

EM BUSCA DE ?SENTIMENTOS PÚBLICOS? E DE NOVOS PARADIGMAS PARA A PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL NO SÉCULO 21

Autoria

Carla Bronzo Ladeira - carla.bronzo@fjp.mg.gov.br

Mestr em Admin Pública/FJP - Fundação João Pinheiro

Adriana Veiga Aranha - adriana.veiga.aranha@gmail.com

Mestr e Dout em Admin Pública e Governo/FGV/EAESP - Fundação Getulio Vargas/Esc de Admin de Empresas de São Paulo

Mestr em Admin Pública/FJP - Fundação João Pinheiro

Bruno Lazzarotti Diniz Costa - bruno.diniz@fjp.mg.gov.br

Mestr em Admin Pública/FJP - Fundação João Pinheiro

Resumo

O artigo discute o papel das ideias na produção de políticas públicas e, especialmente, no campo das políticas de proteção social, enfatizando os desafios do momento atual, no qual a população brasileira encontra-se imersa em uma crise de amplas proporções, ao mesmo tempo sanitária, ambiental, econômica, social e política. A partir de análise de dados secundários e de literatura relativa ao tema da proteção social, o artigo problematiza a necessidade de uma mudança de paradigma e de novas representações e sentidos para o papel do Estado na proteção da população mais pobre e vulnerável, com a possibilidade de atuar de forma decisiva para redução das desigualdades sociais no país.

EM BUSCA DE “SENTIMENTOS PÚBLICOS” E DE NOVOS PARADIGMAS PARA A PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL NO SÉCULO 21

Resumo

O artigo discute o papel das ideias na produção de políticas públicas e, especialmente, no campo das políticas de proteção social, enfatizando os desafios do momento atual, no qual a população brasileira encontra-se imersa em uma crise de amplas proporções, ao mesmo tempo sanitária, ambiental, econômica, social e política. A partir de análise de dados secundários e de literatura relativa ao tema da proteção social, o artigo problematiza a necessidade de uma mudança de paradigma e de novas representações e sentidos para o papel do Estado na proteção da população mais pobre e vulnerável, com a possibilidade de atuar de forma decisiva para redução das desigualdades sociais no país.

Palavras chave: proteção social, pobreza, desigualdade, ideias, políticas públicas

Introdução

A pandemia nos desvelou, com muita clareza, o momento de inflexão importante que vivemos na trajetória da humanidade. Um vírus pára o mundo, suspende competições mundiais, reduz ou fecha o tráfego aéreo, terrestre, fecha lojas e fábricas, esvazia ruas, trens, metrô, bares, reduz a vivência no espaço público e prioriza a vida doméstica, o interior da casa, borra os limites tão bem constituídos do público e do privado, do trabalho e da casa, da escola e da família. Todas esses limites se encontram misturados e somos chamados a construir novas modelagens e limites.

A pandemia, de forma rápida e invasiva, também contamina o campo da ação governamental. Suas políticas públicas são testadas com urgência e emergência. E todo seu aparato estatal encontra-se em cheque, principalmente as políticas na área de saúde, assistência social e educação, assim como as políticas urbanas, de convivência pública, de esporte, lazer, cultura e das áreas econômicas. E mais precisamente, no espaço das políticas sociais, orientadas para a proteção dos indivíduos e grupos quanto a riscos e vulnerabilidades.

A concepção de vulnerabilidade vai além da concepção de pobreza e aponta para a sobreposição de vetores objetivos de privações que incidem em sua produção e reprodução (Raczinsky, 1999; Bronzo, 2005; Laderchi; Saith; Stewart, 2003). Tem-se assim uma conjunção de condições adversas de moradia, saúde, trabalho, renda e escolaridade, que se reforçam mutuamente em círculos e criam armadilhas da pobreza, que se expandem de forma intergeracional. A existência de diversas camadas e formas de privação que se retroalimentam exige o desenho de políticas públicas que considerem a complexidade do fenômeno e adotem formas integrais para o seu enfrentamento.

A vulnerabilidade articula-se com a ideia de riscos e se baseia no fato de que todas as pessoas estão sujeitas a riscos diversos, sejam esses naturais ou provocados pelos seres humanos. Por riscos entende-se uma variedade de situações, que englobam riscos naturais, riscos de saúde, riscos ligados ao ciclo de vida, riscos sociais, econômicos, ambientais. Entretanto, em todos esses eventos de riscos, os pobres tem menos recursos para lidar com o enfrentamento e a superação dos eventos de riscos (Mideplan, 2002, p. 36, apud Bronzo, 2005).

A concepção de vulnerabilidade é importante não apenas para compreensão ampliada da pobreza, mas para compreensão das políticas de proteção social. Podemos definir como

Proteção Social o conjunto de políticas públicas que estão voltadas para redução vulnerabilidades e riscos a que os indivíduos estão sujeitos ao longo do ciclo de vida. Se o embrião das ações do Estado Social tem início no século 19, com a Lei dos Pobres, no século 21 as políticas de proteção social são chamadas a responder a desafios de grande magnitude, relativos às reconfigurações das bases produtivas e tecnológicas, que impactam diretamente sobre o trabalho e sobre as condições de segurança de renda e de bem estar social.

A discussão sobre proteção social, além de ser importante por demais em si mesma, ganha ainda maior relevância no contexto de pós pandemia, no qual o sentido de proteção social se expande e ganha novos significados. O artigo trata dos novos sentidos, desafios antigos e perspectivas das políticas de proteção social, principalmente no Brasil, no século 21, onde a ameaça do desmantelamento ou, no mínimo, do enfraquecimento do aparato de proteção coloca-se como ameaça, aprofundando as incertezas nas quais a população brasileira, principalmente a mais pobre, se encontra. A crise sanitária - e as demais crises que a acompanham, como a crise econômica, ambiental – trouxe luz sobre as interdependências que tecem nossa existência social. A crise põe a nu os sistemas de saúde e de proteção social em todo o mundo, revelando, com toda ênfase, que a solução para seu enfrentamento deve ser cooperativa, coletiva, coordenada, ou não será. A natureza da pandemia, as conexões que a produziram, as respostas que governos, mercados e sociedades foram chamadas a dar, todos esses elementos configuram uma situação de crise de um paradigma (Kuhn), com reflexos em vários campos.

Uma importante inflexão surge nesse processo. Rota-se do questionamento sobre o próprio ideário neoliberal que parece estar em cheque, uma vez que esse modelo se demonstrou pouco eficiente para prover as sociedades de bases seguras, seja do ponto de vista sanitário, social, econômico ou ambiental. Em um contexto de crise de amplas proporções, o Estado é chamado a dar respostas de diversos tipos, abrangência e em distintos setores de políticas públicas

O artigo se concentra no tema da proteção social e parte da complexidade dos desafios contemporâneos para refletir sobre seus desafios. O ponto de partida inicial consiste em afirmar algo um tanto óbvio, mas estranhamente marginalizado como variável explicativa dos processos de mudança: as ideias importam, já dizia Max Weber, para explicar os fenômenos mundiais; as concepções, os valores, as crenças, moldam formas de ação e configuram distintas modelagens e arquiteturas institucionais, como os sistemas de proteção social e suas políticas. Que configurações são necessárias para estruturar uma oferta de proteção adequada aos desafios contemporâneos? Quais condições se configuram como janelas de oportunidades para ampliar a agenda da proteção social como base para um novo pacto social no Brasil?

