

Política de Assistência Social no Brasil pós-constituição federal de 1988: Breve histórico das epopeias e agruras de um direito sem glamour*

Potyara Amazoneida P. Pereira

Introdução

A *assistência social* tematizada neste capítulo possui delimitação bem específica. Trata-se de uma modalidade de proteção social pública que, rompendo com o seu convencional significado, auferiu a prerrogativa de concretizar direitos sociais ao conquistar, em 1988, *status constitucional*; um *status*, aliás, inédito no Brasil e forjado pelo processo de redemocratização do país, após vinte e um anos de ditadura civil-militar.

Entretanto, essa conquista se fez acompanhar de uma plethora de restrições e exigências, não apenas de ordem jurídico-infraconstitucional, mas também política, cultural, teórico-conceitual e, especialmente, emocional-acrítica advinda de reações estereotipadas. Assim, seja no domínio da ciência, da moral, da gestão administrativa, da ideologia, seja no terreno do senso comum e do imaginário, a denominação *assistência social* - como tantas outras - tem sofrido, parafraseando Brage (1999, p.9), de “intensa acumulação semântica”; ou seja, de saturação polissêmica, eivada de ambiguidades, quase sempre de baixo prestígio e nenhum *glamour*.

Esse fato, porém, tão impróprio nos meios acadêmicos, provocou, no Brasil, imperiosa necessidade de dissecação analítica da *assistência social* transformada, constitucionalmente, em política de seguridade social. Até porque, como salientam Doyal e Gough (1994), ao também se referirem à singela noção de *necessidades humanas*: na falta de conceituação coerente e segura dessas denominações, as

* DOI - 10.29388/978-65-6070-108-3-0-f.24-43

causas sociais a elas vinculadas perderão sentido e poderão gerar confusões, tanto entre os que procuram pelo seu apoio, quanto entre os que, com elas, irão se comprometer.

Além disso, a constitucionalização da assistência social em terras brasileiras se deu em um momento histórico ingrato. Mundialmente, políticas e direitos sociais começavam a ser desacreditados. Desde meados dos anos 1970, tudo que possuísse índole ou conteúdo *social*, *público* e *universal* quedava-se abominado pelo ideário *neoliberal* individualista-possessivo, visceralmente mercantilizado, que, a largos passos, se hegemonizava; e mais, por ser herdeiro da economia liberal clássica, apresentava-se como *novo*, especialmente por manter com o também *novo* conservadorismo (*neoconservadorismo*), parceria invulgar, mediante a qual se engendrava uma iracunda vertente ideológica, marcada pelo amálgama dos componentes mais antidemocráticos dos dois parceiros, denominada *nova direita*.

Não à toa, a partir daí, a “invenção do *social*”, segundo Donzelot (2007, p.10), – “construído na interseção do civil e do político”, e entronizado no circuito dos direitos pelas “paixões políticas” dos movimentos democráticos do século XX, – foi-se estiolando. Seu *ethos* coletivista, regido pelos princípios da igualdade, solidariedade e equidade, chocava-se com a lógica individualista da *nova direita* que, indiretamente, remetia-se ao paradoxo satírico de Mandeville (1997), contido em sua “A Fábula das Abelhas”, da seguinte forma: *sacramentando* o contributo de *vícios privados*, como cobiça, má fé, trapaça, hipocrisia, para o avanço da capacidade produtiva de cada um e, contraditoriamente, para a produção de *benefícios públicos*.

Foi assim que, sob a égide da *nova direita*, o paradoxo mandevilliano dos “vícios privados, benefícios públicos”, dos séculos XVII e XVIII (já presente na alegórica *mão invisível* do mercado, apregoada pelo economista Adam Smith, também dos séculos XVII e XVIII) voltou a ter vez. Mas, não só isso. Desde meados do século XX, tal alegoria pontificava a crença no progresso e bem-estar geral

promovido pelas forças livres do mercado e da iniciativa privada, posto que só assim cada um daria o melhor de si, movido pela ambição competitiva, que requeria: de um lado, livre ação individual (*liberdade negativa*¹) em um sistema produtor de, no máximo, *igualdades de oportunidades* (e nunca *substantivas*); e, de outro lado, políticas sociais propiciadoras de, no máximo, melhoria dessas oportunidades. Quanto à assistência social – um expediente secularmente desenvolvido sob a forma de pactos informais solidários, na esfera da família, da vizinhança e, posteriormente, das irmandades e confrarias territoriais, com objetivos mutualistas ou paternalistas de integração social, – o neodireitismo foi categórico: tal assistência deveria ser um mecanismo de alívio (*relief*) da pobreza e de controle dos pobres; do contrário (reditando-se teses utilitaristas, como as de Thomas Malthus, datadas dos séculos XVIII e XIX), a sua identificação com a justiça social, destruiria no indivíduo o espírito da autoajuda, da ambição e do empreendimento, além do medo da insegurança social.

