

**FACULDADES INTEGRADAS  
“ANTÔNIO EUFRÁSIO DE TOLEDO”**

FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL DE PRESIDENTE PRUDENTE

**MÍNIMOS SOCIAIS: UMA QUESTÃO CONTEMPORÂNEA EM  
DEBATE**

Suzana Yuriko Ywata  
Marta Regina Morceli  
Gisele Neto Souza Santos

Presidente Prudente/SP

2004

**FACULDADES INTEGRADAS  
“ANTÔNIO EUFRÁSIO DE TOLEDO”**

FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL DE PRESIDENTE PRUDENTE

**MÍNIMOS SOCIAIS: UMA QUESTÃO CONTEMPORÂNEA EM  
DEBATE**

Suzana Yuriko Ywata

Marta Regina Morceli

Gisele Neto Souza Santos

Monografia apresentada como requisito parcial de Conclusão de Curso para obtenção do Grau de Bacharel em Serviço Social, sob orientação da Professora Valderês Maria Romera Bonadio.

Presidente Prudente/SP

2004

## **MÍNIMOS SOCIAIS: UMA QUESTÃO CONTEMPORÂNEA EM DEBATE**

Trabalho de Conclusão de Curso aprovado  
como requisito parcial para obtenção do Grau  
de Bacharel em Serviço Social.

Valderês Maria Romera Bonadio  
Vera Lúcia Canhoto Gonçalves  
Juliene Aglio de Oliveira

Presidente Prudente, 29 de novembro de 2004.

O combate às iniquidades sociais, mais do que um ato de eficácia administrativa, constitui uma *responsabilidade moral* que nenhum governo sério deve abdicar.

Potyara A. P. Pereira

## **AGRADECIMENTOS**

### **À Deus**

Que nos deu o dom da vida e sabedoria para que pudéssemos com clareza, optar por caminhos seguros, superando obstáculos, nos iluminando sempre. AGRADECEMOS POR SUA PRESENÇA E SUA BENÇÃO EM NOSSAS VIDAS.

### **À Família**

Por nos apoiar em todos os momentos das nossas vidas, acreditando em nosso potencial, oferecendo palavras de carinho e conforto nos momentos mais difíceis, se esforçando para realizar os nossos sonhos, privando-se dos seus. Essa conquista também lhes pertence. A NOSSA ETERNA GRATIDÃO! AMAMOS TODOS VOCÊS!

### **Aos Amigos**

Que compreenderam a nossa ausência e que nos momentos difíceis e de tensão nos trouxeram alegria com a sua presença e palavras amigas. Mesmo não tendo conhecimento de sua importância, foram fundamentais nessa etapa de nossas vidas. SOMOS GRATAS POR TUDO, E ESPERAMOS RETRIBUIR – LHES SEMPRE!

### **À Orientadora**

Que esteve sempre à disposição, nos orientando na realização deste trabalho de uma forma amigável e cordial, incentivando-nos à buscar mais conhecimento em prol de nossa formação profissional. A REALIZAÇÃO DESTE TRABALHO TAMBÉM É MÉRITO SEU.

### **Aos Professores**

Que compartilharam o seu conhecimento, experiência e gestos amigáveis, possibilitando o nosso crescimento pessoal e profissional, durante a trajetória acadêmica.

À TODOS, O NOSSO MUITO OBRIGADO.

## RESUMO

Este trabalho apresenta uma contribuição para a discussão dos mínimos sociais, tendo como base a obra de Potyara A. P. Pereira, “Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais”.

Objetivou questionar se, na atual conjuntura, os mínimos sociais, conforme prescrito na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), como direito social são garantidos quando colocados em prática.

A metodologia utilizada para o melhor conhecimento do tema e alcance do objetivo proposto foi a pesquisa bibliográfica. Através do levantamento bibliográfico, já publicado, foi possível cristalizar a discussão proposta.

Refletiu-se sobre a evolução da proteção social enquanto direito social e observou-se que esta evolução apresenta caminhos mais tortuosos que lineares, onde avanços e retrocessos se alternam, marcados por lutas reivindicatórias de direitos, estando o Estado atendendo, concomitantemente, as reivindicações feitas e aos interesses da classe dominante. A pesquisa mostra, ainda, a importância da organização da classe trabalhadora para a conquista da proteção social, enquanto direito social.

A discussão sobre os mínimos sociais toma corpo com a promulgação da LOAS a qual traz em seu primeiro artigo a provisão dos mínimos sociais, como direito social. Mas, observou-se que, diante do contexto do neoliberalismo atual, a provisão dos mínimos sociais torna-se restrita, seletiva e residual, conforme a sua própria nomenclatura.

Concluiu-se que, a concepção de necessidades humanas é fundamental para o estabelecimento dos mínimos sociais.

Analisou-se que, cabe ao profissional que atua com a provisão da proteção social, entre eles, o Assistente Social, ter claro o conceito de necessidades humanas, levando essa discussão para a classe trabalhadora que, consciente de seus direitos, lute por eles, superando o conceito mínimo de *mínimos sociais*.

**PALAVRAS-CHAVE:** mínimos sociais, necessidades humanas, proteção social, direito social, neoliberalismo, classe trabalhadora.

## ABSTRACT

This work presents a contribution for the discussion of the minimum social, having as a base, the work done by Potyara A. P. Pereira, “Human Needs: subsidies to the critic of the minimum social”.

It aimed questioning if, in the current conjuncture, the minimum social, as prescribed in the Organic Law of the Social Attendance (LOAS), as social right are guaranteed when placed in practice.

The methodology used for the best knowledge of the theme and reach of the proposed objective was the bibliographical research. Through the bibliographical rising, already published, it was possible to crystallize the proposed discussion.

It was reflected about the social evolution as social protection while social right and it was observed that this evolution presents ways more tortuous than lineal, where progresses and setbacks alter themselves, marked by claiming fights of rights, being the State assisting, both, the revindications made and the interests of the dominant class. The research shows, still, the importance of the working class’ organization for the conquest of the social protection, while social right.

The discussion on the minimum social takes body with the promulgation of LOAS which brings in its first article the provision of the minimum social, as social right. But, it was observed that, in the context of the current neoliberalism, the minimum social’s provision becomes restricted, selective and residual, according to its own nomenclature.

It was ended that, the conception of human needs is fundamental to the establishment of the minimum social.

It was analysed that, it’s up to the professional that acts with the provision of the social protection, among them, the social worker, to have clear the concept of human needs, taking this discussion for the working class that, conscious of their rights, struggle for them, overcoming the minimum concept of minimum social.

Word-keys: minimum social, human needs, social protection, social right, neoliberalism, working class.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>08</b>
<b>1.PROTEÇÃO SOCIAL, ESTADO E QUESTÃO SOCIAL .....</b>	<b>11</b>
1.1 PROTEÇÃO SOCIAL.....	11
<b>1.1.1 Proteção Social e Direitos Sociais .....</b>	<b>12</b>
<b>1.1.2 Estado e Respostas à Questão Social e a Proteção Social.....</b>	<b>17</b>
1.1.2.1. Estado Liberal.....	19
1.1.2.2. Estado Social.....	22
1.1.2.3. Estado Neoliberal.....	24
<b>2. MÍNIMOS SOCIAIS E NECESSIDADES HUMANAS .....</b>	<b>31</b>
2.1. MÍNIMOS SOCIAIS .....	31
2.2. NECESSIDADES HUMANAS.....	34
<b>3. ASSISTÊNCIA SOCIAL E MÍNIMOS SOCIAIS NO BRASIL.....</b>	<b>39</b>
3.1 PROVISÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL E A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL .....	39
3.2 LOAS E OS MÍNIMOS SOCIAIS .....	44
<b>4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>47</b>
<b>REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA .....</b>	<b>49</b>



## INTRODUÇÃO

O tema de pesquisa aqui abordado tem despertado o interesse de diversos estudiosos e profissionais que atuam na área social, reunindo posições críticas e favoráveis, importantes para a construção de um saber ainda em debate - mínimos sociais.

O interesse por este tema surgiu por entendermos que há a necessidade de um aprofundamento da reflexão sobre mínimos sociais, pois trata-se de uma discussão imprescindível para os profissionais que atuam junto às políticas públicas e também para todos os segmentos da sociedade, “preocupados “ com a ampliação da cidadania.

O problema que motivou esta pesquisa teve origem com o estudo da LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social – Lei nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993, que regulamenta a profissão, a qual possui em seu contexto a provisão de mínimos sociais, garantidos como direito social, mas que não se efetiva como tal, segundo nosso entendimento, provocando assim as indagações a respeito da categoria - mínimos sociais - que vão compor o problema desse estudo.

Seria mínimos sociais uma questão como a própria nomenclatura diz - mínima - baseados no mínimo de sobrevivência. Ou mínimos sociais que abrangem a vida de um cidadão como um todo, estando instituídos os direitos de maneira veemente em todos os sentidos e segmentos sociais, atendendo as reais necessidades humanas.

Essa discussão é fundamental, principalmente para a política de Assistência Social, que deve prover os mínimos sociais, garantindo o atendimento das necessidades básicas, e a partir daí, as diretrizes para a formulação de programas, projetos e serviços, ou seja, para a efetivação de suas políticas.

Tomamos como referência, para a discussão dos mínimos sociais, a obra de Pereira (2002), “Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais” e à partir dela formulamos o objetivo que direcionou nosso estudo, no qual questionamos se na atual conjuntura, os mínimos sociais, conforme prescrito na LOAS como direito social, quando colocados em prática, são garantidos como tal.

Face a este objetivo, constatou-se que a pesquisa bibliográfica seria o melhor caminho para o conhecimento desta realidade, proporcionando assim, possíveis respostas à esta questão. Esse tipo de pesquisa trata-se do levantamento de toda a bibliografia já

publicada, sendo assim, o grupo se apoiou em artigos, revistas, sites, e livros, para embasamento do trabalho, buscando resolver o suposto problema.

A importância deste trabalho está na contribuição com a discussão de mínimos sociais, considerando o conceito de necessidades humanas como ponto fundamental para atendimento das necessidades sociais, discussão esta, ainda incipiente ante a sua importância para as política públicas, especialmente a Assistência Social.

Apesar da relevância do tema exposto, são poucos os autores que abordam esta discussão e por se tratar de um assunto recente, encontramos dificuldades, devido a existência de pouco material sobre “os mínimos sociais e necessidades humanas”, sendo assim, ao mesmo tempo que surge esta dificuldade, a pesquisa vem enfatizar a importância da discussão e sistematização da mesma.

O presente trabalho está estruturado em três capítulos, cuja organização das idéias direciona a pesquisa para o alcance do objetivo proposto.

O primeiro capítulo aborda aspectos históricos da proteção social, considerando seu processo de evolução, a partir da esmola até a política do modelo neoliberal, objetivando discuti-la enquanto direito social, adquirido a partir da organização da classe trabalhadora, de acordo com os diferentes contextos sociais. Segue para a forma em que os Estados, Liberal, Social e Neoliberal, respondem à questão social através da Proteção Social. A trajetória da proteção vem demonstrar que, o Estado se responsabilizou pela garantia dos mínimos sociais à todos os cidadãos. Pois apesar de em outros momentos o Estado estar presente, garantindo, mesmo que minimamente, a proteção social, é no Estado de Bem-Estar Social ou *Welfare State*, que a figura do Estado apresenta-se em seu ápice quanto a garantia da proteção social. Já no contexto neoliberal, o direito a todos os cidadãos a um mínimo de subsistência é reduzido à benefícios de programas seletivos e focalizados, em nome do “bem-estar do mercado”.

O segundo capítulo apreende uma breve discussão sobre mínimos sociais e necessidades humanas, com finalidade de conceituar o tema em discussão.

No terceiro capítulo, consta a discussão da Provisão da Proteção Social pela Assistência Social no Brasil, a partir de 1930, década em que é instituído o Serviço Social no Brasil, até ao moldes atuais, com a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS. Para finalizar este capítulo discutimos a LOAS e os mínimos sociais, tendo como pressuposto a noção de necessidades humanas.

As considerações finais do trabalho apontam que, embora prescrito na LOAS como direito social, os mínimos sociais, diante do atual contexto, não são garantidos como tal, sendo entendido como um mínimo de sobrevivência, tornando-se necessário a adoção do conceito de necessidades humanas, cabendo, portanto, ao Assistente Social estar sempre relacionando, necessidades humanas com o projeto ético-político, na busca pela cidadania.

# 1. PROTEÇÃO SOCIAL, ESTADO E QUESTÃO SOCIAL

## 1.1. PROTEÇÃO SOCIAL

A proteção social emerge, enquanto direito social, através do embate entre capital e trabalho, a partir da organização da classe trabalhadora, atingida pelos problemas sociais advindos da desigualdade social construída ao longo do processo da industrialização e da conseqüente acumulação capitalista. Assim, a classe trabalhadora “leva” esses problemas vividos por eles para a arena política de discussão, para que possa ser atendida através da ação do Estado, mediante políticas sociais. Marques (1997. p. 13) parte da “(...) idéia de que a presença política dos trabalhadores organizados foi determinante para o surgimento e ampliação da proteção social.”

