

# Assistência Social: os limites à efetivação do direito

*Social Assistance: the limits to the effectiveness of a right*

## **R** esumo

A Assistência Social brasileira, reconhecida legalmente como direito social pela Constituição de 1988, enfrentou e enfrenta restrições e limites para ser consolidada como política social. Este texto problematiza e tenta apresentar algumas respostas a essa dificuldade, tendo como referencial a complexa e conflituosa relação entre assistência e trabalho nas sociedades capitalistas. Como impacto dessa relação opera-se um movimento de retrocesso nos direitos conquistados, com crescente focalização dos benefícios, programas, projetos e serviços e redução dos recursos destinados à área assistencial.

**Palavras-chave:** Assistência Social, Seguridade Social, Política Social.

## **A** bstract

The Brazilian Social Policy recognized legally as a social right by the constitution in 1988 confronted and still confronts restrictions and limits to be consolidated as social policy. This text renders problematic and tries to present some answers to this difficulty, having as referential the complex and conflicting relation between assistance and work in the capitalist societies. It occurs, as an impact of this relation, a movement of retrocession in the rights conquered with increasing focalization of the benefits, programs, projects and services and reduction of the resources destined to the assisted area.

**Key words:** Social Assistance, Social Security, Social Policy.

**Ivanete Boschetti Ferreira**

Assistente Social, mestre em política social pela UnB, doutora em sociologia pela EHESS/Paris, professora do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília. Presidente da ABEPSS (1998-2000). Pesquisadora do CNPq.

Texto elaborado como base para palestra proferida na III Conferência Estadual de Assistência Social, realizada em Campo Grande-MS, em 16 de dezembro de 1999.

---

## Introdução

**D**ecorridos onze anos do reconhecimento legal da assistência como direito social pela Constituição de 1988 e seis anos de sua regulamentação pela Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, já é possível identificar alguns elementos e dados que permitem esboçar uma avaliação de como esta política social vem sendo (ou não) implementada.

Avaliação entendida não no sentido tecnocrático, que intenta estabelecer a eficiência e eficácia das políticas em relação a objetivos pré-determinados, mas no sentido de entender as possibilidades e limites que se colocam para as políticas sociais, no caso a política de assistência social, em um determinado contexto sócioeconômico.

Esta é a perspectiva deste texto, que busca: a) situar o significado histórico da assistência nas relações capitalistas de produção, e entender as dificuldades objetivas que se colocam para sua materialização como direito social, para além dos entraves conjunturais e dos limites voluntaristas; b) pensar o hoje a partir do olhar para o ontem; as proposições legais de reorganização do campo da assistência foram materializadas? a legislação transmutou-se em direitos efetivos ou permanece letra morta? houve mudanças? quais? para qual direção? ler o passado, nesse sentido, ajuda a entender o presente e a pensar proposições para o futuro.

## A relação trabalho-assistência nas sociedades capitalistas

Não constitui exatamente uma novidade afirmar que a assistência social, historicamente, configurou-se como campo de intervenção política e social nebuloso. Esta é uma leitura

corrente da literatura especializada nesta área. (SPOSATI, 1985; FALEIROS, 1989; PEREIRA, 1996; BEC, 1994). As tentativas de entendimento deste fenômeno apontam para várias direções e muitos elementos de explicação já foram indicados. Uma das mais correntes é a afirmação de que a assistência social é uma ação pública e privada que, tradicionalmente, não se constituiu como componente das políticas de desenvolvimento econômico e social, não avançando, em conseqüência, para além das clássicas medidas reparadoras e/ou amenizadoras das situações de pobreza. (ALAYON, 1989).

A questão da definição (e por decorrência da avaliação) do que é assistência social, de qual deve ser o seu campo de ação e suas finalidades surge quando assume-se politicamente e legalmente a assistência como dever político determinado por uma condição de cidadania e não como dever moral. (PEREIRA, 1996; FERREIRA, 1998a).

No caso brasileiro, o reconhecimento da assistência social como direito do cidadão, portanto dever do Estado na sua garantia, acontece tardiamente, com a Constituição Federal de 1988.

Embora esse reconhecimento legal seja recente, sabemos que a ação assistencial do Estado brasileiro não é recente. Essa constatação nos obriga a levantar a questão: se a ação estatal não é recente, é preciso entender por que só tardiamente ela se configurou como direito social e dever político, diferentemente de outros países, em que se configura como política social instituinte do Estado de direito. (DONZELOT, 1994; MURAD, 1993; CASTEL, 1995). O que instiga esta questão não é um interesse em comparar países com situações e contextos históricos e sócio-econômicos diferentes. Trata-se, mais, de apontar indicadores que permitam melhor entender a situação brasileira, pois os mesmos elementos que retardaram o

reconhecimento legal da assistência como direito podem estar agindo como freio para sua concretização.

