

A assistência social no universo da proteção social – Brasil e França –

Silvina María Carro ¹

¹ Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Seguridade Social e Assistência Social - NEPSAS -, (2001-2008).
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP -.

Introdução

Existe uma forte influência exercida pela França na construção histórica do campo do trabalho social e na formação dos profissionais voltados à ação social no Brasil. A política pública de assistência social estabelece relações com o trabalho social –entre outras – a partir de um leque de inserções profissionais nas instituições públicas, sem fins lucrativos e privadas, ao nível local, regional, nacional, comunitário e internacional.² Essas instituições desafiam cotidianamente aos trabalhadores sociais a aprimorar um conhecimento crescente e exaustivo das políticas que contextualizam suas intervenções.

Nesse sentido este trabalho traz contribuições para esses pontos, oferece indicações e mostra as tensões que contribuem para melhor delinear o lugar da assistência social nos sistemas de proteção social do Brasil e da França privilegiando dois cortes: a passagem das formas assistenciais do campo privado para o campo público e sua relação com a seguridade social. Por último se destacam os processos de centralização e de descentralização político-administrativa que ocorrem a partir da década de 1980, usando como referência a experiência dos dois países.³

A escolha desse tema decorreu, em primeiro lugar, das indagações surgidas a partir do estudo das produções acadêmicas sobre o direito à assistência social no Brasil, incorporado como tal na Constituição brasileira de 1988, assim como de outros estudos relativos ao tema desenvolvidos no Núcleo de Estudos e Pesquisa sobre Assistência Social e Seguridade Social (Nepsas), e nas disciplinas do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUC-SP. Esse processo ampliou-se para a realidade francesa, sendo então estimulada por minha orientadora de doutorado a incluir essa dimensão na

² Entre outras, serviços públicos de seguridade social, instituições públicas e privadas; serviços de apoio ao deficiente. Hospitais e centros de saúde. Residências transitórias, centros de terceira idade, instituições de saúde mental, serviços de apoio à família; entidades públicas e sem fins lucrativos de defesa dos direitos da criança e de vítimas de violência familiar.

³ Parte do conteúdo aqui apresentado baseia-se na pesquisa feita para a tese de doutorado apresentada a Banca de Qualificação da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Programa de Pós Graduação em Serviço Social “*A assistência social no universo da proteção social. - Brasil, França, Argentina -*” sob orientação da Professora Doutora Aldaíza Sposati.

pesquisa proposta pelo Projeto Capes-Cofecub, “A Proteção Social contra a Exclusão Social e a Serviço da Inclusão Social”.

Nesse projeto, participaram docentes e estudantes da França e do Brasil. Estiveram envolvidos os cursos de Pós-graduados em Serviço Social, Economia e Administração da PUC-SP, e da Equipe de Pesquisas Econômicas e Sociais (ERES), da Faculdade de Economia e Gestão da Université Pierre Mendès France de Grenoble. O trabalho foi coordenado pela Professora Doutora Aldaíza Sposati, pelo lado brasileiro, e, do lado francês, pelo Professor Doutor Alain Euzeby. Um dos objetivos deste estudo foi desenvolver trabalhos de pesquisa, nos dois países, para analisar as políticas voltadas à inclusão social de assistência social, transferência de renda, assistência social voltada às crianças e adolescentes, e ações dirigidas ao atendimento de urgências no plantão social.⁴

A França possui longa e sistematizada tradição de estudo sobre a proteção social, os sistemas de seguridade social e seus componentes, contando com um Comitê de Estudo da História da Proteção Social e da Seguridade Social, e também com centros associados a esse Comitê Central para algumas regiões da França, fato pelo qual algumas das aproximações aqui contidas ancoram-se nesses modelos de abordagem analisados durante a experiência da bolsa sanduíche.⁵ Portanto, procura-se exprimir o percurso dessas vertentes de estudo na perspectiva de aprofundar um dos aspectos fundamentais da assistência social como política pública, isto é, o trânsito de um campo baseado em práticas subjetivas pautadas na benemerência ou na filantropia para um campo de práticas objetivas inseridas no processo de regulação Estado-Sociedade, a partir da modernidade e do estabelecimento do contrato de trabalho, e, nele, a evolução do alcance da legislação social do trabalho e as formas subseqüentes que conformam o universo da proteção social.

⁴ Como produtos desse projeto foram defendidas as seguintes teses de doutorado, orientadas pela Professora Aldaíza Sposati, na PUC-SP. Em cotutela, Carla Bressan (2006): O direito de proteção social não contributiva à infância e à adolescência no Brasil e na França; Maria Argenice de Souza Brito (2005): Transições necessárias do plantão social na gestão do Sistema Único de Assistência Social; Silvínia María Carro (2008): A assistência social no universo da proteção social - Brasil, França, Argentina -. Ancorada nestes estudos, em 2003 a Doutora Dirce Koga publicou o livro *Medidas de cidades: entre territórios de vida e territórios vividos*, que se refere ao conteúdo de sua tese de doutorado.

⁵ Disponível em: www.sante.gouv.fr.

A assistência social: objeto de estudo e intervenção

O estudo do processo de regulação da política de assistência social na França e no Brasil oferece a possibilidade de trazer à tona a forma que ela adota no conjunto da proteção social de cada país, seja em sua formulação baseada em direitos, seja nos planos e políticas e em sua forma de institucionalização, contornar as tendências da configuração da assistência social como política, assim como o raciocínio utilizado para construir um modelo de atenção pública no campo da assistência social em relação a outras formas de proteção social, assim como coopera na produção de um tipo de conhecimento que melhora a ação pública nessa área.