Ideias e políticas públicas: ideias como “timoneiras da história”

O debate sobre o que mais influencia as políticas públicas é bastante consolidado na literatura (Lasswell, 1956; Campbell, 1998). Uma dimensão que tem sido bastante enfatizada a partir da década de 90 refere-se ao papel das ideias, como fundamentais para uma compreensão adequada dos processos de produção de políticas públicas (Aranha, 2019).

Não é o caso de resgatar aqui o debate, que é extenso e com diferentes matizes, mas tão somente delimitar uma abordagem que permite enquadrar o tema de interesse aqui.

Campbell (1998, apud Aranha, 2019) acredita que as ideias possam ser vistas como programas, como paradigmas, como sentimentos públicos e também estruturas simbólicas. Ele separa os conjuntos distintos de ideias a partir de uma tipologia que as divide de acordo com essa visão. Para ele, as ideias podem se situar no âmbito cognitivo ou normativo. No âmbito cognitivo estão as ideias programáticas e os paradigmas dos programas. As ideias

programáticas ficam no nível cognitivo e visível do debate. São como prescrições da elite política que ajudam os formuladores de políticas a traçarem um curso claro e específico de ação política. Os paradigmas estão no pano de fundo das políticas e são como premissas da elite que contêm soluções úteis disponíveis para os formuladores de políticas.

No âmbito normativo estão as estruturas simbólicas e os sentimentos públicos. No âmbito das estruturas simbólicas, localizam-se as ideias, visíveis no debate, apresentadas como símbolos e conceitos que ajudam os formuladores de políticas a legitimarem soluções políticas ao público. Nos sentimentos públicos estariam as ideias como hipóteses que contenham alcance normativo de legitimar soluções disponíveis para os formuladores de políticas.

Campbell (2002), numa revisão da literatura a respeito, conclui que, embora grande parte dos autores concorde que as ideias importam, muitos deles ainda iniciam suas pesquisas perguntando sob quais condições as ideias interessam mais ou menos em relação aos interesses. Essa armadilha, que rivaliza os idealistas e os materialistas sobre a natureza da formulação de políticas públicas, poderia ser evitada se o que estivesse sendo questionado fosse como as ideias e os interesses conectam-se e afetam-se uns aos outros. Pode-se perceber, assim, que, em determinadas situações, as ideias são mais importantes que os interesses. Abriria-se, dessa forma, a possibilidade para uma abordagem frutífera entre a interação das ideias e dos interesses.

As ideias exercem efeitos a longo prazo sobre políticas que são incorporadas à lei, aos processos administrativos, a programas e burocracias. Uma vez que as ideias paradigmáticas são institucionalizadas, elas geram defensores, como os políticos, que impedem que elas sejam atacadas mais tarde. Nesse sentido, ideias institucionalizadas ajudam a entender a estabilidade prolongada ou a natural dependência do caminho da política pública (*path dependent*) (Campbell, 2002).

Perissinotto e Stumm (2017) analisam o que denominam de “virada ideacional” que emerge na década de 90, e discutem as vertentes das diversas correntes que inserem as ideias nos seus modelos explicativos, buscando identificar quando e como as ideias importam. Eles discutem os limites e vantagens dessas correntes e apresentam os avanços teóricos propiciados pelo chamado institucionalismo discursivo. Ao apontar a inclusão das ideias na análise dos fenômenos políticos, os autores identificam várias dimensões ideacionais, como essa literatura hierarquiza ideias em função de sua capacidade estruturante e de sua abrangência. Eles ainda discutem as circunstâncias (político-institucionais, de incerteza e de *path dependence*) que favorecem os impactos ideacionais e os modos pelos quais as ideias afetam as decisões (definindo problemas, selecionando alternativas, viabilizando coalizões). E apresentam os procedimentos metodológicos (descrição, comparação, congruência e *process tracing*) utilizados pelos pesquisadores para produzirem enunciados causais robustos nessa área de estudo, comprovando a efetividade da análise ideacional.

Para Perissinotto e Stumm (2017) as análises teóricas sobre as ideias trazem três contribuições. Primeiro, que existe uma autonomia das ideias em relação aos interesses, portanto podem ser uma variável importante para entender os processos políticos. Sob essa perspectiva os autores e sua capacidade de reflexão ganha uma centralidade nas análises de políticas públicas, sem cair numa análise simplista entre o mundo material e o mundo ideal. Os autores dessa literatura nunca deixam de considerarem as condições sociais e políticas como importantes condicionantes da eficácia de uma ideia. Não se faz história sem ideias. Segundo, que as ideias podem ser uma variável explicativa, mesmo que de difícil mensuração. E por fim, a explicação ideacional tem a capacidade de incorporar variáveis importantes para outros modelos explicativos. A virada ideacional enfatiza, portanto, como o quadro mental

dos atores podem moldar as instituições e como os embates discursivos ocorridos dentro e fora das instituições são capazes de alterá-las, refundá-las ou mesmo criar novas instituições.

Trata-se, portanto, de afirmar a necessidade de uma nova “matriz discursiva” que alimente

“ao mesmo tempo, um processo de tomada de palavra (produção do sentido) e um processo de tomada de poder (estruturação de um campo de forças).[...] a abordagem cognitiva, de seu lado, repousa sobre a idéia que uma política pública opera como um vasto processo de interpretação do mundo, ao longo do qual, pouco a pouco, uma visão do mundo vai impor-se, vai ser aceita, depois reconhecida como “verdadeira” pela maioria dos atores do setor, porque ela permite aos atores compreender as transformações de seu contexto, oferecendo-lhes um conjunto de relações e de interpretações causais que lhes permitem decodificar, decifrar os acontecimentos com os quais eles são confrontados” (Muller; Surel, 2002, p. 49-50).

Qual seria a imagem cognitiva necessária e suficiente para produzir um acordo básico entre os atores em torno de visões, diretrizes e estratégias de proteção social, tendo em vista a relevância desse conjunto de políticas para a sobrevivência de grande parcela da população, sem condições de garantir segurança de renda em um mundo sem trabalho para todos? Como fortalecer sentimentos públicos e matrizes cognitivas que forneçam as bases de legitimidade para expansão das políticas de proteção social no Brasil e para a reversão das propostas do governo atual que caminham no sentido do desmonte do nosso ainda frágil sistema de proteção social?