Nesse sentido, é possível identificar, ao menos, dois tipos de respostas que podem ajudar a decifrar esta questão. Existe uma resposta clássica, que tenta explicar as dificuldades e entraves à consolidação da assistência como direito social com base nas particularidades intrínsecas à assistência social e que são, também, uma decorrência desse não reconhecimento como direito. Tem-se aqui um movimento circular: a mesma particularidade que dificulta o reconhecimento e a materialização do direito se alimenta e se reproduz da condição de não direito. Entre as particularidades historicamente identificadas como inerentes à prática da assistência social brasileira, é possível destacar que:

- a) está subordinada aos interesses clientelistas dos governantes e de muitos parlamentares que fazem das verbas e subvenções públicas um patrimônio privado; não esqueçamos da CPI do orçamento que, em 1992, desmontou o complexo esquema envolvendo parlamentares, conselheiros do então Conselho Nacional de Serviço Social – CNSS e funcionários da Comissão de Orçamento da Câmara dos Deputados, revelando o comprometimento de alguns deputados com o desvio das subvenções sociais e os projetos/emendas direcionados no orçamento da União;
- b) em consonância e até decorrência desse uso clientelista da assistência, ela é frequentemente implementada em função dos interesses político-econômicos do governo de plantão; só para ilustrar, o gasto com assistência social no governo Collor em 1991 representou uma redução de 46% em relação ao ano anterior, de acordo com Ferreira, 1993;

c) é tratada como prática assistemática e descontínua (governamental ou não), a assistência enfrentou dificuldades até mesmo para receber a nomenclatura de política social; embora o aparato institucional governamental não seja recente – a Legião Brasileira de Assistência - LBA foi criada em 1942, o MPAS em 1974 e o SINPAS em 1977 (IAMA-MOTO & CARVALHO, 1988; OLIVEIRA, 1989) – somente em 1985 a assistência passou a compor um plano nacional de desenvolvimento (O I PND da Nova República) recebendo, pela primeira vez, a designação de política social; é justamente esse movimento, que se inicia na década de 80, que vai desaguar na criação da seguridade social em 1988, e que elevou a assistência ao patamar de direito social, ao lado da previdência e da saúde. (FERREIRA, 1998b) e

d) a eterna (e muitas vezes intencional) confusão entre assistência e filantropia é reforçada pela opacidade entre as relações do público e do privado no Brasil; esta confusão não é resultado de mero « desconhecimento » das diferenças e, por que não dizer, antagonismo, entre assistência social como política pública e benemerência; trata-se, na verdade, de uma atitude orientada por uma intencionalidade de manutenção da assistência sob a ótica do dever moral e submetida a interesses clientelistas e paternalistas.

A essas particularidades intrínsecas à prática histórica da assistência, brevemente referenciadas aqui, é possível adicionar uma segunda resposta, que extrapola a assistência em si. É possível afirmar que a assistência enfrentou muitas resistências para ser le-

galmente reconhecida como direito e continua sofrendo enormes resistências na sua implementação como tal, porque ela é uma **política em constante conflito com as formas capitalistas de organização social do trabalho.**

**Uma análise histórica  
mostra que a assistência  
social pública sempre  
se debateu para  
encontrar seu lugar  
e sua identidade**

Ao lado da organização social do trabalho: em uma sociedade fundada no primado liberal do trabalho qual é o campo reservado à assistência? Direito de cidadania, política compensatória, política de complementação e/ou substituição de renda, política de promoção e/ou geração de emprego?

Esses são alguns dos dilemas deste campo de intervenção que sempre esteve presente na cena social e política e que permeia todas políticas sociais. (SPOSATI *et ali*, 1985; PEREIRA, 1996). Se essa constatação é procedente, cabe tentar entender por que a assistência é uma política em constante conflito com a organização social do trabalho no capitalismo.

O primado liberal do trabalho ou, mais precisamente, do trabalho assalariado, materializou na história o princípio que o homem deve manter a si e à sua família com os ganhos de seu trabalho, ou com a venda da sua força de trabalho. (POLANYI, 1980). Visto que este princípio sustenta e funda a organização sócioeconômica capitalista, a perspectiva e as iniciativas de instituição e garantia de renda por meio de políticas assistenciais, sob a forma de « renda mínima », portanto dissociadas do exercício do traba-

lho, são profundamente permeadas por debates teóricos tensos, conflituosos e, como não poderia ser diferente, orientadas por perspectivas políticas e ideológicas antagônicas.

Embora este debate seja absolutamente atual, principalmente em momentos de reestruturação produtiva com redução de empregos estáveis e permanentes, (CASTEL, 1995; POCHMANN, 1999), e conseqüente proliferação de iniciativas de políticas de garantia de renda mínima (SPOSATI, 1997; SILVA e SILVA, 1997), é bem antiga a tensa e não resolvida relação entre o (não) trabalho e a assistência como política governamental<sup>1</sup>. As primeiras expressões e/ou visibilidade desta relação de tensão ou oposição datam do século XVII, com a Lei dos Pobres elisabetana, e se cristalizam com a Lei de Speenhamland, no século XVIII, na Inglaterra, embora estas duas medidas apresentem uma diferença fundamental entre si.

A primeira, Lei dos Pobres, instituída em 1662, caracterizava uma clara **oposição** entre trabalho e assistência. A assistência era garantida mediante dois critérios: domicílio e incapacidade ao trabalho. Como mostra Polanyi, (1980, p.90), sob esta lei, “os pobres eram forçados a trabalhar com qualquer salário que pudessem conseguir e somente aqueles que não conseguiam trabalho tinham direito a assistência social; nunca se pretendeu e nem se concedeu qualquer assistência sob a forma de *abono salarial*”. O princípio fundante desta lei era **estimular o trabalho como fonte de renda**. A assistência deveria ter como horizonte induzir o trabalhador a manter-se por meio de seu trabalho. Os critérios eram de tal modo restritivos e seletivos que poucos conseguiam ter acesso às medidas assistenciais. E mesmo aqueles que conseguissem deveriam se envolver em alguma forma de atividade laborativa para justificar a assistência recebida. (POLANYI, 1980; CASTEL, 1995).