Os desenhos constitucionais, as feições das primeiras formas assistenciais, o desenho da assistência social em face de outras políticas direcionadas a intervir no social, no período de surgimento e expansão dos Estados de Bem-Estar social, e, ainda, nos processos de descentralização político-administrativa, a partir da década de 1980, exprimem movimentos de discussão sobre a possibilidade de intervenção ou não, da contração por meio da centralização, e de expansão, do aparelho institucional estatal voltado à assistência social.

No devir dos Estados modernos, a interpretação do trabalho como o eixo organizador da vida dos cidadãos ergueu-se ao lado de outras concepções que diferenciavam aqueles que recebiam dinheiro ou ajuda sem o correspondente esforço esperado para ganhá-los. Nesse enfoque, a assistência social apareceu como residual e definida como necessária quando não houve eficiência em outras políticas voltadas à regulação trabalhista. Contudo, parafraseando o Professor Vicente de Paula Faleiros (1989) “*a organização da assistência social sempre foi um problema para a sociedade capitalista*”, e, em particular, para a arquitetura institucional do Estado moderno.

A assistência social na passagem do campo privado ao campo público e arquitetura do sistema de proteção social

Embora a etapa mais intensa de preocupação estatal com a proteção social dos seus cidadãos, em face das necessidades advindas das vicissitudes da vida em sociedade, tenha ocorrido do fim do século XIX ao século XX, durante os séculos XVI e XVII, aconteceram importantes regulações, que acompanharam o processo de secularização da vida social e política dos Estados modernos.

Na França, durante o período monárquico, foi oficializada uma das primeiras instituições de assistência no século XVI, o Grande Ofício dos Pobres de Paris, mas sob o objetivo da defesa social. Com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, em 1789, é que se extinguiram os privilégios feudais e foi determinada uma dívida social da sociedade para com aqueles cidadãos em situação de necessidade e a prescrição de mecanismos de proteção consubstanciados nos socorros públicos como expressão da solidariedade social. Ainda assim, o processo de regulação foi se construindo entre os vestígios de sentimentos religiosos ou humanistas.⁶

A *Poor Law*, promulgada em 19 de dezembro de 1601, foi considerada um ponto de partida para o processo de reconhecimento da necessidade de atendimento daqueles que sofriam os efeitos do incipiente processo de industrialização. Essa lei assentou-se em quatro princípios: a) a obrigação do socorro aos necessitados; b) a assistência pelo trabalho; c) a taxa cobrada para o socorro aos pobres; d) a responsabilidade das paróquias pela assistência de socorros e de trabalho.

O Estado desempenhou um papel crucial na construção da identidade nacional francesa, e uma das suas finalidades foi integrar as diversas partes do país. Em meados do século XIX, um quarto da população não falava o francês e morava em comunas com idiomas próprios. A maioria dos franceses vivia na zona rural, afastada dos grandes centros.

⁶ Guy PERRIN, Para una teoría sociológica de la seguridad social, 1978.

Nessa época, era comum referir-se à existência de uma França civilizada, culta, herdeira da revolução e do espírito iluminista, e, outra, que exprimia o espírito do Antigo Regime de características, conservadoras, próprias das comunas afastadas da capital.

O processo de impor coesão a uma sociedade tradicionalmente dividida teve início durante o Antigo Regime e avançou por toda a Revolução Francesa e o período napoleônico. A Terceira República estendeu-se por 70 anos e seus maiores desafios ancoraram-se nas tensões existentes entre Paris e as províncias; a influência das comunas e as identidades locais; a relação entre Estado e Igreja e as revoltas sociais associadas à industrialização. Nesse contexto, as ciências sociais emergiram como instrumento das reformas políticas.⁷

A legislação nacional francesa para a área da assistência social pública que se ergueu nesse período ancorou-se nesses objetivos de unificação nacional e colocou definitivamente o Estado na posição de órgão prestador de assistência àqueles que – por idade, saúde e deficiência congênita ou adquirida – não tiveram meios de garantir sua própria subsistência. Desde o século XV, já se vinham perfilando as categorias de beneficiários e o território, mas foi durante a III República Francesa que se definiu o ordenamento das primeiras leis de assistência social pública e a institucionalização de um Conselho Superior de Assistência Pública. Do mesmo modo que foram regulamentadas no nível nacional as condições do direito e da pertença comunal como eixos da prática assistencial, assim como a existência de uma administração de assistência para cada comuna.⁸

Segundo Boris Fausto e Fernando Devoto (2004), em 1850, o Brasil, por meios diferentes vinha consolidando uma certa unidade político administrativa e havia um claro reconhecimento de um poder estatal.⁹ A Carta Imperial de 1824 trouxe um primeiro intento de formalizar a proteção social por meio da proposta de garantia de

⁷ Robert, CASTEL, *La metamorfosis de la cuestión social: una crónica del salariado*, 1997. Vide: Introdução e Capítulo I. Guy PERRIN, *Para una teoría sociológica de la seguridad social*, 1978 ; Henri HATZFELD, *Du paupérisme à la sécurité sociale : essai sur les origines de la sécurité sociale en France, 1850-1940*, 1971 ; Jacques DONZELOT, *L'invention du social*, 1994.

⁸ Guy PERRIN, *Para una teoría sociológica de la seguridad social*, 1978 ; Robert, CASTEL, *La metamorfosis de la cuestión social: una crónica del salariado*, 1997. Vide: Introdução e Capítulo I.

