

Inclusão social: uma proposta de integração articulada de políticas sociais públicas*

Carlos Nelson dos Reis**

Resumo – Apesar de a literatura nacional e internacional passarem a demonstrar um maior interesse pelo estudo e pelo aprofundamento do fenômeno da exclusão social a partir dos anos 80 do século XX, ele não deve ser considerado como contemporâneo, pois sua existência remonta a diferentes tempos da história. Em realidade, a exclusão social abrange diversas expressões e define-se a partir da situação e do momento político, econômico e social de cada local ou região onde ocorra. Em paralelo a sua existência, têm-se os movimentos da atividade produtiva, que, para evoluir, necessitam de um conjunto de ajustes e de mudanças científicas e tecnológicas, as quais muitas vezes, são responsáveis pelo aumento do contingente dos excluídos socialmente. O presente texto tem por objetivo, primeiro, pontuar aspectos teóricos para a compreensão do significado de exclusão social; e segundo, desenvolver, ainda que preliminarmente, uma proposta de integração de políticas sociais que atenda à realidade da exclusão no Brasil.

Palavras-chave – Inclusão social. Sujeito social. Políticas sociais.

Introdução

As últimas décadas do século XX caracterizaram-se, na literatura histórica, social e econômica, brasileira e mundial, como um período de muitos acontecimentos. Dentre eles, tiveram destaque, em nível mundial, a reestruturação produtiva, a abertura dos mercados nacionais, tanto no aspecto produtivo quanto no financeiro e, em nível nacional, principalmente, a estabilização dos preços e a reforma do papel do Estado, onde o grande acontecimento no campo social foi uma vigorosa reformulação do sistema de proteção social. Em síntese, esses fatos, dentre outros, caracterizam o período como de grandes transformações conjunturais e estruturais. No Brasil, a agenda nacional reproduziu-se em agendas estaduais e municipais, e, assim, principalmente após a estabilização dos preços, foram implementadas amplas modernizações produtivas, acompanhadas da abertura do mercado nacional. Em paralelo a esses movimentos,

* O autor agradece as valiosas leituras, críticas e sugestões das Doutoradas em Serviço Social Berenice Rojas Couto e Juliane Feix Peruzzo e da Doutoranda em Serviço Social, Mara Oliveira, eximindo-as de qualquer equívoco porventura remanescente no texto.

** Doutor em Economia pela Unicamp. Professor Titular da PPGE/FACE/PUCRS e do PPGSS/FSS/PUCRS e Coordenador do NEPES/PUCRS. e-mail: nepes@puers.br.

nas relações produtivas, ocorreu o recrudescimento de expressões da exclusão social em nível tanto internacional como nacional. O presente texto tem por objetivo, primeiro, pontuar aspectos teóricos para a compreensão do significado de exclusão social e, segundo, desenvolver, ainda que preliminarmente, uma proposta de integração de políticas sociais que atenda à realidade da exclusão social no Brasil.

1 A compreensão do significado de exclusão social na contemporaneidade

A expressão *exclusão social*, principalmente ao longo dos anos 80 do século XX, experimentou significativo destaque nos diferentes fóruns internacionais e nacionais. Foi tema de discussão nos de Ciências Políticas, Econômicas e Sociais. No entanto, é fundamental a constatação de que não se trata de nenhum fenômeno contemporâneo, pois sua existência remonta a diferentes tempos da história: “[...] é um todo histórico determinado que acompanha, em maior ou menor grau, a evolução da humanidade” (Campos et al., 2003, p. 27). Em realidade, o foco do debate localiza-se, enquanto *locus* temporal, na transição do feudalismo para o capitalismo, onde surgem novas e polarizantes formas de desigualdade econômica e uma nova rodada de lutas de classes (Therborn, 2000). Sendo assim, o importante é ter clareza quanto ao seu significado no contexto de um mundo em acelerado processo de transformações produtivas e sociais.

De maneira muito precisa, a literatura recente tem apontado a significativa complexidade que envolve o termo exclusão social. O primeiro ponto do debate concentra-se na dificuldade para se chegar a uma definição geral, principalmente em razão da compreensão do seu significado nos diferentes locais de ocorrência.¹ Pode-se entender, com certo grau de certeza, que essa dificuldade está muito centrada nas diferenças vocacionais e culturais de cada região. Por exemplo, existem alguns hábitos culturais, de origem política, econômica ou social, que compõem a maneira de viver no Oriente, as quais, se implantadas no Ocidente, ou vice-versa, caracterizariam formas de exclusão social. A partir dessa linha de raciocínio, é possível perceber

¹ A particularidade embutida nessa dificuldade está nas diferenças constitutivas da cultura, dos valores e dos conceitos locais. Esses, na maior parte das vezes, são oriundos de relações sociais nas áreas políticas, econômicas e mesmo sociais.

essências do caráter multidimensional que norteia a compreensão do significado de exclusão social.

No âmbito do Estado democrático de direito, essa multidimensionalidade tem suas expressões tanto em variáveis políticas e econômicas como nas sociais. No entanto, é muito comum associar o entendimento de exclusão social a expressões estritamente sociais, tais como pobreza, indigência, mendicância, subnutrição, velhice, dentre outras. A concretização dessas expressões se efetiva a partir de sujeitos em situação de vulnerabilidade social, como pobres, moradores de rua, crianças em situação de rua e minorias sociais. Em realidade, ao se considerar dessa maneira, provavelmente se esteja diminuindo a amplitude do entendimento, pois a visualização dessas categorias se dá a partir de uma medida estritamente econômica - ausência de renda - o que não necessariamente determina o significado da exclusão do sujeito. Chama-se a atenção para a importância do referencial orientado pelas Ciências Econômicas para a compreensão do significado de exclusão social, mas alerta-se para o fato de que as condições que conformam a exclusão de um sujeito devem ser buscadas para além dos instrumentais econômicos.

Neste artigo, ao buscar-se aprofundar o debate sobre o significado da exclusão social, não há diferenças de fundo com as análises tradicionais que privilegiam o uso do aporte dado pelo recorte econômico, mas destaca-se o reconhecimento da necessidade de agregar outras orientações científicas, que permitam alcançar a sua amplitude. Em realidade, essa situação se estende desde o início do debate, quando, de forma generalizada, o núcleo da discussão esteve no **ter** ou não **ter** acesso ao mercado de bens e serviços, o que, sem dúvida, leva ao campo da materialidade econômica. Assim, para que se chegue, pelo menos próximo, ao significado de exclusão social, é conveniente compor uma breve retrospectiva, destacando as principais categorias que orientam a composição do fenômeno.

Tendo como referência a perspectiva histórica, observa-se que as diferenças sociais são uma constante e, de acordo com o respectivo período, recebem classificações que, para os menos cuidadosos, podem sugerir uma nova expressão. Ou seja, “[...] O processo de exclusão parece, pois, arrastar por difusão diferentes categorias de população para a franja da exclusão” (Xiberras, 1993, p. 16). Em realidade, com o passar do tempo, juntamente com as transformações que ocorrem nos mais diferentes aspectos, as relações produtivas tomam outros contornos e processos de organização. São dessas mudanças, no que se refere às diferenças sociais, que surgem novas

expressões. Em paralelo, existe a reprodução das antigas, que, por receberem outra nomenclatura, dão a impressão de serem novas.