Proteção social constitui-se, então, em medidas que atendam aos indivíduos diante dos problemas sociais e riscos sociais. É importante ter claro que, segundo Euzéby (2004, p. 17), a proteção social é geradora de vantagens que não são puramente individuais, mas que contribuem para o bem-estar de todos.

O que entende-se por proteção social na concepção de Di Giovanni (et al. 1998, p. 10 apud YASBEK, 2004, p. 13) são as formas:

Às vezes mais, às vezes menos institucionalizadas que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros. Tais sistemas decorrem de certas vicissitudes da vida natural ou social, tais como velhice, a doença, o infortúnio, as privações. Incluo também tanto as formas mais seletivas de distribuição e redistribuição de bens materiais (como comida e o dinheiro), quanto os bens culturais (como os saberes), que permitirão a sobrevivência e a integração, sob várias formas na vida social. Incluo, ainda os princípios reguladores e as normas que, com o intuito de proteção da vida das coletividades.

Pereira (2002. p. 16) utiliza do seguinte conceito de proteção social:

Proteção social é um conceito amplo que, desde meados do século XX, engloba a *seguridade social* (ou *segurança social*), o *asseguramento* ou *garantias* à seguridade e *políticas sociais*. A primeira constitui um sistema programático de segurança contra riscos, circunstâncias, perdas e danos sociais cujas ocorrências afetam negativamente as condições de vida dos cidadãos. O asseguramento identifica-se com as regulamentações legais que garantem ao cidadão a seguridade social como direito. E as políticas sociais constituem uma espécie de

política pública que visa concretizar o direito à seguridade social, por meio de um conjunto de medidas, instituições, profissões, benefícios, serviços e recursos programáticos e financeiros. Neste sentido, a proteção social não é sinônimo de tutela nem deverá estar sujeita à arbitrariedades, assim como a política social – parte integrante do amplo conceito de proteção – poderá também ser denominada de política de proteção social.

A construção das proteções sociais ocorrem historicamente são determinadas por fatores sociais, culturais, políticos, econômicos, sendo em determinados contextos alargadas, enquanto direito social, em outros, retrocedidos, na forma de benefícios focalistas seletivos.

### **1.1.1. Proteção Social e Direitos Sociais**

Realizaremos aqui um traçado histórico das proteções sociais, buscando enfocar o seu processo de evolução a partir da forma mais simples e “primitiva” de proteção social. A proteção social, para atingir o estágio de direito social contemporâneo prescrito em lei, atravessou um longo caminho repleto de transformações sociais, seguindo a ordem do contexto econômico, cultural e ideológico de cada época. Sabendo que, mesmo presente nos textos de Leis, nem sempre é cumprido na prática. Segundo Bobbio:

a afirmação dos direitos do homem não é mais expressão de uma nobre exigência, mas o ponto de partida para a instituição de um autêntico sistema de direitos no sentido restrito da palavra, Isto é enquanto direitos positivos ou efetivos” (BOBBIO, 1992. p. 29).

Para Bobbio, deve haver uma passagem da teoria à prática, ou seja, do direito pensado ao direito realizado. E, é nessa passagem que a afirmação dos direitos ganha em concreticidade, mas perde em universalidade, pois os direitos são protegidos, mas valem apenas no âmbito do Estado que os reconhece.

Antes da criação de uma lei que garantisse legalmente proteção social aos indivíduos, existia na sociedade, desde a Idade Média, um modelo de proteção baseado na espontaneidade, na caridade: a esmola, conhecida até hoje. Neste modelo, os fragilizados - que eram neste período, os mendigos, os idosos, as crianças, os doentes, ou seja, todos

aqueles que não podiam por si só suprir suas necessidades, por serem incapacitados para o trabalho, ficavam à mercê da ajuda voluntária dos filantropos. Essa forma de organização pode ser considerada como reflexo dos preceitos religiosos, e dessa forma a sociedade era moralmente conduzida.

Conforme as primeiras discussões sobre a Revolução Industrial, foi emergindo entre os grupos interessados em uma nova política econômica hegemônica, a Assistência aos fracos. Neste período, conforme a abordagem sobre a Revolução Industrial<sup>1</sup>, os fracos eram considerados como sendo os indigentes, os mendigos, os chamados “vagabundos”, passaram a significar um empecilho para o seu desenvolvimento e um desvio moral de conduta. Pois, garantir auxílio às pessoas que não trabalhavam, representava um desestímulo ao trabalho e considerando que o trabalho dentro da lógica do capitalismo é um meio necessário para sua reprodução, as intenções se tornam claras.

Faremos aqui uma ressalva para discutirmos sobre a diferença entre os ditos “fragilizados” do feudalismo e a classe trabalhadora ou operária do capitalismo, como vimos, ambos são alvos da caridade, da filantropia ou da assistência aos “fracos”, porém, conforme a política econômica hegemônica, os assistidos<sup>2</sup> apresentam características diferentes. No feudalismo, ou na proteção social do período caracterizado pela esmola, os fragilizados eram os idosos, os doentes, as crianças, ou seja, aqueles que não podiam suprir suas necessidades, por estarem inaptos para o trabalho. Já no capitalismo, dentro da lógica liberal, os “fracos, fragilizados” são em sua maioria os desempregados, as mulheres, aqueles que não foram absorvidos pelo mercado de trabalho, os mesmos que apesar de possuírem a força de trabalho para a venda, não são absorvidos pelo capital.

Tendo como cenário o contexto histórico acima citado, a *Lei dos Pobres*, de 1601, tinha como referência o trabalho, conforme essa legislação todos eram forçados a trabalhar, independente do salário, não podendo escolher o local e a ocupação. Entretanto, os indivíduos, para sustentar-se, deveriam trabalhar, cabendo às paróquias satisfazer as necessidades básicas dos necessitados. Assim, a mendicância e a vagabundagem eram punidas, castigadas. De acordo com Bobbio (BOBBIO et al. 1986, p. 405 apud SCHONS,

---

<sup>1</sup> As discussões sobre a Revolução Industrial, assim como todo evento histórico, não ocorre imediatamente, sendo um processo, um movimento, portanto não há uma mudança imediata do feudalismo (Idade Média) para o capitalismo (marcado pela Revolução Industrial).

<sup>2</sup> Daremos essa nomenclatura ao referirmos aos fragilizados do feudalismo e à classe trabalhadora ou operária do capitalismo.

1999, p. 66), era “uma tentativa de eliminação dos pobres do que da eliminação da pobreza”.

Podemos verificar que essa Lei trouxe uma evolução à proteção social se comparado a esmola, porém visando a sua inserção ao trabalho, dentro dos interesses do nascente modelo econômico em discussão.

No século XVIII, com a Revolução Francesa, ocorre a passagem, no plano político do modo feudal para o capitalismo, derrubando o Antigo Regime e consolidando a sociedade burguesa, sob o lema da *igualdade, liberdade e fraternidade*, opondo-se ao Regime Autoritário feudal e atendendo as ordens burguesas capitalistas. Sendo assim, a Revolução Francesa provocou mudanças no contexto político e também, no contexto econômico-social, marcado pela Revolução Industrial.

A Revolução Industrial consolida mudanças no plano econômico, do modo feudal para o modo de produção capitalista. A produção capitalista possibilitou a separação entre o trabalhador e os meios de produção, portanto, a sociedade via-se configurada da seguinte forma: os detentores do capital, os burgueses, e os possuidores da força de trabalho, o proletariado, pois a relação entre capital-trabalho baseava-se agora, na privatização dos meios de produção, ocorrendo, conseqüentemente a configuração acima citada. Com as grandes invenções maquinárias, como a máquina a vapor, o tear mecânico, e com a concentração dos trabalhadores num espaço de produção, indústrias e fábricas, o homem via-se substituído pela máquina, devendo os indivíduos vender a sua força de trabalho aos donos do capital.

Posto isso, é evidente que o nível de produção aumentou significativamente, tornando preciso uma maior demanda de mão-de-obra, para atender a produção industrial, contudo, a concentração de produção gera concomitantemente, uma concentração de trabalhadores operários nas proximidades da área fabril.

É certo que, estando os operários “aglutinados” em áreas próximas, em cortiços estes sofrem os mesmos problemas. Nesta fase da história os trabalhadores vivem sob formas desumanas de vida e de trabalho – isso não quer dizer que antes não viviam dessa forma – esta situação desencadeou lutas sociais, vários motins populares e, para que esses problemas não ameaçassem a ordem econômica-social vigente - inspirados nas idéias da Revolução Francesa - em 1795, foi criada a *Speenhamland Law* ou Sistema de Abonos,

garantindo um mínimo de subsistência, baseado em um mínimo de renda, a todos os homens independente de trabalho. De acordo com Rosanvallon, sobre a *Speenhamland*:

Realizado num contexto de crise econômica e de forte recrudescência do pauperismo, reconheceu o direito de todos os homens a um mínimo de subsistência: se só pudesse ganhar uma parte pelo seu trabalho, cabia a sociedade fornecer-lhe o complemento. Este primeiro esboço de rendimento mínimo garantido fixava uma escala de auxílios proporcional ao preço do trigo e ao número de filhos. (ROSANVALLON et al 1984, p. 112 apud SCHONS, 1999, p. 69 )

Porém, a criação dessa lei revela no fundo, uma necessidade do capital, pois esta necessitava de ampla e total disponibilidade da mão-de-obra, para que o mercado funcionasse conforme o conteúdo da classe, agora dominante burguesa. Por isso, os trabalhadores não poderiam alojar-se nas paróquias – como era feito na Lei dos Pobres – o que foi feito portanto, foi ampliar a participação da sociedade na manutenção do exército de mão-de-obra, atendendo aos interesses capitalistas.

Esta lei vigorou por 39 anos, por ter em seu contexto histórico a industrialização, foi extinta por não atender as necessidades da economia de mercado, pois conforme se desenvolvia a burguesia, por ser detentora dos meios de produção, unia-se na busca da consolidação da ordem capitalista. Assim, aos olhares burgueses, o proletariado não passava de mero objeto, sem qualquer sentido humano, que interessava tão-somente para expansão capitalista, através da mais-valia; resultando em uma desvalorização do ser humano. Para os líderes revolucionários, a *Speenhamland Law* representava um retrocesso na lógica liberal.

O modo de produção capitalista introduz uma nova organização política societária, na qual a exclusão, as desigualdades sociais e as injustiças sociais se assolam. Nesse contexto, os fragilizados vão lutar por melhores condições de vida, essas lutas não foram passivas, pois havia um confronto entre a classe dos trabalhadores e a elite dominante, na busca da conquista de seus direitos. Esses direitos foram conquistados, a medida em que a classe dominante percebia a ameaça ao regime vigente, sendo pressionados a conceder direitos. É no nosso século, mais precisamente no pós-guerra, que as nações capitalistas assumem a Seguridade Social, enquanto proteção social, como dever do Estado, o que torna mais preciso o caminho à justiça social.

A origem e o desenvolvimento do sistema de proteção social enquanto direito social, como já foi citado, se dá em decorrência das reivindicações da classe trabalhadora



que, quando se reconhece como classe, luta pelo atendimento de suas necessidades, no embate entre capital e trabalho e consegue com que seus direitos sejam atendidos. Por isso, o sistema de proteção social, tal como o conhecemos hoje, é resultado do embate entre os trabalhadores e o padrão de acumulação desse sistema.

Perante a conjuntura atual, a proteção social que foi garantida enquanto direito social, hoje passa por um desmonte, não sendo capaz de atender as necessidades dos indivíduos, enquanto cidadãos portadores de direitos. O impulso das teses neoliberais tornadas hegemônicas na sociedade, segundo Euzéby (2004, p. 23), vem atender aos interesses do mercado, apoiando as exigências da competitividade e acumulação de capital, que preconiza e diminui a ação do Estado e de outras administrações públicas, particularmente, no que tange o recuo da proteção social. Isso traduz o enfraquecimento da legitimidade da proteção social e aumento da necessidade da proteção.

Podemos perceber que, o que confere à proteção social, neste momento histórico, são críticas e instrumentos ímpares para o não desenvolvimento de sua prática, enquanto propulsora do direito social.

Assim, a proteção social sofre em primeiro lugar a pressão maldosa das contribuições obrigatórias. Elas são, aliás, muitas vezes apresentadas e analisadas unicamente sob o ângulo das contribuições que operam sobre as famílias e as empresas. A partir do momento em que as despesas que essas contribuições permitem financiar são ocultadas e negligenciadas, elas aparecem sempre como bastante pesadas e são muitas vezes apresentadas como custos, pesos e deficiência econômica. No plano da proteção social, isto se traduz por afirmações de que ela é um peso na economia com encargos dificilmente suportáveis e que é preciso frear seu desenvolvimento prestigiando a privatização. (EUZÉBY, 2004, p. 24)

E ainda acrescenta:

(...) A louca corrida às partes do mercado e a concorrência desenfreada para reter e atrair empresas fazem surgir cada vez mais à regressão social como instrumento de política econômica a serviço da competitividade e mostrar a proteção social como uma carga que é preciso aliviar ou pelo menos deixar que aumente. (EUZÉBY, 2004, p. 24)

Em contrapartida, quanto ao social, é visível o aumento das desigualdades sociais e agravamento da destituição dos direitos sociais, que este sistema econômico globalizado

ocasiona, e que faz crescer a necessidade de uma proteção social, que possa intervir nesta relação e restituir os direitos aos que deles foram desprovidos.