⁹ Boris FAUSTO, Fernando DEVOTO, *Brasil e Argentina: um ensaio de história comparada (1850-2002)*, 2004. pp. 93-100.

socorros públicos. No entanto, as práticas assistenciais hegemônicas foram realizadas pela Igreja Católica, inspiradas naquelas que vinham sendo implementadas no Império, e, ancoradas no fundamento de caridade cristã. Com o advento da República, em 1889, é que ocorreram mudanças tendentes a institucionalizar medidas protetoras em direção de alguns setores do serviço público federal e a dar início a uma prática previdenciária sobre a qual se assentaram as bases de uma proteção formalizada.¹⁰

Com a proclamação da República, o Brasil passou a adotar como sistema político a República Federativa, inspirada no modelo norte-americano. A modernização política das nações coloniais passou a colocar na esfera estatal seu ponto principal de sustentação e a implementar um formato de política que compreendia as necessidades de seus habitantes por meio de procedimentos administrativos públicos como vinha sendo feito nos países que já tinham atingido certo grau de avanço na organização jurídico-estatal, mas no contexto de uma realidade social fundada em padrões ainda ligados à tradição.

No final do século XIX e primórdios do século XX, ocorreu um progressivo aperfeiçoamento dos sistemas previdenciários das nações européias, cuja influência chegou aos demais continentes, principalmente à América Latina. A revolução industrial, iniciada na Europa no século XVIII e consolidada no século seguinte, deu impulso a mudanças de caráter econômico, social e político. Com a urbanização, os laços comunitários tradicionais foram desfeitos. Nesse processo, os problemas relativos à invalidez, morte prematura e velhice se tornaram relevantes. A esses problemas, somaram-se os acidentes de trabalho e o desemprego, que foram se definindo a partir de uma ótica previsível e regular e saindo do campo da responsabilidade individual para o da solidariedade. Vem daí a organização de uma forma de proteção assentada na técnica dos seguros, consolidada em 1883 na Alemanha. Inspirada nela, em 1898, surgiu a lei sobre acidentes de trabalho francesa. Em 1919 legislou-se no Brasil a primeira lei que responsabilizava às empresas por acidentes de trabalho.

¹⁰ Obras de consulta: Aldaíza SPOSATI et al., *Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise*, 1985; Aldaíza SPOSATI, *História da pobreza assistida em São Paulo*, 1987 e *Cidadania ou Filantropia: um dilema para o CNAS*, 1994; Maria Luiza MESTRINER, *Assistência e seguridade social: oposições e aproximações*, 1992 e *O Estado entre a filantropia e a assistência social*, 2001.

A idéia de igualdade liberal fundada na dupla indivíduo-cidadão foi contestada pela desigualdade social. Nesse cenário, acentuou-se a importância da criação e/ou fortalecimento de instituições estatais – por meio de políticas e organismos públicos – como elementos necessários para o tratamento da questão social e o estabelecimento de uma nova modernidade. As exposições internacionais que foram realizadas no final do século XIX promoveram a construção e a idealização das instituições dos Estados modernos. As cidades nas quais as exposições foram montadas – Londres, Paris, Chicago, entre outras – colocaram-se como o estágio mais avançado da civilização ocidental, mas que ainda conviviam com os problemas advindos da desigualdade social de uma grande parcela da população. Nesse sentido, propiciaram também o sentimento de estar em um estágio de desagregação social em que tudo o que era familiar e seguro estava desaparecendo.

Nesse contexto, foi realizado, em Paris, no ano de 1889, o Congresso Internacional de Assistência Pública e Privada, em que se afirmou a necessidade de avançar em direção a uma atividade assistencial pública baseada em critérios racionais, e no desenvolvimento de um campo de saber para esta área que se assentou nos conhecimentos em saúde e em higiene pública. Para as instituições privadas de assistência social, propôs-se que o Estado fosse o controlador de suas atividades. Esse evento influenciou notavelmente as idéias de Ataulpho de Paiva, acerca da organização da assistência social pública para o Brasil, embora não tenha sido concretizada até meados do século XX. A França escolheu a via legal administrativa para legitimar as ações na área da assistência pública, uma resolução do Conselho de Estado, de 15 de fevereiro de 1909, define que a assistência pública é dada em virtude do direito da lei e não por uma decisão discricionária da autoridade administrativa.¹¹

A assistência social e a seguridade social

Os efeitos do fim da Primeira Guerra Mundial manifestaram-se no pensamento como um projeto de transformação político-ideológica que implicou um debate sobre o papel do Estado, e à sociedade, a transformação institucional e a introdução de uma nova

¹¹ Cf. Aldaíza SPOSATI, *História da pobreza assistida em São Paulo*, 1987 e *Vida urbana e gestão da pobreza*, 1988.

legislação sobre o social. As correntes reformistas: liberal, católica e socialista, tinham posições diferenciadas sobre cada um desses pontos, mas as três coincidiram na necessidade de intervir na questão social e os seus intelectuais ocuparam papel importante nessa transformação. As idéias de estímulo à poupança, à previsão e à família como eixo da intervenção socioassistencial assentaram as bases de um discurso e de uma intervenção normativa na vida social mediada pelos aportes vindos do conhecimento científico vigente na época.

No Brasil, o movimento sanitarista organizou uma campanha nacional em defesa da saúde pública e a higiene, entre os anos de 1916 e 1920. A Igreja Católica assumiu uma postura crítica acerca das tendências do mundo moderno que resultou na criação de uma organização unitária e disciplinada apta para atuar na organização estatal e na sociedade. Desse espírito, nasceu a Ação Católica, em 1935, no Brasil. A primeira Escola de Serviço Social, no Brasil, surgiu em 1936, sob a inspiração da Igreja Católica.