A Segunda, Lei de Speenhamland, instituída em 1795, ao contrário da Lei dos Pobres, é tida como uma medida assistencial de **proteção** ao trabalho, ou mais precisamente à forma de organização tradicional de trabalho. A lei garantia um sistema de abonos, em complementação aos salários, cujo valor baseava-se no preço do pão. Diferentemente da lei dos pobres, a Speenhamland garantia assistência aos trabalhadores, independente de critérios de domicílio ou de incapacidade. Esta lei é considerada como a primeira iniciativa de estabelecimento legal de uma política assistencial garantidora de um sistema de abono salarial para trabalhadores, ou o que se denominaria hoje de *renda mínima*. Na interpretação de Polanyi, (1980, p.90), a instituição deste sistema de abonos pela Lei Speenhamland, em 6 de maio de 1795, assegurando aos pobres uma renda mínima independente dos seus proventos,

*[...] introduziu uma inovação social e econômica que nada mais era que o 'direito de viver' e, até ser abolida, em 1834, ela impediu efetivamente o estabelecimento de um mercado de trabalho competitivo.*

Enquanto a Lei dos Pobres induzia o trabalhador a aceitar qualquer trabalho a qualquer preço, a Lei Speenhamland, ao contrário, protegia o trabalhador e lhe permitia « negociar » o valor de sua força de trabalho, impondo limites (ainda que restritos) ao mercado de trabalho competitivo e, em certa medida, freando ou reduzindo o ritmo do processo de proletarianização imposto pela revolução industrial. Tratava-se, como indica o autor, de uma primeira medida de proteção à vida e aos salários com fundos públicos. A sua revogação, em 1834, marcou o predomínio, no capitalismo, do primado liberal do trabalho como fonte única e exclusiva de

renda, e « jogou » a assistência aos pobres sob o domínio da filantropia.

O sistema de salários então nascente exigia imperativamente a abolição do “direito de viver”. Afinal, **por que alguém trabalharia por um salário se pudesse viver da assistência?** Essa pergunta sustentou um dos principais pilares do liberalismo: o princípio moral de que assistência estimula o ócio, a preguiça e desestimula o trabalho, devendo ser abolida, ou garantida apenas para os pobres incapazes de manter sua sobrevivência pelo trabalho: crianças, idosos e deficientes;

Foi este princípio que orientou a organização das principais políticas sociais implementadas nos países capitalistas a partir do final do século XIX e consolidadas após a Segunda Guerra Mundial. Políticas assistenciais garantidoras de renda a trabalhadores sempre foram vistas, sob a ótica liberal, como ameaças à sociedade de mercado. E as propostas de renda mínima de natureza liberal são explicitamente comprometidas com a flexibilização das relações de trabalho para reprodução do capitalismo e ampliação da produtividade e acumulação. Sua intencionalidade é proteger o capital e não o trabalho. (FERREIRA, 1999; SILVA e SILVA, 1997; GORZ, 1987).

As principais políticas que conformaram e consolidaram o Estado Social<sup>2</sup> nos países capitalistas desenvolvidos foram orientadas pelo primado do trabalho e instituíram-se **como direito do trabalho**. Na impossibilidade de garantir **o direito ao trabalho** para todos, os Estados capitalistas desenvolvidos garantiram **direitos derivados do exercício do trabalho**.

Este princípio orientou a construção do Estado Social em praticamente todos os países europeus. E é inegável sua incorporação pela seguridade social brasileira, sobretudo no que se refere aos benefícios e serviços garantidos pelas políticas de previdência e assistência sociais.

## **Assistência e seguros sociais nas sociedades capitalistas<sup>3</sup>**

É consenso que a seguridade social fundamenta-se em duas lógicas de proteção social – assistência e seguros sociais –, ou o que poderíamos denominar de complexo previdenciário-assistencial. Em relação aos benefícios que garantem complementação e/ou substituição de renda, este complexo estabelece uma clivagem entre os trabalhadores considerados como capazes e/ou aptos ao trabalho e os cidadãos incapacitados de exercer um trabalho: crianças, pessoas idosas e portadores de deficiência. (CASTELI & LAE, 1992).

Para estas categorias, estabeleceu-se o direito à assistência gratuita, não contributiva. Uma vez que estes cidadãos são ou estão invalidados ou incapacitados para o exercício do trabalho, aceita-se que o Estado tem o dever de prover sua subsistência. Aos trabalhadores em condições de exercer uma atividade produtiva, a organização social reserva-lhes o dever do trabalho e o direito aos seguros decorrentes da contribuição do próprio trabalhador: são direitos como aposentadorias e pensões, em que o trabalhador contribui no período ativo para receber no período de inatividade. É o que se chama de solidariedade inter e intrageracional. (ROSANVALLON, 1995). Tal lógica reserva o recurso das contribuições diretas (recolhidas em folha de salário ou carnê) para as prestações previdenciárias (seguindo a lógica do seguro) e deixa a assistência ao sabor das contingências orçamentárias.

