da frequência das crianças na escola etc.]

É verdade também que os PGRM de inserção tentam romper com a sistematicidade do vínculo entre renda e trabalho na base dos sistemas de proteção social, mas a forma de inserção na sociedade ainda é buscada através da posse de um emprego e de sua remuneração. Assim, segundo AUTÈS (1992), os PGRM de inserção podem representar um obstáculo à construção de novas formas de solidariedade na sociedade atual, formas não só baseadas na relação salarial, mas que rearticulariam novamente o econômico, o social, o político e o cultural. Segundo o referido autor, a renda mínima de inserção pode instaurar por um longo período um estado transitório, impossibilitando o avanço da sociedade democrática. É nesse escopo, por exemplo, que propostas como a de GORZ (1995) e a de AZNAR (1988) são inseridas no debate.

Finalizando, os PGRM são uma alternativa de adaptação dos programas sociais frente às transformações do mercado de trabalho, ao aumento da pobreza, às mudanças nas relações internacionais, mudanças dos hábitos individuais e à própria crise financeira e de legitimidade do Estado de Bem Estar Social. Uns autores (geralmente, os distributivistas) vêem os PGRM como uma tentativa de redistribuição da riqueza e desenvolvimento de novas formas de sociabilidade e solidariedade. Outros (os mais liberais) enfatizam, sobretudo, a possibilidade de sanar alguns estrangulamentos de financiamento do Estado e deste atender melhor às novas demandas da população, defendendo, assim, sua legitimidade.

Outro exemplo de transformações no âmbito do *Welfare State* é a tendência ao aumento das parcerias do Estado com o setor privado não-lucrativo (ONG's). Estas parcerias, como veremos no próximo capítulo, procuram não só alternativas de programas sociais para fazer frente à nova questão social, mas, também, buscam transformar a organização político-institucional do *Welfare State* para tentar sanar a crise financeira e de legitimidade do Estado centralizador, regulador e protetor.

CAPÍTULO 3

AS ONG'S NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS SOCIAIS

A origem das organizações não-governamentais (ONG's), assim como a dos programas de garantia de renda mínima (PGRM), data de bem antes da crise do *Welfare State* e do aparecimento da nova questão social. Entretanto, de acordo com a literatura internacional, desde as últimas três décadas, o número de ONG's cresce a taxas cada vez maiores. Na verdade, o aumento da oferta de serviços sociais pelas ONG's e de suas parcerias com o Estado, além de ser fruto das iniciativas da própria comunidade, representa uma mudança no aspecto institucional do *Welfare State* (decorrente de sua crise de legitimidade e de financiamento e à nova questão social), a qual afeta seus modos de organização, sua gestão e seu financiamento.

Nos EUA, dados do *Internal Revenue Service* analisados por WEISBROD (1988) mostram um crescimento de 276% no número de organizações não-lucrativas cadastradas (de 309.000 para 845.000) entre 1967 e 1983 comparado com um crescimento de 100% (mas sobre uma base maior, de 1,5 milhões para 3 milhões) no setor privado lucrativo.

A contribuição do setor não-lucrativo no PIB dos EUA também aumentou, embora ciclicamente. Passando de uma porcentagem de cerca de 4% no auge da grande depressão, a importância das organizações não-lucrativas (ONL's) caiu muito durante a II Guerra Mundial (2%), onde o desemprego praticamente desapareceu e o governo financiou saúde e bem-estar de um número crescente de militares e seus dependentes (WEISBROD, 1988). Desde então, a importância do setor não-lucrativo no PIB aumentou ininterruptamente. Em 1985, chegou a 4,4%.

Segundo SMITH & LIPSKY (1994), nos últimos dez anos o governo americano ampliou seu financiamento dos serviços das ONG's (com exceção apenas no governo Reagan), obedecendo uma estratégia de transferência de

responsabilidade do Estado para as organizações não-lucrativas quanto aos problemas de falta de moradia, fome, idosos, doentes mentais, AIDS etc.

Também na Europa o número de ONG's vem crescendo rapidamente. FERNANDES (1994), citando o texto de Lester Salamon e Helmut K. Anheier (*In Search of Non-Profit Sector. I: The Question of Definitions*. Voluntas 3/2, Manchester: Manchester U. P.) de 1992, nos mostra que na França, 54.000 associações não-lucrativas foram criadas somente em 1987, em contraste com cerca de 10.000 a 12.000 por ano na década de 60; a arrecadação das organizações filantrópicas britânicas (*charities*) cresceu cerca de 221% entre 1980 e 1986; e na Itália, de acordo com um levantamento realizado em 1985, 40% das ONG's haviam sido criadas após 1977. Segundo GORZ, A. (1995), nos países nórdicos houve um incentivo para as parcerias do Estado e ONG's na prestação de serviços direcionados a idosos; assim os serviços sociais públicos passaram a ter uma função subsidiária de coordenação, suporte e formação de pessoas que se dispõem a cumprir tarefas mais apuradas.

Convém mencionarmos que as ONG's não são ativas apenas nos países avançados. Há vários estudos sobre o seu desenvolvimento e suas parcerias com o Estado nos países da América Latina (FERNANDES, 1986, 1994; LANDIN, 1988; NEPP-SEP, 1990) e em países asiáticos e africanos.

É muito importante notar que quando falamos em ONG's estamos nos referindo a um universo amplo e heterogêneo de instituições não-lucrativas e não-governamentais.

As ONG's se diferenciam quanto aos meios (treinamento, ajuda em espécie etc.), quanto aos fins (educação, saúde etc.), quanto às categorias sociais a que se vinculam (menores, mulheres, índios, negros, camponeses, operários, associações de moradores etc.), quanto às instituições de que se aproximam (igrejas, sindicatos, órgãos do governo etc.), quanto à afinidades ideológicas, quanto ao estilo de trabalho, quanto aos interesses a que se unem no nível local, quanto às agências de financiamento a que se ligam (instituições internacionais, ONG's internacionais, governos, captação junto a indivíduos e empresas etc.),

quanto ao nível de institucionalização das próprias ONG's, quanto às relações pessoais progressas e assim por diante (FERNANDES, 1986).

Além da diversidade e heterogeneidade dos tipos, as ONG's distinguem-se das organizações privadas lucrativas (e mais diretamente relacionadas à lógica do mercado) e das organizações públicas ligadas ao Estado. No entanto, essas diferenças são difíceis de serem demarcadas com precisão. Segundo DIMMAGIO & ANHEIER (1990), há diferenças nos países de equivalência organizacional e setorial na definição das fronteiras entre ONG's, Estado e mercado. Dessa forma, torna-se muito difícil fazer análises comparativas, por exemplo, entre as ONG's da França, onde o estatismo desencoraja formas corporativas entre os cidadãos e o Estado, e as ONG's dos Países Baixos, Áustria e Bélgica, onde elas são incorporadas ao Estado. De acordo com os autores citados, há países que adotam uma classificação das organizações que as separam entre públicas, comerciais e não-comerciais, envolvendo, portanto, critérios diferentes dos da classificação entre públicos, privado-lucrativas e privadas não-lucrativas. Isso também dificulta a comparação dessas organizações entre os países.

Ainda segundo DIMMAGIO & ANHEIER (1990), outros fatores contribuem para aumentar a dificuldade de comparação internacional entre as ONG's: diversidades religiosas, de valores, étnicas e ideológicas, suas inter-relações e o poder de mobilização de seus grupos, contingências históricas e as relações entre Estado, ONG's e mercado.

No presente capítulo, embora considerando a diversidade e heterogeneidade das ONG's, são sistematizadas as questões mais frequentemente mencionadas pelos autores pesquisados.

Na primeira parte, são apresentados as mais correntes denominações do nosso objeto de estudo, assim como as justificativas que os autores apresentam para suas escolhas de nomenclatura.

Na segunda parte, são sistematizadas as várias análises (econômica, sócio-cultural e político-institucional) explicativas da origem das ONG's e, principalmente, do seu desenvolvimento atual.

Na terceira parte, são sintetizadas as principais vantagens encontradas na literatura sobre a ampliação do papel das ONG's na oferta de programas sociais.

Na quarta parte, são enumeradas algumas sugestões de políticas estatais direcionadas à ONG's, que objetivam, na maioria das vezes, desenvolver as parcerias dessas com o Estado na prestação de serviços sociais.

Finalmente, na quinta parte, os principais problemas mencionados pelos autores pesquisados sobre as parcerias entre Estado e ONG's são sistematizados.

3.1. ONG'S: AS VÁRIAS DENOMINAÇÕES

Organizações não-governamentais (ONG's), organizações não-lucrativas (ONL's), terceiro setor, setor voluntário, terceira dimensão etc são alguns exemplos das diferentes denominações das instituições que nos referimos como ONG's (pois é o termo mais freqüentemente utilizado no Brasil). Essas denominações enfatizam, cada uma, um certo aspecto dessas organizações e são utilizadas de acordo com suas características em cada país ou região, ou de acordo com o enfoque de cada autor.

A) Organizações não-governamentais

As ONG's, que geralmente são entidades não-governamentais sem fins lucrativos, possuem outras características como contarem, em grande medida, com trabalho voluntário e dependerem financeiramente, na maioria das vezes, de doações privadas e/ou estatais. Dependendo da nomenclatura utilizada, algumas características são mais enfatizadas que outras.

Utilizamos nesta pesquisa preferencialmente o termo ONG porque, em primeiro lugar, é o termo mais utilizado no Brasil e, em segundo, porque parecemos que o termo organização não-governamental é o que melhor conota a função pública dessas organizações. Por função pública entendemos que as ONG's, embora não pertençam ao Estado (ou melhor, sejam não-governamentais),

ofertam serviços sociais, geralmente de caráter assistencial, que atendem a um conjunto da sociedade maior que apenas os fundadores e/ou administradores da organização e que se direcionam, principalmente, àqueles mais carentes e mais marginalizados. Assim, a esfera de sua atuação é a esfera pública, embora não estatal.

Outro aspecto, enfatizado por SMITH & LIPSKY (1994), que reforça a função pública das ONG's, embora estando estas desvinculadas formalmente da instituição estatal, são as recentes parcerias entre Estado e ONG's no âmbito de serviços sociais, principalmente nos EUA. Segundo os autores, o financiamento das ONG's pelo Estado torna mais complexas as fronteiras entre Estado e ONG's, ficando estas no limiar do não-governamental.

É importante mencionar que nem todas as ONG's têm uma função pública direcionada à promoção do bem-estar-social (educacionais, de tratamento médico, de caridade aos pobres, científicas, culturais etc.) e que apresentam diferentes graus de institucionalização¹³. Há ONG's cuja função é única e exclusivamente atender aos interesses do seu grupo fundador e/ou administrador, como alguns sindicatos, as cooperativas, as associações de seguro mútuo etc. Também existem ONG's que prestam um tipo especial de serviço social _ a assistência técnico-profissional para movimentos sociais¹⁴.