Em face desta situação, a proteção social, torna-se cada vez mais necessária para oferecer auxílio, aos feridos da guerra econômica e da concorrência internacional: desempregados vítimas de encerramentos, deslocamentos e reestruturação de empresas; pessoas que ocupam empregos instáveis e que correm o risco de atravessar períodos de desemprego; trabalhadores pouco qualificados ou cujas qualificações tornaram-se inúteis; agricultores cujas atividades deixaram de ser rentáveis etc. (...) Nos países onde o grau de abertura para o comércio exterior é elevado, as intervenções dos poderes públicos, e em particular as despesas de proteção são mais necessárias para proteger a população contra os riscos sociais que decorrem desta abertura (...) (EUZÉBY, 2004, p. 26)

Diante disso, a promoção social poderia contribuir grandemente para o progresso da justiça social, “já que todo o ser humano, seja qual for sua raça, sua crença ou seu sexo, tem o direito de buscar seu progresso material ou seu desenvolvimento espiritual dentro da liberdade e da dignidade, com segurança econômica e com chances iguais”. (DECLARAÇÃO DE FILADÉLFIA, 1944)

Nesta perspectiva, Euzéby (2004, p. 28) argumenta que, a proteção social aparece como um pilar da justiça social, porque ela faz parte dos direitos econômicos, sociais e culturais, que supõe um nível de vida decente aos cidadãos. Quando se encontra amplamente inscrita nos quadros da consciência universal, a proteção social deve ser considerada não como um simples privilégio, que os Estados podem escolher conceder aos seus cidadãos, mas como expressão total de valores vinculados à dignidade humana.

### **1.1.2. Estado e respostas à Questão Social e a Proteção Social**

Para discutirmos sobre as formas de Estado e suas respostas à questão social, torna-se necessário e imprescindível realizarmos uma introdução sobre o Estado, seguido de suas características históricas, a partir da Idade Média<sup>3</sup>. Para tanto, utilizaremos Potyara<sup>4</sup> como base da discussão sobre o Estado.

---

<sup>3</sup> Período histórico que foi realizado o debate sobre a proteção social no item anterior.

<sup>4</sup> PEREIRA, Potyara A. P. Estado, regulação social e controle democrático. In: PEREIRA, P. A.P. (Org). **Política Social e Democracia**. 2 ed. São Paulo: Cortez.; Rio de Janeiro: UERJ, 2002, cap.1.p. 25-42.

Uma das questões básicas para compreender inicialmente, o Estado, é considerá-lo como um órgão complexo, não é um fenômeno a-histórico, neutro e nem unívoco, é um fenômeno que está “inter e intra-ligado” com o contexto histórico-político e sócio-cultural. Resta-nos, e por isso não menos essencial, citar que existem diferentes e competitivas concepções teóricas sobre o Estado, bem como sobre sua função social.

É no espaço do Estado que ocorrem conflitos entre grupos, frações, classes que combatem em defesa de interesses particulares, por isso o Estado é considerado como uma arena de conflitos de forças sociais. Ainda, como infraestrutura do Estado estão os processos dos modos de produção, escravista, feudal, capitalista, socialista, os quais foram e são determinados pelas relações sociais e suas diferentes nuances.

Considerando o Estado não como um fenômeno genérico e estático, mas dinâmico e complexo situando-o na história, deve-se ter claro, que não obstante, todos os tipos de Estado estão firmados na idéia de poder, porém com diferenças marcantes entre eles.

Abordaremos agora, características históricas básicas sobre o Estado na sociedade medieval até o Estado neoliberal e a sua relação com a provisão de proteção social.

O conceito de cidade-capital e obrigações do Estado como zelar pela justiça, pela paz, pela segurança no comércio, pelos meios de comunicação, nasceram da idéia herdada de Roma, de comunidade ampliada, que atingia toda a humanidade, e uma administração centralizada; como base da civilização e garantia da unidade estatal, surge a concepção de serviço público como regulação das relações humanas e das atividades econômicas.

Segundo Pereira (2002, p. 28), na Idade Média para que o rei exercesse o seu poder deveria ser aceito pelos súditos, a partir daí considerava-se legítimo o seu poder. Nasce a idéia da doutrina do pacto entre o soberano e seus súditos, o qual se estabelecia as condições do exercício do poder e das obrigações mútuas. Porém, a obediência do soberano ocorreria apenas, se o mesmo não infringisse a lei divina.

Surgem, assim, na Idade Média, duas categorias de direito; o direito divino, “natural” e superior ao direito humano, e o direito dos homens, “positivo”, e portanto, construído pelos membros da sociedade, em sua própria defesa contra o poder do Estado. (PEREIRA, 2002, p. 28-9)

Na era moderna, a concepção das práticas político-jurídicas medievais foram de fundamental importância para o desenvolvimento da concepção de Estado e suas práticas, ganhou-se consistência a noção do Estado de Direito. Montesquieu, por exemplo,

desenvolveu uma teoria sobre o Estado, baseado na divisão dos poderes, em: executivo, legislativo e judiciário, limitando dessa forma, o poder dos governantes.

No respeitante a divisão de poderes e ao velho liberalismo, cabe ressaltar (...) a compreensiva análise feita por Leibholz: “O espírito do sistema da separação de poderes em introduzir uma série complicada de contrapesos mecânicos, cujo fim é garantir, por um equilíbrio político, a liberdade individual. Não foi outra senão esta a razão por que se manifestou tão ativo liberalismo no seio da monarquia constitucional. A circunstância de certo número de instituições representativas participarem, mediante mútuo controle, na formação da vontade estatal criava, na prática, garantia eficaz contra ingerências arbitrárias no campo da liberdade individual” (BONAVIDES, 1996, p. 45)

Assim, cada vez mais tem-se a idéia do controle público, baseado em normas e estratégias políticas nos limites constitucionais, dessa forma, reforça-se também o interesse de áreas do conhecimento, como Ciências Sociais, pelo tema: Estado.

#### 1.1.2.1. Estado Liberal

Gradativamente, como uma forma de oposição às monarquias absolutas, surge o liberalismo, utilizando o lema: *laissez faire, laissez passer* (deixe fazer, deixe passar), ou seja, de acordo com Stewart (1995, p. 20) não deve-se impedir os outros de produzir, não deve-se impedir a circulação de mercadorias, resumindo, não deve haver concessão de privilégios. Caracterizando a vitória da proposta da economia liberal, onde os direitos individuais se fundamentam na propriedade privada dos meios de produção.

O Estado passa a ser um “fantasma” à sociedade, constituindo-se como maior inimigo da liberdade, para tanto, suas ações devem ser limitadas tanto a respeito aos seus poderes quanto as suas funções. Tem-se a afirmação de autonomia individual e institucional, contra a intervenção estatal, em defesa da liberdade do sujeito privado. O Estado passa a ser considerado como um foro separado da sociedade, assegurando a identidade e autonomia desta. Tinha-se a idéia de que o Estado não seria afetado pelos fatores sociais e econômicos, portanto, não deveria se preocupar em prestar serviços públicos à sociedade e nem em mantê-la em equilíbrio. Porém, essa forma de regulação social logo tornaria-se insuficiente diante da dinâmica social, político-econômica que se

processava na sociedade. O Estado liberal caracterizava-se, então, pela separação entre o Estado e economia, ou seja, um Estado mínimo nessa questão.

Com a industrialização, as pequenas unidades produtivas agrícolas, artesanais, familiares deram lugar ao livre mercado, gerando um processo de crescimento, de acumulação e concentração de capital muito grande, acentuando a miséria e outras formas de exclusão social. Ao tentar separar a política da economia, o Estado liberal definirá um conceito de sociedade reduzida aos detentores do capital e aos trabalhadores, cujo único meio de subsistência reduz-se à venda de sua força de trabalho que, embora sejam faces da mesma moeda, são separados por esferas de atuação.

Diante desse contexto surgem crescentes reclames, relativos a “questão social”, expressos pelas lutas sociais e políticas do proletariado do século XIX, que reivindicavam igualdade política, distribuição igualitária de bens e serviços, isto ocorreu porque o capitalismo gerou uma grande desigualdade sócio - econômica.

Por “questão social”, no sentido universal do termo, queremos significar o conjunto de problemas políticos, sociais e econômicos que o surgimento da classe operária provocou na constituição da sociedade capitalista. Logo, a “questão social” está fundamentalmente vinculada ao conflito entre capital e trabalho. (CERQUEIRA et al., 1982, p. 21 apud SERRA, 2000, p. 90)

Como resposta à questão social, o Estado coagia a classe trabalhadora através da ação da polícia, ou seja, os problemas sociais quando reclamados pela classe trabalhadora eram tidos como caso de polícia e não de política. Serra (2000, p. 90) ao realizar análise sobre a questão social explica que, no contexto sócio-econômico em questão.

A questão social era tratada através de ações coercitivas do Estado, na medida em que a força de trabalho respondia às refrações daquela mediante organização e mobilização para o alcance de seus direitos sociais. Ou seja, era uma questão de polícia e não de política.

Pereira (2002, p. 31) também discute sobre as respostas do Estado Liberal frente à questão social que se fazia politizada.

A questão social que eclodiu na segunda metade do século XIX, no rastro da Revolução Industrial, impôs-se como um fato perturbador da ordem e das instituições liberal-burguesas. Com efeito, a questão social, constituída em torno do pauperismo e da miséria das massas, representou o fim de uma concepção idealista de que a sociedade por si só ou, quando muito, acossada pela política pudesse encontrar soluções para os problemas sociais. Constatada a falácia dessa

concepção, impôs-se outra, apoiada na necessidade do sistema liberal burguês de responder, por meio da regulação estatal efetiva e ampliada, os efeitos disruptivos da questão social.

Em 1834, atendendo a ordem econômica liberal, foi estabelecida a *Lei Revisora das Leis dos Pobres*, a qual possuía auxílios caracterizados por serem seletivos e residuais. Esta lei possibilitou, dentre outros fatores, a emergência de um mercado de trabalho competitivo, obrigando os trabalhadores a vender a baixo custo a sua força de trabalho, que após o advento da Revolução Industrial eram subordinados à divisão social do trabalho, tornando - se quase improvável a organização dos trabalhadores enquanto sujeitos da mesma classe social, devido a divisão das funções, subordinados ao controle e mando do capital.

Revogava-se, portanto, a proteção social pública, o direito de um mínimo de subsistência, o “direito de viver”, devendo o próprio indivíduo garantir a sua subsistência através do trabalho. Defendia-se que o Estado não deveria intervir na proteção social, pois assim estaria prejudicando o indivíduo, levando-o a depender das ações estatais, tornando-o ocioso, e isto conseqüentemente, prejudicaria a lógica capitalista, pois se o Estado oferecesse uma subsistência aos indivíduos, estes não venderiam a sua força de trabalho aos burgueses, quebrando com o ciclo capitalista.

Torna-se claro que o liberalismo nos campos econômicos e políticos provocou uma grande desigualdade social e um grande conflito e um antagonismo entre burguesia e proletariado. Diante da situação vivida pela classe operária, longas jornadas de trabalho, baixos salários, inexistência de direitos trabalhistas, tornam-se frequentes as lutas sociais e políticas que adentram o século XIX, pressionando em direção à igualdade política e a distribuição igualitária de bens. “O próprio sucesso do liberalismo, do chamado capitalismo, pelo fato de ter gerado uma riqueza sem precedentes, sem que a sua base teórica tivesse sido enunciada, viria a minar as instituições sociais que o tornaram possível.” (STEWART, 1995, p. 22) A partir daí, a elite que se afirmou hegemônica com o Estado liberal percebeu a necessidade de incorporar as reivindicações feitas pelos trabalhadores, visando amenizar os problemas sociais, mantendo a ordem e acalmando as tensões sociais.

### 1.1.2.2 Estado Social

O Estado viu-se obrigado para sobreviver, tornar-se interventor, regulando a economia, a sociedade, promovendo ações sociais e benefícios. Segundo Toledo (, 2002, p. 75), a decadência do modo liberal do Estado ocorreu devido ao triunfo das lutas sociais e políticas do século XIX e início do século XX, pois o liberalismo não foi capaz de sustentar o crescimento econômico sem crises, nem garantir a ordem social<sup>5</sup>. É indiscutível o fato que com a organização e o avanço capitalista surgem também, as lutas sociais pela garantia da satisfação das necessidades sociais. Conforme Pereira (2001, p. 51), através da articulação dos trabalhadores, da conseqüente força política resultante, foi possível transformar problemas sociais em questões sociais, levados ao plano político, originando respostas do Estado através da concepção da Seguridade Social, respaldada pelo *Welfare State*.

O Estado, então, passou a protagonizar a regulação sócio-econômico e política, dando início ao Estado social.