As mudanças para a assistência social no período de entre guerras ocorreram em direção de uma centralização da gestão governamental que a diferenciou, estrutural e institucionalmente, de outras formas de proteção ancoradas no mundo do trabalho. Um reordenamento institucional tendeu a dar especificidade ao social. A França culminou, nesse período, a extensão da assistência social pública em todas as comunas. No Brasil, foram institucionalizados os subsídios e o cadastro de entidades ligadas à assistência social e a outras formas socioassistenciais, como a caridade e a filantropia e, em 1938, foi criado o Conselho Nacional de Serviço Social.¹²

Destaca-se nesse período, a importância do Social Security Act, de 14 de agosto de 1935, editada nos Estados Unidos como uma das medidas do New Deal, do governo Roosevelt, em que se empregou pela primeira vez a expressão “seguridade social”.¹³ Essa lei legitimou uma definição de seguridade social entendida como um conjunto de medidas que deveria agregar os seguros sociais e a assistência social, organizados e coordenados pelo poder público, visando atender ao desenvolvimento de toda a

¹² Vide: Aldaíza SPOSATI et al., *Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise*, 1985; Aldaíza SPOSATI, *História da pobreza assistida em São Paulo*, 1987 e *Cidadania ou Filantropia: um dilema para o CNAS*, 1994.

¹³ Essa lei teve como finalidade mitigar os problemas sociais trazidos pela crise de 1929.

população. Além disso, estabeleceu um compromisso para com os Estados democráticos de promover um nível de vida minimamente digno para seus cidadãos.

Os relatórios da comissão formada pelo governo britânico e presidida por Sir William Beveridge, em 1942 e 1944, foram tiveram a influência das idéias de Roosevelt, no que tange ao postulado imperativo de erradicação das necessidades de toda a população, e pelo economista Keynes, na defesa da distribuição de renda. Nessa proposta, o Estado devia possibilitar a garantia da renda mínima, em caso de perda da capacidade para ganhá-la, assim como o acesso aos serviços estatais de saúde, educação e serviços sociais, pois por meio desse acesso se abriria a igualdade de oportunidades para todos os cidadãos. Essa igualdade de oportunidades significava a prática da cidadania.

A devastação econômica e social provocada pela Segunda Guerra Mundial impeliu a aceitação dos princípios de uma definição ampla de proteção social - baseada naqueles relatórios - por parte dos países europeus, que os obrigou a reformular as políticas voltadas ao social, ainda que tivessem saído vitoriosos do conflito armado. A França institucionalizou a seguridade social ideada e conduzida por Pierre Laroque, em 1945, e implantou, em 1946, uma nova Constituição Nacional.

A política de seguridade social previu que o sistema atingiria a todos os cidadãos, com o pleno emprego e as proteções associadas a ele. Paralelamente, a partir de 1953, consolidou-se uma ampla reforma jurídica da área da assistência social, que ampliou as diversas categorias beneficiárias e as características desses benefícios, que tinham sido legisladas em anos anteriores, para todos aqueles não inclusos no sistema nacional francês de seguridade social. O sistema de proteção social francês passou a incluir, além da ajuda monetária, o sistema de cuidados em domicílio para algumas categorias de beneficiários, na assistência social.

Embora existam numerosas críticas ao modelo de Estado Providência francês estruturado a partir dessa época, a assistência social não se constitui como uma medida isolada, pelo contrário, foi-se combinando ao interior do sistema de proteção social junto com a lógica previdenciária e a lógica da seguridade social, mas se consolidando como um campo com uma lógica própria, isto é, com uma legislação, uma organização

e uma funcionalidade, com categorias e benefícios definidos, com uma nomenclatura própria ao interior do sistema de proteção.

Nos períodos pré e pós Segunda Guerra Mundial, o posicionamento acerca da proteção social foi diferente para o Brasil. Entre os anos 1930 e 1940, nos governos de Getúlio Vargas, desenvolveu-se uma parte da legislação trabalhista. O ordenamento constitucional de 1934 outorgou o marco jurídico necessário para que se assentassem parte dessas medidas. A Constituição de 1946 incorporou a noção de previdência social. Em 1942, foi criada, sob os cuidados da esposa do presidente, a primeira-dama, a Legião Brasileira de Assistência Social (LBA), inicialmente orientada a sustentar as necessidades daqueles que participaram do conflito armado, mas que evoluiu até se converter na maior instituição brasileira de assistência social, se considerada sua extensão aos Estados e as categorias atingidas.

A Legião Brasileira de Assistência mostra, por um lado, o percurso sócio-assistencial da esposa do presidente, e, por outro, traz as marcas de como o tratamento das expressões das questões sociais e assistenciais foi relacionado ao feminino. Revelou-se, um discurso que defendia a preponderância do sexo feminino, a natureza específica para a maternidade e o desempenho de atividades relacionadas ao bem-estar das mulheres e das crianças, mas que, na prática, também foi acompanhado explícita ou implicitamente de um alto conteúdo político. Promoveu a ajuda social direta e se expandiu aos Estados. As mulheres ocuparam um papel de destaque, nesse momento. A LBA contava com as voluntárias femininas civis, que se transformaram em executoras das campanhas e estiveram presentes naqueles serviços que a instituição promovia.

A configuração da assistência social no aparelho estatal do Brasil constitui um tema relevante não só pelas atividades da LBA pelo próprio desenvolvimento do serviço social, como saber técnico, durante esse período. Coexistiu com formas estatais centralizadas com racionalidade administrativa voltada à assistência social tais como o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS).

A LBA conformou uma rede de serviços sociais (creches, abrigo para idosos, atendimento a portadores de deficiências, hospitais) e serviços urbanos (abertura de

ruas, construção de habitações para os sem-renda, energia elétrica, perfuração de poços d'água).¹⁴

A ampliação dos serviços sociais foi um dos fundamentos sobre o qual se modelaram as propostas de bem-estar, durante a década de 1940. As avaliações ex post que ponderam o amadurecimento e desenvolvimento dos Estados de Bem-Estar para os dois países revelam que foram se construindo sobre uma arquitetura estatal complexa e que nenhum deles responde a um modelo “puro”.