Proteção social: para quem e para quando

A constituição do campo de políticas de proteção social se confunde com a emergência das políticas sociais, que surgem timidamente nos fins do século XIX e ganham corpo a partir da segunda metade do século XX, como um conjunto coerente de intervenção do Estado na garantia de direitos sociais. E se confunde também, de certa forma, com a emergência de Estados de bem estar social, que se definem como uma experiência histórica, caracterizada pela intervenção maior ou menor do Estado na provisão do bem estar para a população dos estados nacionais. O fundamento dessa instituição reside na busca pela garantia dos direitos sociais, sendo que tais direitos compõem uma dimensão estruturante da concepção de cidadania, tal como formulado por T.H. Marshall, em 1967. Para Marshall o “welfare state” garante a cidadania social, entendida como direito de todos os cidadãos de compartilhar a herança material e simbólica que em um momento histórico é considerado como digno de uma sociedade.

Foram diversos os arranjos de bem estar, dados pela diversidade do desenvolvimento histórico das sociedades capitalistas ao longo do tempo. Vários autores criaram tipologias distintas para diferenciar os modelos, sendo que a mais utilizada é a de Esping Andersen (1990), que formulou os eixos de comparação em torno de duas dimensões: do grau de desmercantilização, que diz respeito à possibilidade dos indivíduos e famílias manterem um padrão de vida independente da participação no mercado; e a dimensão de estratificação social, que diz respeito a se e como a interferência do Estado Social corrige ou reforça a estrutura de desigualdade gerada pelo mercado. Para esse autor, o “Estado de Bem Estar Social é em si mesmo um sistema de estratificação. É uma força ativa no ordenamento das relações sociais” (E. Andersen, 1990). A tipologia de Andersen identifica três modelos – liberal, conservador e socialdemocrata – sendo que o primeiro se caracteriza por um baixo grau de desmercantilização e o último, ao contrário, por um alto grau de desmercantilização. Quer dizer, no primeiro os indivíduos buscam sua proteção na iniciativa privada, tendo o mercado como principal provedor da proteção; já nos modelos socialdemocratas, essa

proteção é fornecida, sobretudo, pelo Estado. No modelo conservador, ou corporativista, os efeitos de desmercantilização limitados, sendo que o foco nos dispositivos de seguro social (de natureza contributiva) produz tensão entre incluídos e excluídos e reproduz a estratificação do mercado. No primeiro modelo se diz de uma cidadania segmentada, com ênfase em ações assistenciais; no segundo tem-se uma cidadania regulada, com foco nos benefícios de seguro social e no terceiro modelo tem-se uma cidadania social, com prioridade para ações de natureza universal. Caridade, solidariedade vertical e justiça expressam os princípios que guiam cada um desses modelos (Filgueira, 2014).

Mas é importante destacar que o Estado de Bem Estar (Welfare State) é diferente de Sistemas de Proteção Social, sendo que aquele se refere a uma conjuntura histórica específica, onde se tem políticas sociais articuladas com políticas econômicas de corte keynesiano, sendo que as experiências de Sistemas de Proteção Social não significam, necessariamente, a existência de um Estado de Bem Estar Social.

O que está na base da concepção de proteção social é a idéia de risco social: recorrências empíricas nas quais é possível identificar situações de vulnerabilidade social ligadas a categorias de população definidas por diversos critérios (ciclo de vida, nível educacional, classe, sexo etc). Além de se basear na existência de riscos, um fundamento central da proteção social reside no reconhecimento de que as estruturas de risco não são aleatórias, são pré-determinadas e se repetem na grande maioria das sociedades. Portanto, tem-se como definição que a proteção social refere-se a um conjunto específico de ações públicas — de seguridade social, assistência social e esforços de inclusão social — que combatem as vulnerabilidades que as pessoas podem vir a enfrentar durante suas vidas (Filgueira, 2004).

Uma vez destacadas as definições e especificidades da concepção de proteção social, tem-se uma diversidade de visões sobre sua composição. O que compõe a proteção social? Aí nos deparamos com uma diversidade de perspectivas. Do ponto de vista da composição da proteção social, tem-se, de forma mais abrangente, uma distinção básica entre benefícios contributivos (aposentadoria, seguro desemprego, enfermidade funcional, ligados a riscos diretamente relacionados com o mercado de trabalho) e não contributivos, que cobrem uma gama ampla de ações. Principalmente nos países da OECD, os benefícios não contributivos incluem renda mínima, benefícios de moradia, benefícios familiares (universal ou verificação de carência), benefícios para atenção à criança, benefícios para pais solteiros e benefícios condicionais de emprego. A assistência social é apenas uma parte desses conjuntos de benefícios não contributivos.

Mais recentemente e no âmbito da literatura latinoamericana, tem-se uma abordagem que considera uma composição distinta para proteção social. Trata-se de uma abordagem integral com foco em direitos, o que exige alargar a concepção de proteção social de forma a incluir e articular três conjuntos de políticas: a) garantir assistência social, articulando benefícios/transferências e serviços no campo da proteção não contributiva, incluindo sistemas de cuidado para públicos especialmente vulneráveis, como idosos, crianças e deficientes; b) prover seguridade, no âmbito da proteção contributiva; c) promover uma estrutura de oportunidades robusta, no campo da regulação dos mercados de trabalho, das políticas de emprego, de renda e de acesso a crédito, que estariam ligadas ao âmbito da promoção social, em clara articulação com as políticas de trabalho, emprego e renda. Um ponto central é a necessária articulação dessas dimensões da proteção com o acesso a serviços de saúde e educação de base universal (Cecchini y Martínez, 2011, apud Cunnill-Grau, Repetto e Bronzo, 2015).

Uma perspectiva integral no âmbito da proteção social, entendida sob a matriz dos direitos, depende da estruturação de um sistema que combine, consistente e articuladamente,

estratégias universais e focalizadas, e que estas sejam estabelecidas de forma coerente e aderente às demandas e necessidades de proteção social dos grupos, indivíduos e regiões. Além de serem moldadas a partir das demandas e necessidades, a efetividade das políticas focalizadas depende, em grande parte, da existência prévia de políticas universais.

Entretanto, combinar a universalidade com a diferença não é algo trivial, pois pressupõe a perspectiva dos direitos iguais e ao mesmo tempo o tratamento desigual para superar desigualdades; o que no campo da produção das políticas significa flexibilizar a oferta de serviços para adequá-la às necessidades dos grupos específicos e ofertar de forma universal determinados conjuntos de proteções (serviços sociais de educação, saúde, moradia).

Quais as possibilidades de existência e manutenção de sistemas de proteção social na atualidade, quando se acumulam críticas e desconfianças quanto à sua efetividade?