Quando o Estado, coagido pela pressão das massas, pelas reivindicações (...) confere no Estado 'constitucional' ou fora deste, os direitos do trabalho, da previdência, da educação, intervém na economia como distribuidor, dita o salário, manipula a moeda, regula os preços, combate o desemprego, protege os enfermos, dá ao trabalhador e ao burocrata a casa própria, controla as profissões, compra a produção, financia as exportações, concede crédito, institui comissões de abastecimento, provê necessidades individuais, enfrenta crises econômicas, coloca na sociedade todas as classes na mais estreita dependência de seu poderio econômico, político e social, em suma, estende sua influência a quase todos os domínios que dantes pertenciam, em grande parte, à área de iniciativa individual, nesse instante o Estado pode, com justiça, receber a denominação de Estado Social. (BONAVIDES, 1996, p. 186)

Surge, então, um estado intervencionista, ou seja, o Estado de Bem-Estar social (*Welfare State*) ou Estado Social, abandonando a lógica do mercado, passando a privilegiar idéias de bem-estar social.

A força política originada da articulação dos trabalhadores possibilitaram o processo de rompimento da idéia de seguro social, emergindo a concepção de Seguridade Social, por William Beveridge. Mas, antes de discorrer sobre o *Welfare State*, discutiremos

---

<sup>5</sup> O comportamento do Estado perante as questões sociais e econômicas tem, fundamentalmente como base, a pressão dos trabalhadores e dos movimentos sociais, ou seja, da organização dessas forças sociais.

sobre o modelo implantado por Otto Von Bismarck, na Alemanha. O Seguro Social surgiu na Alemanha, pela primeira vez, introduzido pelo chanceler alemão Otto Von Bismarck. Em 1883, o parlamento daquele país aprovou a Lei do Seguro doença, em 1884, a Lei do Seguro de Acidente e, em 1889, a Lei do Seguro de Invalidez e velhice. O sistema alemão visava promover benefícios de aposentadoria e invalidez, a partir de contribuições obrigatórias do trabalhador, em conjunto com os empregadores e Estado.

Foi no Modelo Beveridgiano - implantado na Inglaterra por William Beveridge – e com a efetivação do Estado de Bem-Estar Social ou o *Welfare State*, especialmente na Europa e Estados Unidos, que ocorreu, segundo Pereira (2002, p. 112-113), uma abrangência dos mínimos sociais, que não era restrito somente aos trabalhadores, pois correspondia a serviços sociais universais, proteção ao trabalho, garantia do acesso aos bens e serviços e ao seu usufruto, estabelecimento de um nível sócio-econômico considerado condigno pela sociedade. Ao confrontarmos esse modelo às anteriores formas de proteção social, podemos verificar que trata-se de um momento próspero a garantia dos mínimos sociais, tendo uma otimização da satisfação das necessidades humanas básicas.

A análise das políticas sociais remete ao âmbito estatal, onde elas se articulam e constituem a substância do Estado de bem-estar, consolidado no pós-guerra. O fato de o Estado desempenhar um papel fundamental na formulação e efetivação das políticas sociais não significa que envolvam, exclusiva ou mesmo principalmente, o âmbito público. Além disso, a partir da articulação específica entre público e privado, entre Estado e mercado e entre direitos sociais e benefícios condicionados à contribuição ou “mérito”, que se torna possível distinguir dentro daquilo que genericamente é denominado de “Estado de bem-estar capitalista”, várias formas assumidas pelo Estado e que correspondem a políticas sociais com diferentes conteúdos e efeitos sociais. (LAURELL, 2002, p. 153)

Para compreender o Estado Social vigente e a sua expressão no *Welfare State* torna-se insuficiente constatar apenas que o direito à liberdade e à igualdade não podem ser assegurados no individualismo, que vinha sendo a ordem do Estado mínimo, e agora buscava-se um Estado voltado para o Estado Social. É importante lembrar que estamos em um contexto histórico onde há a presença do *capitalismo monopolista* – fase em que a economia se concentrou em monopólios numa diminuição da livre concorrência de mercado - e numa explícita intervenção do Estado, fase esta em que o Estado é chamado para arbitrar o conflito entre capital e trabalho, além de administrar a reprodução da força de trabalho, fazendo até mesmo algumas concessões à classe trabalhadora, mantendo



muitas vezes, caso fosse necessário, a tranquilidade e a paz, no propósito de manter a ordem vigente, de forma que a produção e a acumulação não pudessem ser prejudicadas.

Serra (2000, p. 90) afirma que a questão social neste período, que compreende o capitalismo monopolista

(...) torna-se objeto de respostas institucionais por meio de políticas sociais como um mecanismo básico para a reprodução social da força de trabalho e de legitimidade das elites, além da reprodução do capital como pressuposto constitutivo da formação capitalista.

É importante frisar que o reconhecimento da proteção social e do direito social como dever do Estado e condição inerente a todos os cidadãos, se deu por meio de muitas lutas e conflitos da classe trabalhadora ou dominada<sup>6</sup>, levando à arena política reclames como a distribuição igualitária de bens e serviços sociais, o combate à pobreza e à desigualdade entre classes, entre outros fatores expressos pela questão social.

### 1.1.2.3. Estado Neoliberal

Nos anos 70 o mundo passa por uma grave crise que abala os países política e economicamente, diminuindo a arrecadação tributária e a capacidade do Estado de responder à crescente demanda social, estando mais frágil justamente quando é mais requisitado, contribuindo para uma maior desconfiança no desempenho do Estado Social. Laurell (2002, p. 162) cita alguns dos argumentos utilizados pelos neoliberais para justificar a crise econômica que o mundo atravessava, o Estado social possibilitou excessivos gastos com políticas sociais, gerando um déficit orçamentário. A intervenção estatal é tida como antieconômica, pois impede o capital de investir e, conseqüentemente, impede a criação de empregos, e também, é antiprodutiva, pois desestimula os

---

<sup>6</sup> A ascensão da proteção social à condição de direito do cidadão e dever do Estado representou, inegavelmente, um aperfeiçoamento político-institucional de monta no âmbito da regulação estatal; mas tal ascensão não se deu *por cima* ou *por fora* dos conflitos de classe. Nesses conflitos, ganha proeminência a histórica participação dos trabalhadores em sua luta contra o despotismo do capital e o poder tendencialmente concentrador do Estado (...). Com isso, pretendiam comprometer o Estado regulador com a melhoria das suas condições de trabalho e de vida, o que, paradoxalmente, sofisticou a regulação estatal e engendrou novas contradições. O *slogan* dos trabalhistas ingleses, em 1945, “participação para todos”, resume bem a disposição dos trabalhadores de transformar a regulação estatal, de mero exercício de *poder* em *dever* dos poderes públicos de assegurar emprego e serviços sociais universais, reconhecer os sindicatos, combater a pobreza. (PEREIRA, 2002, p. 23)

trabalhadores à trabalhar, criando um sentimento paternalista, incentivando a ociosidade e a dependência estatal.

Para Friedman e seus seguidores, conforme Draibe e Wilnêso Estado de Bem-Estar Social é “o principal responsável por todas as dimensões da crise. O financiamento do gasto público em programas sociais trouxe consigo as seguintes perversões: ampliação do déficit público, inflação, redução da poupança privada, desestímulo ao trabalho e à concorrência intercapitalista, com a conseqüente diminuição da produção, destruição da família, desestímulo ao estudo, formação de ‘gangues’, criminalização, etc”. (SCHONS, 1999, p. 142-143)

A solução para esses problemas que geraram a crise econômica, seria a redução do Estado e de suas responsabilidades sociais.

Sob este ponto de vista, a solução da crise consiste em reconstituir o mercado, a competição e o individualismo. Isto significa, por um lado, elimina a intervenção do Estado na economia, tanto nas funções de planejamento e condução como agente econômico direto, através da privatização e desregulamentação das atividades econômicas. Por outro lado, as funções relacionadas como bem-estar social devem ser reduzidas. (LAURELL, 2002, p. 162)

Esse debate teve início com o Consenso de Washington, em novembro de 1989, onde reuniram-se em Washington funcionários do governo dos Estados Unidos e de organismos internacionais como: Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial e o banco Interamericano de Desenvolvimento.

O Consenso de Washington considera os problemas políticos e sociais como conseqüência de problemas econômicos e avalia a estes como resultado de entraves colocados ao mercado, especialmente pela má condução da política monetária. Seria necessário primeiro estabilizar a base monetária, para depois promover a consolidação de um crescimento gradual das economias para posteriormente resolver-se os problemas sociais consolidando-se a democracia liberal. Em outras palavras, a liberalização da economia traria com o passar do tempo a resolução dos problemas sociais aos quais o Estado daria prioridade depois de normalizada a economia, superando-se a fase de ajustes estruturais. (MANCE, 1998)

A síntese da discussão era da defesa do livre mercado que se auto-organiza em suas relações, do Estado mínimo, abertura da economia à importação de bens e serviços.

Serra (2000, p. 90) discute que

Retomando aqui a constituição das políticas sociais como a base materializada dessa intervenção estatal, é de se supor que sob a égide de outro tipo de Estado dos tempos neoliberais essa estratégia já não poderá contribuir para atender ao

objetivo precípua da formação social capitalista, qual seja o de reprodução e valorização do capital.

Portanto, nessa perspectiva é que deve ser compreendida e analisada a crise do *Welfare State*, como um modelo a ser substituído frente às exigências da reestruturação produtiva.

A proposta seria a ascensão de uma política-ideológica sob os princípios de que o mercado é o principal agente de satisfação das necessidades do sujeitos. Estamos falando do neoliberalismo<sup>7</sup>, que seria o liberalismo adaptado ao contexto atual, onde estão presentes a globalização e a produção flexível, onde é defendido o livre mercado, a competição, o individualismo, a eliminação da intervenção estatal no planejamento e como agente econômico, através das privatizações. Contudo, a satisfação do bem-estar social pelo Estado também passa a ser reduzida, priorizando a competição e o individualismo, quebrando os grupos organizados e ainda fragmentando os direitos conquistados.

A concepção de Estado defendida pelo Neoliberalismo é de um Estado reduzido ao mínimo para o investimento social, mas ampliado ao máximo para o capital. Trata-se de um Estado fraco: ele intervém decididamente na economia, no mercado, a serviço dos interesses do capital, se desresponsabiliza pela garantia dos bens e serviços aos indivíduos, transferindo para a sociedade civil.

O neoliberalismo busca, para aumentar ainda mais o processo de acumulação capitalista, derrotar ou pelo menos debilitar as organizações da classe trabalhadora. Isso torna-se possível a partir da globalização, flexibilização do trabalho e da individualização extrema, pois de acordo com a atual tendência do mercado de trabalho, busca-se reduzir o número de trabalhadores centrais e empregar cada vez mais trabalhadores que entram facilmente e são demitidos sem custos. A partir dessa flexibilização do trabalho e da conseqüente individualização houve uma redução na organização da classe trabalhadora, o

---

<sup>7</sup> Sobre o Neoliberalismo pode ser dizer ainda que, foi “nascido” após a Primeira Guerra Mundial tem seu ponto máximo de desenvolvimento com a crise do modelo pós-guerra em 1973, período de profunda recessão, onde ocorre pela primeira vez combinação de baixas taxas de crescimento com altas taxas de inflação. Pode ser definido como a hegemonia nas esferas política e econômica. Proporciona maior liberdade para as forças de mercado, menor intervenção estatal, desregulamentação, privatização do patrimônio econômico público, preferência pela prosperidade privada, abertura para o exterior, ênfase na competitividade internacional e redução da proteção social. Esse fenômeno envolve um conjunto de receitas econômicas e programas políticos que se colocam, tanto teórica como politicamente, contra o Estado intervencionista e de Bem Estar, ao qual argumentavam que a desigualdade social era um valor positivo fundamental, assim como, defendiam também a vitalidade da concorrência. Neste momento o índice de desemprego, da inflação elevaram-se e, conseqüentemente, houve um aumento dos gastos/despesas sociais, por parte do Estado.

que não significa que os trabalhadores perderam a consciência de classe, pelo contrário, “...mesmo nos Estados Unidos, mais pessoas definem-se como integrantes da classe trabalhadora do que da classe média...” (NAVARRO, 2002, p. 104).

Serra utiliza Castel para explicar que os “suprenumerários” de hoje não se converteram em força de pressão devido a sua condição de instabilidade social dada pelo predomínio da precariedade na inserção na sociedade do trabalho que não lhe propicia um existir socialmente. O trabalho de acordo com Castel, “é o grande integrador, a base de sustentação da estabilidade e de coesão social e de formação de identidade dos diversos grupos que interdependem socialmente” (SERRA, 2000, p. 93). Portanto, há uma profunda transformação da questão social precedente, configurando hoje uma nova problemática, mas não outra, pois a manifestação desses problemas é nova porém as determinações são as mesmas.

A volta histórica proposta mostrará que o que se cristaliza na periferia da estrutura social – sobre os vagabundos antes da Revolução Industrial, sobre “os miseráveis” do século XIX, sobre os excluídos hoje – inscreve-se numa dinâmica social global. (CASTEL et al., 1998, p. 33 apud SERRA, 2000, p. 92).

#### Serra complementa dizendo

há uma posição homóloga entre os vagabundos de antes da Revolução Industrial e as diferentes categorias de inempregáveis hoje, os processos de produção dessas situações são semelhantes em sua dinâmica e diferentes apenas em suas manifestações. (2000, p. 92)

O que irá diferenciar também é a resposta que o Estado dará a cada manifestação dos problemas sócio-histórico, ou seja, o Estado passará a incorporar certas definições de acordo com os interesses do capital.