A partir de uma sistematização temporal no contexto da lógica de reprodução e acumulação capitalista, ainda que de forma sintética, é possível dividir a evolução da base produtiva em três grandes momentos de transformação produtiva: o primeiro, em 1760, o segundo em 1870 e, o terceiro, em 1980. Esses momentos de transformação, guardadas as devidas proporções, ao imporem significativas mudanças nos processos produtivos, também resultam em alteração, não menos significativas, nos processos de gestão da mão-de-obra. Via de regra, a literatura, principalmente a das ciências sociais, destaca, no campo da produção de bens e serviços, o fortalecimento do embate entre o capital e o trabalho e mostra como resultante o recrudescimento dos problemas sociais. Estes, por sua vez, se tornam visíveis a partir da criação de categorias que orientam as análises qualitativas e quantitativas (Quadro 1).

Quadro 1
Categorias que dão visibilidade às expressões de exclusão social
segundo os períodos de transformação produtiva

PERÍODOS	CATEGORIAS
1ª Transformação (1760)	Pobreza, velhice, deficiência e inadaptação social (isolados, suicidas, drogados e alcoólicos, dentre outros).
2ª Transformação (1870)	Pobreza, indigência, mendicância e subnutrição (minorias sociais, idosos, deficientes, mulheres, negros, índios, dentre outros).
3ª Transformação (1980)	Pobreza, indigência, mendicância, subnutrição (minorias sociais, idosos, deficientes, mulheres, negros, imigrantes, índios, dentre outros) e desemprego estrutural (excluídos do mercado de consumo de bens e serviços, do mercado formal de trabalho, da terra, da segurança e dos direitos humanos).

As informações contidas no Quadro 1 permitem constatar que, independentemente do período de transformação produtiva, as diferenças sociais existem. Algumas são resultados delas próprias, e outras trocam de nomenclatura e, como consequência da nova relação societária, aumentam de forma significativa sua intensidade.

Nessa mesma linha de raciocínio, é fundamental destacar a existência, em qualquer período de transformação produtiva, de categorias que possibilitam a visibilidade (Quadro 1) e,

portanto, que possibilitam a quantificação da exclusão em seu todo ou em parte específica. Por outro lado, também é importante chamar atenção para as formas invisíveis de exclusão, tais como preconceito, discriminação racial etc. Estas são apenas perceptíveis, porque nem sempre implicam exclusão material. Provavelmente, a pista de investigação para a compreensão dessa invisibilidade esteja nas diferentes peculiaridades regionais onde a ocorrência de exclusão social se apresenta.

Existem, pois, formas de exclusão que não se vêem, mas que se sentem, outras que se vêem, mas que ninguém fala e, por fim, formas de exclusão completamente invisibilizadas, dado que nós nem sonhamos com a sua existência nem possuímos a fortiori nenhum vocábulo para designá-las (Xiberras, 1993, p. 20).

Seguramente, esses dois ângulos de observação – visibilidade e invisibilidade – já seriam suficientes para comprovar a presença do componente multidimensional que se embute no significado de exclusão social e, portanto, da complexidade que dificulta sua compreensão. Conforme referência anterior, o objetivo desta reflexão é definir um significado ao fenômeno e, com apoio do referencial de análise das Ciências Econômicas, reunir categorias que permitam detectá-lo e, se possível, dimensioná-lo.

Nessa perspectiva, boa parte da literatura das Ciências Sociais tem alertado para a significativa complexidade que envolve o termo exclusão social. Autores como Rodger (1994) e Dupas (1999), dentre outros, apontam a existência de uma grande dificuldade para se chegar a uma definição geral, principalmente pela compreensão do seu significado nas diferentes regiões onde ocorre. Assim sendo, para que se obtenha uma melhor compreensão do significado de exclusão social, é importante reunir um grupo de categorias, pelo menos as mais tradicionais, que, de alguma forma, são também as principais na composição do fenômeno.

Sem dúvida, do conjunto de categorias que expressam a exclusão social, a mendicância e a pobreza² destacam-se como as formas mais antigas de indicação para as desigualdades extremas entre os indivíduos. Tendo como referência a pobreza, é possível afirmar que ela sempre foi, e ainda é, uma situação presente nas sociedades, independentemente do modo de produção

² “Pobreza, estado de carência em que vivem indivíduos ou grupos populacionais, impossibilitados, por insuficiência de rendas ou inexistência de bens de consumo, de satisfazer suas necessidades básicas de alimentação, moradia, vestuário, saúde e educação. O problema está ligado à capacidade produtiva da sociedade, embora atinja até mesmo camadas sociais marginalizadas de países altamente desenvolvidos. A pobreza manifesta-se mais intensamente nos países subdesenvolvidos”(Sandroni, 1999, p. 274).

adotado, ou mesmo do estágio de desenvolvimento socioeconômico. Tendo como referência apenas a definição dessa categoria, em razão dos diferentes matizes teóricos de interpretação, já se percebe um certo grau de complexidade. Por exemplo, na Sociologia clássica, tem-se uma definição com maior amplitude do que a apresentada pela Economia clássica, que se restringe a mensurar a pobreza principalmente a partir da renda individual.

No período recente, é possível destacar que, mesmo antes da reestruturação produtiva dos anos de 1980, era notória e expressiva a existência de indivíduos privados de condições materiais, tais como, emprego, moradia, saúde, educação e alimentação, dentre outras. Em realidade, trata-se de uma situação que há muito faz parte da sociedade em geral e que, nos últimos tempos, atinge, via de regra, apenas as camadas populares, especialmente nos países em desenvolvimento.

De forma mais precisa, o fenômeno da exclusão social começou a fazer parte das agendas de fóruns governamentais e acadêmicos e, portanto, a mobilizar o contexto mundial a partir dos anos de 1980, quando um conjunto de mudanças econômicas e sociais se materializou. Dentre os principais fatos que compõem essas mudanças, têm destaque a reestruturação produtiva e a reforma dos sistemas de proteção social. Como um dos resultados dessas ações, tem-se o desemprego estrutural em trajetória crescente e, com isso, o fortalecimento do aumento das desigualdades sociais que se apresentam com o surgimento da chamada “nova pobreza”.

Essa categoria de análise deve ser compreendida a partir das características dos sujeitos sociais nela inseridos, levando em conta as peculiaridades da respectiva região de ocorrência. Via de regra, são sujeitos sociais que, no passado recente, tinham pleno acesso aos bens e serviços necessários à manutenção e à reprodução de um digno padrão de vida. Como consequência da perda do emprego e da diminuição crescente da proteção social, esses trabalhadores ficaram sem condições de usufruir o pleno acesso aos costumeiros bens e serviços e, nesse sentido, passaram da condição de incluídos à de excluídos das relações econômicas e de um conjunto de direitos sociais conquistados enquanto incluídos. Portanto, definir o termo exclusão social torna-se uma tarefa das mais complexas, pois são várias as questões interligadas, já que o excluído, no período atual, não é somente aquele que no passado vivia em condições de pobreza.

Com o auxílio das informações sistematizadas no Quadro 2, onde se busca reunir as categorias em dois grandes grupos, denominados velhas e novas formas de exclusão, tenta-se, listar expressões que permitam a visualização dessas velhas e novas formas de exclusão social e, assim, detectar os sujeitos que compõem o conjunto de situações que formam o universo em

análise. As informações contidas no Quadro 2 permitem uma noção da essência “multidimensional” do fenômeno. Como instrumento para essa compreensão, é fundamental considerar a idéia de falta de acesso não somente a bens e serviços, mas também à segurança, à justiça e à cidadania (Rodger, 1994). Nessa mesma direção, é preciso destacar que, pelo fato de essa essência apresentar várias dimensões, em termos individuais ou mesmo coletivos, é possível estar excluído em algumas categorias e não em outras. Ou seja, um indivíduo pode estar excluído do mercado de trabalho formal, mas não da possibilidade de garantir a sobrevivência, pelo fato de existirem transferências relacionadas a um sistema de previdência (Dupas, 1999), ou pela alternativa do mercado de trabalho informal.