As políticas sociais são fundamentalmente permeadas por distintas concepções de justiça, igualdade, liberdade e solidariedade. Uma questão que é central no debate sobre proteção social refere-se às relações entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento social. De forma geral, para a matriz de pensamento mais alinhada com uma perspectiva liberal, investimento governamental nas políticas sociais seria uma fonte de gastos que limitaria o crescimento econômico e, portanto, esse deve ser reduzido. Entretanto, outras vertentes recolocam a dimensão sistêmica da política social como um todo e permitem examinar, no tempo, os efeitos dinâmicos da política social, inclusive sobre a economia. O desafio das políticas sociais seria, então, compatibilizar desenvolvimento e crescimento econômico com democracia social. “O Estado-Providência assenta assim, na ideia de compatibilidade (e até complementariedade) entre crescimento econômico e políticas sociais, entre acumulação e legitimação, ou mais amplamente, entre capitalismo e democracia” (Santos; Hespanha, 1987, p. 15-16).

O que se percebe é que depois de mais de cem anos de implementação de Estados de Bem-Estar, com sociedades capitalistas e democracias consolidadas, em pleno século XXI, ainda existe uma relação bastante conflitante entre capitalismo, democracia e *welfare state*. A dissociação entre a economia e a política social fragiliza os estudos das duas áreas e aumenta a especialização das disciplinas que valorizam mais aspectos quantitativos de cada uma. Especificamente na área social, a maioria dos estudos foca na questão da eficácia econômica ou na avaliação dos resultados e estão mais voltados para análises de programas isolados ou para análises organizacionais (Draibe; Riesgo, 2011; Mkandawire, 2011; Kerstenetzky, 2011). Existe no campo das políticas sociais um constante questionamento sobre a própria necessidade da existência dessas, e a cada problema e crise enfrentados nessa área colocam-se em cheque sua continuidade.

Relacionar o sistema de proteção social num quadro mais amplo de estudo integrado sobre o Estado parece ser um caminho promissor quando se quer observar a dinâmica dos efeitos das políticas sociais sobre o desenvolvimento econômico e não só o contrário, como tradicionalmente se faz. Cabe afirmar a ampliação do olhar sobre os sistemas de políticas sociais, que, para além das bases materiais, podem promover e facilitar o crescimento econômico (Mkandawire, 2001). Esse foco vem sendo divulgado pelo sistema das Nações Unidas há mais de quarenta anos e teve um papel importante na defesa da tese de que a política social constitui condição do desenvolvimento econômico. Encontram-se aqui a ampla divulgação de conceitos como desenvolvimento social, direitos sociais e humanos, desenvolvimento humano, inclusão social e coesão social (Draibe; Riesgo, 2011).

Essa integração no plano conceitual está longe de ser consensual. No campo da teoria econômica, o pensamento keynesiano associa os efeitos redistributivos das políticas sociais e a inversão de capital humano ao círculo virtuoso da dinâmica do econômico e do social, com

claras evidências dessa no crescimento econômico e desenvolvimento social no capitalismo pós-guerra. Segundo os argumentos de Celia Kerstenetzky (2011), os defensores do desenvolvimento econômico, que questionam a viabilidade do Estado de Bem-estar Social através do investimento do Estado de forma redistributiva, criticam essa institucionalidade com base em duas relações de causalidade principais.

De um lado, a proposição de que a introdução de um estado do bem-estar social requer a existência prévia de desenvolvimento econômico: só países desenvolvidos podem ter um welfare state. De outro, a afirmação de que todo e qualquer país que se disponha, seja a implementar, seja a incrementar um estado do bem-estar social irá se defrontar com o trade off entre crescimento e redistribuição: o gasto público social é economicamente ineficiente e, portanto, exerce influência negativa sobre o crescimento econômico. No caso específico de países em desenvolvimento, a escolha pública se daria, na hipótese de o Estado jogar algum papel no processo de desenvolvimento, entre a opção benéfica de um 'Estado desenvolvimentista' e a opção perversa de um 'estado do bem-estar' (Kerstenetzky, 2011, p. 129).

A perspectiva dos sistemas de proteção social europeu, tal como expressa na agenda que emerge nos documentos da União Europeia a partir do ano 2000, enfatiza a perspectiva da Inversão Social. Esta foi concebida e experimentada nos países nórdicos desde os anos 30, quando Gunnar Myrdal cunhou a expressão “política social produtiva”, que encontrou expressão nas políticas de cuidado infantil e de conciliação da vida laboral e familiar. Esse enfoque mantém a centralidade do componente da seguridade social, uma vez que reconhece as falhas e debilidades do mercado de trabalho e sua incapacidade de autocorrigir-se; e também investe no fortalecimento da participação de homens e mulheres no mercado de trabalho, via políticas ativas de qualificação profissional e políticas passivas de transferências monetárias, em uma combinação virtuosa de gasto compensatório e gasto em inversão social (Kerstenetzky, 2014). A universalização e a extensão da proteção durante todo o ciclo de vida, com provisão de serviços de qualidade e benefícios generosos, aliados a políticas de emprego de qualidade e com qualificações de longo prazo, caracterizam o paradigma da inversão social, que combina prevenção e proteção, tendo como base a coesão social.

Ao articular crescimento com igualdade, as políticas de inversão social consideram a igualdade ao mesmo tempo como uma condição para o êxito das políticas e também um produto dessas, configurando um novo modelo de proteção social adequado às condições sociais contemporâneas e às exigências de compatibilizar objetivos econômicos e sociais. Kerstenetzky (2014), ao recuperar a lógica das políticas de inversão social, apresenta uma perspectiva que alimenta a formulação de estratégias de proteção mais integrais e que envolvem a conciliação de uma agenda econômica e social. Ao considerar as conexões virtuosas que existem entre os efeitos das políticas sociais no desenvolvimento econômico e humano, a perspectiva da inversão não considera os recursos aplicados como gastos das políticas, mas como investimento. Trata-se de uma estratégia pautada por uma racionalidade de médio e longo prazo, guiada ainda pela ideia de sustentabilidade, condição para um estado de proteção social necessário para o século XXI.

A aposta consiste na universalização de serviços sociais de qualidade, que permite atrair uma clientela que subvenciona os serviços para os mais pobres, viabilizando um financiamento redistributivo; ao contrário da estratégia de universalização sem qualidade que caracteriza a experiência latina americana, com financiamento insuficiente e estratégias focalizadas nos mais pobres, gerando segregação de oportunidades e bem estar. A estratégia de

universalização dos serviços sociais de qualidade aparece, portanto, como um elemento importante para a inversão social, uma vez que inclui uma clientela que subsidia os serviços sociais e gera maior solidariedade inter classes para o financiamento da proteção.

Como segundo princípio da estratégia de inversão social, tem-se a aposta em um crescimento endógeno, gerado pela própria política social. A universalização da oferta de serviços permite gerar postos de trabalho formais nos serviços sociais públicos, significando uma inversão nas pessoas e em suas capacidades produtivas e criativas. A expansão de serviços destinados à esfera do cuidado permite conciliar trabalho e vida familiar, com efeitos diretos no emprego feminino e na redução da pobreza, tendo em vista que o emprego feminino é um dos fatores centrais para a prevenção da pobreza infantil.