No caso francês, defende-se a postura de um mix bismarckiano e beveridgiano e ainda destaca-se a herança da Revolução Francesa e do modelo republicano de desenvolvimento da assistência pública da Terceira República como diferenciador em face da classificação proposta por Esping Andersen. A partir de 1953, produziu-se uma extensão do campo da assistência social que ampliou as categorias e os benefícios a partir da tipificação de carências e segmentos, porém também incorporou-se o critério de comprovação de recursos para as prestações próprias da área.¹⁵

No Brasil, prevaleceu um modelo de Bem-Estar ocupacional (SPOSATI, A. 1990),¹⁶ em que o Estado transformou-se em regulador mediado pela legislação trabalhista, mas incorporando seletivamente setores da classe trabalhadora e com uma estrutura fragmentada, composta por multiplicidade de instituições baseadas no modelo bismarckiano de seguro individual. A assistência social foi administrada hegemonicamente pela LBA e não ficou restrita aos organismos públicos de prestação direta de serviços. Por meio de subvenções ou convênios, foi repassada, às entidades sociais privadas, a execução de programas socioassistenciais e de serviços de infraestrutura social (creches, asilos, centros de formação de mão-de-obra, centros de reabilitação).

¹⁴ Aldaíza SPOSATI, Maria do Carmo BRANT DE CARVALHO, *LBA: identidade e efetividade das ações no enfrentamento da pobreza brasileira*, 1989.

¹⁵ Michel BORGETTO, Robert LAFORE, *Droit de l'aide et de l'action sociales*, 2004 ; Amédée THÉVENET, *L'aide sociale aujourd'hui*, 2004.

¹⁶ Aldaíza Sposati denominou de um modelo de Bem-Estar Ocupacional, no qual são substituídas as relações de direitos constitucionalmente assegurados pelas de direito contratual; contudo, o campo da previdência social foi o dos “assegurados”, e o campo da assistência social foi o dos “necessitados”.

A assistência social e a descentralização político-administrativa

Desde meados da década de 1980, impuseram-se mudanças nas formas de conceber a relação Estado e Sociedade, que provocaram alterações nos modelos forjados em torno da centralidade estatal nos dois países, ligados à condução gerencial do aparelho de Estado. Os paradigmas sobre o Estado de Bem-Estar keynesiano foram substituídos por uma visão na que primou o convencimento de que um retorno ao predomínio da lógica do mercado poderia resolver os problemas a respeito dos quais se queixavam a economia e a sociedade.

Assim, durante os anos 1980, a descentralização foi recomendada como estratégia para alcançar um modelo de Estado adequado ao processo de internacionalização das economias. Não obstante, a hegemonia dessa lógica como princípio da organização social e a diversidade de formas sobre as quais se vinha constituindo a sociedade e o Estado moderno, fizeram com que fossem processada de formas diversas e nem sempre resolvida pelo único recurso da instauração de mecanismos de mercado. Isso indica a existência de descentralizações que se exprimiram como um conjunto de tendências dentro da evolução de um sistema administrativo com características e conteúdos políticos intrínsecos.

Do ponto de vista político, nesse período, o Brasil e a Argentina saiu de uma ditadura militares e editou uma nova Constituição Nacional em 1988. A França manteve-se sob os preceitos da Quinta República, permanecendo vigentes os conteúdos constitucionais de 1958, porém sob mudanças nas diretrizes principais de recomposição da administração estatal, mas mantendo um Estado central forte, herança do processo de construção da nação.

Na França, os processos de descentralização administrativa do Estado foram interpretados como de desconcentração de decisões, pois o poder central permaneceu forte e definindo os lineamentos centrais das políticas prioritárias. A proteção social francesa tem como característica não se desfazer dos dispositivos instituídos, daí que, ao final de 2002, coexistiram o pólo assistencial, como vinha sendo definido desde a Terceira República, e a Renda Mínima de Inserção, associados em uma lógica

complementar e como resposta aos desafios do que se definiu como “nova pobreza”, na qual se incluíam categorias e grupos aptos para o trabalho, mas sem possibilidade de inclusão nele.¹⁷

No quadro das transformações da relação Estado-Sociedade que se deram na década de 1990, as organizações não-governamentais – entidades da sociedade civil distintas do Estado e das instâncias governamentais – foram adquirindo um papel central para atuar em diferentes campos. Algumas delas orientaram-se à prestação de serviços diretos ou indiretos de promoção, capacitação, pesquisa, assistência técnica de grupos, comunidades e indivíduos excluídos do sistema formal de proteção social. A *aide sociale* francesa insere-se nelas, pois oferece mais que auxílio em dinheiro ou em espécie àqueles cujas necessidades não são atendidas por outros meios. Inclui serviços prestados aos doentes, velhos, alienados mentais e aos sem-moradia.

Nesse contexto, e desde o ponto de vista da administração e organização da ação social, a lei francesa de 2002 trouxe à consideração e à revisão o quadro de instituições públicas e da sociedade civil prestadores de serviços de interesse público nos que se incluíam aqueles ligados à *aide sociale*.¹⁸ Legislou sobre a racionalidade de recursos e de distribuição de funções. Reconheceu a necessidade de uma revisão dos princípios sobre os quais se assentaria a prestação dos serviços, de modo que cada estabelecimento deveria explicitar-se em relação à competência que lhe caberia em face das administrações departamentais. Assim como impôs a inclusão dos direitos dos usuários de estabelecimentos médicos e sociais como elementos fundamentais de seu funcionamento.¹⁹

Os processos de descentralização administrativa, no Brasil, ganharam vários significados fundamentais para a assistência social no conjunto da proteção social. De fato, ela passou a ser reconhecida como direito e regulamentada na Lei Orgânica de

¹⁷ Jean-Jacques DUPEROUX, *Droit de la sécurité sociale*, 1980. Michel BORGETTO, Robert LAFORE, *Droit de l'aide et de l'action sociales*, 2004. Aulas da disciplina *Mundialisation et regulation sociale*. Amédée THÉVENET, *L'aide sociale aujourd'hui: nouvelle étape pour la décentralisation*, 2004. Professora Chantal Euzéby. Aulas da disciplina *Politiques sociales et performances économiques*. Professor AlaiEuzéby.