Nos países capitalistas industrializados este complexo previdenciário-assistencial ampliou-se e consolidou-se nos 25 anos que se seguiram à Segunda Guerra Mundial graças basicamente a dois fatores: crescimento e desenvolvimento econômico com instituição de uma situação de quase pleno emprego, o que garantiu à maioria da população os direitos decor-

rentes do exercício do trabalho assalariado. A assistência foi ampliada e passou a cobrir mesmo algumas categorias e situações que não se caracterizavam pela incapacidade ao trabalho, por exemplo, prestações de auxílio à moradia, prestações de auxílio à compra de material escolar, prestações de auxílio à criação/educação dos filhos e mais recentemente os programas de renda mínima. (EWALD, 1996).

A seguridade social, nesses países, apesar do avanço de políticas neoliberais, caracteriza-se pela garantia ampla de prestações assistenciais que romperam o vínculo original estreito com a incapacidade ao trabalho e apresenta características como universalidade, objetividade e reconhecimento legal na sua garantia, financiamento público sistemático e assegurado orçamentariamente, e prestações monetárias com montantes significativos e suficientes, em complementação e/ou substituição aos salários.

### **Expressão do complexo previdenciário-assistencial na seguridade social brasileira**

No Brasil, os pressupostos deste complexo estiveram presentes na construção das políticas sociais como assistência e previdência desde seu surgimento nas décadas de 1920 e 30, (FLEURY, 1989 e 1994), e foram um dos fatores que retardaram o reconhecimento da assistência como direito social. Finalmente, quando isto aconteceu, em 1988, em uma conjuntura de amplas reivindicações e pressões populares, este princípio vem com toda a força e limita as prestações assistenciais apenas a segmentos considerados absolutamente incapazes ao trabalho: idosos e deficientes. Nem as crianças foram reconhecidas como cidadãos portadores de direito às prestações assistenciais para garantia de renda.

Para as pessoas em condições físicas de trabalhar a assistência nem é cogitada. A Constituição é clara: para estes, o objetivo é a « promoção ao mercado de trabalho » (art. 199, iii). As legislações posteriores, regulamentadoras da política de assistência social só reforçam este princípio: Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, Política Nacional de Assistência Social – PNAS, Norma Operacional Básica – NOB, e também o Acróstico Social para revisão do Benefício de Prestação Continuada – BPC para idosos e deficientes.

Qual é o problema desta lógica? É que no Brasil o direito ao trabalho e a um salário digno não é garantido a todos e nem à maioria dos trabalhadores, de modo que estes ficam completamente desprotegidos: sem direito ao seguro/previdência porque estão fora do mercado de trabalho (ou dos mecanismos de contribuição) e sem direito à assistência porque são capazes de trabalhar. No Brasil, os trabalhadores sem trabalho, somados aos que participam do chamado « mercado informal »<sup>(4)</sup> de trabalho e que não estão assegurados pela previdência social totalizam a metade (em torno de 51 milhões de pessoas) da população ocupada. E os trabalhadores que não têm acesso a esses direitos devido a essa lógica perversa são os mais pobres, já que 79% dos trabalhadores não segurados (em torno de 25 milhões de pessoas) possuem renda inferior a dois salários mínimos mensais, e 79% dos trabalhadores que possuem uma carteira de trabalho assinada (em torno de 18 milhões de trabalhadores) recebem abaixo de cinco salários mínimos mensais. (AZEREDO, 1993, p.34).

Embora a assistência tenha sido incorporada à seguridade social, e a saúde tenha sido universalizada e seus serviços desvinculados da previdência social, esta lógica continua mantida: para todos os benefícios previdenciários, que continuam dependentes e proporcionais às contribui-

ções efetuadas; para o auxílio doença, que continua sob a lógica do seguro; para os benefícios de prestação continuada para idosos e deficientes. Ou seja, todos os direitos sociais que se materializam na garantia de prestações monetárias de substituição e/ou complementação de renda são aprisionados pelo critério da capacidade/incapacidade ao trabalho como fonte definidora do direito.

### **Impacto desses princípios na implementação da LOAS**

O primeiro e principal impacto desses princípios é que os mesmos estão agindo no sentido de frear e mesmo impedir a consolidação da assistência como política pública. Uma das principais condições para esta consolidação, apontada na LOAS, é a reorientação conceitual dos benefícios, programas, projetos e serviços elaborados com base na política assistencial. E esta reorientação, vale a pena ressaltar, deve seguir os princípios e diretrizes assegurados em lei:

- reforço do dever do Estado na formulação, implementação e financiamento da política;
- formulação dos direitos assistenciais com base nas necessidades sociais, historicamente e objetivamente qualificadas;
- ampliação dos benefícios, programas, projetos e serviços assistenciais, buscando abranger todos aqueles que vivenciam as situações de necessidades identificadas localmente e,
- universalização dos direitos sociais, pela via da articulação e interface com as políticas sociais.

Estas diretrizes estão sendo afrontadas tanto pela regulamentação que se seguiu à LOAS quanto pela prática governamental da esfera federal, responsável não só pela normatização

da política, mas também pela manutenção dos benefícios de prestação continuada e pelo apoio técnico e financeiro aos Estados e municípios. (LOAS, artigo 12).