Nos países latinos americanos, em um contexto de persistente desigualdade e desproteção de um enorme contingente da população, a universalização de serviços básicos de educação, saúde ou mesmo saneamento, ainda não foi alcançada de forma plena, e muito menos com a qualidade necessária. A igualdade de acesso ainda não se materializou para uma ainda expressiva parcela da população, o que denota níveis ainda precários de uma proteção social mínima, tendo os direitos como eixo. Entretanto, o acesso não é suficiente para garantir equidade. Cada política setorial tem o desafio de universalizar a cobertura e garantir que grupos historicamente excluídos tenham seus direitos e oportunidades restaurados, o que significa um compromisso com a equidade.

No Brasil, com a Constituição federal de 1988, tem-se uma perspectiva clara e densa de proteção social e de construção de um aparato de direitos de cidadania que estão longe de serem efetivados na prática. A Constituição estabelece a Seguridade Social como expressão da proteção social assegurada aos cidadãos, pela articulação das políticas de saúde, previdência e assistência social. Estabelecer a assistência social sob a ótica dos direitos marcou uma inflexão profunda da trajetória dessa política. Pode-se perceber, a partir do esforço de se institucionalizar o Sistema Único de Assistência Social/SUAS, a aposta do nível central de governo, a partir de meados dos anos 2000, para articular a proteção social sob uma perspectiva sistêmica, em uma concepção ampliada de direitos e cidadania. O SUAS representa o esforço que vem sendo feito há anos para alterar a concepção da assistência, tirá-la do campo da filantropia, imersa em uma lógica residual de proteção, e inserir a questão social sob a ótica dos direitos, o que supõe uma dimensão universal em sua concepção e estratégias de ação. A efetivação do SUAS depende de avanços em vários âmbitos e supõe a implantação de diversos serviços, ações e estruturas de gestão no nível municipal e estadual, em uma perspectiva de redes multiníveis, pautada pela concepção de governança. A mudança substantiva, que confere respaldo e legitimidade para alterações na forma de produção das políticas, refere-se ao compromisso com a perspectiva dos direitos, o que demanda, de forma clara e direta, o compromisso do Estado com sua efetivação.

Grandes desafios estão presentes para garantir os direitos previstos nas normativas que orientam a Política Nacional de Assistência Social. Um dos desafios principais consiste em dotar os Estados e principalmente os municípios de capacidade institucional para prover os serviços e transferências previstos na política. Embora tenha avançado muito ao longo da última década, a política ainda não alcançou o grau de institucionalidade presente nas políticas de educação e saúde, por exemplo. Ainda é bastante recente a construção Institucional iniciada com o SUAS, o que demanda tempo e incentivos para que a adesão dos estados e municípios se fortaleça no âmbito dessa política.

Ao longo da primeira década do século 21, tem-se um crescimento significativo do investimento público nas políticas de proteção social no Brasil, o que pode ser expresso pela evolução do gasto social pelo governo central, que no período de 2002 a 2015 aumentou de

12,6% do PIB em 2002 para 15,7% em 2015. Em termos nominais, o gasto social no Brasil evoluiu de 431 bilhões de reais, em 2002, para 1.038 bilhões de reais, em 2015 (STN, 2016, p.76)

A análise do gasto social por área de atuação permite ver o crescimento expressivo com o gasto com assistência social, que passou de cerca de 16 bilhões em 2002 para mais de 91 bilhões em 2015, com aumento de 375% em termos reais entre 2002 e 2015.

Um importante pilar da estratégia da proteção refere-se aos benefícios e transferências, que combinados com os serviços socioassistenciais providos pela rede de proteção básica e especial, constituem as bases ou os fundamentos da política de assistência social no Brasil. Os serviços socioassistenciais, tais como previstos no SUAS, são desenvolvidos pela rede socioassistencial. No âmbito da proteção básica, os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) constituem os equipamentos governamentais de base local. No âmbito da proteção especial, os CREAS – Centros de Referência Especializada de Assistência Social – constituem os equipamentos de base municipal e regional para a proteção de média complexidade. Os dados sobre a quantidade de CRAS e CREAS que preencheram o Censo Suas, no período de 2007 a 2016, revela a expansão da rede de provisão pública dos serviços socioassistenciais. Em 2007 existiam pouco mais de 4 mil CRAS no Brasil, sendo que em 2016 esse número é de 8.240. Os CREAS, em 2008, totalizavam menos de mil unidades, somando os CREAS municipais e regionais que completaram o Censo SUAS e em 2016 esse número ultrapassa 2.500 unidades. Tem-se, portanto, quase 11 mil centros de referência em todo o país, mais de 17 mil serviços tipificados, mais de 3 mil serviços de acolhimento e abrigamento para crianças, jovens e idosos em condição de extrema vulnerabilidade. Uma imensa rede de trabalhadores em todos os municípios brasileiros, com atribuições de prover as seguranças básicas para a proteção social da população brasileira.

Os benefícios previstos na Política Nacional de Assistência Social podem ser eventuais ou de prestação continuada. Os benefícios eventuais têm caráter provisório e são ofertados de forma suplementar e articulada com outros serviços da rede socioassistencial. Sua provisão é necessária, sobretudo, nas situações de calamidade pública e na ocorrência de vulnerabilidades temporárias e situações como nascimento ou morte. Outros benefícios, como o Benefício de Prestação Continuada, complementam o conjunto de benefícios fornecidos pela política. O BPC é um benefício individual, não vitalício e intransferível. Instituído pela Constituição Federal de 1988, que garante a transferência de 1 (um) salário mínimo à pessoa idosa, com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais, e à pessoa com deficiência de qualquer idade, “que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família” (Art. 1º, V, Lei nº 8.742, de 1993). Considerando a expansão do BPC ao longo dos anos de 2004 a 2018, percebe-se uma grande evolução na inclusão de beneficiários, sejam idosos ou pessoas com deficiência. Esse número mais que dobrou no período de 13 anos, totalizando 4.549.778 beneficiários em 2017. Outro indicador dessa expansão é a ampliação da cobertura do Cadastro Único dos Programas Sociais (CAD Único), uma base de dados nacional que identifica as famílias de baixa renda e potenciais beneficiárias de programas sociais. Foi criado em 2001, quando surgiram os primeiros programas de transferência de renda no Brasil, como o Bolsa Escola. Mas somente em 2003, com a criação do Bolsa Família, o sistema começa a se concretizar e ao longo dos anos se consolida como o principal instrumento para identificação e seleção das famílias prioritárias para os programas sociais. O avanço no cadastramento das famílias pobres e vulneráveis e, com isso, a expansão do CAD Único fica evidente quando se tem, em 2006, pouco mais de 15 milhões de famílias cadastradas e em 2018 esse número chega a mais de 26 milhões de famílias, abrangendo cerca de 75 milhões de pessoas cadastradas. Outro indicador da expansão da agenda da proteção social nesse período é o Programa Bolsa Família. O Bolsa Família surge em 2003 a partir da

unificação de programas de transferência de renda anteriores, configurando-se como um programa robusto de alocação diferencial de renda, pautado por condicionalidades e orientado para atender ao conjunto das 11,2 milhões de famílias em situação de pobreza e indigência, identificadas com base nos dados da Pnad de 2001. Em novembro de 2003 eram atendidas 1,2 milhões de famílias que participavam dos programas de transferência antes de serem unificados no Bolsa Família. Em 2004 tem-se cerca de 6,5 milhões de famílias atendidas, e em 2018 esse total chega a quase 14 milhões de famílias.