¹⁸ Lei 2002-2. Renovação das ações no campo da ação social e do médico-social.

¹⁹ Michel BORGETTO, Robert LAFORE, *Droit de l'aide et de l'action sociales*, 2004. Aulas da disciplina *Mundialisation et regulation sociale*. Amédée THÉVENET, *L'aide sociale aujourd'hui: nouvelle étape pour la décentralisation*, 2004.

Assistência Social (Loas), de 1993, que exprimiu diversas preocupações, além da descentralização. A Loas teve como intuito o estabelecimento de uma política baseada no direito à assistência social ancorada em mecanismos participativos de decisão. Esse esforço tendeu a promover uma reorganização de competências e atribuições entre as esferas de governo, bem como nos órgãos envolvidos pelas ações assistenciais provocando a decolagem de um processo amplo de descentralização política, administrativa e recentemente fiscal.

O processo de elaboração da Loas mobilizou universidades, instituições públicas, órgãos da categoria e meios políticos, na busca de um padrão democrático e social da assistência social. No debate sobre a política de assistência social brasileira, foi possível distinguir o papel dos intelectuais da área, no posicionamento de temas na agenda pública. O livro *Carta Tema: a assistência social no Brasil: 1983-1990* denota quatro momentos no debate brasileiro sobre a assistência social, entre o final da década de 1970 e a década de 1980, que permitiram a desmontagem da noção não só como irracionalidade das primeiras-damas mas também como tática e estratégia no interior das políticas sociais brasileiras. Os três primeiros foram, as reflexões sobre o processo de reconceituação do serviço social, a construção histórica que Marilda Yamamoto e Raul de Carvalho realizam em seu livro *Relações Sociais e Serviço Social* (1982), a retomada das políticas sociais no campo da previdência através da contribuição de Vicente Faleiros. A partir de 1983, com a pesquisa *A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras*, do Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, a partir da qual o tema da assistência social ganha eixos de análise: a organicidade da assistência social ao projeto societário brasileiro e organicidade da assistência social nas políticas sociais públicas.²⁰

Ainda nos processos desenvolvidos a partir de 2004, foi definida a Política Nacional de Assistência Social, que introduziu a noção de segurança como um horizonte norteador para a assistência social.²¹

²⁰ Aldaíza SPOSATI (coord.), *Carta tema: a assistência social no Brasil 1983-1990*, 1989.

²¹ Aldaíza SPOSATI, Contribuição para a construção do Sistema Único de Assistência Social: SUAS”, 2004; Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes, 2007.

Do ponto de vista do direito, a França acorre mais às necessidades, ainda, quando utiliza, desde a década de 1960, o critério de renda, pois os benefícios introduzem mecanismos de equidade que diferenciam para mais o valor de benefícios mínimos, operando maior justiça social. No Brasil, permanece sob a seleção de renda, que prevalece sobre a necessidade.

A assistência social, para os dois países, foi se erigindo sobre um discurso construído com conteúdos constitucionais, legislação social, aparelhos institucionais, programas, que promoveram justificações e práticas que estigmatizaram a pobreza e o sistema que dela se ocuparia. Na assistência social, conviveram o arcaico e o moderno, mas, quando ancorada na segurança, facilita sua compreensão, desde uma concepção de “possibilidade positiva” e permite captar os avanços para o enfrentamento das desproteções e vicissitudes da vida humana.

Referências Bibliográficas

BORGETTO, Michel; LAFORE, Robert *Droit de l'aide et de l'action sociales*. Paris, Montchrestien, 2004.

BRESSAN, Carla Rosane. *O direito de proteção social não contributiva à infância e à adolescência no Brasil e na França*. São Paulo, Pontifícia Universidade Católica, 2006. 294p. (Tese, Doutorado em Serviço Social)

CARVALHO, Raul. *Relações sociais e serviço social no Brasil*. São Paulo, Cortez/Celats, 1982.

CASTEL, Robert. *La metamorfosis de la cuestión social: una crónica del salariado*. Buenos Aires, Paidós, 1997.

_____. *¿La inseguridad social: qué es estar protegido?*. Buenos Aires, Manantial, 2004.

DONZELOT, Jacques. *La policía de las familias*. Valencia, Ediciones Pre -Textos, 1990.

_____. *L'invention du social: essai sur le déclin des passions politiques*. Paris, Seuil, 1984.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. *Los tres mundos del estado de bienestar*. Valencia, Ediciones Alfons el Magnànim-IVEI, 1993.

EUZEBY, Alain. “O desenvolvimento humano, objetivo final do desenvolvimento econômico”. In: Coletânea de textos Oficina Ampliada *Desenvolvimento Humano e Políticas Sociais*. São Paulo, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2004.

EUZEBY, Chantal. "La protection sociale". In : *L'économie de la France face aux défis du XXI ème siècle*. Paris, PUG, 1998.

EWALD, François. *L'État Providence*. Paris, Grasset, 1986.

FALEIROS, Vicente de Paula. “A questão da assistência social”. In: *Serviço Social & Sociedade*. São Paulo, nº 30, 1989.

FAUSTO, Boris; DEVOTO, Fernando. *Brasil e Argentina: um ensaio de história comparada (1850-2002)*. São Paulo, Editora 34, 2004.