B) Terceiro setor

Geralmente o termo terceiro setor é utilizado para identificar que o espaço dessas organizações na vida econômica não se confunde nem com o Estado nem com o mercado, tratando-se então de um setor que se identifica com uma terceira forma de redistribuição da riqueza, diferente da do Estado e da do mercado.

A redistribuição conduzida pelo Estado é feita através do monopólio do poder de coerção, da existência de um modelo institucional e da normatização

¹³ De acordo com FERNANDES (1994), as ONG's precisam de um certo grau de institucionalização porque, senão, passam a se confundir com outras formas de reunião. Por exemplo, não é comum considerarmos como ONG uma reunião informal de pessoas, de caráter meramente circunstancial.

¹⁴ Um exemplo são as ONG's ligadas à defesa do meio-ambiente, que agrupam urbanistas, arquitetos, sociólogos etc.

jurídica. O Estado objetiva a redistribuição da produção da sociedade a todos os seus membros e tenta sanar as desigualdades produzidas pelo mercado. A realocação do Estado é movida pela lógica de justiça social.

A redistribuição conduzida pelo mercado, diferente da redistribuição pela via política, necessita de que todos os indivíduos sejam livres para que haja possibilidade de se estabelecer contatos, os quais sempre são feitos baseados em alguma noção de utilidade (COLLOZZI, 1985). A redistribuição de mercado coordena a organização da sociedade capitalista. O mercado move-se pela lógica do aumento da riqueza.

O terceiro setor é uma mistura de princípios públicos e privados e, portanto constitui um outro mecanismo redistribuidor de riqueza. As ações do terceiro setor partem da sociedade civil e obedecem à lógica do altruísmo, da filantropia, da reciprocidade, dos costumes e tradições, das concepções morais e religiosas etc.

FERNANDES (1994) considera o terceiro setor como uma das possibilidades lógicas do universo de quatro combinações possíveis da conjunção público e privado:

AGENTES		FINS		SETOR
privados	para	privados	=	mercado
públicos		públicos		Estado
privados		públicos		terceiro setor
públicos		privados		(corrupção)

Fonte: FERNANDES, 1994, p:21.

Para o referido autor, a existência do terceiro setor amplia e esfera pública para além da lógica estatal, adquirindo o sentido de cidadania.

C) Terceira dimensão

O termo terceira dimensão é empregado por COLLOZZI (1985). O autor o utiliza para diferenciá-lo do conceito de terceiro setor que, na Itália,

denota exclusivamente a noção de proteção social, e do conceito de “privado-social” que abrange todo tipo de associações coletivas que atuam tanto no campo econômico como no de serviços sociais.

Para o citado autor, a terceira dimensão abrange “uma forma de distribuição de bens públicos e/ou ajuda mútua, uma forma de produção autogerida de bens e serviços e iniciativa civil de vários tipos, que vão desde a defesa do meio-ambiente até movimentos contra a instalação de usinas nucleares.” (COLLOZZI, 1985: 265, tradução minha).

Portanto, o autor menciona tanto as relações da terceira dimensão com o mercado (são organizações privadas e autogeridas e que, embora não objetivam o lucro, podem mover-se por interesses particulares) quanto com o Estado (a função pública desempenhada por cidadãos), dando ênfase a esta última.

D) Organizações não-lucrativas

Vimos nas denominações analisadas até agora uma ênfase maior no aspecto público das ONG's. Entretanto, alguns autores enfatizam o fato das ONG's não objetivarem a distribuição de lucro aos seus fundadores e/ou associados. Por isso, preferem nomeá-las como organizações não-lucrativas (ONL's).

WEISBROD (1988), por exemplo, analisando as ONG's dos EUA, privilegia o seu aspecto não-lucrativo justamente porque, nesse país uma organização é assim considerada se sua solicitação for aprovada pelo *Internal Revenue Service*, que só inclui nessa categoria as organizações não-lucrativas, as quais também correspondem à definição da lei tributária daquele país. De acordo com essa lei, as ONL's visam ou a caridade ou a obtenção de benefícios aos seus associados.

Segundo o autor, as organizações não-lucrativas atuam nas mais diferentes áreas e são muito heterogêneas devido aos seus diferentes propósitos e diferentes formas de organização. São escolas, igrejas, hospitais, museus, escritórios de advocacia e de defesa de direitos civis, instituições de pesquisa, sindicatos, companhias de seguro mútuo etc. Baseando-se em informações do

Internal Revenue Code dos EUA, ele classifica três grupos de organizações não-lucrativas, um do tipo privado e dois de tipo público. Vejamos.

As organizações não lucrativas de tipo privado, embora não distribuam lucro, são instrumentos que facilitam a obtenção de lucro ou benefícios aos seus associados. Nesse grupo são incluídos os sindicatos, associações comerciais, clubes, cooperativas, companhias de seguro mútuo etc.

Há duas formas de organização não-lucrativa do tipo público segundo o autor: “coletiva” e “de *trust*”. Uma organização não-lucrativa “coletiva” gera relativamente muitos benefícios externos, ou seja, para pessoas de fora da sua organização interna. Ex.: assistência médica, museus, proteção ambiental, ajuda aos pobres, etc.

As organizações “de *trust*” combinam a oferta de bens privados com o bem-estar-social. Nos EUA, as “casas de enfermagem”, creches e bancos de sangue são exemplos típicos desse tipo de organização, pois, assim como as empresas privadas, elas vendem seus serviços e, ao mesmo tempo, oferecem um bem público.

E) Setor Voluntário

Essa denominação enfatiza o fato das ONG's contarem com uma grande quota de trabalho voluntário.

Segundo COLLOZZI (1985), o termo setor voluntário é encontrado sobretudo na Inglaterra, onde o percentual da população com mais de 16 anos que participa de atividades voluntárias passou de 8,3% em 1973 para 12,3% em 1981 e as organizações voluntárias têm aumentado entre 2% a 3% ao ano.

De acordo com WEISBROD (1988), os motivos para a oferta de trabalho voluntário podem ser muitos como o altruísmo, as concepções religiosas e morais, o interesse em obter experiência profissional etc. Segundo o autor, entre 1974 e 1985, o voluntariado de organizações não lucrativas de caridade e bem-estar-social cresceu cerca de 60% nos EUA comparados com um crescimento de 44% na força de trabalho formal do país. Nos EUA, o voluntariado se concentra

mais nas ONG's que prestam serviços sociais, perfazendo cerca de 40% do total da força de trabalho utilizada nessas organizações.

Na Áustria, os trabalhadores voluntários correspondem a cerca de 7,8% dos trabalhadores assalariados de jornada integral no país. Nos EUA a maior fonte de recursos do terceiro setor é o trabalho voluntário, que é estimado em 140% das doações (WEISBROD, 1988).

No entanto, nem sempre o papel do voluntariado tem um peso tão importante como característica das ONG's. Nos Países Baixos, por exemplo, o uso de trabalho voluntário pelas ONG's é bastante limitado e não há programas de recrutamento, treinamento ou supervisão de voluntários (WEISBROD, 1988).

3.2. ANÁLISES TEÓRICAS SOBRE O CRESCIMENTO DAS ONG'S NA PRODUÇÃO DE SERVIÇOS SOCIAIS

Encontramos na literatura internacional três enfoques teóricos distintos sobre o atual desenvolvimento das ONG's baseados, sobretudo, no estudo do seu crescimento nos países desenvolvidos. Estas interpretações complementam ou reforçam a hipótese de que a recente ampliação do número de ONG's no mundo está relacionada às mudanças nos padrões econômico e social e às deficiências do *Welfare State* em sanar as novas e as antigas demandas por proteção.

A) Enfoque econômico

As explicações econômicas para o desenvolvimento das ONG's geralmente partem do pressuposto de que existe uma certa divisão de trabalho entre as formas de organização governamental, privada lucrativa e privada não lucrativa, ou seja, colocam o recente aumento do número de ONG's como uma consequência do desenvolvimento das relações econômicas entre Estado, ONG's e mercado.

A análise de WEISBROD (1988) pode ser considerada um exemplo de explicação econômica sobre o atual desenvolvimento das ONG's. O autor se

pergunta porque as pessoas procuram os bens e serviços oferecidos pelas ONG's (no caso, ele denomina ONL's) e chega à conclusão de que há uma preferência pelo setor privado não-lucrativo com relação ao setor privado lucrativo quando se trata da demanda por serviços cujas informações sobre sua qualidade são difíceis de se detectar, ou quando seus demandantes são pessoas de baixa formação escolar (e baixa renda) que não possuem acesso à informações sobre a qualidade dos produtos (e nem aos produtos em si).

Portanto, para WEISBROD, a origem e o desenvolvimento das ONG's se devem fundamentalmente a uma restrição de informação. Por exemplo, em hospitais, onde a prontidão e o carinho dos médicos e funcionários no atendimento aos paciente é difícil de se medir, sendo outras variáveis constantes, geralmente as pessoas preferem os serviços dos hospitais não-lucrativos porque, como estes não se movem pela lógica do lucro e se preocupam menos em diminuir custos, provavelmente neles haverá mais funcionários por pacientes, as pessoas não terão alta se não estiverem completamente curadas etc. WEISBROD considera que a restrição ao lucro cria uma motivação menor no setor não-lucrativo, comparado com o setor lucrativo, de tirar proveito das deficiências de informação dos consumidores.

Segundo COLLOZZI (1985), os economistas geralmente explicam o desenvolvimento das ONG's usando quatro tipos de argumentos: a dificuldade de se calcular o preço real dos serviços estatais, o elevado custo de transação dos bens ofertados pelo Estado, a deterioração quantitativa e a deterioração qualitativa desses bens e serviços

O primeiro argumento parte da constatação de o preço real dos bens públicos (coletivamente consumidos) é difícil de ser estipulado em termos rentáveis. Isso desestimula a produção desses bens pelo setor privado mas não afasta as associações filantrópicas que se interessam em substituir os programas sociais do Estado.

O segundo argumento parte do pressuposto de que o custo de transação dos bens ofertados pelo Estado é elevado, o que estimula as ONG's a procurarem

ampliar a oferta desses bens objetivando uma redução da complexidade de suas transações¹⁵.

O terceiro argumento fundamenta-se na hipótese de que os bens e os programas sociais sofrem uma deterioração qualitativa em função dos avanços tecnológicos. Portanto, as ONG's tendem a oferecer também esses serviços como forma de diferenciação da oferta ("duplicação alternativa")¹⁶.

Finalmente, o quarto argumento parte da constatação de que os serviços estatais sofrem também de uma insuficiência quantitativa, porque sempre surgem novas demandas e o Estado não se ajusta imediatamente. As ONG's têm, então, um grande campo de atuação, qual seja, o de ofertar serviços inovadores que atendam às novas demandas da sociedade podendo até antecipar possíveis serviços do Estado¹⁷.