Em realidade, todas essas sistematizações são elaboradas para que se consiga uma idéia, pelo menos aproximada do significado de exclusão social. Assim, a partir dessa linha de raciocínio, percebe-se a exclusão, manifestando-se crescentemente tanto no contexto internacional como no nacional.

[...] como um fenômeno transdisciplinar que diz respeito tanto ao não-acesso a bens básicos como à existência de segmentos sociais sobrando de estratégias restritas de desenvolvimento socioeconômico, passando pela exclusão dos direitos humanos, a seguridade e a segurança pública, da terra, do trabalho e da renda suficiente (Campos, 2003, p. 33).

Essa visão contempla diferentes expressões de diferenças sociais que, na síntese, são denominadas exclusão social (Quadro 2).

Quadro 2
Expressões que permitem a visualização das velhas e das novas formas de exclusão social segundo o sujeito em situação de vulnerabilidade social

VELHAS FORMAS DE EXCLUSÃO SOCIAL	NOVAS FORMAS DE EXCLUSÃO SOCIAL	
Países em desenvolvimento	Países desenvolvidos	Países em desenvolvimento
Expressões tradicionais		
Pobreza Miséria Mendicância Indigência Subnutrição	Pobreza Mendicância	Pobreza Miséria Mendicância Indigência Subnutrição
Sujeito em situação de vulnerabilidade social		
Pobre Morador de rua Minorias sociais Idosos Deficientes Mulheres Negros Índios	Pobre Morador de rua Minorias sociais Mulheres Negros Índios Imigrantes	Pobre Morador de rua Minorias sociais Idosos Deficientes Mulheres Negros Índios
-	Desemprego estrutural	
-	Expressões hodiernas	
-	Exclusão de bens e serviço. Exclusão do mercado de trabalho formal. Exclusão da terra. Exclusão da segurança. Exclusão dos direitos humanos.	Exclusão de bens e serviços. Exclusão do mercado de trabalho formal. Exclusão da terra. Exclusão da segurança. Exclusão dos direitos humanos.

A intenção, com as informações contidas no Quadro 2, é pontuar, ainda que de forma bastante ampla, dois grandes grupos de categorias: a velha exclusão social e a nova exclusão social. Na primeira, incluem-se as tradicionais categorias que indicam as diferenças sociais, as quais, via de regra, desde há muitos anos são variáveis comuns nos países em desenvolvimento, ou, como a literatura consagrou indicar, “problemas de Terceiro Mundo”. Por sua vez, a segunda grande categoria – nova exclusão social – deve ser vista sob duas perspectivas: (a) para os países em desenvolvimento, ela contém o estoque da velha exclusão social e o fluxo de novas variáveis que se estabelecem a partir, principalmente, do desemprego estrutural; (b) para os países desenvolvidos, a nova exclusão, ou a “nova pobreza”, significa, principalmente, a classificação

de trabalhadores que se inserem nas categorias que se estabelecem a partir do desemprego estrutural, também entendido como desemprego de longo prazo.

Na verdade, nos países desenvolvidos, o número de expressões identificadas a partir de sujeitos em situação de vulnerabilidade social, tais como moradores de rua, mulheres, negros, índios, imigrantes etc., de acordo com seus respectivos processos sociais, vinha se reduzindo, e isso como produto de conquistas nos âmbitos políticos, econômicos e sociais. Entretanto o contexto do final dos anos de 1980 aponta uma inflexão nessa trajetória, e o resultado encontra-se no aumento progressivo desse tipo de sujeitos sociais, evidenciando situações problemáticas, até então muito comuns nos países em desenvolvimento. Acrescentaram a esse movimento os novos excluídos, ou seja, os sujeitos que, por estarem inseridos na categoria de desemprego estrutural, acabam perdendo as condições de acesso aos bens e serviços, ao mercado formal de trabalho, à terra, à segurança e, por conseguinte, aos direitos humanos.

Por seu turno, os países em desenvolvimento, que já detinham um significativo número de excluídos sociais, ao absorverem os resultados das reformas econômicas e sociais, viram ampliados os seus problemas, pois o número absoluto de pobres, miseráveis, mendigos, indigentes, subnutridos, moradores de rua e minorias sociais passou a ostentar uma trajetória crescente. A esse contingente acrescentaram-se os novos excluídos, oriundos do desemprego estrutural, que, assim como nos países desenvolvidos, também ficam fora do acesso a bens e serviços, do mercado formal de trabalho, da terra, da segurança e, por conseguinte, dos direitos humanos.

Alguns trabalhadores, mesmo os inseridos no mercado formal, estão sujeitos a atividades inseguras e de baixa remuneração, o que representa uma forma de exclusão. Na sua maioria, esses excluídos do mercado de trabalho formal se assemelham no que tange a sexo, raça e nacionalidade, sendo esta uma situação que atinge o mercado mundial (Rodger, 1994).

Os indivíduos componentes da categoria velha exclusão social, que sempre estiveram presentes na sociedade, independentemente do período analisado, nunca tiveram tanta expressão como os da nova exclusão social, pois esta, via de regra, se origina de estratos da população que já experimentaram consideráveis padrões de vida e, portanto, têm pleno conhecimento de seus direitos e deveres sociais, o que lhes concede melhores condições para reivindicar.

Se, do ponto de vista dos fundamentos teóricos, é evidente a dificuldade para a compreensão do significado de exclusão social, não menos difícil é a sua quantificação, pois,

além da impossibilidade de dispor de séries estatísticas confiáveis, existe também, a complexidade dos modelos econométricos, que, ao contemplarem um múltiplo número de variáveis, em geral, impõem ajustes resultantes em índices que, podem não corresponder totalmente à realidade. De qualquer forma, as tentativas são muitas e, dentre elas, destaca-se, no Brasil, o trabalho de equipe liderado por Márcio Pochmann, que vem estudando, analisando e editando uma série de publicações a respeito do tema. As informações contidas na Tabela 1 possibilitam uma noção, a partir desse referencial analítico, da dimensão da exclusão social no contexto mundial.

Por serem as populações excluídas a preocupação deste artigo, deixa-se de fazer comentários aprofundados sobre as incluídas, referenciado-se apenas que “28 países com melhor índice de exclusão social representam 14,4% da população mundial e participam com 52,1% da renda gerada anualmente” (Pochmann et al., 2004, p. 127). Isso é um forte indicativo do perfil da desigualdade mundial. Por fim, a maioria desses países se localiza na Europa, berço histórico do processo de expansão da lógica de reprodução capitalista, e somam-se a eles Japão, Estados Unidos e Canadá. Retornando ao objetivo deste texto, segue a análise contemplando as regiões com maior índice de exclusão social (Tabela 1).