GOUGH, Ian et alii. “Social Assistance in OECD Countries”. In: *Journal of European Social Policy*. London, SAGE Publications, vol. 7, 1997. [Trad. Ruth de Souza Alves.] Material de estudo da disciplina Assistência Social: tendências e debates do Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da PUC-SP, 2002.

HATZFELD, Henri. *Du paupérisme à la sécurité sociale : essai sur les origines de la sécurité sociale en France : 1850-1940*. Paris, Armand Colin, 1971.

HOCHMAN, Gilberto. “Aprendizado e difusão na constituição de políticas: a previdência social e seus técnicos” In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 7, São Paulo, 1987.

_____ *A Era do Saneamento: as bases da política de saúde pública no Brasil*. São Paulo, Hucitec/Ampocs, 1998.

KOGA, Dirce. *Medidas de cidades: entre territórios de vida e territórios vividos*. São Paulo, Cortez, 2003.

LIMA EVANGELISTA MENDONÇA, Maria de Fátima. *LBA: tratamento pobre para o pobre*. São Paulo, Pós-Graduação em Psicologia Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1994. 182 p. (Dissertação, Mestrado em Psicologia Social)

MANRIQUE CASTRO, Manuel. *História do Serviço Social na América Latina*. São Paulo, Cortez, 2000. (quinta edição revisada)

MARTIN, Claude. “ Régulation politique, régulation domestique dans les trajectoires d'État-Providence ”. In : Seminário “Reestruturação do Estado”. Grenoble, Institut des Sciences Politiques, 1997.

MESTRINER, Maria Luiza. *Assistência e seguridade social: oposições e aproximações*. São Paulo, Pontifícia Universidade Católica, 1992. 264 p. (Dissertação, Mestrado em Serviço Social)

_____ *O Estado entre a filantropia e a assistência social*. São Paulo, Cortez, 2001.

OFFE, Claus. *Contradicciones en el Estado del Bienestar*. Madrid, Alianza, 1990.

OFFREDI, Claudine. “Hébergement et logement des personnes démunies en Savoie : analyse de l’efficacité du dispositif”. In : Réponse à l’appel d’offre DDE /Conseil Général de la Savoie sur l’évaluation du plan départemental du logement pour les personnes défavorisées. Grenoble, Eres, 1999.

PALIER, Bruno. *Gouverner la sécurité social : les réformes du système français de protection sociale depuis 1945*. Paris, PUF, 2003.

PERRIN, Guy. “Para una teoría sociológica de la seguridad social.” In: *Cuadernos Médico- Sociales*. Rosario, Centro de Estudios Sanitarios y Sociales, nº 6, 1978.

POLANYI, Karl. *La gran transformación: los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1992.

PRIMEIRO CONGRESSO BRASILEIRO DE SERVIÇO SOCIAL. São Paulo, Centro de Estudos e Ação Social, 1947.

ROJAS COUTO, Berenice. *O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?*. São Paulo, Cortez, 2004.

ROSANVALLON, Pierre. *La nueva cuestión social: repensar el Estado providencia*. Buenos Aires, Ediciones Manantial, 1995.

SIMILI, Ivana Guilherme. “A construção de uma personagem: a trajetória da primeira-dama Darcy Vargas (1930-1945)”. In: *Seminário História, gênero e trajetória biográficas*, Universidade Estadual de Maringá, 2007.

SOUZA BRITO, Maria Argenice. *Transições necessárias do plantão social na gestão do Sistema Único de Assistência Social*. São Paulo, Pontifícia Universidade Católica, 2005. (Tese, Doutorado em Serviço Social)

SPOSATI, Aldaíza; BRANT DE CARVALHO, Maria do Carmo. “A prática da assistência social: elementos para uma caracterização”. In: *Serviço Social & Sociedade*. São Paulo, ano VI, nº 19, 1985.

_____ *LBA: identidade e efetividade das ações no enfrentamento da pobreza brasileira*. São Paulo, Educ, 1989.

_____ *A assistência social brasileira: descentralização e municipalização*. São Paulo, Educ, 1990.

SPOSATI, Aldaíza et al. *Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise*. São Paulo, Cortez, 1985.

SPOSATI, Aldaíza. *Historia da pobreza assistida em São Paulo*. São Paulo, Pontifícia Universidade Católica, 1987. 496p. (Tese, Doutorado em Serviço Social)

_____ *Vida urbana e gestão da pobreza*. São Paulo, Cortez, 1988.

_____ *Carta tema: a assistência social no Brasil (1983-1990)*. São Paulo, Cortez, 1988.

 “Serviço Social em tempo de democracia”. In: **Serviço Social & Sociedade**. Ano XIII. São Paulo, Cortez, 1992.

 “Mínimos sociais e seguridade social: uma revolução da consciência da cidadania”. **Serviço Social e Sociedade**, nº 55. São Paulo, Cortez, 1997.

 “Exclusão social abaixo da linha do Equador”. Exposição originalmente apresentada no Seminário sobre Exclusão Social realizado na PUC-SP no dia 23 de abril de 1998. (Mimeo.)

Regimes de assistência social: questões para construir o regime brasileiro de assistência social. São Paulo, 1999. (Mimeo)

 “Inclusão social e o Programa de Renda Mínima”. In: **Renda Mínima no debate internacional: coletânea de textos em versão preliminar para publicação de livro**. São Paulo, Colóquio Internacional: Brasil, França, Portugal. São Paulo, 2001.

 “Regulação social tardia: característica das políticas sociais latino-americanas na passagem entre o segundo e terceiro milênio”. Apresentação ao Encontro Clad 2002, realizado na cidade de Madrid. (Mimeo.)