B) Enfoque sócio-cultural

As explicações de caráter mais sociológico se preocupam em analisar o papel dos atores sociais no atual desenvolvimento das ONG's.

DIMMAGIO & ANHEIER (1990), analisando as ONG's dos EUA, afirmam que várias delas foram criadas para financiar o status social dos seus grupos fundadores na sociedade emergente do final do século XIX. Atualmente, as elites urbanas ainda são proeminentes no controle das ONG's nos EUA, mas o peso dessas elites na ampliação dessas organizações, segundo os autores, parece estar diminuindo. Isso se deve, em parte, à maior influência dos profissionais na

¹⁵ Segundo COLLOZZI (1985), a teoria sobre o custo de transação dos bens estatais encontra-se em NORTH, D.C., *Markets and Other allocation Systems in History: The Challenge of Karl Polanyi*, Journal of Eur. Econ. History, 6, 1977.

¹⁶ De acordo com COLLOZZI (1985), a teoria da deterioração qualitativa dos bens ofertados pelo Estado foi formulada por HIRSCHMAN em duas obras: HIRSCHMAN, A. O., *Exit, Voice and Loyalty*, Harvard: Harvard U.P., 1970 e HIRSCHMAN, A. O., *Shifting Involvements. Private Interest and Public Action*, Princeton: Princeton U. P., 1982. Segundo COLLOZZI, HIRSCHMAN, além do aspecto econômico, também analisa o peso das ações políticas da sociedade face ao descontentamento com a baixa qualidade dos serviços públicos. Através da mobilização, a sociedade consegue ou não fazer com que o Estado ofereça bens e serviços de melhores qualidades. Se não conseguir, a parcela inconformada da população, começa a oferecer esses bens por si mesma (duplicação alternativa da oferta de bens públicos). Nesse processo, o mercado também aumentaria sua oferta e o Estado diminuiria a sua oferta frente ao crescimento das ONG's e do mercado.

¹⁷ Segundo COLLOZZI (1985), essa é a visão de WEISBROD em seu livro *The Voluntary Non-profit Sector*, New York: Lexington Books, 1977.

condução das atividades das ONG's e às mudanças de valores da sociedade. De acordo com os autores citados, valores como ética profissional, autonomia frente aos interesses mercantis e a possibilidade de usar suas qualificações para a oferta de serviços sociais, postulados por vários profissionais que prestam serviços às ONG's nos EUA, representam atualmente um grande fator explicativo para o crescimento do número dessas organizações.

COLLOZZI (1985), assim como DIMMAGIO & ANHEIER (1990), também afirma que a recente multiplicação das ONG's no mundo todo se deve, em parte, a causas sociais como o aumento do nível de instrução, da oportunidade de mobilidade social, do desenvolvimento das comunicações e que causas culturais _ como mudança na concepção sobre o sentido da vida, a redescoberta e a adesão a valores religiosos e morais _ também influenciam seu desenvolvimento e sua configuração.

C) Enfoque político-institucional

O Estado e as políticas governamentais são fundamentais para as explicações político-institucionais do desenvolvimento das ONG's.

Segundo DIMMAGIO & ANHEIER (1990), desde a década de 60, o Estado norte-americano e o setor não-lucrativo cresceram em conjunto, o que provocou uma expansão dos domínios da ação do Estado através do financiamento das atividades das ONG's. A partir de 1975, o financiamento estatal para as ONG's diminuiu e recolocou as doações (e as vendas de certos bens e serviços) como as principais fontes de receitas do setor¹⁸.

WEISBROD (1988), além de seus argumentos econômicos, também considera que os incentivos fiscais de isenção de impostos ao setor não-lucrativo e possibilidade de dedução de impostos de pessoas físicas e jurídicas que fazem doações às ONG's colaboram bastante para o atual desenvolvimento dessas organizações nos EUA.

¹⁸ De acordo com WEISBROD (1988), atualmente as organizações não-lucrativas dos EUA estão buscando outras fontes de renda que não as doações. Passaram a vender produtos e serviços no mercado, formando organizações híbridas. Isso provocou uma revolta dos empresários que reclamam de uma competição desleal das organizações não-lucrativas com suas empresas, que pagam impostos e que, portanto, possuem custos maiores.

As políticas governamentais podem direcionar o desenvolvimento das ONG's. WEISBROD (1988), por exemplo, menciona que os subsídios ao gasto com correio das ONG's que utilizam esse meio de comunicação, modificam o comportamento de outras, que passam a preferir este tipo de correspondência. Um outro caso de influência das políticas públicas no desenvolvimento e configuração das ONG's na sociedade é o fato de que as relações de cooperação entre o setor lucrativo e o setor não-lucrativo nos EUA são mais intensas que na maioria dos outros países analisados, o que pode ser explicado, em parte, pelos incentivos fiscais a esse tipo de cooperação¹⁹.

SMITH & LIPSKY (1994), enfocando as relações entre políticas estatais e origem/ desenvolvimento das ONG's classificam três tipos de organizações:

a) Tradicionais: fundadas no início do século pelas elites da época, possuem grandes patrimônios e são menos dependentes do financiamento do governo.

b) Dependentes do financiamento estatal: são as organizações fundadas nos últimos vinte anos nos EUA, em resposta aos incentivos estatais para promover a oferta de serviços sociais pelas ONG's. São, geralmente, menores que as ONG's tradicionais e dependem fundamentalmente do financiamento estatal.

c) Diretamente ligadas às necessidades da comunidade: fundadas em resposta aos problemas específicos de pequenas comunidades étnicas ou de bairro. Não possuem grandes gastos porque a maioria do seu corpo profissional são voluntários e são pouco burocratizadas.

Segundo SMITH & LIPSKY (1994), pode-se afirmar que as organizações mais dependentes do financiamento do governo são aquelas que mais são influenciadas e direcionadas pelos objetivos da política estatal e que têm déficits ou falem nos períodos de cortes fiscais.

¹⁹ SMITH (1994), argumenta que a cooperação filantrópica das empresas é uma estratégia de *marketing* frente às suas concorrentes.

3.3. VANTAGENS DO CRESCIMENTO DAS ONG'S NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS SOCIAIS

As vantagens e desvantagens da participação das ONG's na prestação dos serviços sociais é outro tema encontrado na bibliografia.

Segundo DIMMAGIO & ANHEIER (1990), as vantagens mais freqüentemente mencionadas são:

a) Pluralismo

Alguns autores descrevem as ONG's como fonte de diversidade e inovação. Essas organizações contribuem para a formação de uma sociedade pluralista, onde se criam centros de influência fora do Estado e grupos marginalizados podem se organizar para defender seus interesses.

b) Democracia

Dependendo do Estado e da estrutura política de cada país, as ONG's podem ampliar a democracia. Por exemplo, nos Países Baixos e na Bélgica, as ONG's proporcionam uma infra-estrutura institucional para o desenvolvimento de segmentações e antagonismos dentro da própria sociedade. Esses antagonismos não são destruidores do Estado, mas constituintes da democracia.

c) Instrumentos de políticas públicas

As ONG's podem ser integradas ao Estado tornando-se instrumentos de concretização de certas políticas públicas, diminuindo as despesas do Estado e satisfazendo melhor às demandas locais. (Alguns autores argumentam que essa seria uma forma de descentralização do Estado.)

d) Mecanismos de racionalização

Para os liberais, as ONG's são um instrumento de racionalização do Estado, já que este é ineficiente na distribuição de recursos. O desenvolvimento das ONG's possibilita uma transferência das responsabilidades do Estado. Para esses autores, os principais atores na distribuição de recursos sociais devem ser os agentes privados (lucrativos ou não) que fazem com que o mercado sane suas próprias deficiências.

e) Fonte de inovação

Para a maioria dos autores das escolas européias, as ONG's são uma forma de ampliação e complexificação da esfera da proteção social, já que o *Welfare State* enfrenta estrangulamentos conseqüentes das novas demandas e das pressões por contenção de gastos. Além disso, os sistemas de proteção social existentes não dão conta de resolver todos os problemas sociais, principalmente aqueles mais focalizados.

VALLADARES & IMPEZIERI (1992), vêem o crescimento das ONG's na oferta de serviços sociais como uma ampliação da solidariedade social. Para esses autores, as ONG's representam uma alternativa, criada pela sociedade civil, de se criar novos vínculos para a coesão da sociedade face à nova questão social e à crise do *Welfare State*.

O Banco Mundial, segundo OLIVEIRA NETO (1991), salienta as habilidades das ONG's para:

- a) alcançar comunidades pobres e áreas remotas com poucos recursos ou infra-estrutura;
- b) promover participação local no desenho e implantação de programas governamentais;
- c) operar com baixos custos;
- d) identificar necessidades locais, crescer a partir dos recursos existentes e transferir tecnologias apropriadas.

3.4. IMPLICAÇÕES DAS PARCERIAS ENTRE ESTADO E ONG'S NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS SOCIAIS

Na literatura que se dedica a estudar a relação Estado-ONG's na prestação de serviços sociais, é possível distinguir a preocupação com as implicações estruturais do fenômeno, tais como o papel das ONG's e do *Welfare State* diante das mudanças no mercado de trabalho, da regionalização, da

globalização e das novas demandas por participação popular nas decisões públicas.

No que diz respeito à análise estrutural das políticas estatais direcionadas às ONG's, de acordo com COLLOZZI (1985), pode-se classificar três tipos enfoques político-econômicos relacionados à parceria Estado_ONG's²⁰.

a) Limitação do Estado e liberalização do mercado

Aqui se encontram os liberais mais radicais. Para eles, o Estado deve limitar o seu objetivo de assegurar a proteção social e deixar com que o mercado aja livremente sobre a alocação de recursos sociais. Não recomendam nenhuma política pública direcionada às ONG's. As ONG's seriam uma consequência do livre funcionamento do mercado e da vivência das liberdades individuais. Segundo COLLOZZI, o modelo de sistema de proteção social que os autores liberais geralmente propõem se assemelha ao modelo residual de Titmus (modelo predominante até a segunda guerra mundial), onde a realocação do Estado existe apenas para corrigir algumas imperfeições do mercado e as ONG's se desenvolveriam em função de valores como tradição, moral, religião etc. Na verdade, esses autores propõem um retrocesso dos sistemas de proteção social às formas tradicionais de assistencialismo que vigoraram até o final do século XIX.

b) Reconhecimento das ONG's

Segundo COLLOZZI (1985), alguns autores pregam que autonomia das ONG's com relação ao mercado e ao Estado deve ser assegurada pela legislação nacional para assegurar não só o pluralismo ideológico, como também a pluralidade das formas de organização. Assim, cria-se um ambiente onde Estado, mercado e ONG's podem confrontar-se e competirem por maiores espaços de atuação. Nesse mercado concorrencial, apenas os mais capacitados em cada área de atuação é que sobreviveriam.