Tabela 1
Distribuição das regiões do mundo por número de países
com Índice de Exclusão Social (IES) menor do que 0,6 – 1995-2000

REGIÕES	NÚMERO PAÍSES ANALISADOS	NÚMERO PAÍSES COM PIOR IES	% DOS PAÍSES COM PIOR IES POR REGIÃO	POPULAÇÃO MUNDIAL (milhões de pessoas)	POPULAÇÃO MUNDIAL NOS PAÍSES COM PIOR IES (milhões de pessoas)	% POP. DOS PAÍSES COM PIOR IES POR REGIÃO
África	51	41	80,4	800,6	643,9	80,4
América	35	6	17,1	841,5	61,8	7,3
Ásia	45	10	22,2	3.802,8	1.433,3	37,7
Europa	37	0	0,0	572,7	0	0,0
Oceania	7	3	42,9	30,4	5,9	19,4
Total	175	60	34,3	6048,0	2144,9	35,5

Fonte: Pochmann, 2004.

Nota: Para conhecimento e aprofundamento metodológico de como se calcula o IES, ver a série Atlas da Exclusão Social elaborado pela equipe liderada por Márcio Pochmann e editado pela Cortez Editora.

Com acentuada exclusão social, encontram-se “60 países que detêm 35,5% da população mundial, se apropriam de 11,1% da renda produzida no mundo” (Pochmann et al., 2004, p. 128). Chama-se a atenção para países africanos, pois, dos 51 observados, 41 se encontram em extrema

situação de exclusão, ou seja, 80,4% da população (Tabela 1). Na seqüência vem a Ásia, a América e a Oceania. A situação da Oceania é peculiar, pois, dos sete países observados, três, ou seja, 42,9% apresentam situação de extrema exclusão social. Não menos alarmante é a posição da Ásia, com um percentual de 22,2% entre os países com situação de extrema exclusão, o que equivale, em números absolutos, a 1.433,3 indivíduos (Tabela 1). Por fim, os dados constantes na Tabela 1 permitem concluir que um terço da população mundial se encontra em extrema situação de exclusão social.

Seguramente, trata-se de uma situação de altíssima gravidade. Não é por acaso que instituições do porte do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial, desde meados dos anos de 1990, passaram a produzir relatórios técnicos que concluem nessa mesma direção. Ou seja, independentemente de algumas localidades apresentarem maiores ou menores sinais de exclusão social, o fundamental é ter a clareza de que se trata de um problema mundial.

As informações contidas na Tabela 2, tendo como referência o índice de pobreza (IP), em linhas gerais, ratificam todas as afirmações feitas anteriormente, isto é, mesmo tendo como ponto de observação um índice estritamente da área de economia, é possível ratificar que as manchas de extrema pobreza no mundo se encontram na África, na Ásia e na Oceania.

Tabela 2
Distribuição das regiões do mundo por número de países
com manchas de extrema pobreza – 1995-2000

REGIÕES	NÚMERO DE PAÍSES ANALISADOS	NÚMERO DE PAÍSES COM PIOR IP	% DOS PAÍSES COM PIOR IP POR REGIÃO	POPULAÇÃO MUNDIAL (milhões de pessoas)	POPULAÇÃO MUNDIAL NOS PAÍSES COM PIOR IP (milhões de pessoas)	% DA POPULAÇÃO DOS PAÍSES COM PIOR IP POR REGIÃO
África	51	35	68,6	800,6	561,8	70,2
América	35	4	11,4	841,5	31,6	3,8
Ásia	45	11	24,4	3.802,8	1.650,0	43,4
Europa	37	0	0,0	572,7	0,0	0,0
Oceania	7	3	42,9	30,4	6,2	20,3
Total	175	53	30,3	6.048,0	2.249,6	37,2

Fonte: Pochmann, 2004.

Com referência à realidade brasileira, a equipe liderada por Campos (2003) calculou um conjunto de índices que mostram a evolução de diferentes situações sociais no País, ao longo dos anos 1960, 1980 e 2000 (Tabela 3).

Tabela 3
Atlas da Exclusão Social no Brasil
1960, 1980 e 2000

ÍNDICES	1960	1980	2000
Índice de exclusão social	0,507	0,574	0,527
Índice de pobreza	0,342	0,555	0,606
Índice de emprego formal	0,443	0,548	0,525
Índice de desigualdade social	0,352	0,503	0,242
Índice de alfabetização	0,592	0,637	0,696
Índice de escolaridade	0,430	0,530	0,455
Índice de violência	0,865	0,605	0,602

Fonte: Campos, 2003.

Cada um desses índices mereceria uma análise específica e detalhada. Para tanto, seria fundamental considerar a conjuntura política e econômica do respectivo período, pois isso qualificaria a análise. No entanto, como a observação índice por índice não é objetivo desta reflexão fazem-se, apenas algumas pontuações. A exclusão social é uma realidade no Brasil. Ainda que o índice tenha melhorado de 1960 para 1980, ele retornou a níveis menores em 2000. Essa realidade é plenamente ratificada pelo índice de desigualdade social, que, em 2000 ostentou um nível muito baixo, apenas 0,242. O índice de alfabetização mostra um comportamento crescente, particularizando melhoras ou mesmo eficácia nos programas implantados. Entretanto mais importante para a realidade de um país em franco processo de inserção internacional fundamentada na competitividade dos mercados é o índice de escolaridade, e, este, no geral, mostra um tímido comportamento. Ou seja, na média, a escolaridade no país é de 4,5 anos de estudo por indivíduo, o que é muito pouco para inserção no mercado de trabalho num contexto de polivalência e qualificação da mão-de-obra. Uma observação mais detida do índice de escolaridade brasileiro, provavelmente, o indicaria como o desencadeador de um processo de exclusão social. A alteração desse cenário requer a implementação de um conjunto de políticas sociais.

É importante destacar que o histórico nacional em implantação de políticas sociais públicas é rico em quantidade de programas; no entanto, a dimensão da exclusão leva ao questionamento sobre a eficácia destes e sobre sua construção no caminho do enfrentamento dessa exclusão. Os índices (Tabela 3) mostram que a existência desses programas, estruturados de forma fragmentada, responde muito mais à necessidade de legitimação política dos governos

do que ao combate da exclusão social. A seguir apresenta-se, a partir dos anos de 1930, o rol de criação de direitos sociais constantes na legislação brasileira e implantados como políticas ou programas sociais.³

Previdência

- 1930 a 1938: Institutos de aposentadorias e pensões.
- 1960: Lei Orgânica da Previdência Social.
- 1964: Organização do trabalho autônomo.
- 1967: Instituto Nacional de Previdência Social.
- 1971: Prorural/Funrural.
- 1972: Empregadas domésticas.
- 1974: Ministério da Previdência Assistência Social e renda mensal vitalícia.
- 1977: Sinpas.
- 1982: Finsocial.
- 1985 a 1987: Elevação do piso dos benefícios, ampliação do tipo dos benefícios rurais, seguro desemprego.
- 1988: Ampliação do conceito de seguridade social, fixação de orçamento para seguridade social, equiparação dos direitos entre urbano e rural, introdução da seletividade dos benefícios.

Assistência social e programas de alimentação e nutrição

- 1940: Plano de Alimentação de Trabalhadores.
- 1942: Legião Brasileira de Assistência.
- Anos 50: Programa de Alimentação de Gestantes e Programa de Alimentação Escolar.
- 1964: Funabem.
- 1972: Inam.
- 1973: I Pronan.
- 1975: PNS.
- 1976: II Pronan.
- 1977: PCA, PAT.
- 1985: PSA.
- 1986: SEAC.
- 1988: Instituição do Direito de Proteção da Família, Maternidade, Infância, Adolescência e Velhice.
Benefício de um SM a idosos e deficientes.