É centrado nesse cenário que este texto fará um retrospecto do processo de ascensão formal-legal da assistência social brasileira ao patamar de política pública e direito de cidadania, no qual terão destaque os seguintes momentos do período compreendido entre 1987 e 2003: i) o da inusitada inserção da assistência social no conteúdo do Anteprojeto elaborado pela Subcomissão Temática de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente, da chamada Assembleia Nacional Constituinte (ANC)², de 1987; ii) o da inclusão da assistência social, como política de seguridade social, no corpo da Carta Magna, promulgada em 1988; iii) o da odisseia da regulamentação infraconstitucional dessa política, por meio de Lei Federal específica;

¹ Trata-se da liberdade civil, conquistada no século XVIII, como *recorso defensivo* do cidadão em relação ao Estado. Seu objetivo é o de conseguir o absenteísmo estatal na esfera privada por meio de direitos individuais, tais como: de ir e vir, de pensamento e fé, de celebrar contratos, de expressão, de propriedade privada, dentre outros.

² Na verdade, não foi criada uma Assembleia Nacional Constituinte, de caráter extraordinário e temporário, com a incumbência exclusiva de elaborar o texto constitucional e a possibilidade de alterar a estrutura do Estado; mas sim, um *Congresso Constituinte*, composto dos deputados e senadores eleitos, em 1986, compromissados com a manutenção da estrutura do Estado. Essa foi, no plano constitucional, a primeira vitória dos grupos ainda ligados ao regime ditatorial.

iv) o da conceituação da política de assistência social constitucionalizada, compatível com os processos democráticos, descentralizados e participativos, também previstos na referida Constituição; e v) o da primeira década e meia de implementação da política de assistência social em uma conjuntura nacional e internacional francamente adversa.

A escolha, nesta análise, do período de tempo acima mencionado, deve-se à seguinte decisão metodológica: primeiro por ter sido, esse interregno, objeto privilegiado de estudo da autora deste texto, seja como cidadã e pesquisadora, seja como integrante da equipe que coordenou, no âmbito do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política Social (NEPPOS), do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares (CEAM), da Universidade de Brasília (UnB), a elaboração do Pré-projeto de Lei regulamentadora dos art. 203 e 204 da referida Constituição, que redundou, em grande parte, no texto da vigente Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS); e, segundo, por terem sido plantadas, nesse período, as agruras que, sob várias formas, reproduziram-se em todo o percurso dessa política, sob o jugo imperial do ideário neodireitista ainda vigente e instalado no Brasil desde o começo dos anos 1980.

Da transição democrática à constitucionalização da assistência social

Com a queda da ditadura civil-militar, de 1964 a 1985, a nação brasileira ganhou um vigoroso anseio por reconquistar suas liberdades democráticas e ampliar o seu acanhado leque de direitos de cidadania, que lhe havia sido confiscado. Esse anseio ultrapassava, obviamente, os limites das *liberdades negativas*, prezadas por liberais clássicos e contemporâneos, e requeria a vigência de *liberdades positivas*, associadas ao princípio da *igualdade* que incumbe aos Estados de Direito obrigações sociais. Tal modo de pensar, não era fruto de arroubos libertários, mas de conscientização coletiva forjada em uma realidade truculenta, caracterizada pela incivilidade e por severas disparidades,

entre as quais a social. Neste particular, ressaltava, ao lado da desigual distribuição de poder e riqueza, a interdição da cidadania em seu conjunto – civil, política, social e difusa – com a qual a transição democrática haveria de se confrontar.

Afinal, não se pode esquecer que a referida transição, iniciada com o discurso do ex-presidente da República, general Ernesto Geisel, em sua primeira reunião ministerial, no dia 19 de março de 1974, foi, como classificou O'Donnell (1987), *pactuada*; vale dizer, *negociada*, e não movida por colapso ou implosão do regime ditatorial que, mesmo desgastado, teimava continuar. Prova disso, foi a sua esdrúxula durabilidade, assim como a indefinição de Geisel quanto ao cumprimento de sua prometida “abertura” ou “distensão” política, que se tornou a mais longa do Ocidente contemporâneo. “Argentina, Uruguai, Grécia, Espanha, Portugal, tiveram trajetórias mais curtas e resultados mais estabilizados”, pontua Schmidt (1988, p. 94). Com efeito, desde 1974, tal transição se valeu de vários testes e “freios oligárquicos”, com os quais, ao mesmo tempo em que se tornava “lenta” e “gradual”, arquitetava uma futura anistia “ampla”, “geral” e “irrestrita” que cobriria a todos, perseguidos políticos e seus algozes.