²⁰ COLLOZZI também menciona a proposta daqueles que consideram as transformações atuais como uma crise conjuntural. Para esses, através de uma melhor organização do Estado face às novas demandas sociais, o Estado continuará ampliando sua oferta de serviços. AS ONG's deverão, então, desenvolver-se independentemente do Estado, apenas porque sempre haverá demandas marginais insatisfeitas.

WEISBROD (1988), pode ser colocado entre os autores que pregam o reconhecimento das ONG's pelo Estado, pois propõe que as ONG's devam ser subsidiadas pelo governo de forma objetiva para que elas possam se desenvolver nas áreas onde têm mais vantagens competitivas frente ao Estado e ao mercado.

c) Integração das ONG's no Estado

COLLOZZI (1985), propriamente falando, sugere a possibilidade de integração e cooperação entre Estado e ONG's, o que resultaria numa ampliação dos conceitos de proteção social e de *Welfare State*. Os sistemas de proteção social se tornariam mistos, ou seja, as linhas demarcatórias entre esferas pública e privada, bens públicos e privados se tornariam menos rígidas. Não se trata de uma proposta de redução quantitativa da intervenção do Estado, mas de uma mudança no aparato estatal que lhe permitiria constituir uma complexa rede de comunicação e interação com as ONG's.

3.5. LIMITAÇÕES DAS ONG'S NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS SOCIAIS

Finalmente, é interessante notar que, embora a maioria dos autores consultados sugerem políticas de parcerias na prestação de serviços sociais entre Estado e ONG's, é comum na literatura a referencia às limitações das ONG's na oferta de proteção social.

O Banco Mundial, por exemplo, segundo OLIVEIRA NETO (1991), enumera os principais problemas das ONG's:

- a) suas atividades são excessivamente pequenas e localizadas, resultando em limitada capacidade reaplicação;
- b) possuem limitada capacidade de auto-sustentação;
- c) possuem limitada capacidade técnica e gerencial;
- d) têm deficiências de coordenação e de capacidade para programação em contextos ampliados, de nível regional ou setorial.

Também COLLOZZI (1985) não deixa de mencionar a dificuldade de monitorar um sistema misto (Estado e ONG's) de proteção social, principalmente quando se trata de controlar o grau de utilidade coletiva das ONG's. A oferta de bens públicos sempre possibilita a essas organizações um maior poder de manipulação da sociedade²¹.

É importante frisar que o autor não propõe a substituição do *Welfare State* pelas ONG's, ou a privatização dos serviços públicos, ou a diminuição das responsabilidades do Estado. Para ele, assim como para outros autores, as ONG's nunca poderão substituir o *Welfare State* porque:

- a) possuem pouca capacidade financeira;
- b) têm limitada capacidade de gestão;
- c) sua vida média é curta, ou seja, desaparecem na mesma velocidade em que são criadas;
- d) as ações dessas organizações são, na maioria das vezes, de curto prazo porque, como dependem das doações, não podem contar com um fluxo de caixa constante;
- e) dependem, geralmente, de ações voluntárias que não necessariamente são qualificadas. (Somando-se essa característica à baixa capacidade financeira e ao curto prazo das ações, corre-se o risco do empobrecimento qualitativo dos bens públicos);
- f) atuam de forma territorializada e não de forma macro, o que pode criar desigualdades regionais.

SMITH & LIPSKY (1994) enumeram os seguintes problemas relacionados ao financiamento das ONG's pelo Estado²²:

²¹ Outros autores afirmam que o terceiro setor pode perder sua legitimidade social ao se unir com o Estado na oferta de serviços e bens públicos.

²² Segundo OLIVEIRA NETO (1991) o Estado não atua apenas como financiador das ONG's. Ele reproduz a listagem do Banco Mundial dos diferentes papéis que podem assumir o Estado na relação com as ONG's: contratante ou administrador dos serviços; financiador ou fornecedor de conhecimentos técnicos para comunidades locais; assessor; parceiro independente, responsável pela implantação de atividades complementares aos projetos das ONG's; donatário de fundos públicos ou tomador de empréstimos; e beneficiário dos serviços das ONG's.

a) A diluição das fronteiras entre Estado e ONG's pode limitar a capacidade da sociedade de resolver por si só seus próprios problemas, pois suas organizações perdem autonomia.

b) A dependência financeira das ONG's em relação ao Estado as tornam vulneráveis às crises econômicas.

c) É preciso um freqüente controle do Estado sobre os demonstrativos orçamentários das ONG's e uma certa proteção para estas não sofrerem uma excessiva intromissão do Estado na sua coordenação dos serviços.

d) Os profissionais das ONG's passam a ser os agentes promotores de políticas públicas e nem sempre estes são o mais preparados para conciliar a noção de direito público às necessidades imediatas dos cidadãos.

Enfim, de acordo a produção acadêmica recente, as parcerias entre o Estado e as ONG's na prestação de bens e serviços sociais aparecem como uma alternativa, não isenta de críticas, de reformulação político-institucional do *Welfare State* face à sua crise de legitimidade e financeira e às atuais transformações da sociedade capitalista. Essas parcerias são avaliadas diferentemente por liberais e por progressistas, os primeiros mais penderes a ver aí a redução do Estado e a ampliação do pluralismo individualista, os segundos mais propensos a salientar as novas formas de solidariedade entre Estado, sociedade civil e mercado (entendido como a configuração das classes capitalista e trabalhadora).

Da mesma forma, a descentralização das políticas sociais aparece como uma mudança político-institucional e organizacional do *Welfare State* que também engloba o debate pluralismo, democracia, cidadania e racionalização financeira do Estado.

CAPÍTULO 4

DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS

Os processos de descentralização dos programas sociais recobrem as mudanças no interior do *Welfare State* face às transformações econômicas vigentes, mas também são respostas às demandas da sociedade por democracia e proteção. Segundo CASTRO (1991), a descentralização envolve mudanças nos aspectos institucionais, financeiros e organizacionais dos sistemas de proteção social. No plano financeiro, as mudanças relacionam-se à transferência de recursos do governo central para os governos locais. No plano político-institucional, as mudanças referem-se ao grau de “complementariedade” nas relações intergovernamentais e “na criação de mecanismos de representação que combinem as estruturas representativas tradicionais (partidos) com novas formas de participação em nível local (comissões de consulta, de planejamento, conselhos gestores com representantes de usuários etc.).” No plano técnico-administrativo, as mudanças relacionam-se a “uma capacitação progressiva dos poderes locais e regionais, obedecendo a ritmos e lógicas distintas que levem em conta as diferenças regionais.” (CASTRO, 1991: 15)

Recentemente, principalmente a partir da década de 70, observamos tanto em países avançados (países europeus e EUA) quanto em países em desenvolvimento (Chile, Argentina, Brasil) uma onda de descentralização dos serviços públicos, principalmente dos serviços sociais. É interessante notar que os atuais processos de descentralização não estão ocorrendo apenas no âmbito de governos nacionais, mas também nos estados ou regiões e nas grandes metrópoles.

É consenso entre os autores pesquisados que os processos de descentralização em vários países ou regiões adquirem diferentes formas de desenvolvimento decorrentes de suas especificidades históricas, institucionais, políticas e sociais. Além disso, os processos de descentralização se verificam em diferentes áreas dos serviços públicos e nem sempre possuem as mesmas

características. Portanto, é difícil falar genericamente sobre a descentralização sem cair em estudos de caso.

Nossa preocupação central neste capítulo é com processos de descentralização de políticas e programas sociais, ou seja, processos de descentralização no interior do *Welfare State*. Organizamos o capítulo em cinco partes, baseando-nos nas questões mais frequentemente analisadas na bibliografia consultada:

Na primeira parte, são sistematizados os diferentes conceitos de descentralização _ desconcentração, delegação, descentralização administrativa, descentralização funcional, descentralização política e descentralização territorial _ de acordo com os autores analisados.

Na segunda parte, são expostas algumas concepções teórico-normativas, mencionadas por ARRETCHÉ (1996), sobre o processo de descentralização das políticas públicas, formuladas principalmente na década de 80.

Na terceira parte, são selecionadas da literatura algumas considerações críticas a respeito de certas concepções teórico-normativas sobre a descentralização.

Na quarta parte, são assinalados e comentados os problemas recorrentes do processo de descentralização dos serviços sociais, levantados por BORJA (1986) a partir da análise da experiência europeia.

E, finalmente, na quinta parte, são enumeradas algumas recomendações e propostas de condução do processo de descentralização, as quais são formuladas a partir do diagnóstico dos autores sobre os problemas observados na experiência concreta.

4.1. DIFERENTES CONCEITOS DE DESCENTRALIZAÇÃO

Genericamente, a descentralização é entendida como uma transferência de função de uma jurisdição superior para jurisdições inferiores (ALCAZAR & d'ARCY, 1986).

É consenso entre os autores pesquisados (ALMEIDA, 1995; D'ARCY & ALCAZAR, 1988; DILLINGER, 1995) que a descentralização é um processo político, que envolve decisões políticas.

Entretanto, o termo descentralização não corresponde a uma definição homogênea entre os autores que tratam sobre o tema. Da mesma forma, os termos empregados para a definição dos vários tipos de descentralização não são empregados sempre com o mesmo significado.

D'ARCY & ALCAZAR (1986) distinguem três tipos de processos que se diferenciam de acordo com o grau de poder decisório transferido: a descentralização, a desconcentração e a delegação.

a) Delegação: é a transferência de uma ou mais competências de um titular de uma função para outro, dentro de um mesmo órgão ou de uma mesma rede administrativa. É feita através de um ato administrativo revogável e, geralmente, tem duração limitada.

b) Desconcentração: é a transferência, geralmente mais durável, de um conjunto de competências, mas também dentro de um mesmo órgão ou de uma mesma rede administrativa.

c) Descentralização: à diferença da delegação e da desconcentração, a descentralização envolve uma transferência entre diferentes "*personnes publiques*" e uma transferência não só de competências concretas de aplicação, mas também de funções e de capacidade de definir objetivos.

Os autores também usam uma outra nomeação para os tipos de processos de descentralização, que variam de acordo com as funções transferidas²³:

a) Descentralização administrativa: quando a gestão é transferida mas a capacidade de legislar sobre o serviço ainda pertence às instâncias superiores. Neste caso, a descentralização se assemelha à desconcentração ou à delegação.

