

ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: UM DIREITO ENTRE ORIGINALIDADE E CONSERVADORISMO.

Ivanete Boschetti.

Brasília, DF, GESST, Ser, UNB, 2001

Por Nádia Xavier Moreira¹

A assistência social no Brasil passou na última década, por grandes mudanças, inauguradas com a promulgação da Constituição de 1988, a qual demarcou um novo momento na sua trajetória. A Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, aprovada em 07 de dezembro de 1993, constitui-se na garantia legal da concreticidade da assistência social como direito.

Todavia, se muitas possibilidades foram abertas com a aprovação deste instrumento legal, não há como desconsiderar que a política de assistência social brasileira ainda padece de substanciais limitações para se firmar enquanto direito.

É nesta perspectiva que ganha destaque o livro de Ivanete Boschetti, pois revela-nos, com maestria, ao longo dos seus três capítulos, as principais dificuldades e restrições impostas à política de assistência social brasileira após a promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS, fornecendo-nos uma visão panorâmica da configuração atual da assistência social financiada com recursos do governo federal.

A análise que sustenta o estudo é fruto de um trabalho de pesquisa, cujo objetivo foi *analisar se a implementação da assistência social como direito social pelo governo federal, no período de 1994-1998, estava em conformidade com o preconizado na Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS*. Pesquisa que se prolongou com a finalidade de analisar, ainda, o segundo governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso.

A autora selecionou três dimensões que se encontram imbricadas para investigação e análise. Quais sejam: uma *primeira* que diz respeito à natureza, abrangência e caracterização dos direitos previstos na LOAS e o significado, as possibilidades e as dificuldades decorrentes de sua inserção na seguridade social; uma *segunda* que se refere à estrutura de

¹ Mestranda em Serviço Social pela PUC/RJ.

financiamento que se ergueu com a LOAS e as tendências que marcaram as receitas e as aplicações dos recursos; e, uma *terceira* dimensão relacionada à forma de organização e gestão da política de assistência social, tanto em âmbito intragovernamental, quanto em relação ao poder público e a sociedade civil.

O resultado da investigação de tais dimensões desenha o cenário atual institucional em que se encontra a assistência social brasileira e conforma a estruturação do presente livro.

Assim, o primeiro capítulo é dedicado à análise do significado da inserção da assistência social no sistema de seguridade social, identificando dificuldades estruturais à sua efetivação como direito social no capitalismo. Dentre os principais limites, destaca-se a relação conflituosa existente entre esta política e as formas capitalistas de organização social do trabalho.

A história demonstra que a assistência social desde suas origens foi concebida como direito subjetivo, não vinculado a uma contribuição, focalizado, seletivo, destinado a indivíduos incapazes de trabalhar, ou seja, pensada em oposição ao trabalho, pois feria a ética capitalista liberal ter acesso a algum tipo de renda sem a contrapartida do exercício do trabalho.

Os seguros sociais, diferentemente da assistência, consolidaram-se em direitos objetivos, atrelados a uma contribuição, com critérios precisos no que tange ao seu pagamento, pautados no trabalho, ou seja, o acesso à proteção social legal, condicionado à ocupação de um trabalho estável. Segundo Boschetti (2001), *frente a sua incapacidade de assegurar o acesso ao direito ao trabalho a todos, os estados capitalistas desenvolvidos garantiram direitos derivados do exercício do trabalho.*

Os modelos de seguridade social de inspiração beveridgiano (direitos universais, destinados a todo cidadão, garantindo mínimos sociais) e bismarckiano (identificado com a lógica dos seguros privados, direitos dos trabalhadores) orientaram o perfil assumido pela seguridade social em diversos países.

No caso específico brasileiro, os princípios do modelo bismarckiano, amparados na lógica do seguro, predominam na previdência social; e o beveridgiano, pautados na lógica assistencial, fazem-se existentes na saúde e na assistência. Tal contorno da seguridade social presente, ainda, na Constituição de 1988 constitui, segundo Boschetti, um dos elementos que obstaculizam a ampliação e consolidação da seguridade social pública no País.

A autora denuncia que, a despeito das inovações legais que ocorreram com a inclusão da assistência no sistema de seguridade social no Brasil, as mudanças que poderiam ocorrer na condução desta política estão

sendo ameaçadas, tanto pelo processo de regulamentação da LOAS, quanto pela prática governamental da esfera federal.

Segundo Boschetti, os direitos sociais brasileiros continuam pautados em princípios da seletividade (regido pela intenção de eleger, optar, definir) e focalização em seu sentido negativo (associado à seletividade, restritivo e reducionista) o que difere da priorização (dar preferência a alguém relativamente no tempo da realização do seu direito), ou seja, permanecem orientados pela lógica do trabalho enquanto fonte de renda e sobrevivência e na opção do econômico em detrimento do social

Os resultados do estudo revelam que a assistência social, embora incorporada como direito componente da seguridade social do País, a partir de 1988, continua direcionada para segmentos tradicionais desta política: indivíduos que não dispõem de meios para assegurar sua sobrevivência (crianças, adolescentes, idosos, portadores de deficiência), isto é, inaptos ao trabalho.