As restrições que vêm sendo impostas à extensão da política assistencial e à materialização destas diretrizes parecem não estar ligadas apenas a uma intencionalidade de manter a assistência capturada por aquelas características intrínsecas à sua prática histórica e indicadas no início deste texto. Elas parecem ir além desta explicação e encontram solidez no movimento econômico, mas também ideo-político, que reforça o primado liberal do trabalho e reduz, quando não elimina, toda e qualquer possibilidade de garantia de renda e bem-estar não associada ao exercício do trabalho.

Este princípio liberal pode explicar a insistência governamental na manutenção dos critérios restritivos e excludentes que asseguram o benefício de prestação continuada apenas para aqueles cuja renda per capita não ultrapasse  $\frac{1}{4}$  de salário mínimo, apesar dos inúmeros projetos de lei em tramitação na Câmara dos Deputados propondo a ampliação deste teto<sup>5</sup>. Mais ainda, pode justificar a não extensão dos benefícios de prestação continuada a segmentos considerados aptos à vida produtiva, a exemplo das propostas universais de renda mínima.

A lógica do trabalho como fonte primeira de renda e sobrevivência, além de frear a possibilidade de ampliação dos benefícios de prestação continuada para cidadãos “em condições de trabalhar” (mas expulsos do sistema produtivo), também vem provocando a introdução de critérios cada vez mais restritivos ao acesso daqueles cidadãos tidos como “incapazes ao trabalho e à vida independente.” (LOAS, artigo 20, parágrafo 2°). Basta analisar brevemente os critérios de pontuação do “acróstico social”, que está sendo utilizado para a revisão do

BPC: quanto maior a condição de incapacidade ao trabalho, maior o número de pontos recebidos e, portanto, maior a “chance” de continuar a receber o benefício.

A lógica da capacidade/incapacidade ao trabalho, embora tenha uma implicação mais direta e explícita nos benefícios de substituição e/ou complementação de renda, também causam impacto nos programas, projetos e serviços continuados. Estes são direcionados e focalizados cada vez mais para os segmentos tidos como vulneráveis e incapacitados para a vida independente e para o trabalho.

A análise da natureza e abrangência dos direitos assistenciais, assegurados após a aprovação da LOAS, indica que:

- a) as prestações continuadas previstas na LOAS estão fortemente submetidas à lógica da incapacidade ao trabalho e da miséria absoluta; esses dois critérios fazem com que:
  - este benefício seja mais restrito que quando eles eram implementados pela previdência, sob a designação de renda mensal vitalícia;
  - sejam introduzidas medidas que reduzam cada vez mais os beneficiários: limitação do benefício para idosos acima de 67 anos e não 65 como previsto inicialmente na LOAS e critérios de capacidade/incapacidade para a vida independente cada vez restritos;
- b) os benefícios eventuais fogem à lógica da capacidade/incapacidade mas submetem-se a outras duas lógicas: situacional (apenas em situações de nascimento e morte) e da menor elegibilidade (só para os miseráveis) e
- c) os programas, projetos e serviços têm sido orientados cada vez mais pela focalização e seletividade, direcionados às categorias incapacitadas ao

trabalho; soma-se a este critério outro ligado ao conceito de vulnerabilidade social: além de ser incapaz para o trabalho (criança, adolescente, idoso ou deficiente) o cidadão, para ter acesso, deve encontrar-se em situação de vulnerabilidade e risco social (por exemplo crianças vítimas de abuso sexual ou violência). Tais critérios têm tornado estes programas, projetos e serviços cada vez mais curativos, como respostas parciais a situações limites de sobrevivência, em detrimento de ações preventivas e universalizantes.

O quadro apresentado a seguir mostra a tendência de redução das pessoas atendidas nos serviços continuados para crianças e pessoas portadoras de deficiência. A comparação com o ano de 1989 intenciona mostrar como, a despeito do reconhecimento da assistência como direito pela LOAS e de seus princípios universalizantes, a prática governamental vem se caracterizando como absolutamente reducionista. É importante ressaltar que se trata de uma comparação simplificada, em termos de números absolutos, sem levar em consideração fatores importantes como percentual de crescimento populacional e/ou aumento ou redução do número de pessoas em situação de pobreza.

Embora no ano de 1999 tenha havido um pequeno aumento do número de pessoas atendidas em relação a 1998, continua muito abaixo dos atendimentos em 1997, 1996 e 1989, com exceção do Apoio à Pessoa Idosa, que teve aumento em relação a 1989, mas não em relação a 1997 e 1996.

Em relação ao BPC, essa comparação não pode ser realizada porque este benefício teve seu início somente em 1996 e, conforme previsto na LOAS, vem tendo um aumento gradativo, embora lento, atendendo, hoje, aproximadamente 18% dos usu-

**Pessoas Atendidas com Recursos da Assistência Social – SEAS**

Serviços e Benefícios	1989*	1996	1997	1998	1999	% em relação a 1989
Apoio à Criança Carente – Creche	1.933.336	1.526.769	1.400.357	1.309.985	1.371.859	- 29,04
Apoio à Pessoa Idosa	156.196	347.139	265.759	235.878	264.909	+ 69,60
Apoio à Pessoa Portadora de Deficiência	272.300	580.667	120.787	112.520	120.418	- 55,77
Benefício de Prestação Continuada – Idoso	-	41.337	92.042	852.524**	305.545	
Benefício de Prestação Continuada – Deficiente	-	282.154	576.876		715.324	

**Fonte:** SEAS/MPAS, Relatórios Anuais.

\* Para o ano de 1989, utilizou-se o relatório anual da LBA.