23 Neste caso, os autores reforçam a dificuldade de se estabelecer uma fronteira clara entre política e administração.

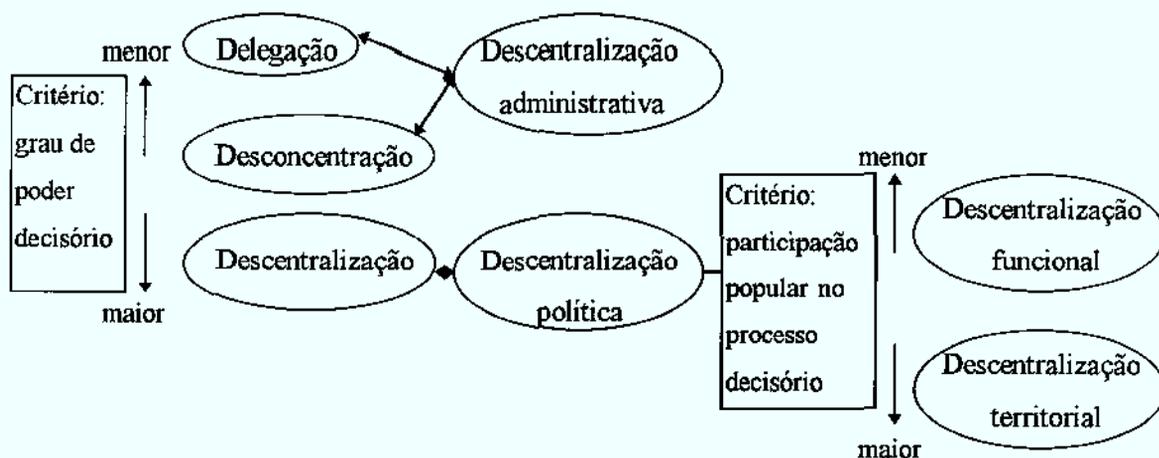
b) Descentralização política: quando as jurisdições locais, além de serem responsáveis pela prática concreta dos serviços, possuem autonomia de decisão e planejamento.

A descentralização política pode dar mais poder decisório à população local como também apenas dar autonomia aos administradores locais das políticas. Dessa forma, D'ARCY & ALCAZAR (1986) diferenciam dois subtipos de descentralização política.

b.1) Descentralização territorial: quando as comunidades locais como um todo possuem poder de decisão na gestão das políticas públicas.

b.2) Descentralização funcional ou de serviços: feita em favor apenas dos órgãos administrativos locais, no âmbito institucional, ampliando apenas o poder dos administradores públicos locais.

Podemos, assim, sistematizar graficamente a conceituação de D'ARCY & ALCAZAR (1986):



BORJA (1986) também faz uma separação conceitual parecida com a de D'ARCY & ALCAZAR, onde classifica os diferentes tipos de descentralização de acordo com o grau de participação popular²⁴.

a) Desconcentração: é a criação de um serviço ou de uma unidade operativa que é apenas um instrumento do órgão desconcentrador, ou seja, que

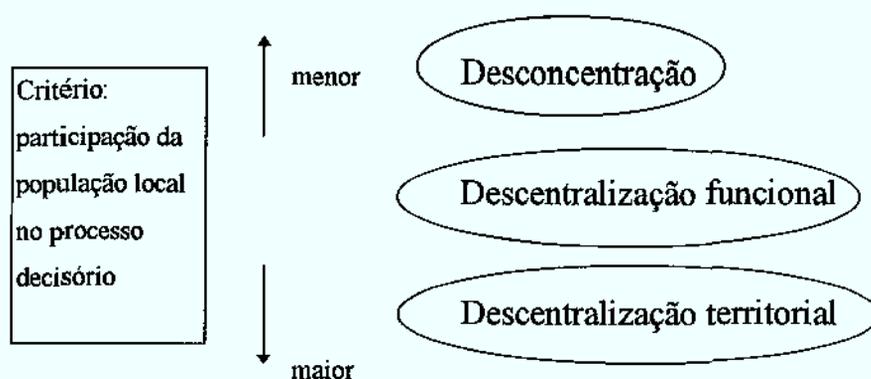
²⁴ Segundo o autor, a participação popular é diferente da participação realizada através de partidos políticos e de eleições. Refere-se geralmente à participação direta dos cidadãos na administração pública local (assembléias populares, fóruns de debate, associações populares).

não objetiva representar a sociedade do território no qual atua, nem tem autonomia de gestão.

b) **Descentralização funcional:** objetiva uma maior flexibilidade ou agilidade da gestão pública mediante a criação de um órgão autônomo. Segundo o autor, a descentralização funcional se diferencia da desconcentração porque a primeira pode estreitar as relações entre administração e população local e a segunda, como já foi dito, não objetiva representar a comunidade local e nem possui autonomia para isso.

c) **Descentralização territorial:** é a descentralização que pretende assegurar uma gestão dos serviços públicos mais democrática (através da participação popular) no nível local e que procura adequar-se melhor às especificidades dos beneficiários dos serviços sociais.

Esquemáticamente, podemos representar a conceituação de BORJA (1986) da seguinte maneira:



ARRETCHE (1996) faz uma outra utilização dos termos:

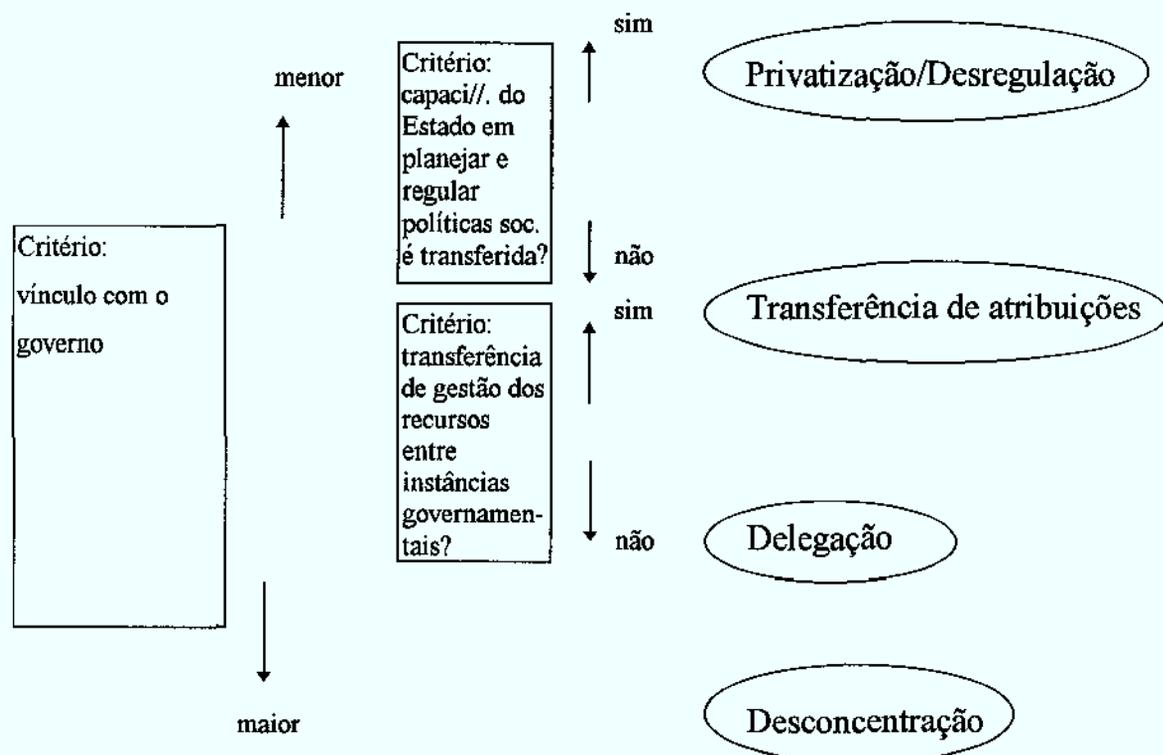
a) **Desconcentração:** é “a transferência da responsabilidade de execução dos serviços para unidades fisicamente descentralizadas, no interior das agências do governo central”;

b) **Delegação:** é “transferência da responsabilidade da gestão dos serviços para agências não-vinculadas ao governo central, mantido o controle dos recursos pelo governo central”;

c) Transferência de atribuições: é “a transferência de recursos e funções de gestão para agências não-vinculadas institucionalmente ao governo central”;

d) Privatização ou desregulação: é “a transferência da prestação de serviços sociais para organizações privadas” (ARRETCHE, 1996: 63).

Esses conceitos podem ser assim sistematizados:



4.2. CONCEPÇÕES TEÓRICAS SOBRE O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO

Segundo ARRETCHE (1996), nos anos 80, diante da crise do Estado Capitalista, desenvolveram-se várias formulações teórico-normativas a respeito da descentralização das políticas públicas. Essas concepções teóricas são vistas pela autora como normativas porque relacionavam quase que automaticamente a descentralização das relações políticas à democratização das relações políticas e à eficiência e eficácia da gestão pública. Vejamos.

A) Democratização das relações políticas

De acordo com ARRETCHE (1996), entre os autores que vêem a descentralização como um instrumento necessário para a democratização das relações políticas, encontramos tanto liberais quanto defensores de uma radicalização democrática (como BORJA, por exemplo).

Para os defensores do liberalismo político, a descentralização representa um instrumento de proteção das liberdades individuais contra as ameaças de um Estado necessariamente invasivo e centralizador (ARRETCHE, 1996). Dessa forma, processos como a privatização de empresas estatais, a transferência de responsabilidade da prestação de serviços públicos do Estado para o setor privado, as políticas de incentivo às ONG's etc são considerados processos de descentralização do Estado capazes de gerar comportamentos com maior capacidade de iniciativa e maior adequação às demandas da sociedade.

Diferentemente, segundo a autora, para BORJA (1986) a descentralização é uma condição necessária, mas não suficiente para a maior democratização das relações políticas. Para que haja uma maior participação das classes populares no processo decisório o autor argumenta que é preciso, antes, que haja a descentralização da gestão das políticas públicas. Mas, nem sempre, a descentralização implica diretamente na maior participação popular, pois essa depende de outros fatores como as especificidades históricas e as relações entre população e burocracia.

O autor argumenta que a descentralização é conseqüência da “crise de representação política do Estado moderno” (crise da democracia representativa). A excessiva centralização do Estado devido à concentração do capital, à criação de empresas estatais, ao desenvolvimento do *Welfare State*, à lógica de desenvolvimento administrativo-burocrático e à disputa partidária visando o poder central, criou uma sub-representação das classes populares locais. *“Aparece una demanda de participación política de base que se dirige habitualmente a las estructuras territoriales y a las instituciones políticas más próximas y elementares (barrios, ciudades, comarcas, regiones). En estos*

ámbitos, además, se han ido superando las reducidas oligarquías y, por el contrario, se han desarrollado movimientos sociales de carácter urbano o territorial y con contenidos cívicos y participativos. La demanda de participación respecto a la administración pública ha empujado decisivamente el proceso descentralizador.” (BORJA, 1986: 44, grifo meu)²⁵

B) Eficiência e eficácia da gestão pública

É quase consenso, de acordo com ARRETCHE, o argumento de que a descentralização proporciona uma maior eficiência e eficácia da gestão pública diante das atuais transformações econômicas.

Especificamente quanto à questão da eficiência, alguns autores, filiados principalmente à corrente liberal, defendem que descentralização induz a uma concorrência na oferta de serviços sociais e, portanto, aumenta a eficiência econômica de sua distribuição.