Segundo Laurell (2002, p. 153), o avanço da produção e da organização capitalista, traz em seu bojo questões como a proletarização, onde o salário é o elemento central de sobrevivência, reforçando cada vez mais a idéia da venda da força de trabalho, a concentração da população em centros urbanos e a provisão das proteções sociais como bem-estar, traz insegurança social e pobreza, ou seja, emerge-se, concomitantemente, as expressões das questões sociais, apresentando-se cada vez mais complexas e intensas.

Serra (2000, p. 91) coloca que a cada época do desenvolvimento capitalista a questão social apresenta consonância com as determinações próprias da exploração

capitalista e conforme modelo de produção desenvolvido no período, aqui presentes a globalização, a reestruturação produtiva, a flexibilização do trabalho, ou seja, a questão social hoje passa pela “... desestabilização na condição do trabalho que provoca incertezas de um lugar social em determinado território com assento duradouro” (2000, p. 96)

Apregoava-se que o Estado não deveria oferecer proteção social aos indivíduos, garantindo tão somente, benefícios, um mínimo de subsistência e ainda apenas para aqueles realmente necessitados, afim de inibir qualquer manifestação dos trabalhadores que rompesse com a ordem vigente. Assim, o que no *Welfare State* era dito como direito social a todos os cidadãos, na onda neoliberal diz-se sobre benemerência, caridade aos pobres dos pobres.

Para tanto, os programas existentes guiam-se, em regra, pelos seguintes critérios; focalização na pobreza; subjetividade do direito (deve ser demandado pelo interessado); condicionalidade (admite prerrogativas e contrapartidas); subsidiariedade (é renda complementar); e sujeição do interessado a testes de meios e comprovações de pobreza (PEREIRA, 2002, p. 115)

Retoma-se a concepção e a redução de mínimos sociais à renda mínima, adotando-se a conotação de menor, de menos, oferecida para os mais pobres, ou seja, trata-se de mínimos sociais caracterizados, sobretudo pela seletividade e pelo focalismo, apenas para aliviar a pobreza e prestar serviços sociais básicos que as instituições privadas não têm interesse em produzir. Porém tal benefício não deveria inibir/desestimular o indivíduo a adentrar no mercado de trabalho pois, no capitalismo o lucro está na mais-valia, portanto, podemos resumir que o lucro capitalista depende diretamente do trabalhador.

Torna-se claro que neste Estado a noção de direito social apresenta-se frágil, ou seja, o direito de acesso a bens e serviços são manifestados como bem-estar, solidariedade, ajuda social e caridade. Têm-se a mercantilização dos bens sociais, que estão submetidos à lógica do lucro e para se ter acesso aos benefícios deve-se contar com uma contribuição prévia, o que provoca, ainda mais, as desigualdades sociais.

Têm-se a parceria entre Estado, sociedade e mercado e, o que se vê hoje é a ascensão do chamado Terceiro Setor<sup>8</sup>, ou seja, as soluções e enfrentamentos dos problemas sociais têm sido cada vez mais resolvidos e responsabilizados pela sociedade e

---

<sup>8</sup> Para aprofundar a discussão sobre esse tema sugerimos a seguinte bibliografia: MONTAÑO, Carlos. **Terceiro Setor e Questão Social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

Organizações não governamentais, baseados muitas vezes em sentimentos de solidariedade, caridade e voluntariado. Com isso, o Estado deixa de ser o protagonista na provisão social, tornando as políticas sociais mais focalizadas e seletivas.

(...) o objetivo de retirar o Estado (e o capital) da responsabilidade de intervenção na “questão social” e de transferi-los para a esfera do “terceiro setor” não ocorre por motivos de eficiência (como se as ONGs fossem naturalmente mais eficientes que o Estado), nem apenas por razões financeiras: reduzir os custos necessários para sustentar esta função estatal. O motivo é fundamentalmente político-ideológico: retirar e esvaziar a dimensão de direito universal do cidadão quanto a políticas sociais (estatais) de qualidade, criar uma cultura de autculpa pelas mazelas que afetam a população, e de auto-ajuda e ajuda mútua para seu enfrentamento, desonerar o capital de tais responsabilidades, criando, por um lado uma imagem de transferência de responsabilidades e, por outro, a partir da precarização e focalização (não-universalização) da ação social estatal e do “terceiro setor”, uma nova e abundante demanda lucrativa para o setor empresarial. (MONTAÑO, 2003, p. 23)

Ou seja, são processos e ideologias que são apresentadas e moralmente conduzidas pela classe hegemônica<sup>9</sup> com a finalidade de legitimar a sua hegemonia e estabelecer a ordem social, conforme a intenção de acumulação de capital.

Para Montaño (2003, p. 191) as políticas estatais são focalizadas, ou seja, dirigidas exclusivamente aos setores portadores de carecimentos emergenciais, contra o princípio universalista das políticas sociais, corroendo a sua condição de direito de cidadania. Contudo, o Estado no neoliberalismo deve prover benefícios de cunho assistencialista, com um caráter de “imposição” governamental, para evitar que gerem direitos sociais, além de ter que ser comprovada a indignância, ou seja, para se ter acesso aos bens e serviços sociais públicos é preciso um comprovante de pobreza. Fica claro, então, no neoliberalismo que não é defendido a universalidade, igualdade, debilitando cada vez mais a noção de direito social e o dever do Estado de garanti-los.

É que, justificada na crise financeira, na impossibilidade de financiar um sistema universalista de seguridade social, e na sua responsabilização por aquela crise, afirma-se como conveniente e necessário “focalizar”, na população carente, os “parcos” recursos estatais, não os “malgastando” com setores em condições de adquiri-los no mercado. Até aqui, tudo parece razoável, não fosse o resultado disto, a saber: a realização de, por um lado, um serviço social privado, dirigido aos segmentos possuidores de renda, e de qualidade adequada ao seu poder aquisitivo e filantrópicos, de qualidade duvidosa, sem garantia de direito e com imagem de doação; portanto, a criação de um sistema diferenciado de atendimento às necessidades individuais segundo o poder aquisitivo. (MONTAÑO, 2003, p. 191)

---

<sup>9</sup> Como sugestão de leitura sobre o Estado e hegemonia social sugerimos o artigo: VASCONCELOS, Eduardo Mourão. Políticas sociais no capitalismo: uma abordagem marxista. **Serviço Social e Sociedade**, ano 9, n. 28, p. 5-32,1988.

Com essa breve trajetória histórica das características do Estado quanto a provisão de proteção social, vimos que as formas de Estado são flexíveis, podendo se diferenciar em cada momento histórico, fazendo com que a organização político sócio-econômica se adeque a cada nova ordem. Estes preceitos se refletem na maneira de como o Estado define proteção social.

Vimos também que, a proteção social tem seus avanços e retrocessos, referimo-nos a retrocessos quando analisamos a proteção social no que diz respeito ao contexto neoliberalista, que prega um Estado mínimo, passando para a sociedade civil a responsabilidade de satisfazer suas próprias necessidades, onde buscam suas forças no mercado capitalista. E nos referimos a avanços quando adentramos na discussão do *Welfare State*, onde tem-se como ideário a questão da igualdade econômica e social, o modelo caracterizado social-democrático, assegura benefícios básicos e iguais para todos, baseia-se nos princípios da universalidade, da solidariedade e da igualdade, portanto, caracteriza - se um amplo leque de medidas de proteção social com caráter universal e redistributivo.

A provisão de proteção social promovida pelo Estado esteve sempre ligada às questões sociais, ou seja, a garantia dessa proteção, provida pelo Estado, somente foi conquistada através de lutas da classe trabalhadora, reconhecendo-se, então, a força social dessa classe, capaz de pôr em risco a estrutura vigente, pressionando o Estado a tomar medidas que atendessem as reivindicações feitas. Embora hoje, diante do contexto econômico e ideológico que a realidade social está exposta, a organização da classe trabalhadora apresenta-se mais debilitada, contudo não deve-se perder de vista que é a partir da organização da classe trabalhadora, da força social dessa classe, que torna-se possível a concretização da proteção social sob a forma de direito social.

Pôde-se perceber que embora a construção do trabalho esteja dividida de acordo com as características de cada Estado, essa ruptura, na realidade, não ocorre, ou seja, a cada mudança de características do Estado, estão presentes “resquícios” da forma anterior de regular as relações sociais. Em outras palavras, as mudanças da forma de gerir as relações sociais e de prover as proteções sociais dependeram, fundamentalmente, da “questão social”, fazendo o Estado responder à essas necessidades, porém levando consigo características do Estado anterior, incorporando novas formas de gestão das relações sociais.

## 2. MÍNIMOS SOCIAIS E NECESSIDADES HUMANAS

### 2.1. MÍNIMOS SOCIAIS

A discussão sobre *mínimos sociais* foi incorporada pela primeira vez no Brasil, no processo de elaboração da Lei Orgânica da Assistência Social, Lei nº 8.742 de 7 dezembro de 1993, conforme seu primeiro artigo:

A Assistência Social, direito do cidadão e dever do Estado, é política de seguridade social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

Ao longo da história da proteção social, os mínimos sociais, estiveram presentes em idéias e tradições religiosas, ou conforme os interesses econômicos vigentes, como sinônimo de mínimos de subsistência, “(...) assumindo preponderantemente a forma de uma resposta isolada e emergencial aos efeitos da pobreza extrema.”(PEREIRA, 2002, p.15). Ou seja, a noção de mínimos sociais esteve presente em vários momentos históricos da proteção social, como na *Lei dos Pobres* de 1601, onde a ajuda aos necessitados cabia às paróquias, visando à inserção destes indivíduos no trabalho, ou ainda, conforme a *Speenhamland Law*, de 1795, onde era garantido um mínimo de subsistência, baseado em um mínimo de renda, porém, a criação dessa lei traz em seu contexto vários motins populares e, para que esses problemas não ameaçassem a ordem econômica-social vigente, criou-se essa Lei<sup>10</sup>.

Como é óbvio, os impulsos que deflagravam esse tipo de resposta social nem sempre eram éticos e muito menos inspirados no ideário da cidadania, o qual concebe o assistido como sujeito do direito à proteção social prestada pelos poderes públicos. Em sua maioria, tais impulsos visavam, tão-somente, regular e manter vivas as forças laborais pauperizadas, para garantir o funcionamento do esquema de dominação prevalecente ( PEREIRA, 2002, p. 15-16)

Mas a garantia desse mínimo, provida pelo Estado, somente foi conquistada através de lutas da classe trabalhadora, reconhece-se então, a força social dessa classe, capaz de

---

<sup>10</sup> A trajetória histórica das proteções sociais foi discutida no capítulo I.



pôr em risco a estrutura vigente, o que pressionou o Estado a tomar medidas que atendessem as reivindicações feitas.

(...) É possível às classes econômica e socialmente desfavorecidas transformar suas *necessidades* em *questões* e incluí-las na agenda política vigente desde que se transformem em atores sociais estrategicamente posicionados. Isto quer dizer que necessidades sociais só poderão se transformar em questões perturbadoras da ordem estabelecida (...) se forem ‘problematizadas’ por classes, frações de classes, organizações, grupo e, até, indivíduos, estrategicamente situados e dotados de condições políticas para incorporar estas questões na pauta de prioridades públicas. (...) Na consideração de Castel, são ameaças de ruptura apresentadas por grupos cuja existência abala a coesão do conjunto (CASTEL 1998, p.41), concitando providências. (PEREIRA, 2002, p. 20)

Devemos considerar a questão social, como sendo o foco dessa organização, enquanto parte constitutiva das relações sociais capitalistas, é apreendida como expressão ampliada das desigualdades sociais, e para enfrentamento requer ações que possibilitem o atendimento às necessidades e direitos sociais desses indivíduos envolvidos. Isso refere-se a emergência da classe operária e sua participação no cenário político, por meio das lutas de classes desencadeadas em prol dos direitos. Foram as lutas sociais que romperam o domínio privado nas relações entre capital e trabalho, extrapolando a questão social para a esfera pública, exigindo a interferência do Estado para o reconhecimento e a legalização de direitos e deveres dos sujeitos sociais envolvidos.

Segundo Pereira, embora as necessidades sejam problematizadas nem sempre suscitará em respostas públicas voltadas para o seu substantivo equacionamento, pois o fato de ela ser uma “questão” leva a diferentes formas de reação. “É por isso que a política de satisfação de necessidades embutidas numa questão socialmente engendrada constitui uma arena incontestável de conflitos de interesses”. (PEREIRA, 2002, p. 20)

No Estado capitalista atual a provisão de proteção social está presente conforme os interesses políticos e econômicos da classe dominante, sob o título de filantropia, benefícios elitistas e programas sociais focalizados que vem deixando muitos cidadãos no abandono. O conceito de mínimos sociais passa então a ser alvo de estudos e debates.