Portanto, considerando a expansão da cobertura e abrangência das ações ao longo dos primeiros quinze anos do século 21, tem-se evidências de uma matriz cognitiva e normativa que confere prioridade ao campo da proteção social no Brasil, com impactos diretos na redução da pobreza e desigualdade. O estudo da Secretaria do Tesouro Nacional, de 2016, buscou analisar os efeitos do gasto social em geral e das transferências, em particular. Considerou-se como gasto social “aqueles destinados a atender às pessoas em situação de vulnerabilidade, bem como os dispêndios que proporcionam oportunidades de promoção social”. Utilizou-se como proxy de gasto social os gastos em transferências sociais diretas¹, que mais que triplicaram entre 2002 e 2014 (de R\$ 112,2 bilhões para R\$ 343,3 bilhões). A proporção da pobreza em 2014 foi equivalente a um terço do valor encontrado em 2002. A redução do coeficiente de GINI da renda familiar *per capita* foi de 0,5942 em 2002 para 0,5227 em 2014. O gasto com transferências sociais diretas contribuiu para 47% da redução do coeficiente de GINI no período, bem como para 32% da redução da proporção da pobreza. Não apenas os gastos com transferências sociais diretas reduziram a incidência da pobreza, mas também o hiato e a severidade. Com isso tem-se as evidências de que as transferências sociais não só reduzem a incidência da pobreza, mas também reduzem a profundidade da pobreza, tornando os pobres menos pobres. Portanto, além da redução da incidência da pobreza, as medidas de hiato e severidade reduziram, respectivamente, de 0,0549 e 0,0292 em 2002 para 0,0185 e 0,0102 em 2014 (STN, 2016, pp. 55-62).

De modo geral, pode-se afirmar que o Brasil estava construindo um modelo peculiar de Estado de Bem-Estar Social. Porém, nos últimos anos, mais precisamente pós 2016, fortes retrocessos, com diminuição do orçamento público, extinção de órgãos, ministérios, espaços de participação da sociedade e programas estratégicos na área social, trouxeram para o debate a fragilidade da política social brasileira, sua incompleta e questionável consolidação. A construção de uma política de proteção social não contributiva no Brasil é recente e ainda em processo de consolidação. O avanço para institucionalização dos serviços e benefícios foi enorme ao longo dos últimos, como se pôde perceber pelos dados e informações aqui sistematizados.

Entretanto, assiste-se um ataque direto ao SUAS, marcando uma disputa de significados e narrativas em relação ao sentido da proteção social. A centralidade do SUAS como base de um sistema de proteção social encontra-se ameaçada pela reintrodução de concepções higienistas e por ações que buscam deliberadamente enfraquecer as instâncias de pactuação, estruturadas no âmbito da coordenação interfederativa. Os diversos dispositivos e serviços encontram-se fragilizados, exatamente em um momento no qual sua atuação seria absolutamente estratégica e fundamental para mitigar os efeitos da crise sanitária, econômica e social que enfrentamos no presente e no futuro próximo. O Bolsa Família encontra-se não apenas estagnado, mas sofreu uma redução no número de beneficiários ao longo dos últimos 4 anos, bem como uma redução na renda média dos benefícios.

¹ Este conceito engloba despesas com programas de transferência de renda condicionada, Benefício de Prestação Continuada, Seguro-desemprego, aposentadorias e pensões com valor menor ou igual a um salário mínimo, bem como outros programas de transferência de renda públicos.

A Confederação Nacional de Municípios CNM acompanhou o orçamento anual da União para a área de assistência social e concluiu que houve um corte de 19% entre os anos de 2016 e 2017, sendo que os municípios deixaram de receber mais de 471 milhões que deveriam ser investidos na política de assistência nesses anos. Os recursos destinados à Proteção Social Básica, que são utilizados na prestação de serviços nos Centros de Referência de Assistência Social (Cras) em 99% dos Municípios brasileiros, tiveram queda de 15%. O percentual corresponde à defasagem de R\$ 227 milhões.

No mesmo período, a Proteção Social Especial de Média Complexidade teve perda de 23%, ou seja, os Municípios deixaram de receber R\$ 112,8 milhões. Com isso, a falta de recursos impacta negativamente na execução dos serviços socioassistenciais ofertados nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas).

Outra defasagem significativa identificada pela CNM foi referente ao nível de Proteção Social Especial de Alta Complexidade, que oferece abrigos e lar de idosos. Nesse setor, o corte chegou a 24%, com redução de R\$ 69,2 milhões nos repasses. O levantamento da CNM ainda identificou defasagem nas transferências dos recursos que são utilizados para equipar os Cras e os Creas. A gestão, considerada um setor fundamental para a consolidação da Assistência Social, sofreu um corte de 35%, o que equivale a perda de R\$ 62,4 milhões nos repasses para o Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social (IGD-Suas), recurso utilizado pelos gestores para equipar os CRAS e CREAS. De acordo com o estudo da CNM é possível identificar que o governo federal reduziu em mais de R\$ 471 milhões os recursos para cofinanciar o Suas nos 5.570 Municípios brasileiros, em 2016 e 2017 (CNM, 2017).

Ao mesmo tempo em que houve essa redução na oferta dos serviços já existentes, foi criado o Programa Primeira Infância no Suas, também conhecido por Criança Feliz (Decreto n. 8.869 de 5/10/2016), com previsão orçamentária de R\$ 328 milhões para 2017. Diante do montante de R\$ 328 milhões previstos na Lei de Orçamento Anual (LOA) para 2017 e da defasagem de R\$ 471 milhões apontada pela CNM no corte feito pela União, a entidade deduz que pode ter ocorrido o remanejamento de recursos destinados ao custeio da implementação do novo programa federal (CNM, 2017). O Programa Criança Feliz, embora conste no site do MDSA como um importante programa criado no governo de Temer, não consta nas despesas desse ministério.