De acordo com CARCIOFFI (1995), os autores defensores da maior eficiência econômica da gestão descentralizada argumentam que “se não há restrições aos deslocamentos da população dentro do território e existe um número suficientemente amplo de comunidades, a população se deslocará geograficamente e terminará fixando-se nas comunidades que ofereçam uma maior variedade e quantidade de bens públicos locais e cuja produção se faz com a maior eficiência possível (um melhor uso dos impostos).” (CARCIOFFI, 1995: 11, tradução minha)

Quanto à questão da eficácia, argumenta-se que a descentralização é uma medida necessária tanto para a adequação às atuais transformações econômicas quanto às transformações sociais, pois responde melhor às demandas específicas da população local.

WILSON (1995), referindo-se à descentralização dos EUA, argumenta que a diluição das fronteiras nacionais devido à globalização e as transformações

²⁵ Faz-se necessário salientar que o referido autor não desconsidera a atual crise que enfrentam os Estados nacionais frente à globalização econômica como também não a desconsidera como impulsionadora do atual processo de descentralização.

econômicas sofridas em cada região, aliadas às decisões políticas locais, criaram diferenças e competições cada vez maiores entre os estados federais. Como consequência dessa competição, as políticas de desenvolvimento local são cada vez mais enfatizadas pelos governos locais, propiciando um maior desenvolvimento da nação como um todo.

Um outro aspecto das transformações econômicas reflete-se na crise do *Welfare State*. Frente às restrições orçamentárias dos governos centrais e à crise de legitimidade do *Welfare State*, uma solução encontrada é a transferência da gestão e do financiamento para os governos locais. (O grande problema que aqui se verifica é quando tais transferências são meramente de encargos e não de recursos, podendo redundar na redução dos serviços e no “desmonte” do Estado de Bem Estar Social.)

Em termos da maior adequação às especificidades sociais, institucionais, culturais e políticas de cada território, a descentralização é concebida como uma forma de melhor atuar sobre as demandas específicas de cada população, possibilitando não só soluções criativas com os recursos disponíveis, mas também uma adequação das políticas a cada contexto social.

4.3. CONSIDERAÇÕES CRÍTICAS A ALGUMAS CONCEPÇÕES TEÓRICAS RELACIONADAS À DESCENTRALIZAÇÃO DOS PROGRAMAS SOCIAIS

A) Quanto à democratização das relações políticas

Segundo ARRETICHE, “faz sentido supor que instituições de âmbito local, dotadas de efetivo poder, possam representar um incentivo à participação política, dado que podem possibilitar formas mais efetivas de controle sobre a agenda e sobre as ações do governo.(...) Contudo, não existe uma garantia prévia _ intrínseca ao mecanismo da descentralização _ de que o descolamento desses recursos implique a abolição da dominação. Deslocar recursos do ‘centro’ para subsistemas mais autônomos pode evitar a dominação pelo ‘centro’, mas pode permitir essa dominação no interior desse subsistema.”(ARRETICHE, 1996: 48)

É devido ao fato da descentralização não implicar necessariamente a democratização das relações políticas locais, que D'ARCY & ALCAZAR e BORJA diferenciam a descentralização funcional da descentralização territorial.

B) Quanto ao conceito da eficiência do processo de descentralização

CARCIOFFI (1995) discorda da interpretação de que a total descentralização (autonomia fiscal e de planejamento) das políticas públicas resulte em maior eficiência da prestação dos programas sociais. O autor assinala a impossibilidade das jurisdições mais pobres gerirem eficientemente (comparadas às jurisdições mais ricas) seus recursos. Esse tipo de descentralização amplia as desigualdades regionais.

C) Quanto à diminuição do clientelismo e do corporativismo

Argumenta-se constantemente que a gestão descentralizada e direcionada a um território de pequena escala provoca uma diminuição dos problemas de ineficiência alocativa posto pelo clientelismo e pelo corporativismo. No entanto, ARRETCHE argumenta que, embora a proximidade seja importante para dar visibilidade às ações do governo, “o uso clientelista de recursos públicos está historicamente associado à natureza das relações entre burocracias públicas e partidos políticos. Nesses sentido, tais práticas parecem depender menos da escala da prestação de serviços e mais da natureza das instituições deles encarregadas.” (ARRETCHE, 1996: 57)

D) Quanto à relação entre descentralização e redução do papel do Estado

A concepção de que a descentralização implica no encolhimento do Estado é própria, principalmente, de autores liberais, que vêem na ineficácia econômica e social do Estado Protetor centralizado a necessária redução das suas funções.

ALMEIDA observa que não necessariamente a descentralização implica a redução da importância da instância nacional. “Ela (a descentralização) pode

resultar seja na criação de novos âmbitos de ação, seja na definição de novos papéis normativos, reguladores e redistributivos que convivam com a expansão das responsabilidades de estados e municípios.”(ALMEIDA, 1995: 90-91)²⁶

Já ARRETCHÉ adiciona que “o sucesso de reformas do Estado de tipo descentralizador supõe uma expansão seletiva das funções do governo central, mais especificamente o fortalecimento de suas capacidades administrativas e institucionais na condução e regulação de políticas setoriais implementadas pelos governos subnacionais e do próprio processo de descentralização.”(ARRETCHÉ, 1996: 62)

4.4. PROBLEMAS GERAIS DO PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO

Sintetizamos aqui os principais problemas observados na condução das reformas de descentralização na Europa e que foram enumerados por BORJA (1996):

a) Incrementação político-administrativa: novos entes ou órgãos são criados sem que se tenham desaparecido outros e, assim, há um aumento da administração local por não se ter empreendido uma reestruturação territorial e uma reforma administrativa. As conseqüências são superposição de funções entre as diversas administrações públicas, irresponsabilidade destas face aos cidadãos e acentuação das ineficiências burocráticas.

b) Pouca renovação das formas de fazer política : com a descentralização “se tem reproduzido modos parlamentaristas e partitocráticos em vez de se criar novos modelos participativos. (...) A debilidade financeira e gerencial da descentralização, a reprodução de mecanismos burocráticos e clientelísticos e a falta de inovação quanto à criação de instrumentos eficazes de participação cidadã e cooperação social não tem permitido responder aos novos

²⁶ Neste texto, a autora trata especificamente da descentralização nos regimes federativos, pois esse processo pode ocorrer tanto em Estados unitários (ex.: França e Inglaterra) quanto em Estados federativos (ex.: EUA e Alemanha), ou com unidades territoriais autônomas (ex.: Espanha).

problemas de degradação social e nem satisfazer às expectativas geradas pela descentralização.” (BORJA, 1986: 64-65, tradução minha)

c) Redução dos gastos públicos em serviços sociais: transferem-se funções mas não recursos, o que significa um meio de ampliar as classes políticas, consolidar corporativismos e clientelismos, legitimar a ação de atores privados e reduzir a administração pública a funções de apoio ou de coordenação.

Face a esses problemas sintetizados por BORJA mas também analisados por outro autores, extraem-se recomendações de políticas que podem servir aos processos de descentralização que estão em andamento, as quais sistematizamos a seguir.

4.5. RECOMENDAÇÕES POLÍTICAS REFERENTES AOS PROCESSOS DE DESCENTRALIZAÇÃO

Faremos aqui uma sistematização das principais sugestões de políticas relacionadas à descentralização dos serviços sociais baseados em alguns autores pesquisados (BORJA, 1986; DILLINGER, 1995; WILSON, 1995; CARCIOFFI, 1995).

A) Para que o processo descentralizador seja também um processo democratizante das relações políticas é preciso²⁷ :

a.1) um plano descentralizador elaborado pelo governo central com objetivos claros e que conte com o apoio da população e da classe política;

a.2) aumento da participação popular no controle e na gestão dos serviços descentralizados. Essa participação cidadã deve ser feita mantendo um certo grau de institucionalização e de regulação jurídica;

a.3) maior divulgação de informações sobre o orçamento e o planejamento político das jurisdições para a comunidade local;

a.4) liberdade de organização e definição de objetivos para os órgãos descentralizados e capacidade de intervenção das instâncias locais junto aos órgãos superiores _ autonomia político-administrativa (BORJA, 1986).

²⁷ Esses tipos de recomendações pressupõem regimes democráticos.

B) As funções de cada instância de governo devem ser claramente definidas e deve haver uma certa regulação do governo central:

b.1) afim de sanar os desequilíbrios e as desigualdades regionais. Em alguns casos de territórios mais pobres é preciso que haja transferências intergovernamentais do governo central para os governos locais. As transferências do governo central podem ser usadas para incentivar os governos locais na oferta de determinados serviços. O governo central precisa garantir padrões mínimos na oferta de serviços considerados direitos sociais (ex.: educação) e encontrar soluções intermediárias entre a total descentralização e a centralização para aqueles serviços que, por um lado, possuem economias de escala e, por outro, atendem melhor às necessidades locais quando é administrado localmente (CARCIOFFI, 1995);

b.2) não tão detalhista para não ser ineficiente. A regulação é apropriada onde as políticas locais podem afetar as políticas monetária, fiscal ou comercial do país. As restrições orçamentárias dos governos locais podem ser sanadas através de transferências do governo central para políticas que interessam a ambos ou através da contratação de empresas privadas para fazer determinados serviços especializados (DILLINGER, 1995).

C) É preciso que haja reformas estruturais como:

c.1) reestruturação territorial, afim de se acabar com a superposição de funções e competências, que leve em conta o tamanho necessário para uma administração e uma participação popular eficazes (agrupamento das pequenas comunidades e descentralização das grandes metrópoles, sempre respeitando os laços culturais de cada região) (BORJA, 1986);

c.2) reforma político-administrativa que modifique a distribuição de competências e recursos e os mecanismos de representação e participação;

c.3) estabelecimento de regras complementares e sincronizadas afim de se estabelecer novas relações entre o governo central e os governos locais, transferir ativos e funcionários do governo central para os governos locais e

converter as esporádicas transferências orçamentárias do governo central em transferências intergovernamentais feitas de maneira transparente e previsível.

D) E, finalmente, no nível do governo local, recomendam-se algumas políticas de longo prazo:

d.1) criar condições para o desenvolvimento de mercados financeiros que possibilitem o financiamento a longo prazo de políticas empreendidas pelos governos locais e regionais (títulos, instituições de crédito regional ou municipal, etc) (DILLINGER, 1995).

d.2) incentivar a cooperação entre as jurisdições descentralizadas através do financiamento mútuo e da difusão de informações e iniciativas políticas que deram certo (WILSON, 1995).

d.3) garantir a qualidade das políticas de desenvolvimento regional modificando, se for o caso, os objetivos das instituições e dos programas existentes para objetivos de longo prazo e políticas estruturantes e não necessariamente ampliando a necessidade de financiamento. Cabe à população e à administração locais buscarem alternativas inovadoras face à crise econômica (políticas de emprego, proteção social, reativação econômica, etc).