³ Este rol de políticas ou programas sociais implantados tem a seguinte temporalidade: 1930 em razão de ser o início do processo de intervenção estatal e 1988 por ser a data da promulgação da última Constituição Brasileira que propôs mudanças significativas no Sistema de Seguridade Nacional.

Saúde

- 1930: Criação do Ministério da Educação e Saúde.
- 1942: Serviço Especial de Saúde Pública.
- 1953: Ministério da Saúde.
- 1956: Departamento Nacional de Endemias Rurais.
- 1972: CEME.
- 1976: PIASS.
- 1977: INAMPS.
- 1984: AIS.
- 1985 a 1987: Convênios SUDS.
- 1988: SUS.

Educação

- 1931: Reforma Francisco Campos,
organização do ensino secundário
- 1942: Reforma Capanema (ensino secundário).
- 1953: Ministério da Educação.
- 1961: LDB e Conselho Federal de Educação.
- 1964: Salário-educação.
- 1968: Reforma universitária.
- 1970: Mobral.
- 1972: Livro didático.
- 1983: Vinculação da Receita Tributária.
- 1988: Extensão do direito a creches e pré-escola.

Habitação

- 1946: Fundação da Casa Popular.
- 1964: SFH e BNH.
- 1966: Cohabs.
- 1972: Planhap.
- 1975: Profilurb.
- 1977: Ficam.
- 1983: Promorar.
- 1984: Financiamento da autoconstrução.
- 1986: Extinção do BNH.

Trabalho

- 1940: Salário mínimo.
- 1943: CLT, carteira do trabalho, jornada de oito horas,
férias remuneradas, segurança e medicina do trabalho e salário maternidade.
- 1949: Repouso semanal remunerado.
- 1962: Gratificação de Natal.
- 1963: Salário-família.
- 1964: Direito de greve.
- 1966: FGTS.
- 1972: PIS-Pasep.

- 1976: Programa de Alimentação do Trabalhador.
- 1985: Vale-transporte.
- 1986: Seguro desemprego.
- 1988: Redução de horas semanais de trabalho, jornada de seis horas para turnos ininterruptos, férias com acréscimo de remuneração, extensão de direitos a empregados domésticos, ampliação do direito de greve e da liberdade sindical.

A particularidade brasileira mostra que, tradicionalmente, as orientações para a formulação e a implantação de políticas sociais que viessem a encaminhar soluções para os respectivos problemas eram feitas de forma centralizada, ou seja, eram os órgãos do Governo Federal que definiam os recursos e as prioridades de gastos com os respectivos programas sociais.

Entretanto, no transcorrer dos anos de 1990, o sistema de proteção social brasileiro “vem modificando radicalmente seu formato institucional, através de um processo de redefinição de atribuições na área social, que, se mantido, modificará substancialmente o padrão centralizado de gestão” (Arretche, 2000, p. 242). O resultado desse movimento se consolidou como um vigoroso processo de descentralização administrativa.

O que chama atenção é o fato de que, ao mesmo tempo em que o País se depara com um recrudescimento dos problemas sociais, também pratica um processo de reforma do papel do Estado, onde a atual realidade aponta a descentralização de funções sociais, tais como: saúde, habitação, saneamento, educação e assistência social, dentre outras. Assim, dada a relevância de um contexto de exclusão social, de descentralização administrativa dos programas sociais e de transformação da base produtiva nos moldes da produção flexível, no item seguinte, busca-se compor uma sugestão de integração articulada para as políticas sociais públicas, que atenda às necessidades da realidade brasileira.

2 Uma proposta de integração articulada de políticas sociais públicas

A proposição que a seguir será desenvolvida tem por objetivo tornar eficiente e eficaz os resultados esperados dos programas implantados; eliminar a superposição de ações de políticas sociais públicas; orientar maior grau de articulação entre os órgãos executores e tornar mais

transparente e organizada para o beneficiário a oferta de bens e serviços que os programas disponibilizam. Para tanto, terá seqüência uma série de reflexões acompanhadas de etapas que, ao final, resultarão em um esquema de integração articulada de políticas sociais públicas que atendam à realidade de exclusão social no Brasil. O núcleo da proposta é conceder a uma das políticas sociais públicas um papel de transversalidade que tenha por objetivo harmonizar o acesso aos direitos sociais. Por exemplo, será pouco eficaz a concessão de saúde pública, se não houver uma consonância com a política de habitação pública. Para cumprir esse papel, nesta reflexão, elege-se a política de assistência social. A escolha justifica-se pelo seu histórico no tratamento da questão social brasileira e, principalmente, pelos recentes avanços constantes na Lei Orgânica da Assistência Social.

A premissa básica para esse desenvolvimento é a existência de exclusão social, em suas diferentes expressões, tanto tradicionais quanto hodiernas. E, conforme visto no item anterior, no Brasil, ela se apresenta em condições extremas. Também foi observado que não é por falta de direitos legais ou mesmo ausência de programas sociais que a situação chegou a esses níveis. Dessa maneira, fica evidente que a ineficácia está fortemente relacionada com a ausência de uma gestão articulada e integrada entre os órgãos responsáveis pela implantação e pela execução das políticas sociais públicas.

A exclusão social, conforme visto anteriormente, apresenta-se a partir de uma essência multidimensional, sendo, portanto, necessária a compreensão do seu significado na conjugação de vários elementos objetivos e subjetivos. O fato é que uma sociedade do porte da brasileira não deveria perpetuar, de maneira acumulativa, níveis de extrema desigualdade social. Logo, é preciso buscar soluções. O primeiro ponto é ter a convicção de que se trata de um problema histórico, que não se resolve por decreto ou mesmo por lei. Seu enfrentamento deve ser visto como uma política de Estado e não como uma ação de um ministério específico, ou mesmo como um programa de agremiação política, onde, na maior parte das vezes, o discurso não encontra a devida evidência empírica, como a história tem revelado.

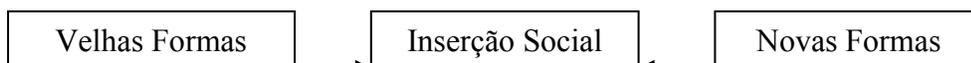
O ponto de partida desta reflexão é o sujeito excluído, e o ponto de chegada é o sujeito socialmente incluído. Entre esses extremos, existe um conjunto de ações a serem executadas, que serão agrupadas em etapas, recebendo uma numeração. A primeira é muito simples, ou seja, demonstra o ponto de partida que se define a partir da existência de exclusão social.

(1)

Exclusão Social

Detectada a exclusão, é preciso decifrar suas tipologias, isto é, que tipo de expressões estão compondo esse contexto de exclusão e quais suas características. Isso é necessário para definir não só os recortes de políticas sociais, mas também o montante de recursos a serem alocados.⁴ Isso pode ser visto a partir da etapa seguinte.

(2)



O fundamental é ter a certeza dos parâmetros de igualdade a serem alcançados. Em um cenário de exclusão, todo e qualquer gestor governamental⁵ deverá ter como objetivo a reunião de esforços para enfrentar o problema. A Etapa 2 evidencia como a inserção social deve ser buscada, tanto para o contingente populacional definido como velhas formas, como para o oriundo das novas formas, que, conforme visto no item anterior, são decorrentes do desemprego de longo prazo. Chama-se atenção para a noção de convergência equitativa destacada nas figuras componentes das diferentes etapas. Na seqüência, a terceira etapa dimensiona o universo-alvo.