O desafio é articular essa estratégia de cuidado com a primeira infância no âmbito das diretrizes e institucionalidades do SUAS, de forma integrada aos serviços e equipamentos e aos processos de deliberação e controle público existentes na política de assistência, sob pena de perda de legitimidade da proposta. O corte de recursos nos serviços continuados da proteção básica e especial inviabiliza a manutenção dos serviços de qualidade no âmbito municipal. O cofinanciamento federal é determinante para a continuidade da provisão da proteção nos níveis municipais de gestão. Não se discute a importância substantiva de uma atenção integrada à primeira infância, mas sim a forma como esta estratégia tem sido implementada, “por fora” dos canais e instrumentos institucionalizados pelo SUAS. Os municípios precisam ser fortalecidos para a provisão dos serviços socioassistenciais e o governo federal tem um papel central para fortalecer essa institucionalização, que passa por financiamento e pela articulação dos níveis de gestão do SUAS e das políticas de proteção de forma geral.

O que se tem, considerando todo esse conjunto de alterações realizadas no campo da proteção social, é a evidência de um desmonte, planejado e brutal, jogando por terra anos de construção de uma institucionalidade voltada para viabilizar os direitos previstos na Constituição Federal de 1988.

Considerações finais

Os diferentes sistemas de bem estar espelham visões distintas sobre a realidade da pobreza, sobre o papel do Estado na produção do bem estar, as relações necessárias e adequadas com o mercado e com a sociedade civil (famílias). Distintos modelos de proteção espelham distintas visões sobre a pobreza e a desigualdade, bem como sobre a forma de enfrentá-las. As ideias importam. Nos encontramos novamente com o campo das ideias, dos sentimentos públicos e paradigmas, que podem condicionar o futuro da proteção social, principalmente nesse momento de crise profunda em diversas dimensões da vida social.

A pandemia e as medidas para seu enfrentamento modificaram ou abalaram um conjunto de percepções e orientações em termos de política e bem estar até então predominantes. É difícil saber de maneira mais objetiva quão intensas e disseminadas são estas mudanças, mas certamente os termos do debate se modificaram. Em primeiro em um plano bastante genérico, em sociedades crescentemente marcadas pela desigualdade, pela segregação e pelo enfraquecimento de uma noção comum de identidade e pertença, a epidemia trouxe dramaticamente de volta à consciência a realidade de que partilhamos um destino comum e que, para além de um certo ponto, ninguém se salva sozinho. De que o risco do outro aumenta o meu, de que proteger milhares de desconhecidos é parte inescapável do cuidado com meus familiares. Isto pode levar a um balanço menos predatório entre competição e cooperação nos valores básicos que fundam a organização das sociedades modernas.

Em um plano mais concreto, a recuperação do papel insubstituível de coordenação do Estado quando a ação coletiva é difícil e implica a distribuição de custos, legitimidade e às vezes coerção. Da mesma forma, só o Estado tem condições de, em período tão curto, reorientar as prioridades de todos e redirecionar a alocação de recursos, garantindo ou facilitando o acesso a serviços, medicamentos e equipamentos, tornando mais evidentes os limites morais do mercado, bem como sua cegueira em relação a questões como equidade e justiça. O papel econômico do Estado também volta a ser discutido, em um momento em que, pelo menos temporariamente, o Estado teve que assumir total ou parcialmente as folhas salariais das empresas, garantir e transferir renda para a população e seguramente será fundamental na indução e direcionamento da recuperação econômica após a pandemia. Este papel que o Estado foi chamado a cumprir serviu como golpe adicional na já questionada hegemonia da chamada “austeridade” no debate sobre política econômica, recolocando sob novo prisma o papel do gasto público e dos efeitos variáveis da dívida pública sobre a estabilidade e o crescimento econômico.

A urgência da pandemia fez quebrar, ainda que temporariamente, os obstáculos e resistências a políticas mais abrangentes e ambiciosas de proteção social, como várias modalidades de garantia de renda ou renda mínima. Ao superar estas barreiras e começar a operar, as políticas e programas de garantia de renda podem ganhar legitimidade e gerar custos políticos – e eleitorais – que impeçam sua extinção total. Da mesma forma, sob a pressão da pandemia, incorporaram-se novos públicos, novos temas e novas metodologias às políticas de proteção social, ampliando o repertório de ações e serviços, que podem ser aperfeiçoados e se consolidar como parte da institucionalidade social. Por fim, pode ter ficado mais clara, para além dos meios especializados e do debate acadêmico, a necessidade de maior complementariedade e integralidade no atendimento às populações vulneráveis. A situação de emergência demonstrou a necessidade simultânea de políticas de saúde pública, de renda, de segurança alimentar e de assistência social aos vulneráveis, para que sua eficácia fosse

minimamente satisfatória, o que também pode ficar para o futuro como lição para os gestores. A integralidade pode, enfim, ganhar mais adeptos.

O debate sobre as finanças públicas após a epidemia será central e tende a ser palco de importantes conflitos e embates entre distintos interesses, concepções teóricas e valores. Há vários caminhos possíveis para se lidar com esta realidade, a partir destas escolhas. São, de qualquer modo, alternativas não excludentes e diferentes combinações delas também são possíveis. Uma possibilidade é a redução da importância atribuída ao chamado equilíbrio fiscal na política econômica, passando-se a aceitar que é possível administrar níveis de endividamento mais alto sem um comprometimento da saúde da economia, ou seja, aceitar que dívidas mais altas podem ser “o novo normal”. Outra alternativa é um fortalecimento do discurso da austeridade, em que se argumenta que, como a situação de emergência obrigou a maiores gastos e ampliação da dívida pública, a normalização da economia exigiria um ajuste fiscal ainda mais profundo, com mais cortes, mais restrição às políticas sociais e mais privatização. A alternativa mais progressiva, porém, seria que o debate sobre ampliação dos gastos, aliado à necessidade de combater a recessão e o provável aumento da pobreza e da desigualdade desobstruísse o caminho para reorganizar o sistema tributário, tornando mais redistributivo. Esse sentimento público relativo ao tamanho da injustiça tributária pode ter espaço para se ampliar, sustentando as mudanças necessárias para tornar mais progressivo o sistema de tributação brasileiro. O caminho seria reduzir o peso dos impostos sobre a produção e o consumo e aumentar sobre capital e patrimônio; tributar lucros e dividendos; tornar o imposto de renda mais progressivo, criando alíquotas maiores para as rendas muito altas; tornar mais progressivo o imposto sobre heranças e aumentar as alíquotas para valores muito altos e criar o imposto sobre grandes fortunas. Esta combinação permitiria, a um só tempo, estimular a produção e o investimento, tornar o sistema mais simples e mais justo sem perder receita, aumentando a contribuição dos mais privilegiados e reduzindo a carga sobre os mais pobres e assalariados.