\*\* O relatório de 1998 não apresenta os dados diferenciados por segmento (idoso e deficiente).

ários em condições de receber o benefício (que estão dentro dos critérios de renda, idade e deficiência, ou denominados de “população-alvo”. (CALSING, 1995).

Além das implicações apontadas acima, outro impacto resultante da « lógica do trabalho » é a desvinculação do financiamento da assistência e da previdência. Enquanto esta tem os recursos assegurados via contribuição

decorrente do exercício do trabalho e destinados aos direitos derivados do trabalho (benefícios previdenciários), a assistência social, sem percentual de financiamento assegurado em lei, fica ao sabor das disponibilidades orçamentárias. O financiamento sem fonte segura é sempre o argumento que restringe a implantação dos benefícios eventuais e dos programas e projetos de enfrentamento à pobreza e susten-

ta o discurso da priorização das ações que, na verdade, é um eufemismo para reforçar a focalização e seletividade.

O quadro a seguir indica duas conclusões. A primeira é que os recursos executados foram, nesses anos, inferiores aos recursos orçados. A segunda, é que os recursos realmente gastos em 1998 foram iguais ou inferiores àqueles efetivados em 1997, com exceção para o BPC.

**Recursos Aplicados na Assistência Social pela SEAS – R\$ 1.000**

Serviços	1996		1997		1998		1999	
	Orçado	Executado	Orçado	Executado	Orçado	Executado	Orçado	Executado
Apoio Criança Carente	213.203	191.216	247.214	219.283	236.136	218.209	222.648	221.074
Apoio Pessoa Idosa	25.277	22.865	29.502	26.171	29.401	26.318	28.723	27.000
Apoio Pessoa Portadora Deficiência	57.546	55.006	65.951	58.750	65.345	60.636	66.601	66.181
BPC	193.949	130.000	792.678	792.503	1.150.531	1.139.850	1.549.405	1.545.903
Total	489.975	399.087	1.135.345	1.096.707	1.481.413	1.445.013	1.867.377	1.860.158

**Fonte:** SEAS/MPAS, Demonstrativo de Recursos do Fundo Nacional de Assistência Social, 1999 e Relatórios Anuais de Gestão.

## A reestruturação do campo assistencial

Ainda que as questões relativas à organização e gestão da política de assistência social não possam e nem devam ser analisadas com os argumentos e referências utilizados aqui para discutir os aspectos relativos à natureza dos direitos, é fundamental avaliar em que medida o sistema descentralizado e participativo vem sendo materializado. Enquanto um embrião de organização democrática, apresenta-se como um canal para enfrentar os limites apontados acima.

Nesse sentido, é possível afirmar que a reestruturação da área assistencial, tal como proposta pela Constituição de 1988 e reforçada na LOAS, baseada na construção do sistema descentralizado e participativo, também não vem sendo respeitada em suas dimensões. Alguns indicadores sustentam esta afirmação. Em relação à descentralização entre as esferas governamentais, insiste-se na prática da desconcentração, caracterizada pela transferência de recursos e responsabilidade sem correspondente transferência de poder na tomada de decisões (STEIN, 1998). Mais do que nunca, os programas e projetos a serem implementados nos municípios são definidos no âmbito federal, em completo desrespeito ao princípio do reconhecimento e atendimento às necessidades locais. São desconsideradas pelo governo federal para repasse de recursos qualquer iniciativa de estados e municípios que não se enquadrem nos projetos e programas já definidos nacionalmente. Essa atitude governamental não apenas fere as diretrizes da LOAS, como aborta qualquer tentativa criativa de formulação e implementação de programas e projetos pensados localmente.

O aspecto da descentralização que diz respeito à relação entre Estado e sociedade civil e, sobretudo, à relação com as entidades assistenciais, deve ser igualmente avaliado. Esta

relação deve ser pautada, segundo a LOAS, pelo princípio de primazia do Estado na condução, efetivação e financiamento da política, com comando único em cada esfera governamental. Ora, é flagrante a afronta a esses princípios. De um lado, porque proliferam-se as entidades filantrópicas, na mesma proporção em que se retraem as ações governamentais. O movimento crescente que vem sendo percebido é o da transferência, sob a designação de co-responsabilidade, das ações governamentais para as entidades assistenciais não governamentais. Basta uma análise do número de entidades que vêm solicitando inscrição nos Conselhos Municipais de Assistência Social para se comprovar essa afirmação. De outro, porque permanece, em âmbito federal, mas também em estados e municípios, duplos comandos na área governamental, o que mantém o paralelismo de ações. Além da existência, por vezes, de mais de uma secretaria responsável pela área da Assistência Social, fragmentam-se as ações, atribuindo a diferentes secretarias programas, projetos e serviços de natureza assistencial<sup>6</sup>.

Com relação aos mecanismos de garantia de participação da população na formulação e controle da política assistencial, os dados indicam que, dos 5.506 municípios brasileiros, 4.876 (88,55%) já têm conselhos criados e em funcionamento, 4.739 (86,06%) já têm fundo, e 4.532 (82,31%) já têm plano de assistência social (MPAS/SEAS, 2000).