(3)



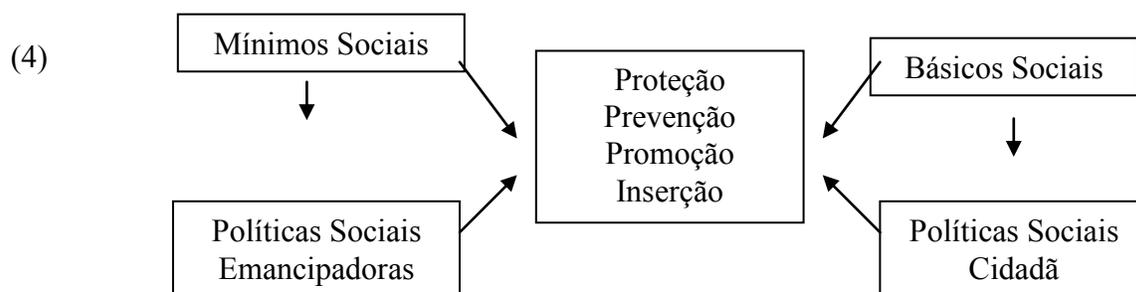
A base para essa etapa está na garantia de direitos sociais já conquistados, ou mesmo exigidos pelas necessidades do momento. O instrumento para tanto, no contexto do Estado democrático de direito, é uma legislação que preserve a garantia dos direitos. É nessa direção que deve ser vista a inclusão das velhas formas e a reinclusão das novas. Chama-se a atenção para o fato de que a única diferença entre as políticas indutoras de inclusão ou reinclusão deve estar no foco da ação e jamais no potencial de qualidade da respectiva política.

⁴ Neste ponto, é importante apontar que, pelo menos ao longo dos últimos 50 anos, a prioridade nacional esteve voltada para a transformação produtiva do País, independentemente dos custos sociais daí advindos. Essa proposta contempla a ruptura da trajetória dessa prioridade e acrescenta, com igual importância, a busca de soluções para a exclusão social. Para tanto, esclarece que o básico para o funcionamento da proposição está diretamente relacionado com a disponibilização de recursos orçamentários.

⁵ Esta ação pressupõe que o gestor governamental esteja calcado em uma diretriz de Estado e que para tanto todas as condições estejam disponíveis, principalmente as fontes de recursos orçamentários.

Na tradição brasileira, o aparato legislativo é bastante farto. Existe uma ampla quantidade de leis e decretos que, de alguma maneira, resultaram na implantação de várias políticas e programas em diferentes áreas, conforme visto no item anterior. A crítica que se faz é, dada a atual dimensão da exclusão social, sobre o quanto dessas implantações, em termos de resultados, apresentaram eficácia. Na maioria das situações, a resposta pode ser encontrada na ineficiência dos instrumentos de implantação ou na própria implantação do programa, que, em muitas oportunidades, por insuficiência de recursos financeiros, não contempla as orientações do seu projeto original.

Para efeitos dessa reflexão, na Etapa 4, o apoio legal será o outorgado pela Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988, cujo princípio básico para a concessão de direitos sociais é o da universalidade não contributiva, o que pode ser aprofundado nos artigos 202 e 203 que estabelecem a seguridade social, composta pelo tripé saúde, previdência e assistência social, formando, assim, um conceito de proteção social baseada na universalidade e na integralidade das políticas públicas. Para fins deste estudo, privilegia-se a análise no campo da assistência social, tendo como parâmetro a Lei Orgânica da Assistência Social de 1993. Inicialmente é preciso destacar que se tem a convicção de que exclusão social, independentemente de suas expressões e dimensões, não se resolve apenas com políticas de assistência social. Soluções efetivas devem ser organizadas a partir de uma sólida articulação do conjunto de políticas públicas que envolvam as respectivas áreas sociais.



Na esteira da Constituição Federal de 1988 e, principalmente da LOAS, a literatura, notadamente no campo das ciências sociais, vem realizando um vigoroso debate a respeito do significado de mínimos e básicos sociais.

Se partirmos do pressuposto de que tais mínimos sociais correspondem a necessidades fundamentais a 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 (Pereira, 2000, p. 21).

Percebe-se a complexidade existente no significado de mínimos sociais. Além dos aspectos teóricos e ideológicos das diferentes interpretações, é necessário considerar as metamorfoses que a evolução do processo histórico impõe no seio do padrão de acumulação, no que diz respeito tanto às alterações na base produtiva como ao modelo de organização do trabalho e, conseqüentemente, da proteção social.

Não é objetivo deste texto entrar no âmago desse debate, aprofundá-lo ou mesmo estruturar uma sistematização do mesmo. No entanto, entende-se a necessidade de registrar a sua importância e sua existência.

A noção de mínimo e básico social a ser utilizada, “[...] ao contrário do que tem sido apressada e mecanicamente inferido no texto da LOAS, são noções assimétricas, que não guardam, do ponto de vista empírico, conceitual e político, compatibilidade entre si” (Pereira, 2000, p. 27). Constata-se uma assimetria, que, para a compreensão da linha de raciocínio proposta por este texto, é fundamental, pois define-se a partir das expressões que compõem a exclusão social e do recorte de política social a ser implantado: como e quais sujeitos sociais estariam aptos ao benefício dos mínimos e dos básicos sociais, respectivamente. Passa-se agora, a explicitar o significado das categorias a serem articuladas na Etapa 4.

O núcleo das ações que podem fortalecer a base para a articulação integrada de políticas sociais encontra-se nesta etapa. Nesse sentido, é preciso que se esclareça qual a compreensão que se tem das categorias mínimos sociais, básicos sociais, políticas sociais emancipadoras e políticas sociais cidadãs.

Os elementos aqui considerados para a definição de mínimos sociais são as expressões que compõem as velhas formas e que, por direito social e dever do Estado, devem ser incluídas. Para tanto, a noção de mínimos é o montante de recursos que conceda um padrão de proteção, prevenção, promoção e inserção, o que possibilitaria a transição para uma evolução social. Entende-se este último objetivo como essencial, pois é daí que se podem projetar, do médio para o longo prazo, transformações de efeito para o conjunto de excluídos.

Quanto ao significado de básicos sociais, levam-se em conta as expressões resultantes das novas formas de exclusão social, que são derivadas do desemprego de longo prazo e que, portanto, devem ser reincluídas. Assim, a noção de básicos sociais refere-se ao montante de recursos que resultem em um padrão de proteção, prevenção, promoção e inserção. O conjunto desses princípios daria aos trabalhadores desempregados as condições necessárias à capacitação para sua incorporação ao novo contexto do processo de trabalho, que se estrutura sob a lógica da produção flexível. Aqui, também, o último objetivo é fundamental, pois é a partir dele que a independência econômica e social poderá ser reconquistada e, por consequência, se reduzirá a exclusão.

Destaca-se que, tanto na disponibilização de mínimos sociais como na de básicos sociais, está explícita a idéia de diminuição no sentido de encaminhar soluções efetivas para, no caso brasileiro, um problema historicamente crônico. Isto porque se entende que a situação chegou a tais níveis que não se devem mais, na prática, adotar medidas paliativas que a amenizem ou a acomodem. Para tanto, o recorte de política social pública deve mudar de forma radical.