Assim, o choque drástico desta pandemia, além de suas graves consequências e do sofrimento que tem causado - ao evidenciar os riscos coletivos, a necessidade de proteção social, o papel central do Estado e das lideranças e colocar em segundo plano soluções de mercado e o primado do sistema financeiro e da política econômica por eles hegemônica – abre uma janela de oportunidades em que escolhas fundamentais terão que ser tomadas. As disputas de narrativas, de construções de sentido, de resignificações ganham maior densidade no contexto atual, no qual estamos coletivamente vivenciando o mundo em suspenso, em uma crise de tipo diferente de todas as crises já vivenciadas pela humanidade até então. A crise sanitária, que emerge associada à crise ambiental, desvela as formas predatórias e insustentáveis das bases produtivas e denuncia, sem nenhum pudor, os abismos de nossas desigualdades. Tais disputas podem nos levar a um aprofundamento da desigualdade e da desproteção social, acirrando a competição predatória entre cidadãos e grupos, e aumentando a insegurança que caracteriza as sociedades de risco.

Mas também pode abrir espaço para a construção de um caminho mais cooperativo, em que a consciência de nossa fragilidade e de nosso destino compartilhado façam com que a necessidade de proteção, o cuidado e o primado da vida orientem as escolhas sociais. Estas escolhas, porém, não se dão no espaço etéreo de nossos desejos e consciências, mas no terreno por vezes inóspito do debate público, da disputa social em que posições sociais, interesses materiais e simbólicos, visões de mundo se defrontam. É no espaço da política em sentido amplo, da construção de coalizões, da busca arriscada do equilíbrio correto entre transigência e conflito nas decisões coletivas que a mudança pode acontecer. Se o futuro está aberto, é preciso disputá-lo; é preciso construí-lo. E para construí-lo, os sentimentos públicos são fundamentais. As ideias permanecem, portanto, como os timoneiros da história, traçando,

juntamente com os valores, os rumos que as políticas de proteção social irão seguir no futuro próximo.

Referências bibliográficas

ARANHA, Adriana V. Estado em ação: ideias, atores e instituições no enfrentamento da fome e extrema pobreza no Brasil. Fundação Getúlio Vargas: Tese de doutorado. 2019

BRONZO, Carla. Programas de proteção social e superação da pobreza: concepções e estratégias de intervenção. Tese Doutorado. Universidade Federal de Minas Gerais, 2005

CAMPBELL, John L., Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy. *Theory and Society*, v.27, n.5, pp.377-409, jun.1998.

CAMPBELL, John L. Ideas, politics and public policy. *Annual Review of Sociology*, v. 28, p. 21-38, 2002

CECCHINI, S., & MARTÍNEZ, R. *Protección social inclusiva en América Latina: Una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago de Chile: CEPAL, 2011.

CNM. Boletim <https://www.cnm.org.br/index.php/comunicacao/noticias/governo-reduz-orcamento-da-assistencia-social-para-criar-programa-crianca-feliz>, 2017

DRAIBE, Sônia; RIESCO, M. Estados de Bem-Estar Social e estratégias de desenvolvimento na América Latina. Um novo desenvolvimentismo em gestação? *Sociologias*, Porto Alegre, ano 13, no 27, mai./ago. 2011, p. 220-254

ESPING-ANDERSEN, Gøsta. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1990.

ESPING-ANDERSEN. Toward a good society, once again? In: _____. *Why we need a new welfare state*. Oxford: Oxford University, 2002. p. 1-25.

FILGUEIRA, Fernando. Tipos de welfare y reformas social en America Latina: Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada In: MELO, Marcus André (org) *Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil*. Recife, Editora Massangana, pp. 73-110, 1999

FILGUEIRA, Fernando. Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina. CEPAL - Serie Políticas sociales No 135. 2007

FILGUEIRA, Fernando. *Hacia um modelo de proteccion social universal em America Latina*. CEPAL, 2014

CUNILL-GRAU, Nuria.; REPETTO, Fabian.; BRONZO, Carla. Coordinación intersectorial pro integralidad de las instituciones de protección social In: Cecchini, Simone; Filgueira, Fernando; Martínez, Rodrigo; Rossel, Cecilia (Editores). *Instrumentos de protección social Caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) Santiago, julio de 2015

HILLS, J. Does a focus on social exclusion change the policy response? In: Hills, J.; Le Grand, J.; Piachaud, D. (orgs) *Understanding Social Exclusion* Oxford University Press, 2002

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Welfare State e Desenvolvimento. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 1, p. 129-156, 2011

KERSTENETZKY, Celia Lessa ¿del estado de bienestar keynesiano al estado de bienestar schumpeteriano? una agenda social democrática para el siglo XXI. Texto preparado para la Conferencia de Clausura del Sexto Dialogo Nacional por un Mexico Social. Volver al fundamental, UNAM, Ciudad de Mexico, noviembre 2013. Abril 2014

- KERSTENETZKY, CELIA Lessa. Políticas Sociais: focalização ou universalização? Revista de Economia Política, vol. 26, nº 4 (104), pp. 564-574, outubro-dezembro/2006
- LASSWELL, Harold D. The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis. College Park, Maryland: University of Maryland Press, 1956.
- LADERCHI, Caterina R., SAITH, Ruhi; STEWART, Frances. *Does it matter that we don't agree on definition of poverty? A comparison of four approaches*. Working Paper 107. Queen Elizabeth House, University of Oxford, may 2003
- MARSHALL, T.H. Class, Citizenship, and Social Development. Garden City, New York: Doubleday & Company, 1964.
- MKANDAWIRE, Thandika. Welfare Regimes and Economic Development: Bridging the Conceptual Gap in: V. FitzGerald et al. (eds.), *Overcoming the Persistence of Inequality and Poverty*. UK: Palgrave Macmillan, 2011, p.149-171.
- MULLER, Pierre & SUREL, Yves. *A Análise das Políticas Públicas*. Tradução de Agemir Bavaresco e Alceu Ferraro. Pelotas: Educar, 2002.
- NEUBOURG, Chris; CASTONGUAY, Julie; ROELEN, Keetie. *Redes de segurança social e assistência social focalizada: lições da experiência europeia*. Maastricht Graduate School of Governance. Universidade de Maastricht, 2005
- RACZYNSKI, Dagmar. La crisis de los viejos modelos de protección social enamorica Latina: nuevas alternativas para enfrentar la pobreza. TOKMAN, V.y O'DONELL, G. (orgs) *Pobreza y desigualdad en America Latina: temas y nuevos desafios*. Buenos Aires: Ed. Paidós, 1999
- SANTOS, Boaventura de Sousa (com colaboração de HESPANHA, Pedro). O Estado, a Sociedade e as Políticas Sociais. O caso das políticas de saúde. Coimbra: Universidade, CES. Revista Crítica de Ciências Sociais, n.23, pp.13-74, 1987.
- PERISSIONOTTO, Renato e STUMM, Michelli G. A virada ideacional: quando e como ideias importam. Revista de Sociologia e Política, v.25.n.64, p.121-148, dez.2017.
- WORLD BANK (Abt. Associates Inc) *Survey of Social Assistance in OECD Countries*. Volume I: Cross-County Paper, March 2003. Mimeo