Cidadania ou filantropia: um dilema para o CNAS. In: **Cadernos do Núcleo de Seguridade e Assistência Social**. São Paulo, Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da PUC-SP, nº 1, 1994.

Desafios para fazer avançar a política de assistência social no Brasil. São Paulo, 2001. (Mimeo.)

Assistência Social: como construir e implementar uma gestão inclusiva. São Paulo, 2004. (Mimeo.)

 “Contribuição para a construção do Sistema Único de Assistência Social: SUAS”. In: **Serviço Social & Sociedade**, nº 78, São Paulo, Cortez, 2004.

Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. São Paulo, 2007. (Mimeo.)

THÉVENET, Amédée. *L'aide sociale aujourd'hui: nouvelle étape pour la décentralisation*. Issy-les Moulineaux cedex, ESF, 2004.

VARNHAGEN, Francisco de. *Historia general do Brasil: tomo segundo*. São Paulo, Melhoramentos de São Paulo, 1975. (oitava edição integral)

VIEIRA, Evaldo. *Democracia e política social*. São Paulo, Cortez /Editores Associados, 1992.

Estado e miséria social no Brasil: de Getúlio a Geisel. 4ª ed., São Paulo, Cortez, 1995.

Os direitos e a política social. São Paulo, Cortez, 2004.

Brasil. Referências legislativas e sites governamentais

BRASIL. Constituição Política do Império do Brasil de 25 de março de 1824. Disponível em: www.planalto.gov.br/legislacao

 Lei n. 3.397, de 24 de novembro de 1888. Disponível em: www.planalto.gov.br/legislacao

____ Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil em 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: www.planalto.gov.br/legislacao

____ Decreto n. 20.531/31. Criação da Caixa de Subvenções. Disponível em: www.planalto.gov.br/legislacao

____ Lei Federal n. 119, de 25 de novembro de 1935. Extinção da Caixa de Subvenções e criação de um Conselho Consultivo. Disponível em: www.planalto.gov.br

____ Constituição de 1934. Disponível em: www.planalto.gov.br/legislacao

____ Constituição da República Federativa dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934. Disponível em: www.planalto.gov.br/legislacao

____ Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937. Disponível em: www.planalto.gov.br/legislacao

____ Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946. Disponível em: www.planalto.gov.br/legislacao

____ Decreto n. 55.153, de 10 de dezembro de 1963. Instituição do Salário-Família. Disponível em: www.planalto.gov.br/legislacao

____ Decreto-lei n. 72, de 21 de novembro de 1966. Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). Disponível em: www.planalto.gov.br/legislacao

____ Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Disponível em: www.planalto.gov.br/legislacao

____ Lei n. 3.807 de 26 de agosto de 1960. Lei Orgânica da Previdência Social. Disponível em: www.previdencia.gov.br

____ Lei n. 6.439, de 1º de setembro de 1977. Sinpas. Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social. Disponível em: www.planalto.gov.br/legislacao

____ Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: www.planalto.gov.br/legislacao

____ Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social. Disponível em: www.mds.gov.br/legislacao.

____ Lei n. 10.219, de 11 de abril de 2001. Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação "Bolsa Escola", e dá outras providências. Disponível em: www.mds.gov.br/legislacao

____ Decreto n. 5.209, de 17 de setembro de 2004. Regulamenta a Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa-Família, e dá outras providências. Disponível em: www.mds.gov.br/legislacao

____ Política Nacional de Assistência Social, setembro de 2004. Disponível em: www.mds.gov.br/cnas

____ Norma Operacional Básica. NOB/SUAS, julho de 2005. Disponível em: www.mds.gov.br/cnas

____ Lei n. 10.836/2004 de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa-Família e dá outras providências. Disponível em: www.mds.gov.br/legislacao

www.mte.gov.br. Site do Ministério do Trabalho e Emprego.

www.ibge.gov.br. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

www.mds.gov.br. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

www.planalto.gov.br. Presidência da República Federativa do Brasil.

www.previdencia.gov.br. Ministério da Previdência Social.

www.pnud.gov.br. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Brasil.

França. Referências legislativas e sites governamentais.

FRANÇA. Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão do dia 26 de agosto de 1789. Disponível em: www.elysee.fr

____ Code de l'action sociale et des familles (CASF). Disponível em: www.legifrance.gouv.fr.

____ Decreto n. 45-2258 de organização do Sistema de Seguridade Social Francês, do dia 4 de outubro de 1945. Disponível em: www.legifrance.gouv.fr

____ Constituição de 27 de outubro de 1946. Disponível em: www.legifrance.gouv.fr
Constituição de 4 de outubro de 1958. Disponível em: www.legifrance.gouv.fr

____ Lei do dia 3 de abril de 1958 que inclui as reformas da assistência social do ano de 1953. Disponível em: www.legifrance.gouv.fr

____ Lei de 2 de março de 1982. Lei de descentralização administrativa e competências da assistência social. Disponível em: www.legifrance.gouv.fr

____ Lei de 1º de dezembro de 1988. Legisla a Renda Mínima de Inserção (RMI). Disponível em: www.legifrance.gouv.fr

____ Lei do dia 27 de julho de 1999. Cobertura de Saúde Universal. (Couverture Maladie Universelle). Disponível em: www.legifrance.gouv.fr

____ Lei 2002-2. Renovação das ações no campo da ação social e do médico-social. Disponível em: www.legifrance.gouv.fr; www.viepublique.fr

www.elysee.fr. Site da Presidência da República Francesa

www.legifrance.gouv.fr. Sistema de informação sobre direito público francês

www.sante.gouv.fr. Ministério de Saúde, em 2005.

www.social.gouv.fr. Ministério de Assuntos Sociais, em 2005.

www.viepublique.fr. Sistema de informação sobre a documentação pública francesa.