Tais resultados evidenciam, ainda, que, do ponto de vista dos beneficiários assegurados pela LOAS, apenas o Benefício de Prestação Continuada - BPC foi implementado em 1996, o que não ocorreu com os demais benefícios.

No tocante aos programas assistenciais, observa-se a tendência cada vez maior à focalização associada à seletividade, estando estes destinados para segmentos tidos como vulneráveis ou em situação de risco social. Acrescenta-se a esses aspectos que é a lógica da capacidade/incapacidade ao trabalho que vem direcionando os programas, projetos e serviços continuados.

No que se refere ao acesso aos direitos previstos na LOAS, quando se considera o número de pessoas pobres incluídas nos critérios da Lei, a análise dos programas, serviços, benefícios e projetos assistenciais aponta duas tendências: a redução dos atendimentos e o caráter residual do seu alcance.

A autora conclui, frente aos aspectos acima apontados, que os direitos assistenciais no Brasil convivem em uma dialética relação de originalidade e conservadorismo, dado, por um lado, as inovações legais observadas na área; e, por outro, a conservação de situações históricas vigentes.

O segundo capítulo do livro se propõe em destringir o financiamento da política de assistência social, revelando seu caráter regressivo e pulverizado, na medida em que os recursos orçamentários que financiam essa política ainda oneram seus usuários e se encontram dispersos em vários ministérios e programas. O estudo mostra que as ações assistenciais desenvolvidas por esses ministérios não vem se submetendo as diretivas previstas na LOAS. Vale acrescentar que tais ações têm envolvido historicamente um montante considerável de recursos, sendo superior, até 1997, aos recursos realizados pelo Ministério da Previdência e Assistência Social.

Para autora, a pulverização dos recursos também se dá no âmbito do Programa Comunidade Solidária que desenvolve ações assistenciais paralelas à Política Nacional de Assistência Social, com recursos superiores aos executados pelo FNAS.

A análise da aplicação dos recursos do Fundo Nacional de Assistência Social evidencia que a elevação dos recursos ocorreu fundamentalmente por conta do BPC, ao passo que as demais ações assistenciais vêm sendo apenas mantidas, ou apresentando pouca elevação, aspecto que corrobora para o caráter seletivo e residual que vem ocorrendo nos atendimentos.

O estudo demonstra, ainda, que, a despeito das inovações jurídico-legais oportunizadas com a promulgação da LOAS, práticas clientelistas no uso do recursos públicos, como o repasse direto e definido de recursos, via emenda parlamentar, continuam sendo amplamente realizadas.

A autora encerra o capítulo deduzindo que o financiamento da assistência social vem sendo marcado pela lentidão e morosidade na implementação das determinações legais do Poder Executivo e ressalta que muitas destas imposições não foram sequer cumpridas, aspecto que vem comprometendo a possibilidade de uma dinâmica transparente, contínua e sistemática de financiamento para área de assistência social.

O terceiro capítulo do livro é dedicado à discussão da configuração do sistema descentralizado e participativo da política de assistência social que aponta para uma possibilidade de recomposição do campo assistencial.

O estudo revela que, mesmo com a promulgação da LOAS, em 1993, que definiu prazos para reestruturação institucional, tal processo foi marcado pela morosidade e retrocesso. A assistência permaneceu, no ano de 1994, sendo executada diretamente ou via convênio pela LBA, CBIA e Corde (Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência). Apenas em 1995, com a posse do presidente Fernando Henrique Cardoso, ocorreu o início da reestruturação institucional. Todavia, faz-se necessário lembrar que as medidas tomadas pelo então governo foram de encontro a um dos princípios básicos da LOAS, o do comando único em cada esfera de governo.

As ações do governo federal, no mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, foram orientadas com a finalidade de reduzir os impactos financeiros da LOAS em nome da manutenção do Plano Real, conseqüentemente a aplicação da LOAS neste governo se deu de modo lento e restritivo

Os resultados do estudo também indicam que o poder central continua assumindo uma posição centralizadora e autoritária com relação às demais esferas de governo, pois se mantém definindo os tipos de serviço, programas e projetos na área. Observa-se ainda a tendência por parte do Esta-

do em transferir a responsabilidade pela execução das ações assistenciais para organizações da sociedade civil.

No que se refere à participação e ao controle social da população sobre a política de assistência social, Boschetti informa que o CNAS tem se mostrado permeável à composição das forças políticas que o constitui, logo assumindo posturas mais ou menos combativas de acordo com a disposição de tais forças. Assim, a sociedade civil, no período de 1994-1998 se mostrou mais atuante, conseguindo fazer com que o CNAS avançasse no processo de implantação da LOAS, o que não ocorreu na gestão seguinte de 1998-2000, quando o CNAS aprovou praticamente todas as propostas governamentais.

Portanto, o título que dá nome ao livro de Ivanete Boschetti é bastante apropriado, pois demonstra, a tensão existente entre as inovações legais, que abriram a possibilidades de redefinição no modo de se processar a política de assistência social brasileira, e o conservantismo, manifestado, ainda, em práticas de centralização e descompromisso com a prestação de contas e controle democrático.

Assim, a leitura do livro de Ivonete Boschetti, constitui muito mais do que um exercício acadêmico, pois dada à riqueza de suas revelações, é possível utilizar suas contribuições como instrumentos de defesa e reafirmação da política da assistência social.