Enfim, a descentralização das políticas sociais é uma tendência de reformulação do *Welfare State* no âmbito político-institucional, financeiro e organizacional. É consenso entre os autores pesquisados que a descentralização das políticas sociais possui aspectos positivos, mas deve ser feita com planejamento e tendo-se claros os objetivos quanto ao papel do Estado. Isso não significa necessariamente uma redução do Estado, mas, dependendo de cada autor, a ampliação do processo democratizante ou uma reforma da estrutura centralizadora do *Welfare State*, a qual torna-se imprescindível principalmente agora com as transformações econômicas e a nova questão social.

CONCLUSÃO

A partir da leitura e sistematização da bibliografia sobre as três alternativas de reformulação das políticas sociais no interior do *Welfare State* aqui tratadas, observamos um rico debate sobre o papel do Estado na sociedade moderna.

Primeramente, examinamos as principais questões levantadas pelos autores pesquisados sobre os PGM, que constituem uma alternativa de transformação dos programas sociais frente à nova questão social (desemprego estrutural, dualismo, nova pobreza) e à crise financeira e de legitimidade do *Welfare State*.

Na discussão sobre os PGM, observa-se que tanto autores liberais como distributivistas os defendem; os primeiros, porque pregam a racionalização do Estado, no que tange à eficiência econômica e ao ajuste às novas demandas sociais; os segundos, porque propõem uma nova forma de distribuição de renda face às desigualdades sociais e à reestruturação produtiva.

Na prática, esses programas não representam ainda uma alternativa eficaz nem para os liberais e nem para os distributivistas, porque se caracterizam por uma lógica assistencial, complementar aos sistemas de proteção social e, na verdade, substitutivos dos benefícios de seguro social (sobretudo do seguro desemprego). Entretanto poderão significar uma ruptura no desenho do *Welfare State*, o qual se sustentou, até agora, sobre os seguros sociais vinculados ao trabalho, e um mecanismo que permitirá uma nova forma de redistribuição de renda desvinculada do tempo de trabalho despendido.

O terceiro capítulo tratou das mudanças de ordem político-institucional do Estado de Bem-Estar-Social relacionadas às parcerias entre Estado e ONG's na oferta de programas sociais. Essas parcerias também são interpretadas por autores filiados a várias correntes teóricas. Os argumentos de defesa geralmente se assemelham aos argumentos em favor da descentralização das políticas sociais: maior democracia (argumento sociológico) e maior eficácia e eficiência no atendimento das novas carências sociais (argumento econômico).

Também a descentralização das políticas sociais representam uma mudança político-institucional, financeira e organizacional do Estado Protetor. Entretanto, o debate sobre o papel do Estado na coordenação dessas novas formas de gestão das políticas sociais vai desde a proposta de encolhimento das instâncias estatais à proposta de uma reforma do *Welfare State* que amplie a esfera pública e crie novas formas de solidariedade, democracia e cidadania.

Muitas dessas alternativas de reformulação das políticas sociais já estão sendo colocadas em prática. É dessas experiências concretas que surgem reflexões e debates mais densos, fazendo avançar a produção científica a respeito. Por outro lado, a multiplicação dessas experiências vêm introduzindo modificações importantes na estrutura e na dinâmica do *Welfare State*, adaptando essa forma histórica do Estado Capitalista às transformações atuais da sociedade e da economia.

BIBLIOGRAFIA DO CAPÍTULO 1

O WELFARE STATE E SUA CRISE

- AURELIANO, L. & DRAIBE, S.M. (1989). *A especificidade do "Welfare State" brasileiro*. In: MPSA/CEPAL (1989). *Projeto: A política social em tempo de crise: articulação internacional e descentralização*. Vol. 1: Reflexões sobre a natureza do Estado de Bem Estar Social, itens I e II, Brasília.
- AUTÈS, Michel (1992). *Le RMI: une politique de fortune*. *Sociétés Contemporaines*, n° 9, mars, p: 11-26.
- BAGLIONI, Guido (1994). *As relações industriais na Europa nos anos 80*. In: OLIVEIRA, C.A.; MATTOSO, J.E.L.; SIQUEIRA NETO, J.F.; POCHMANN, M.; OLIVEIRA, M.A. (1994). *O mundo do trabalho*. Campinas: MTb-PNUD-CESIT, Scritta.
- BALDWIN, Peter (1990). *The politics of social solidarity*. Cambridge: Cambridge University Press, p: 1-54.
- BORJA, Jordi; VALDES, Teresa; POZO, Hernan; MORALES, Eduardo (1986). *Descentralizacion del Estado, movimiento social y gestion local*. ICI, FLASCO e CLASCO, Santiago: Salesianos, p: 7-257.
- CAMARGO, José Maria (1996). *Trabalho procura emprego no fim do milênio*. O Estado de São Paulo, São Paulo, 14 de janeiro, ano 9. Caderno 2 _ Especial * Domingo (Agenda 96), p: D1.
- CASTEL, Robert. (1995). *Les métamorphoses de la question sociale _ une chronique du salariat*. Paris: Fayard, p: 323-474.
- COUTINHO, L.G. (1992). *A terceira revolução industrial e tecnológica*. Economia e Sociedade. Campinas: IE/UNICAMP, n° 1, p: 69-87.
- DÄUBLER, Wolfgang (1994). *Relações de trabalho no final do século XX*. In: OLIVEIRA, C.A.; MATTOSO, J.E.L.; SIQUEIRA NETO, J.F.; POCHMANN, M.; OLIVEIRA, M.A. (1994). *O mundo do trabalho*. Campinas: Mtb-PNUD-CESIT, Scritta.

- DRAIBE, Sônia M. & HENRIQUE, Wilnês (1988). "*Welfare State*", *crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 3, n° 6, fevereiro, p: 53-77.
- DRAIBE, Sônia M. (1995). *América Latina: o sistema de proteção social na década da crise e das reformas*. Campinas: NEPP, junho (Projeto regional de reformas de Políticas Públicas, CEPAL/ Governo dos Países Baixos, Nações Unidas).
- DIMENSTEIN, Gilberto (1995). *Menos dinheiro, mais saúde*. Folha de São Paulo, São Paulo, 17 de dezembro. Mundo, p: 1-24.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1991). *As três economias políticas do Welfare State*. Lua Nova, n° 24, setembro.
- EUZEBY, Alain (1992). *La protection sociale en europe: tendances et défis_ Les systèmes de protection sociale européens à l'épreuve de la compétition économique mondiale*. Futuribles, décembre, p: 59-87.
- EUZEBY, Chantal (1988). *Le revenu minimum garanti: une formule en gestation*. Droit Social, n° 3, mars, p: 262-271.
- FERRAND-BECHMANN, Dan (1989). *Réponses anachroniques?* Esprit, n° hors série (L'extreme pauvreté et RMI), Paris, janvier, p: 14-22.
- FERRERA, Maurizio (1993). *Modelli di solidarietà: politica e riforme sociali nelle democrazie*. Bologna: Il Molino, p: 19-153.
- FLECK, Mário (1996). *Os combustíveis de que a economia precisa*. O Estado de São Paulo, São Paulo, 14 de janeiro, ano 9. Caderno 2 _ Especial* Domingo (Agenda 96), p: D 18.
- FREIRE, Vinícius Torres (1995). *Greve pára França e desequilibra o governo*. Folha de São Paulo, São Paulo, 17 de dezembro. Mundo, p: 1-28.
- GALBRAITH, J.K. (1967). *O novo Estado Industrial*. Lisboa: D.Quixote, caps. 1, 18-20, 26-27.
- GAUDIER, Maryse (1993). *Poverty, inequality, exclusion: new approaches to theory and practice*. Série Bibliographique, Geneve: Institut International d'études sociales.

- GOUJON, Daniel (1994). *Le revenu minimum en Europe. Quelles perspectives pour un projet communautaire de lutte contre l'exclusion?* Revue Française des Affaires Sociales, 48° année, n°2, avril-juin, p: 89-109.
- HABERMAS, J. (1987). *A nova intransparência*. Novos estudos CEBRAP, n° 18, setembro, p: 103-114.
- KING, Desmond (1988). *O Estado e as estruturas sociais de bem-estar em democracias industriais avançadas*. Novos Estudos CEBRAP, n° 22, outubro, p: 53-76.
- JATOBÁ, Jorge (1996). *O futuro está na especialização e oferta de serviços*. O Estado de São Paulo, São Paulo, 14 de janeiro, ano 9. Caderno 2 _ Especial* Domingo (Agenda 96), p: D 4.
- KORNIS, G.E. (1994). *Ampliando a fronteira do regulacionismo: a topologia do social na perspectiva de B. Théret*. In: MENDONÇA, J.P. de; NAKATANI, P.; CARCANHOLO, R. A. (1994). *Crise ou regulação? _ ensaios sobre a teoria da regulação*. Vitória: Fundação Ceciliano Abel de Almeida, p: 97-114.
- LAPLANE, M.F. (1992). *O complexo eletrônico na dinâmica industrial dos anos 80*. Campinas: IE/UNICAMP (Tese de Doutorado).
- LEITE, Márcia de Paula (1994). *Reestruturação produtiva, novas tecnologias e novas formas de gestão da mão-de-obra*. In: OLIVEIRA, C.A.; MATTOSO, J.E.L.; SIQUEIRA NETO, J.F.; POCHMANN, M.; OLIVEIRA, M.A. (1994). *O mundo do trabalho*. Campinas: MTb-PNUD-CESIT, Scritta.
- MARSHAL, T. (1967). *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zará, cap. 3.
- MATTOSO, Jorge E.L. (1994). *O novo e inseguro mundo do trabalho nos países avançados*. In: OLIVEIRA, C.A.; MATTOSO, J.E.L.; SIQUEIRA NETO, J.F.; POCHMANN, M.; OLIVEIRA, M.A. (1994). *O mundo do trabalho*. Campinas: MTb-PNUD-CESIT, Scritta.