Se partirmos do pressuposto de que tais mínimos sociais correspondem a necessidades fundamentais à serem satisfeitas por políticas sociais, estaremos hoje, diante de um cenário complexo, que requer maiores aprofundamentos e qualificações, no marco de uma realidade sensivelmente modificada, isto é, de uma realidade em que tanto o padrão de acumulação como o modelo de organização do trabalho e da proteção social diferem substancialmente do passado (inclusive do passado recente) e exigem novas formas de enfrentamento político-social. (PEREIRA, 2002, p. 21)

De acordo com Pereira (2002, p. 16), a concepção de mínimos sociais varia conforme o tipo, a lógica ou o modelo de proteção social adotado, podendo ser institucionalizada em alguns países ou restrita, isolada, não-institucionalizada em outros. Porém, mínimos sociais resume-se, geralmente, em recursos mínimos destinados à pessoas incapazes de prover sua subsistência através do trabalho. Ainda segundo Pereira, esses recursos são freqüentemente identificados como forma de renda, benefícios setoriais (nas áreas de saúde, educação, habitação etc) ou categoriais (idosos, Pessoas Portadoras de Deficiências, crianças e adolescentes etc).

Há estudiosos, gestores de políticas públicas, intelectuais que adotam o conceito de mínimos sociais considerando-o universal, que garante a satisfação das necessidades básicas. Sposati (1997, p. 10) diz que:

Propor mínimos sociais é estabelecer o patamar de cobertura de riscos e de garantias que uma sociedade quer garantir a todos seus cidadãos. Trata-se de definir o *padrão societário de civilidade*. Neste sentido ele é universal e incompatível com a seletividade ou focalismo.

Já Pereira (2002, p. 26-27) diz que a própria nomenclatura de *mínimo* social traz a conotação de menor, de menos, em seu significado mais ínfimo, identificados “com patamares de satisfação de necessidades que beiram a desproteção social.” A autora sugere a utilização do termo *básico* por expressar “algo *fundamental, principal, primordial*”

Assim enquanto o *mínimo* pressupõe supressão ou cortes de atendimentos, tal como propõe a ideologia liberal, o *básico* requer investimentos sociais de qualidade para preparar o terreno a partir do qual maiores atendimentos podem ser prestados e otimizados. Em outros termos, enquanto o *mínimo* nega o “*ótimo*” de atendimento, o *básico* é a mola mestra que impulsiona a satisfação básica de necessidades em direção ao *ótimo*.

Deve-se buscar o padrão *ótimo* de satisfação de necessidades em oposição ao padrão *mínimo*.

A referência ao *ótimo*, em relação aos mínimos sociais (9...) poderá ser identificado com patamares mais elevados de aquisições de bens, serviços e direitos (...) São essas aquisições em graus mais elevados (...) que propiciarão aos indivíduos capacidade de *agência* (atuação como atores) e *criticidade*. (...) É o que Doyal e Gough chamam de *ótimo de participação*. (1991). Além disso, irão permitir-lhes alcançar o *ótimo crítico*, que, segundo os mesmos autores, consiste em propiciar aos indivíduos condições de questionar suas formas de

vida e cultura, bem como lutar pela sua melhoria ou mudança. (PEREIRA, 2002. p. 30-31)

No presente trabalho o conceito de mínimos sociais será o adotado por Pereira em seu livro, “Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais”, onde a autora sugere que “(...) há que se focar a noção de ‘mínimos sociais’ associada à noção de necessidades humanas básicas (...)”

## 2.2. NECESSIDADES HUMANAS

Segundo Pereira (2002, p. 67), as necessidades humanas estipulam o que as pessoas devem conseguir se querem evitar sérios e prolongados prejuízos, considerando que tais prejuízos põe em risco a possibilidade objetiva dos indivíduos de viver física e socialmente, prejudicando a sua participação ativa e crítica na sociedade. Portanto, a satisfação das necessidades humanas é uma condição necessária à prevenção desses prejuízos, daí a importância à referência às necessidades humanas como um critério primeiro na tomada de decisões, política, econômica, jurídica, cultural e ideológica.

Isto porque, no marco da recente valorização do estatuto da cidadania, o conceito de necessidades básicas assumiu papel preponderante na justificação dos direitos sociais e das políticas públicas que lhes são correspondentes. Destarte, falar atualmente em direitos e políticas sociais públicas implica recorrer ao conceito de necessidades humanas básicas (...) (PEREIRA, 2002. p. 37)

O conceito de necessidades humanas passou a ser conteúdo de discussão dos setores intelectuais políticos e acadêmicos, principalmente, dada sua contribuição à formulação de políticas públicas. Porém, a discussão sobre necessidades humanas traz ambigüidades, imprecisões entre os teóricos que discutem esse tema. Pereira (2002, p. 38) incorpora Doyal e Gough (1991) para explicar que

Muitas vezes o termo necessidades humanas tem uma conotação tão ampla, relativa e genérica que fica difícil identificar os conteúdos, contornos e particularidades desse conceito. Outras vezes, tal noção é concebida e trabalhada de modo tão subjetivo e arbitrário, que as políticas sociais informadas por essa noção revelam-se inconsistentes, quando não caóticas ou abstratas.

Pereira<sup>11</sup> em seu livro “Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais,” cita a existência de diversas correntes filosóficas que opõe-se a idéia de que existem necessidades humanas comuns a todos e objetivamente identificáveis, concomitante a isso, está o ceticismo geral em relação à proteção social pública, levando a perda de confiança nas políticas públicas voltadas para as necessidades humanas; fragmentação da luta política contra variadas formas de pressão; fortalecimento da ideologia neoliberal e desmonte dos direitos sociais dos cidadãos. (PEREIRA, 2002, p. 39)

Muitos são aqueles que tratam as necessidades humanas como sendo subjetivo e relativo, privilegiando preferências, desejos subjetivos, tornando-as inespecíficas, privilegiando a satisfação voluntarista, não concretizando direitos, nomeando o mercado como protagonista na satisfação das necessidades

(...) Se não há necessidades comuns que sejam vivenciadas coletivamente e que sirvam de parâmetro para a formulação e implementação de políticas públicas, não haverá melhor mecanismo para satisfazê-las do que o mercado. É o mercado que se apóia no individualismo possessivo, nas aspirações subjetivas de interesses (*wants*) e, por isso, está mais apto que o Estado a atender demandas que nem sempre refletem necessidades sociais, mas *preferências, desejos, compulsões, sonhos de consumo*. Da mesma forma, é o mercado que tem interesse e predisposição para maximizar demandas individuais, ampliando o leque de aspirações particulares, para manter-se dinâmico, promissor e lucrativo. (PEREIRA, 2002, p. 39)

Pereira denomina essas correntes de “*approaches relativistas*” , que demonstram preocupações com a ingerência do Estado. Um exemplo de um “*approaches relativistas*” é a “*Ortodoxia Econômica do bem-estar*” que defende o princípio da satisfação de preferências individuais e da soberania do consumidor, onde os indivíduos seriam as únicas autoridades a saber o que é melhor para si, elegendo o mercado como principal provedor de proteção social. (2002. p. 41). Porém, a autora em seu livro realiza, também, uma crítica a esses “*approaches relativistas*” , conforme exemplo citado acima, a autora defende que, a suposição sustentada pela “*Ortodoxia Econômica do bem-estar*” revela-se insustentável, pois os indivíduos precisam ser dotados de conhecimentos e racionalidades excepcionais para suprir a ausência de conhecimentos e racionalidades coletivas que existem de fato, e constituem melhor referência para a formulação de políticas públicas, e

---

<sup>11</sup> PEREIRA, Potyara A.P. **Necessidades Humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2002.

não são as preferências dos indivíduos que orientam o mercado, mas é este quem cria as preferências individuais.

É possível perceber que embora existam correntes filosóficas que opõe-se ao conceito de necessidades humanas, objetiva e universal, estas possuem debilidades teóricas e práticas que não se sustentam na realidade social, sendo criticadas por intelectuais que defendem a noção objetiva e universal das necessidades humanas. Pois “sem o conceito de necessidades humanas básicas, que estão na base da chamada questão social, fica difícil precisar que deficiências existem no sistema de bem-estar burguês e como elas podem ser superadas”. (PEREIRA, 2002, p. 54)

Para concretizar-se como direito social universal, as necessidades humanas também, devem ser identificadas como objetivo universal, garantido a todos os cidadãos. Não cabendo ao mercado satisfazer as necessidades, pois neste tem-se como finalidade a acumulação de capital, assim as necessidades humanas, não concretizarão seus direitos, mantendo muitos excluídos socialmente. O protagonista na satisfação das necessidades humanas como direito social é o Estado, que deve assegurar que esta satisfação alcance a todos, mantendo o caráter universal e igualitário.

Segundo Doyal e Gough<sup>12</sup> (apud PEREIRA, 2002, p. 68) existem dois conjuntos de necessidades básicas objetivas e universais, que devem ser satisfeitas para todos os cidadãos. São: a *saúde física* e *autonomia*, através das quais são precondições para alcançarem objetivos universais de participação social, libertação humana.

Segundo Pereira (2002, p. 69-70), por *saúde física*, entende-se ser necessidade básica, pois sem a provisão devida para satisfazê-la os indivíduos estarão impedidos inclusive de viver, ou seja, é precondição para sua atuação ativa e crítica na sociedade. Por *autonomia*, entende-se a capacidade do indivíduo de eleger objetivos e crenças, de valorá-los e de colocá-los em prática sem opressões. Assim, ter *autonomia* não “é só ser livre para agir como bem se entender, mas, acima de tudo, é ser capaz de eleger objetivos e crenças, valorá-los e sentir-se responsável por suas decisões e por seus atos” (PEREIRA, 2002, p. 71)

A *saúde física* e *autonomia* devem sempre ser realizadas em um contexto coletivo, envolvendo os poderes públicos, de par com a participação da sociedade. E devem ser alvo primordial das políticas públicas, tendo em vista a concretização e a garantia do direito fundamental de todos, indistintamente, de

---

<sup>12</sup> Potyara utiliza os autores Len Doyal e Ian Gough para defender a teoria das necessidades humana em oposição à necessidades mínimas.

terem as suas necessidades básicas atendidas e otimizadas. (PEREIRA, 2002, p. 74)

Após as necessidades humanas serem identificadas, Pereira passa a identificar as mediações para a sua satisfação, são as necessidades intermediárias que devem ser satisfeitas, para se alcançar as necessidades humanas.

(...) Tendo em vista o reforçamento e a otimização da atenção às necessidades humanas básicas, Doyal e Gough identificam as características de *satisfiers* que, em qualquer parte, podem contribuir para a melhora da saúde física e da autonomia dos seres humanos, sejam eles quem forem. (PEREIRA, 2002, p. 75)

É apontado por Pereira, baseado nos estudos de Doyal e Gough, onze categorias de necessidades intermediárias, são eles: alimentação nutritiva e água potável; habitação adequada; ambiente de trabalho desprovido de risco; ambiente físico saudável; cuidados de saúde apropriados; proteção à infância; relações primárias significativas; segurança física; segurança econômica; educação apropriada; segurança no planejamento familiar na gestação e no parto.

Com o objetivo de delimitar as características de *satisfiers* de escopo universal, os autores arrolam, sem sentido hierárquico, onze necessidades intermediárias, cujo atendimento individual criará uma cadeia de complementaridade que otimizará a satisfação das necessidades básicas em prol do alcance do objetivo último de participação e libertação humana. (PEREIRA, 2002, p. 84)

Assim, para alcançar a satisfação das necessidades humanas, tendo esta como base para concretização de direito social, cabe ao Estado, enquanto regulador das relações sociais, prover a proteção social, segundo o conceito de necessidades humanas, ou seja, de caráter objetivo e universal, pois uma vez definidas as necessidades humanas, estas podem e devem ser legitimadas através de políticas sociais públicas, garantindo o acesso igualitário a todos os cidadãos aos bens e serviços sociais.

Daí considerarmos importante colocar à disposição da sociedade e das instituições incubidas de regular e gerir políticas sociais- especialmente a assistência – um referencial teórico norteador de uma outra compreensão acerca das necessidades básicas e das formas de satisfazê-las, que não contribua para

aprisionar os legítimos demandantes dessas políticas em uma “armadilha da pobreza”. (PEREIRA, 2002, p. 183)

Pereira (2002, p. 185-186) conclui dizendo que, embora utilize-se a teoria das necessidades humanas produzidas por Doyal e Gough, não significa que esta seja isenta de polêmicas e que seja fácil a aplicação, mas ela oferece um raciocínio teórico sobre a qual é possível repensar as políticas sociais contemporâneas. Mesmo no Brasil, país que sempre “lutou” contra a adoção de políticas sociais, públicas, universais e otimizadas, implementando políticas que atendessem e estimulassem demandas e preferências individuais, orientando-se por uma racionalidade coletiva baseada no clientelismo, no populismo e no voluntarismo, é possível ter necessidades humanas garantidas, por meio de instituições públicas, incluindo o Estado, como provedor e garantia de direitos sociais; isto será possível a partir da conscientização e das lutas políticas da sociedade, em prol das necessidades humanas e dos direitos sociais.