Assim, de conformidade com a LOAS, existem quatro princípios básicos a serem preservados com efetividade: proteção, prevenção, promoção e inserção. A concessão de mínimos e/ou básicos sociais que respeitem esses princípios seria resultante de políticas sociais emancipatórias e/ou cidadãs; portanto, não mais assistencialistas, conforme a tradição brasileira. Entende-se que é com a emancipação do sujeito que se pode romper com a larga distância entre os extremos que demarcam as desigualdades sociais no Brasil. Para fins desta reflexão, políticas sociais emancipatórias significa o conjunto de políticas sociais com capacidade de produzir a emancipação social das diferentes expressões componentes das velhas formas de exclusão. Por sua vez, políticas sociais cidadãs significa o conjunto de políticas sociais com capacidade de produzir as circunstâncias para recompor as condições sociais das expressões que compõem as novas formas de exclusão social.

Do resultado eficiente e eficaz dessa articulação entre mínimos e básicos sociais que promovam a inclusão e a reinclusão social, ter-se-iam as condições necessárias para a integração das políticas sociais nos seus diferentes campos. Novamente, é fundamental reter a noção de convergência equitativa entre os extremos. A Etapa 5 propõe à Política de assistência social o papel de transversalidade articuladora para a integração do conjunto de políticas a serem implementadas.

A sua escolha justifica-se pelo fato de ela ter regulamentação por lei específica, desde 1993, e, além do mais, por ser a política que, na tradição brasileira, se dedica de forma mais direta ao encaminhamento de medidas de cobertura aos problemas sociais, principalmente os que conformam as expressões componentes das velhas formas de exclusão social. Inclusive, do ponto de vista desta reflexão, é uma oportunidade de recuperar o real significado de assistência social, deixando para o passado uma prática de assistencialismo.

(5)

Assistência Social

Atribuir à política de assistência social, além das suas atribuições específicas, o papel de articuladora do conjunto de políticas sociais a serem implantadas com vistas à diminuição expressiva dos níveis de exclusão social não significa imputar-lhe maior responsabilidade sobre a solução dos problemas sociais; significa, sim, criar condições para o pleno exercício e efetivação de seus supostos teóricos e ideológicos. Ou seja, o cerne dessa proposta de articulação integrada das políticas sociais públicas é criar uma ação de transversalidade que seria comandada pela assistência social. Também se tem o entendimento de que essa ação somente teria eficácia se houvesse uma convergência de todas as políticas a um objetivo comum.

A idéia de articulação é a de se ter, por meio da assistência social, o cenário completo das demandas sociais, pelo menos das que possibilitam ao indivíduo as condições suficientes e necessárias à sua manutenção e à sua reprodução; não somente enquanto força de trabalho, mas principalmente como sujeito de um processo societário. De posse dessas demandas, a assistência social sinalizaria todas as outras políticas componentes do sistema, tais como: habitação, saúde, educação, emprego, previdência, cultura e lazer. Isso não significa que a assistência social estaria ditando a política de habitação ou qualquer uma das outras citadas. Em realidade, essa sinalização teria validade e sentido para aquela parcela de demanda da respectiva política que estivesse num contexto de exclusão social, ficando o restante sob a responsabilidade da própria política. Esse procedimento, por certo, eliminaria uma grande parcela de superposição de gasto público e tornaria o sistema muito mais eficaz. Por fim, a Etapa 6 aponta como essa articulação deve integrar as políticas.

(6)

Habitação	Saúde	Educação	Emprego	Previdência	Cultura	Lazer
-----------	-------	----------	---------	-------------	---------	-------

Todas essas áreas devem corresponder às demandas sociais requeridas por sujeitos excluídos socialmente e devem ser ofertadas concomitantemente. A demanda por habitação pode ser detectada a partir do déficit habitacional, por nível de renda; a de saúde pode ser vista a partir de diferentes indicadores disponíveis; a de educação pode ser quantificada pela taxa de escolaridade da população; a de emprego, pelas taxas de desemprego aberto e oculto; enfim, todas as demandas são quantificáveis e, de uma forma ou de outra, são preocupações centrais da assistência social, que, na perspectiva de articuladora da integração das políticas, deve ter um objetivo único, qual seja, as reais condições para a formação e a manutenção do sujeito social, que se dá a partir do estabelecimento das condições dignas de manutenção e reprodução das faculdades físicas e emocionais do indivíduo e de sua prole. Isso culminaria na Etapa 7.

(7)

Sujeito Social

As sete etapas que compõem e fundamentam essa reflexão podem, dinamicamente, ser visualizadas a partir da Figura 1. Conforme afirmação anterior, o núcleo desta proposta fundamenta-se em dois pontos: impor à política de assistência social uma função de transversalidade junto às outras políticas sociais públicas e a necessidade de convergência em todas as ações que tenham por objetivo a formulação de políticas sociais públicas.

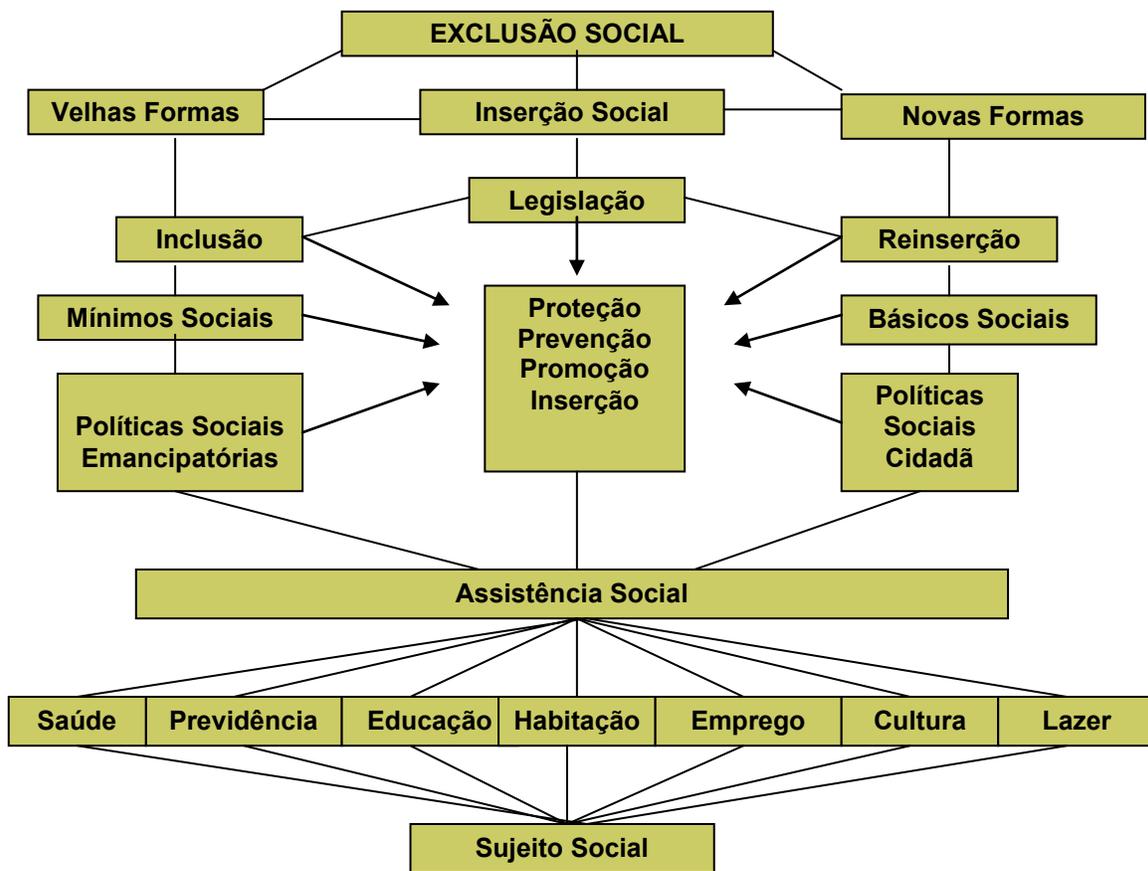


Figura 1 – Integração articulada de políticas sociais públicas.