Estes dados permitem ao menos duas leituras. A primeira, considerando a história e as características da assistência social e que os fundos começaram a ser criados só em 1995, indica um avanço rápido no processo de organização do sistema, até pelas exigências legais para habilitação e recebimento de recursos; é necessário, entretanto, avaliar qualitativamente a composição, poder de participação e de deliberação dos conselhos, e o conteúdo dos planos. A segunda co-

loca que entre 10 e 20% dos municípios, ou não estão recebendo nenhum recurso federal, ou estão literalmente burlando a LOAS, o que fragiliza o sistema descentralizado e participativo e favorece o clientelismo político.

**Outros espaços de participação popular também vêm sofrendo ameaças e necessitam de intensos e constantes acompanhamento e mobilização da sociedade para garantir sua realização.**

Trata-se da Conferência de Assistência Social que, no âmbito nacional, já teve sua periodicidade ampliada (de 2 para 4 anos) por meio de medida provisória. As Conferências Estaduais, Municipais e do Distrito Federal parecem não ter sido atingidas por iniciativas como essa, visto que a maioria dos estados e municípios manteve sua realização, o que se deve, em grande parte, à ação e pressão da representação da sociedade civil nos Conselhos.

## Desafios para a consolidação da política de assistência como direito social

Embora já se tenha conseguido assegurar muitas das conquistas previstas na LOAS, os princípios da “lógica do trabalho” aqui apresentados agem com força para que essas garantias não se efetivem ou sofram retrocessos. O reconhecimento des-

ses limites não devem ser entendidos como desestímulo ao movimento de defesa dos direitos à assistência social. Ao contrário, eles foram aqui discutidos no sentido de ajudar a construir leituras objetivas das dificuldades, com vistas a construir possibilidades concretas e realistas de ação. Assim, permanecem vários desafios a serem enfrentados.

No âmbito dos direitos assistenciais, devem constar na agenda daqueles que se colocam na defesa da política de assistência social, os seguintes itens:

- a garantia da primazia do Estado no financiamento e execução da política assistencial;
- respeito aos os critérios de necessidades locais para formulação de benefícios, programas, projetos e serviços;
- a ampliação da capacidade de atendimento da demanda;
- a regulamentação dos benefícios eventuais e dos benefícios de prestação continuada;
- planejamento da política de assistência de modo articulado às demais políticas sociais e
- a consideração ao processo de elaboração dos planos municipais e estaduais como um momento de participação cidadã e como estratégia de resposta coletiva às necessidades sociais.

Com relação à organização e gestão, é preciso:

- garantir o comando único em cada esfera de governo; estabelecer uma relação de efetiva co-responsabilidade com organizações não governamentais, e não de transferência de responsabilidade;
- reforçar a democracia participativa, ou seja, reforçar a autonomia dos conselhos, garan-

tando-os como espaço de acompanhamento, controle e reivindicação;

- acompanhar o trabalho das comissões bipartites e tripartites para que não se transformem em espaços de esvaziamento dos conselhos;
- fomentar a participação dos usuários nos conselhos e
- fortalecer os fóruns de defesa da assistência social como espaços concretos de socialização de informações e articulação da sociedade civil.

A respeito do financiamento, faz-se urgente:

- garantir um percentual do orçamento da seguridade para a assistência social;
- definir critérios objetivos, precisos e transparentes para partilha de recursos entre estados, municípios e distrito federal;
- estabelecer uma dinâmica automática, constante e regular de transferência de recursos;
- reforçar os fundos como instâncias transparentes de gestão;
- garantir a visibilidade dos critérios de aplicação e transferência de recursos e
- estabelecer uma relação contínua e democrática entre fundos, conselhos e órgão gestor da assistência social.

### Referências bibliográficas

ALAYON, Norberto. *Assistência e assistencialismo: controle dos pobres ou erradicação da pobreza*. São Paulo: Cortez, 1989.

AZEREDO, Beatriz. *O Sistema previdenciário brasileiro: diagnóstico e perspectivas de mudança*. Rio de Janeiro: CEPP – Centro de Estudos de Políticas Públicas, maio 1993.

BEC, Colette. *Assistance et République*. Paris: Les Editions de l'Atelier, 1994.

BRASIL, MPAS/SEAS, *Demonstrativo dos Conselhos, Fundos e Planos de Assistência Social*. Brasília, fev. 2000.

BRASIL, MPAS/SEAS, *Demonstrativo dos Recursos do Fundo Nacional de Assistência Social*. 1999.

BRASIL, MPAS/SEAS, *Norma Operacional Básica*, Publicada no D.O.U. de 16 de abril de 1999.

BRASIL, MPAS/SEAS, *Política Nacional de Assistência Social*. Publicada no D.O.U. de 16 de abril de 1999.

BRASIL, MPAS/SEAS, *Relatórios anuais de gestão 1996, 1997, 1998, 1999*. Brasília.

BRASIL, Presidência da República. *Lei Orgânica da Assistência Social*, nº 8742, de 7 de dezembro de 1993, publicada no DOU de 8 de dezembro de 1993.

BRASIL, Câmara dos Deputados. *Projetos de Lei*. 1999.