### 3. ASSISTÊNCIA SOCIAL E MÍNIMOS SOCIAIS NO BRASIL

#### 3.1. PROVISÃO DE PROTEÇÃO SOCIAL E A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL.

Durante uma determinada época, a pobreza no Brasil não era apreendida como expressão da questão social. Segundo Sposati (2003, p. 41) até 1930, a questão social apresentava-se ao Estado como um caso de polícia e tratada sob métodos repressivos. Os problemas sociais eram mascarados e ocultados, encarados como fatos excepcionais e esporádicos. Assim, a pobreza era resultante da disfunção pessoal dos indivíduos, e para atendimento desse “fenômeno”, havia uma rede de solidariedade da sociedade civil, em especial os organismos religiosos. Essa rede de solidariedade compreendia a assistência como gesto de benevolência e caridade para com o próximo. Enquanto que o Estado funcionava apenas como um apoio a essa prática.

A crise do capitalismo de 1929<sup>13</sup> redefine o atendimento à questão social, o Estado se insere na relação capital e trabalho. A assistência neste momento começa a configurar como uma esfera programática da ação governamental para a prestação de serviços e também como mecanismo político para amortecimento de tensões sociais.

O Serviço Social é implantado no Brasil nos anos 30, por decorrência de um processo cumulativo e histórico de acontecimentos na sociedade brasileira, sob o prisma dos elementos político, econômico, social e religioso, em um contexto histórico, marcado por movimentos sociais, reivindicações da classe trabalhadora, onde faz surgir a necessidade da intervenção do Estado, como resposta, através de políticas sociais, conciliando também os interesses da elite dominante.

Em nome da harmonia social, do desenvolvimento da colaboração entre as classes, procurará repolitizá-las e discipliná-las no sentido de as transformar em poderoso instrumento de expansão e acumulação. A política social formulada por este Estado – que tomara forma principalmente através da legislação trabalhista sindical, previdenciária e assistencial – se constituirá num dos elementos centrais. (CARVALHO et al., 1980, p. 10-11 apud MESTRINER, 1992, p.51).

---

<sup>13</sup> A quebra da Bolsa de Nova York, em 1929, gerou uma crise econômica mundial, que refletiu nos países, ditos periféricos, como o Brasil, ocasionando mudanças em sua política financeira.



Com a constituição de 1934, foi introduzida uma inovação importante para a classe trabalhadora, quanto aos seus direitos, como: salário mínimo, jornada de 8 horas, proibição do trabalho para menores de 14 anos, repouso semanal obrigatório, licença e férias remuneradas, indenização por dispensa sem justa causa, assistência à enfermidade, licença remunerada à gestante.

Inaugura-se portanto neste período, a inserção do Estado na regulação capital e trabalho ao mesmo tempo que se começa a distinguir as ações voltadas à mão-de-obra ativa, que passam a ser mais expressivas, ganhando o “status” de direito, permanecendo mão-de-obra de reserva, ainda à filantropia privada, em parte já subvencionada pelas diferentes instâncias de governo. É o primado do trabalho, que se instala definitivamente no país. O que não trabalha e não produz não merece atenção. (MESTRINER, 1992, p. 54).

Embora tenha sido garantido alguns direitos à classe trabalhadora, ao que se refere a questão social, segundo Mestriner (1992, p. 54), não há uma alteração significativa de atenção à pobreza no país, que permanece imediata, sem definição de uma política universal, articulada e voltada ao trabalhador.

As ações do serviço social, nessa época, se fundamentavam por uma base teórica, o positivismo, que preconiza o indivíduo quanto a sua situação social, responsabilizando-o por sua posição de subalternidade, pobreza e exclusão, articulada a uma filosofia doutrinária humanista-cristã, que vão gerar ações fundamentalmente assistenciais imediatistas com o intuito de ajustar esse indivíduo à sociedade, afim de manter o equilíbrio e harmonia social. Nesta perspectiva, o Serviço Social, no Brasil, conecta-se com a questão da assistência que vai marcar sua história, inclusive, seu engajamento na luta pela Assistência Social como direito social e posteriormente pela sua efetivação como tal.

Segundo Sposati (2003, p. 41), na sociedade atual, com a expansão do capital e a pauperização da força de trabalho, a assistência é apropriada pelo Estado sob duas formas, uma que se mostra como privilegiada para o enfrentamento político da questão social e, outra que responde às condições agonizadas de pauperização da força de trabalho.

É possível perceber nesta breve constituição histórica da assistência, o conteúdo que ela traz de sua temporalidade, e também como se difere da forma existente na sociedade moderna. Constatamos que algumas ações vão sendo incorporadas, sempre seguindo os preceitos de sua época.

Partindo agora para a Constituição Brasileira de 1988, onde é referida à Assistência Social a atribuição, àqueles que dela necessitarem e não possuem meios pessoais ou familiares de prover sua manutenção. Como atendimento a essa demanda, lhe é designado um salário mínimo mensal.

O conceito que se tem de desamparado ou necessitado é atribuído à condição de fragilidade física associada a econômica. O Estado se responsabiliza em suprir um amparo mínimo à tais cidadãos e aqueles que não possuem renda própria, em decorrência disso, a assistência social constitui-se como propulsor de serviços sociais ofertados pelas políticas sociais.

A ideologia burguesa no Brasil, que supervaloriza o trabalho, faz com que os trabalhadores reproduzam esse esquema e continuem na situação de subordinados às explorações do trabalho. Ao longo do tempo, o campo da assistência social foi se transformando em distribuidor de serviços de auxílio aos indivíduos, podendo ser financeiros ou em espécie, ancorados na denominação de programas de cunho promocional ou preventivo.

Nessa condição, preserva-se o rebaixamento das condições dos serviços sociais às precárias condições de vida da população espoliada. Assim, as ações da assistência social ante as ações governamentais, é quase sempre o campo do não-direito ou de uma forma peculiar e distinta de constituição dos direitos sociais, já que sua ação resume-se ao atendimento emergencial dos indivíduos em situações especiais ( o idoso em situação de miséria, crianças em situação de risco, moradores de rua) e não de forma igualitária a todos os indivíduos.

Segundo Sposati (et al. 1998 apud SPOSATI, 2002, p. 14), a assistência é uma forma discriminada e parcial de estender algumas condições para a reprodução social de determinados segmentos da população, aqueles que não são imediatamente visíveis aos olhos do capital, uma sociedade civil que não possui reconhecimento social, enquanto cidadãos e que vive um processo de deteriorização das políticas sociais.

Diante desse contexto, a provisão de proteção social é garantida de forma focalizada e seletiva, apesar de ter sido conquistado através de lutas e organizações políticas da classe trabalhadora que romperam o domínio privado nas relações entre capital e trabalho, extrapolando a questão social para a esfera pública, exigindo a interferência do

Estado para o reconhecimento e a legalização de direitos e deveres dos sujeitos sociais envolvidos.

Com a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei 8.742 de 7 dezembro de 1993, a assistência social, eixo da Seguridade Social, é caracterizada como direito do cidadão e dever do Estado, que busca a implementação da cidadania, garantia e divulgação dos direitos humanos, através da emancipação dos indivíduos. Sua missão, enquanto proteção social é compreendida como alcance de mínimos de sobrevivência e inclusão, como meios para garantir a satisfação das necessidades básicas a todos os cidadãos, como seguro de um patamar indispensável para uma vida digna. Porém, a concessão desses mínimos deve-se pautar sob o prisma dos valores ético, político, econômico, social e cultural, que se deseja fazer presentes na sociedade. Tornando-se, importante então, a definição de implicações indispensáveis, para o pleno desenvolvimento humano.

Considerando o 1º artigo da LOAS, que propaga:

A assistência social é um direito do cidadão e dever do Estado, é uma política de seguridade social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

O total demandado à assistência social, portanto, é o somatório das deficiências que as pessoas experimentam em relação aos níveis mínimos estabelecidos como satisfatórios na sociedade.

Em nosso cenário contemporâneo, segundo Demo (1997, p. 62), as dificuldades enfrentadas pela assistência social são tamanhas, com a falta de recursos parece pedir tudo, porém na prática é obrigada a contentar-se com migalhas. A noção de mínimo social que se tem como direito mínimo, tende a tornar-se cada vez mais mínimo. A razão está na atual pobreza política e na diferença existente entre o discurso impregnado de bem-estar e uma realidade, marcada pelo mal-estar. O argumento utilizado pelo Estado é, como sempre, a falta de recursos e a incompatibilidade desses recursos com as necessidades básicas não atendidas da população, o que quebraria não só com a lógica do lucro capitalista, mas também com o princípio da prioridade do investimento sobre o gasto, já que os recursos direcionados à assistência não provém de outra fonte que não seja, do sistema produtivo.

(...) é flagrante a contradição entre o discurso de entrada da lei e os benefícios estabelecidos, mostrando que o parâmetro final imposto foi o de não interferir na lógica econômica produtiva. (...) E nisto a assistência está condenada a ser residual e, se aceita isto, torna a população atendida também residual. (DEMO, 1999, p.105).

E ainda acrescenta:

(...) permanece o problema de fundo, nunca resolvido, cuja disjuntiva é, ou continuar com um discurso universalista para escamotear políticas sempre residuais, ou reduzir a pretensão ao plano de direito radical à sobrevivência, para ocupar espaços claros e talvez definitivos. Quando o social se confunde com assistência, temos logo uma situação de capitulação ante o sistema produtivo e o enfrentamento da pobreza. (DEMO, 1999, p. 105)

Quando a assistência briga por mínimos, revela sua fraqueza institucional, perante a sociedade, e quando ela trabalha dentro dos parâmetros ditados pelo sistema econômico, ela nega a sua essência universalista, tornando-se setorialista, fugindo de suas propostas reais. Ao analisar sua existência, nesse sistema marcado pela exclusão social, percebemos que a assistência social significa o primeiro passo, ou um meio para o acesso às relações/serviços sociais para os grupos que não podem auto sustentar-se. Porém, quanto ao acesso aos direitos sociais e alcance da cidadania, ela não é nada mais, do que mínima, insuficiente.

Por essa razão que, assistência social deve sim prover a proteção social, de forma à atender não somente as carências emergenciais dos indivíduos, mas extrapolar a singularidade e garantir o cumprimento de seus direitos, enquanto cidadãos, revelando assim, seu caráter emancipatório. Considerar a assistência social, nesta perspectiva, implica concebê-la como parte do movimento mais amplo de luta pela afirmação e expansão dos direitos sociais.

No entanto, as ações assistenciais não podem ser analisadas numa única direção, uma vez que desencadeiam diferentes respostas dos sujeitos envolvidos: podem gerar conformidade e passividade, mas também revolta, resistência e abertura de novos caminhos. É exatamente aí que reside a dimensão contraditória da assistência social e seu potencial emancipatório, se colocada como estratégia de reforço da ação protagonista da classe trabalhadora. Ainda que incipientes, as experiências de programas de assistência social que estimulam a participação popular na sua gestão e implementação, colocando-se como apoio às lutas populares, deslocam as ações assistenciais do plano da ajuda e da tutela para o plano da cidadania e dos direitos. (RAICHELIS, 2000, p. 160).

## 3.2. LOAS E OS MÍNIMOS SOCIAIS

A partir da Constituição Federal de 1988 a Assistência Social é incluída como direito “a quem dela necessitar”, integrando o tripé de proteção social da Seguridade Social – composta ainda pela Previdência social e Saúde.

Mas, a Assistência Social pública passa a ser regulamentada como Lei, apenas em 1993, com a promulgação da LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social, após lutas e organizações da categoria.

A Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), sancionada em dezembro de 1993 pelo Presidente Itamar Franco, foi conquistada a partir de um movimento de lutas articulado nacionalmente. Este, teve como protagonistas principais trabalhadores da área da Assistência e organizações da sociedade civil. Os Assistentes Sociais das unidades acadêmicas ou trabalhadores de instituições de assistência tiveram participação relevante no processo de regulamentação. (CRESS 7ª R – RJ, 2002, p. 201)

A assistência social vem garantir direitos sociais de responsabilidade do Estado.

A Loas é o marco a ser buscado como referência por todos os que estão comprometidos com a superação da exclusão social através dos direitos sociais e da expansão da cidadania para a classe trabalhadora do nosso país. (CRESS 7ª R – RJ, 2002, p. 201)

Evaldo Vieira (1997) aponta os principais avanços da LOAS

O principal avanço é a universalização dos direitos sociais. A lei determina que a camada mais miserável da população tenha acesso aos direitos sociais. São direitos sociais, por exemplo, a educação, a saúde, a previdência, a habitação popular, o trabalho, o lazer. Enfim, uma série de serviços públicos necessários a toda a sociedade, mas de que apenas parte dela tem condições de usufruir. A loas cria um tipo de seguridade social não-contributiva. Ou seja, não é necessário pagar para ter acesso aos serviços sociais. Além disso ela prevê os “mínimos sociais”, que são a garantia daquelas condições mínimas de existência para crianças, adolescentes, idosos, gestantes e deficientes físicos e mentais.

Isto porque a LOAS prevê a Assistência Social como direito do cidadão e dever do Estado, que deve prover os mínimos sociais, tidos como direito social. Neste sentido, o

Estado é provedor de mínimos sociais, através da política de assistência social, segundo Estevam (1999, p. 22):

Entendo que não cabe à assistência social prover todos os mínimos, diretamente ou de forma exclusiva. Ela tem de ser o setor do Estado que garante os mínimos. Não importa com que meios, nem de que forma. O que a Loas quer dizer, me parece, é que tem alguém responsável pelos mínimos. Talvez fosse melhor dizer isso na voz passiva: se a assistência social é o setor do Estado responsável pelos mínimos sociais, cabe a ela garantir que esses mínimos sejam providos. É o Estado que garante, por meio dela.