Conforme pode ser observado na Figura 1, trata-se de uma ação com dinâmica própria e que, para tanto, necessita de uma decisão em nível de Estado e com o propósito de encaminhamento de soluções para o problema. Este texto não tem a pretensão de ser uma receita para o fim da exclusão social no Brasil, mas objetiva destacar o fato de que, tradicionalmente, existe uma desigualdade social em trajetória crescente e que o seu enfrentamento, via de regra, vem sendo feito a partir de políticas sociais compensatórias, muitas vezes atuando de forma divergente, ou seja, sem um marco de ruptura no processo de exclusão, o qual, acredita-se, poderá ser obtido com uma ação onde a convergência se estabeleça.

Considerações finais

Este artigo se propôs ao desenvolvimento de uma reflexão que contemplasse algumas ações, no texto entendidas como etapas necessárias para a formulação de uma proposta articulada de integração de políticas sociais. Convém destacar que não se trata de uma reflexão acabada, pois se sabe da necessidade de um maior aprofundamento teórico e empírico.

Para o desenvolvimento deste estudo, foi fundamental a constatação da existência de exclusão social e, a partir daí, a sinalização de suas diferentes expressões, utilizando, para tanto, o agrupamento em duas grandes categorias: velhas formas e novas formas de exclusão social. Essa é uma maneira peculiar de agrupamento, que permite uma visualização mais atual do fenômeno denominado, na literatura, exclusão social.

Desenvolvidos a compreensão e o significado, buscou-se uma noção aproximada da dimensão da exclusão nos níveis mundial e nacional. Constatou-se que o problema é expressivo e que, para o seu enfrentamento, são necessárias ações fortes e determinadas. Na especificidade brasileira, percebe-se o seu reconhecimento por parte das autoridades governamentais, que, por meio da implementação de vários programas e políticas sociais públicas, tentaram dar-lhe respostas. No entanto, essas respostas foram tímidas, porque os programas e as políticas também o foram. Em realidade, parece haver um equívoco de origem na formulação das ações, o cerne se encontra na trajetória, principalmente, da política de assistência social, onde o fundamento da compensação se faz presente o tempo todo.

Na parte final deste artigo, desenvolveu-se uma proposta de articulação integrada de políticas sociais, procurando iniciar a busca de outra forma de compreensão e de encaminhamento para o problema, que, em algumas localidades do País, se apresenta em condições extremas. Alguns fundamentos são importantes e merecem destaque: primeiro, tem que ser uma ação de Estado, o que implica a disponibilização dos recursos públicos necessários; segundo, tem que ser uma ação articulada e integrada, envolvendo todas as principais áreas responsáveis pela implantação e pela execução de políticas sociais; terceiro, é preciso que à política de assistência social caiba o papel de gestora da transversalidade no sistema como um todo; e, quarto, no conjunto, essas ações têm que primar pela convergência a um procedimento concomitante, que busque, ao fim e ao cabo, as reais condições para a afirmação dos indivíduos, até então excluídos, na posição de sujeitos socialmente incluídos.

Lista de abreviaturas

AIS – Ações Integradas de Saúde.
BNH – Banco Nacional da Habitação.
CEME – Sistema de Distribuição de Medicamento.
CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas.
Cohab – Companhia de Habitação.
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço.
Ficam – Programa de Financiamento da Construção, Conclusão e Ampliação.
Finsocial – Fundo de Investimento Social.
Funabem – Fundação Nacional de Bem-Estar ao Menor.
Funrural – Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural.
LDB – Lei de Diretrizes Básicas da Educação.
LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social.
Mobral – Movimento Brasileiro de Alfabetização de Adultos.
PAT – Programa de Alimentação do Trabalhador.
PCA – Programa de Complementação Alimentar.
PIASS – Programa de Interiorização das Ações em Saúde e Saneamento.
PIS – Programa de Integração Social.
Planhap – Plano Nacional de Habitação Popular.
PNS – Programa de Nutrição em Saúde.
Profilurb – Programa de Financiamento de lotes Urbanizados.
Promorar – Programa de Erradicação da Sub-Habitação.
Pronan – Programa Nacional de Alimentação e Nutrição para o grupo materno infantil.
Prorural – Programa de Assistência ao Trabalhador Rural.
PSA – Programa de Suplementação Alimentar.
SEAC – Secretaria Especial de Ação Comunitária.
SFH – Sistema Financeiro da Habitação.
Sinpas – Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social.
SUDS – Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde.
SUS – Sistema Único de Saúde.

Referências

- ARRETCHE, Marta. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Revan, 2000.
- CAMPOS, André et al. (Orgs.). *Atlas da exclusão social no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003. (v. 2: Dinâmica e manifestação territorial)
- DUPAS, Gilberto, *Economia global e exclusão social: pobreza, emprego, estado e o futuro do capitalismo*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- PEREIRA, Potyara A. P. *Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. São Paulo: Cortez, 2000.

POCHMANN, Márcio et al. (Orgs.). *Atlas da exclusão social*. São Paulo: Cortez, 2004. (v. 4: A exclusão no mundo)

REIS, Carlos Nelson dos. A relação Estado sociedade: o desmonte das instituições públicas e a exclusão social. *Análise*, Revista da Faculdade de Ciências Políticas e Econômicas, Porto Alegre, EDIPUCRS, v. 8, n. 2, 1997.

———. Capitalismo, direitos sociais e políticas sociais no Brasil: algumas notas exploratórias. In: FLICKINGER, Hans-Georg (Org.). *Entre caridade, solidariedade e cidadania: história comparativa do serviço social Brasil/Alemanha*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2000.

———. Exclusão social: a multidimensionalidade de uma definição. In: MENDES, Jussara Maria Rosa; DESAULNIERS, Julieta Beatriz Ramos. *Textos & Contextos: perspectivas da produção do conhecimento em Serviço Social*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2002.

———; SÁ, Jaqueline Primo Nogueira de; TARRAGÔ, Ramiro Porto da Silva. Exclusão social e atividade produtiva: a dinâmica sócio-econômica do Corede Noroeste Colonial do Rio Grande do Sul. In: *Anais do Colóquio Internacional de Políticas Públicas, Pobreza e Exclusão Social*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2003.

RODGER, Gerry. *Overcoming exclusion: livelihood and rights in economics and social developmente international*. Genève: Institute for Labour Studies, Aug. 1994.

SANDRONI, Paulo. *Dicionário de economia*. 6. ed. São Paulo: Best Seller, 1994.

THERBORN, Göran. Dimensões da globalização e a dinâmica das (des)igualdades. In: GENTILI, Pablo (org.). *Globalização excludente: desigualdade, exclusão e democracia na nova ordem mundial*. Petrópolis: Vozes; Buenos Aires: Clacso, 2000.

XIBERRAS, Martine. *As teorias da exclusão: para uma construção do imaginário do desvio*. Lisboa: Instituto Piaget, 1993.