CALSING, Elizeu. “Caracterização e quantificação da população-alvo da assistência social no Brasil”. In: *Caderno de Textos 2 da Primeira Conferência Nacional da Assistência Social*. Brasília: MPAS/CNAS, 1995.

CASTEL, Robert & LAE, Jean-François. *La Diagonale du pauvre*. In: *Le Revenu minimum d'insertion: une dette sociale*. Paris: L'Harmattan, 1992.

CASTEL, Robert. *Les Métamorphoses de la question sociale*. Une chronique du salariat. Paris: Fayard, 1995.

DONZELOT, Jacques. *L'Invention du social*. Paris: Éditions du Seuil, 1994.

EWALD, François. *Histoire de l'État providence*. Paris: Grasset, 1996.

FALEIROS, Vicente. « A Questão da assistência social ». In: *Serviço social e sociedade*, n. 30. São Paulo: Cortez, 1989.

FERREIRA, Ivanete Boschetti. « Direito à renda ou direito ao trabalho? ». In: *Revista Inscrita*, n. 4. Brasília, CFESS, 1999.

\_\_\_\_\_. “Do dever moral de ajuda ao dever legal de assistência”. In: *Caderno de Textos de Serviço Social*, n. 5. Belém: UNAMA, 1998a.

\_\_\_\_\_. *La Sécurité sociale au Brésil dans la Constitution de 1988: entre l'assurance et l'assistance*. Tese de doutorado. Paris, EHESS, 1998b.

\_\_\_\_\_. “A Relação Estado-mercado no processo de constituição da assistência social durante o governo Collor”. In: *Revista Serviço social e sociedade*, n. 43. São Paulo: Cortez, 1993.

FLEURY, Sônia. *Estado sem cidadãos: Seguridade social na América latina*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1994.

\_\_\_\_\_. « Assistência na previdência social – uma política marginal ». In: *Os direitos (dos desassistidos) sociais*. São Paulo: Cortez, 1989.

GORZ, André. « Allocation universelle : version de droite et version de gauche ». In: *Bulletin du MAUSS*. N° 23, Paris: set. 1987.

IAMAMOTO, Marilda & CARVALHO, Raul. *Relações sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica*. São Paulo: Cortez, 1982.

LAUTIER, Bruno (org.). *L'État et l'informel*. Paris: L'Harmattan, 1991.

MURAD, Numa. *La protection sociale*. Paris: La Découverte, 1993.

OLIVEIRA, Maria José de. *Assistência Social: Do discurso do Estado à prática do serviço social*. Florianópolis: UFSC, 1989.

PEREIRA, Potyara A. P. *A Assistência social na perspectiva dos direitos*. Crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil. Brasília: Thesaurus, 1996.

POCHMANN, Marcio. *O Trabalho sob fogo cruzado*. São Paulo: Contexto, 1999.

POLANYI, Karl. *A Grande transformação: as origens da nossa época*. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

ROSANVALLON, Pierre. *La Nouvelle question sociale: repenser l'Etat-providence*. Paris: Éditions du Seuil, 1995.

SILVA E SILVA, Maria Ozanira. *Renda mínima e reestruturação produtiva*. São Paulo: Cortez, 1997.

SPOSATI, Aldaíza (Org.). *Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras*. São Paulo: Cortez, 1985

SPOSATI, Aldaíza (Org.). *Renda mínima e crise mundial: saída ou agravamento?* São Paulo: Cortez, 1997.

STEIN, Rosa Helena. “A descentralização político-administrativa na assistência social”. In: *Revista Serviço Social e Sociedade*, n. 59. São Paulo: Cortez, 1999.

### Notas:

- 1 Quando nos referimos à assistência social, no enfoque aqui adotado, estamos falando de política pública, e não de práticas assistenciais voluntárias e filantrópicas.
- 2 Utilizamos o termo Estado social para designar genericamente a ação do Estado capitalista na regulação das políticas sociais. Preferimos sua utilização à terminologias como *Welfare State*, Estado providência e Estado de bem estar social por entendermos que cada uma dessas categorias referem-se a contextos históricos e sócio-econômicos bem específicos, com características próprias aos países a que se referem.
- 3 Neste item apresentamos sucintamente alguns elementos da

argumentação defendida em nossa tese de doutorado e parcialmente publicados em artigos que constam na bibliografia

- 4 Para uma crítica à análise das atividades informais de trabalho em termos de « setor » e/ou « mercado », cf. Bruno Lautier (org.), *L'Etat e l'informel*. Paris: L'Harmattan, 1991.
- 5 Em levantamento efetuado junto à Câmara dos Deputados em novembro de 1999, foram identificados 19 projetos de lei em tramitação, propondo alteração do parágrafo 30 do artigo 20 da LOAS, elevando a renda per capita para efeito de acesso ao benefício de prestação continuada.
- 6 No âmbito federal, a permanência do Comunidade Solidária é o melhor exemplo, mas pode-se indicar também o Distrito Federal, que conta com duas Secretarias na área social: uma designada Secretaria da Criança e da Assistência Social – SECRAS e outra denominada Secretaria da Solidariedade.

### Endereço – Autora

Colina/UnB, Bl. J. Ap. 101  
Brasília – DF  
CEP: 70919-970  
Tf. 307 2290/2770 ramal 224  
Telefax 273 7536  
e-mail: ivanete@unb.br