Mas, diante do contexto atual, onde estão presentes a política econômica e ideológica neoliberal, a reestruturação produtiva, expressões da questão social mais intensas e complexas, os direitos sociais, embora previstos na Constituição, passam, segundo Vieira (1997), pela tendência do Estado de transformar os direitos sociais em serviços mercantilizados. Um exemplo são as empresas de saúde e o ensino privado, ou seja, são serviços que deveriam ser estendidos para toda a sociedade gratuitamente. Os cidadãos, são transformados em consumidores. “O objetivo do governo – claramente contra a legislação – é reduzir ao máximo os gastos com direitos sociais e, sempre que possível, transformar esses direitos em serviços vendidos no mercado, portanto em mercadorias”. Da mesma forma, os mínimos sociais deixam de ter um caráter de direito social e passam a ser considerados como prestação ínfima e isolada de provisão social, de acordo com os interesses da ideologia neoliberal.

Embora a LOAS prescreva os mínimos sociais como sendo abrangentes, como direito de todos os cidadãos, não se referindo apenas a condições de sobrevivência dos indivíduos, na realidade isso não ocorre. O que temos são mínimos sociais de acordo com sua própria nomenclatura, que já se faz mínima e menor, garantidos por uma proteção social fragmentada, seletiva, focalista.

No período histórico em que vivemos, marcado por compressões econômicas e políticas globais – que resultam no acirramento das desigualdades e da pobreza -, estão sendo desmontados os antigos consensos e ancoragens na garantia dos mínimos sociais. (BRANT DE CARVALHO, 2000, p. 147)

O primeiro artigo da LOAS traz que:

A Assistência Social, direito do cidadão e dever do Estado, é política de seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos

sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa Pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

Potyara (2002, p. 26) ao referir a esse artigo situa uma controvérsia quanto a provisão de mínimos e às necessidades básicas a serem satisfeitas. Segundo a autora, embora os termos, mínimos e básicos, pareçam ser equivalentes, no plano político-decisório constitui uma temeridade; sendo necessário, portanto, esclarecer os termos prescritos na Lei. A autora ainda sugere a utilização do termo básico ao invés de mínimos, pois segundo a sua defesa *mínimos* e *básicos* são conceitos diferentes, sendo o primeiro identificado com menos, menor, “(...) identificados com patamares de satisfação de necessidades que beiram a desproteção social (...)”. Já o segundo conceito, preconiza algo fundamental, primordial “(...) *básico* que na LOAS qualifica as necessidades a serem satisfeitas (necessidades básicas) constitui o pré-requisito ou as condições prévias suficientes para o exercício da cidadania(...)”

Assim, enquanto o *mínimo* pressupõe supressão ou cortes de atendimentos, tal como propõe a ideologia liberal, o *básico* requer investimentos sociais de qualidade para preparar o terreno a partir do qual maiores atendimentos podem ser prestados e otimizados. Em outros termos, enquanto o *mínimo* nega o “*ótimo*” de atendimento, o básico é a mola mestra que impulsiona a satisfação de necessidades em direção ao *ótimo*. (POTYARA, 2002, p. 26-27)

Para que o conceito de mínimos sociais não seja tido a partir de sua nomenclatura, torna-se importante a noção e a compreensão sobre necessidades humanas, que não possibilita ambigüidades e dilemas, mas que traz consigo a discussão de direito social universal e objetivo.

Há que se defender, portanto, a noção de necessidades humanas e suas formas de satisfazê-las e, ao adotar – como se tem na LOAS – o conceito de provisão de mínimos sociais, deve-se ter como parâmetro a noção de necessidades humanas, levando ao conhecimento de todos os cidadãos, para que assim, após terem consciência de que existem necessidades humanas a serem satisfeitas e que estas figuram como direito, os sujeitos sociais possam organizar-se enquanto força política e levar à arena de discussão – o Estado – seus reclames, suas necessidades quando estas não estiverem sendo satisfeitas, extrapolando a noção dominante de mínimos sociais, e superando este conceito.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Face ao objetivo proposto que possibilitou direcionar nossos estudos sobre mínimos sociais na contemporaneidade é que, for fim traçamos algumas considerações conclusivas que vieram ao encontro dos questionamentos que motivaram este estudo.

A discussão sobre proteção social, Estado e questão social, evidenciou a importância da organização da classe trabalhadora. Mas, diante da atual conjuntura, a proteção social, como direito social garantido a partir da organização da classe trabalhadora frente à questão social, hoje passa por um desmonte, uma fragmentação, pela desresponsabilização do Estado e ascensão do chamado terceiro setor na provisão da proteção social.

A discussão sobre mínimos sociais e necessidades humanas veio demonstrar que dois conceitos coexistem em um mesmo contexto sócio-histórico e em um mesmo sistema político e econômico. Conforme a ideologia neoliberal, torna-se mais interessante a adoção do conceito de mínimos sociais em sua concepção ínfima, garantindo apenas a sobrevivência biológica dos indivíduos, que em sua maioria, pertencem à classe trabalhadora.

Embora esteja previsto na Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS - e garantido como direito, hoje, os mínimos sociais são previstos conforme a sua nomenclatura, de acordo com os interesses neoliberais. Dessa forma, ao adotar como bibliografia principal o livro de Pereira (2002), verificamos que o conceito de mínimos sociais, diante da conjuntura atual, não possibilita a inclusão social e ação dos sujeitos como portadores de direitos, em contraponto com a utilização das necessidades humanas, que não permite, a partir de sua nomenclatura, que seja identificada como focalista, seletiva, mas que a sua satisfação visualize o direito social universal e objetivo.

A pesquisa revelou que, para satisfazer as necessidades humanas, a provisão de mínimos sociais apresenta-se incoerente, pois pressupõe uma provisão isolada da proteção social.

A Assistência Social passa a ser regulamentada a partir da promulgação da LOAS (Lei Orgânica de Assistência Social), conduzindo a garantia dos direitos sociais, à universalização de bens e serviços, sendo responsabilidade do Estado, independente da



contribuição do cidadão com esta Seguridade Social. Mas, com o advento das novas expressões da questão social, agora mais intensa e complexa, devido a reestruturação produtiva nas bases do - neoliberalismo - os direitos sociais antes conquistados constroem-se assim, a uma ação do Estado, na qual a focalização, fragmentação e seletividade, se tornam-se o molde desta.

O primeiro artigo da LOAS coloca que, a Assistência Social deve prover os mínimos sociais, considerando o conceito de necessidades humanas, o qual ultrapassa essa nomenclatura - mínima - e traz consigo essa discussão de direito social universal e objetivo. Ao longo da pesquisa a discussão que se faz sobre a LOAS está inteiramente relacionada com o Projeto Ético-Político da profissão de Serviço Social, pois defender necessidades humanas é ampliar cidadania, motivando assim a emancipação do ser humano, através destes direitos.

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e Democracia**. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

\_\_\_\_\_. **A Era dos Direitos**. 10. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BONADIO, Valderes M. Romera. A Questão Social e as Políticas Sociais. In: **As Propostas de Avaliação da Política de Assistência Social da Região Administrativa de Presidente Prudente**. 2003. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2003. p. 47-78.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. A Política de Assistência Social no Brasil: dilemas na conquista de sua legitimidade. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, ano 20, n. 62, p. 144-155, mar. 2000.

CASTRO, Roberto C. G. **Lei Garante Direitos Sociais para Todos**. Disponível em: <[http://www.usp.br/jorusp/arquivo.1997/jusp410/manchet/rep\\_res/rep\\_int/univer3.html](http://www.usp.br/jorusp/arquivo.1997/jusp410/manchet/rep_res/rep_int/univer3.html)>. Acesso em: 02 out. 2004.

COLIN, Denise R. A. et al. **LOAS. Lei Orgânica da Assistência Social anotada**. São Paulo: Veras, 1999.

CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1944, Filadélfia, **Declaração de Filadélfia**. Filadélfia: 1944. Disponível em: <<http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/html/oit/htm>>. Acesso em: 07 out. 2004.

CRESS. Lei Orgânica da Assistência Social. Lei nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993. In: **Assistência Social: ética e direitos coletânea de leis e resoluções**. 4. ed. Rio de Janeiro: CRESS 7ª Região-RJ, 2002. p. 201-222.

DEMO, Pedro. Menoridade dos Mínimos Sociais: encruzilhada da Assistência Social. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, ano 18, n. 55, p.39-73, nov. 1997.

\_\_\_\_\_. Mínimos, Política Social e Combate à Pobreza. In: MARTINS, C. E.; PALMA, L. A.; STANISCI, S. A. (Org); SPOSATI, Aldaíza (et al.). **Mínimos Sociais:** questões, conceitos e opções estratégicas. Brasília: MPAS. SAS; São Paulo: Fundap, 1999. p. 97-107.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. A Questão Social no capitalismo. **Temporalis.** Brasília: ABEPSS, Graflin, ano 2, n. 3, p.09-33, 2001.

IAMAMOTO, M. A.; CARVALHO, R. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil:** esboço de uma interpretação histórico-metodológica. 13. ed. São Paulo, Cortez; [Lima, Peru]: CELATS, 2000.

LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia do Trabalho Científico:** procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1992.

LAURELL, Asa Cristina. Avançando em Direção ao Passado: política social o neoliberalismo. In: \_\_\_\_\_. (Org). **Estado e Políticas Sociais no Neoliberalismo.** 3. ed. São Paulo; Cortez, 2002. p. 151-178.

MANCÉ. **O Consenso de Washington.** 1998. Disponível em: <<http://www.milênio.com.Br/mance/gst/04.htm>>. Acesso em: 20 ago. 2004.

MARQUES, Rosa Maria. **A Proteção Social e o Mundo do Trabalho.** São Paulo: Bienal, 1997.

MARTINS, C. E. ; PALMA, L. A. ; STANISCI, S. A. (Org.); SPOSATI, Aldaíza (et al.). **Mínimos Sociais:** questões, conceitos e opções estratégicas. Brasília: MPAS. SAS; São Paulo: Fundap, 1999.

MESTRINER, Maria Luiza. **Assistência e Seguridade Social.** Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1992.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro Setor e Questão Social:** crítica ao padrão emergente de intervenção social. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

NAVARRO, Vicente. Produção e Estado o Bem-Estar: o contexto das reformas. In: LAURELL, Asa Cristina (Org). **Estado e Políticas Sociais no Neoliberalismo.** 3.ed. São Paulo: Cortez, 2002. p. 91-124.

PEREIRA, Potyara A. P. Estado, regulação social e controle democrático. In: PEREIRA, P. A.P. (Org). **Política Social e Democracia**. 2 ed. São Paulo: Cortez,; Rio de Janeiro: UERJ, 2002, cap.1.p. 25-42.

\_\_\_\_\_. **Necessidades Humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

\_\_\_\_\_. Questão Social, Serviço Social e Direitos de Cidadania. **Temporalis**. Brasília: ABEPSS, Graffline, ano 2, n. 3, p.51-61, 2001.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social**: caminhos da construção democrática. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2000

SCHONS, Selma Maria. **Assistência Social entre a ordem e a “dês-ordem”**: mistificação dos direitos sociais e da cidadania. São Paulo: Cortez, 1999.

SERRA, Rose M. S. **Crise da Materialidade no Serviço Social**: perspectiva no mercado profissional. São Paulo: Cortez, 2000.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira (et al.). **A Assistência na Trajetória das Políticas Sociais Brasileira**: uma questão em debate. 8.ed. São Paulo: Cortez, 2003.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. Mínimos Sociais e Seguridade Social: uma revolução da consciência da cidadania. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, ano 18, n.55, p. 09-38, nov. 1997.

SPOSATI, A.; FALCÃO, M.C.; TEIXEIRA, S.M.F. **Os direitos (dos desassistidos) sociais**. 4.ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SPOSATI, Aldaíza (Org). **Proteção Social**: inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal. São Paulo: Cortez, 2004.

STEIN, Rosa Helena. A (nova) questão social e as estratégias para seu enfrentamento. **Ser Social**, Brasília: UNB, n. 6, p. 133-168, 2000.

STEWART. Donald Jr. **O que é o liberalismo**. 5. ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1995.

TOLEDO, Enrique de la Garza. Neoliberalismo e Estado. In: LAURELL, Asa Cristina. **Estado e Políticas Sociais no Neoliberalismo**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2002. p. 71-90.

VASCONCELOS, E.M.. Políticas Sociais no Capitalismo: uma abordagem marxista. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, ano 9, n.28, p.05-32, 1988.

VIEIRA, Evaldo. O Estado e a Sociedade Civil Perante o ECA e a LOAS. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo; Cortez, ano 19, n. 56, p.09-22, mar. 1998.

YASBEK, Maria Carmelita. As Ambigüidades da Assistência Social Brasileira após dez anos de LOAS. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, ano 24, n.77, p.11-29, 2004.