- OFFE, C. (1994). *Teoria do Estado e política social*. In: OFFE, C. (1994). *Problemas estruturais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- OLIVEIRA, Francisco de (1988). *O surgimento do antivalor: capital, força de trabalho e fundo público*. Novos estudos CEBRAP, n° 22, outubro, p: 8-28.
- OLIVEIRA, Francisco de (1993). *A economia política da social-democracia*. Revista USP, n° 17, p: 136-143.
- PAIVA, Paulo (1996). *É hora de investir em R H, alerta o ministro* (entrevista). O Estado de São Paulo, São Paulo, 14 de janeiro, ano 9. Caderno 2 _ Especial*Domingo (Agenda 96), p: D 2.
- PASSET, René (1989). *Production, emploi, revenu: le divorce*. Futuribles, n° 131, avril, p: 35-54.
- POCHMANN, Márcio (1996). *Políticas para enfrentar o desemprego nos anos 90*. O Estado de São Paulo, São Paulo, 14 de janeiro, ano 9. Caderno 2 _ Especial*Domingo (Agenda 96), p: D 6.
- POLANYI, K. (1979). *A Grande transformação*. Rio de Janeiro: Campus, cap.: O moinho satânico.
- PRZEWORSKI, A. (1966). *Capitalismo e Social Democracia*. São Paulo: Paz e Terra, p: 19-66.
- RASSE, Paul; PARISOT, Denis (1992). *Les pauvres face à leur administration*. Revue Française de Affaires Sociales, 46° anné, n°2, juin.
- RIFKIN, Jeremy (1996). *Era da informação enterra sonho de paraíso* (entrevista). O Estado de São Paulo, São Paulo, 14 de janeiro, ano 9. Caderno 2 _ Especial*Domingo (Agenda 96), p: D 5.
- ROSSI, Clovis (1995). *Crise francesa antecipa caos europeu*. Folha de São Paulo, São Paulo, 17 de dezembro. Mundo, p: 1-25.
- SACHS, Ignacy (1996). *Apartheid social ameaça força de trabalho*. O Estado de São Paulo, São Paulo, 14 de janeiro, ano 9. Caderno 2 _ Especial*Domingo (Agenda 96), p: D 4.

- SCHWARTZ, Gilson (1995). *Como reformar Estado não é consenso*. Folha de São Paulo, São Paulo, 10 de dezembro. Finanças, p: 2-2.
- SILVA E SILVA, Maria Ozanira da (1996). *Crise da sociedade salarial e renda mínima: nova forma de política social?* Caderno de Pesquisa NEPP-UNICAMP, n°29.
- SINGER, Paul (1995). *A precarização é causa do desemprego*. Folha de São Paulo, São Paulo, 10 de dezembro. Finanças, p: 2-2.
- THÉRET, Bruno (1990). *La place de l'Etat dans les théories économiques françaises de la régulation: éléments critiques et repositionnement à la lumière de l'histoire*. Economie Appliquée, tome XLIII, n° 2, p: 43-81.
- THÉRET, Bruno (1995). *De la comparabilité des systèmes nationaux de protection sociale dans les sociétés salariales, essai d'analyse structurale*. Paris: Université Paris Dauphine, janvier.
- VEJA (1995). São Paulo: Abril, ano 18, n° 49, 06 de dezembro.
- XAVIER, Ricardo & FRANCIATTO, Claudir (1996). *Mão-de-obra sem preparo está com os dias contados*. O Estado de São Paulo, São Paulo, 14 de janeiro, ano 9. Caderno 2 _ Especial*Domingo (Agenda 96), p: D3.

BIBLIOGRAFIA DO CAPÍTULO 2

PROGRAMAS DE GARANTIA DE RENDA MÍNIMA

- ADAMARD, Raphaël (1989). *Revenu minimum ou chômage maximum?* Esprit, n° hors série (L'extreme pauvreté et RMI), Paris, janvier, p: 58-66.
- AZNAR, Guy (1988). *Revenu minimum garanti et deuxième chèque, solution régressive et solution prospective.* Futuribles, n° 120, avril, p: 59-68.
- AUTÈS, Michel (1992). *Le RMI: une politique de fortune.* Sociétés Contemporaines, n° 9, mars, p: 11-26.
- BELORGEY, Jean-Michel; DONZELOT, Jacques (1989). *Le RMI: une loi sans qualité?* Esprit, n° hors série (L'extreme pauvreté et RMI), Paris, janvier.
- CASTEL, Robert. (1995). *Les métamorphoses de la question sociale _ une chronique du salariat.* Paris: Fayard, p: 323-474.
- DEBORDEAUX, Danièle (1992). *Les recherches sur la pauvreté dans les programmes de revenu minimum .* Revue Française de Affaires Sociales, 46°anné, n°2, avril-juin, p: 5-8.
- EUZEBY, Chantal (1986). *Pauvreté, protection sociale, revenu minimum garanti.* Grenoble, octobre, p: 109-174.
- EUZEBY, Chantal (1988). *Le revenu minimum garanti: une formule en gestation.* Droit Social, n° 3, mars, p: 262-271.
- FERRAND-BECHMANN, Dan (1989). *Réponses anachroniques?* Esprit, n° hors série (L'extreme pauvreté et RMI), Paris, janvier, p: 14-22.
- GORZ, André (1995). *Saindo da sociedade do trabalho assalariado* (Trad. José Perereira do Silva). São Paulo em Perspectiva, volume 9, n° 3, julho - setembro, p:135- 144.
- GOUJON, Daniel (1994). *Le revenu minimum en Europe _ Quelles perspectives pour un projet communautaire de lutte contre l'exclusion?* Revue Française des Affaires Sociales, 48° anné, n°2, avril-juin, p: 89-109.
- GUITTON, Henri (1988). *Revenu d'existence et revenu d'activité.* Futuribles, n° 124, p: 43-47.

- MILANO, Serge (1988). *Le revenu minimum garanti: les idées, les faits, les choix*. Regards sur l'actualité, n° 143, mai, p: 19-31.
- OFREDI, C. (1988). *La précarité des années quatre-vingt ou un phénomène social en gestation dans la société*. . Revue internationale d'action communautaire, 19/59, p: 21-31.
- PASSET, René (1989). *Production, emploi, revenu: le divorce*. Futuribles, n° 131, avril, p: 35-54.
- RASSE, Paul; PARISOT, Denis (1992). *Les pauvres face à leur administration*. Revue Française de Affaires Sociales, 46° anné, n°2, juin.
- SIMONIN, Bernard (1986). "*Pauvreté et politiques sociales dans la CEE et aux Etats-Unis*". In: Consommation et modes de vie, chroniques du CREDOC, n° 13, octobre. Citado em: VAN PARIJS, Philippe (1987).
- SILVA E SILVA, Maria Ozanira da (1996). *Crise da sociedade salarial e renda mínima: nova forma de política social?* Caderno de Pesquisa NEPP-UNICAMP, n°29.
- SUPLICY, Eduardo (1992). *Programa de Garantia de Renda Mínima*. Brasília: Gráfica do Senado.
- THIBAUD, Paul (1989) . *Du revenu minimum au salaire socialisé*. Esprit, n° hors série (L'extreme pauvreté et RMI), Paris, janvier, p: 67-70.
- VAN PARIJS, Philippe (1987) . *Quel destin pour l'allocation universelle?* Futuribles, n° 106, janvier, p: 17-31.

BIBLIOGRAFIA DO CAPÍTULO 3

AS ONG'S NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS SOCIAIS

- KURZ, Robert (1995). *Para além de Estado e mercado*. Folha de São Paulo, São Paulo, 27 de novembro. Caderno Mais, p: 14.
- BANCO MUNDIAL (1992). *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial: Desenvolvimento e Meio Ambiente*. Oxford: Oxford University Press, p: 99-103
- COLLOZZI, IVO (1985). *Politica sociale e terza dimensione*. In: DONATI, Pierpaolo (1985). *Le Frontiere della Politica Sociale, redistribuzione e nuova cittadinanza*.
- DIMMAGIO, Paul J. & ANHEIER, Helmut, K. (1990). *The Sociology of Non-profit Organizations and Sectors*. Annual Review of Sociology, vol. 16, p:137-159
- FERNANDES, R.C. (1986) . *Sem fins lucrativos*. In: LANDIN, Leilah (1988) . *Sem fins lucrativos, as organizações não-governamentais no Brasil*. Rio de Janeiro: ISER.
- FERNANDES, R.C. (1994). *Privado porém Público, o terceiro setor na América Latina*. Rio de Janeiro: Civicus.
- LANDIN, Leilah (1988). *Sem fins lucrativos, as organizações não-governamentais no Brasil*. Rio de Janeiro: ISER.
- NEPP-SEP (1990). *Análise do papel das organizações não governamentais na implementação de políticas públicas*. Campinas, vol. 1, p: 2-13.
- OLIVEIRA NETO, Valdemar de (1991). *As ONG's e o fundo público*. Campinas: NEPP.
- SMITH, Craig (1994). *The new corporate philanthropy*. Harvard Business Review, May-June.
- SMITH, Steven R. & LIPSKY, Michael (1994). *Nonprofits for Hire _ The Welfare State in the age of Contracting*. Cambridge, Massachusetts, London, England: Harvard University Press.

VALLADARES, L.; IMPEZIERI, F. (1992). *Invisible Action, a guide to non-governmental assistance for underprivileged and street children of Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: IUPERJ.

WEISBROD, Burton A. (1988). *The nonprofit Economy*. Cambridge, Massachusetts, London, England: Harvard University Press.

BIBLIOGRAFIA DO CAPÍTULO 4

DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS

- AFFONSO, Rui (1994). *A Federação e o pacto federativo*. Ensaios FEE, ano 15, n° 2, 321-37.
- D'ARCY & ALCAZAR, Mariano Baena del (1986). *Décentralisation en france et en Espagne*. Paris, Economica, p:3-29, 169-178.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de (1995). *Federalismo e políticas sociais*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, n° 28, ano10, junho, p: 88-108.
- ARRETCHE, Marta T. S. (1996). *Mitos da descentralização_ Mais democracia e eficiência nas políticas públicas?* Revista Brasileira de Ciências Sociais, n° 31, ano 11, junho, p: 44- 66.
- BORJA, Jordi; VALDES, Teresa; POZO, Hernan; MORALES, Eduardo (1986). *Descentralizacion del Estado, movimiento social y gestion local*. ICI, FLASCO e CLASCO, Santiago: Salesianos, p: 7-257.
- CARCIOFFI, Ricardo (coord.); CETRÁNGOLO, Oscar; LARRAÑAGA, Osvaldo (1995). *Descentralizacion y financiamiento de la educación y la salud _ las experiencias de Argentina y Chily*. Santiago: CEPAL-UNICEF, p: 3-22, 194-228.
- CASTRO, Maria Helena Guimarães (1991). *Descentralização e Política Social*. Cadernos CEPAM, n° 8, novembro (Seminário realizado pela Coordenadoria de Pesquisa e Desenvolvimento).
- DILLINGER, William (1995). *Decentralization: Politics and Public Services*, In: SILVA, Pedro Luiz B. & AFFONSO, Rui B. A.(org.). *A federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo, FUNDAP, 1995, p: 105- 121.
- LE GALÈS, Patrick (1993). *Politique urbaine et developpement local _ Une comparaison franco-britannique*. Collection Logiques Politiques, Paris: L'Harmattan, p: 7-144.
- SANTOS, Maria Helena Castro; RUA, Maria das Graças; MACHADO, Érica Máximo (1994). *Governabilidade e os poderes constituídos, uma agenda preliminar*. Revista do Serviço público, 118 (1), jan/jul, p: 155-183.

WILSON, Robert H. (1995). *Development Policy and Decentralization in the United States*. In: SILVA, Pedro Luiz B. & AFFONSO, Rui B. A.(org.). *A federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo, FUNDAP, 1995, p: 217- 238.