Finalmente, com a crise capitalista mundial, iniciada em fins dos anos 1970, e com a falência do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), do governo Geisel, que pretendia transformar o Brasil em uma “grande potência”, a redemocratização do país tornou-se incontornável. Em 1985, durante o último e esvaziado governo militar do general João Batista de Oliveira Figueiredo, o regime ditatorial saiu de cena. Mas não sem antes derrotar a Emenda Constitucional nº 5/1983, de Dante de Oliveira, que previa eleições diretas para a Presidência da República; e nem sem antes realizar pactuações oligárquicas que, em 15 de janeiro de 1985, conduziram à presidência e à vice-presidência da República os políticos civis Tancredo Neves e José Sarney, ambos eleitos indiretamente por um Colégio Eleitoral. Todavia, com a morte de Tancredo, em 21 de abril do mesmo ano, Sarney assumiu a Presidência da então chamada “Nova República”, abrindo-se, dessa

forma, o “cenário da reconstitucionalização no país” (Schmidt, 1988, p.95).

No governo de Sarney (entre 21 de abril de 1985 e 15 de março de 1990) – um político oriundo dos quadros conservadores – os ideais progressistas continuaram a sofrer contenções. Entretanto, ironicamente, foi em meio ao recrudescimento de bandeiras retrógradas e clientelistas, em relação à política social, que a *assistência social* ganhou um perfil mais moderno.

Os projetos oficiais, construídos sob o lema “Tudo pelo social” revelavam, explicitamente, a intenção de priorizar o combate à pobreza, tal como declaravam, respectivamente, os documentos intitulados “Subsídios para a ação imediata contra a fome e o desemprego”, preparado pela Comissão para o Plano do Governo (COPAG), em 1985; o Programa de Prioridades Sociais, para 1985; e o Plano de Prioridades Sociais, para 1986. Por outro lado, começaram a vicejar debates em Universidades, Agências governamentais e em círculos organizados da sociedade civil, sobre os mesmos temas, com o fito de subsidiar os trabalhos do Congresso Constituinte, de 1987, e a construção de um texto constitucional que, embora retardatário, contemplasse avanços civilizatórios.

Dos documentos favoráveis a essa intenção, destaca-se o elaborado pelo Grupo de Trabalho (GT) para a Reestruturação da Previdência Social, criado pelo Decreto nº 92.654, de 15 de maio de 1986, coordenado pelo cientista social Wanderley Guilherme dos Santos e secretariado pela economista Sulamis Dain, o qual, ao acolher recomendações do então ministro da Previdência e Assistência Social, Raphael de Almeida Magalhães, continha: i) uma proposta de seguridade social que extrapolava o âmbito restrito do seguro e sugeria soluções específicas (Stein, 1997, p. 72); ii) um relatório, intitulado “Rumos da Nova Previdência”, que ressaltava a necessidade de o país “superar o estágio em que seu sistema de seguridade social se apoiava estritamente em uma concepção contratualista”; e iii) a defesa de um sistema no qual “todo cidadão brasileiro seria titular de um conjunto mínimo de direitos sociais

independentemente de sua capacidade de contribuição para o financiamento dos benefícios e serviços implícitos nesses direitos” (MPAS, 1986, p. 5).

Formalizou-se, desse modo, na República Federativa do Brasil, uma concepção inovadora de seguridade social, que seria aprovada, em 1987, no Congresso Constituinte, e incorporada, como art. 194, à nova Constituição Federal, de 1988, com o seguinte teor: “a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações e iniciativas dos Poderes Públicos e da sociedade, destinados a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência social e à assistência social” (Brasil, 1988). Um teor, entretanto, que viria, no mesmo diploma legal, condicionado às seguintes condições: para vigorarem, as três políticas que compunham o sistema, deveriam ser regulamentadas por Lei federal específica, o que constituía – mormente para a estreante assistência social – mais uma trava imposta pelas resistências neodireitistas; uma trava, aliás, que emperrava não apenas o capítulo da Ordem Social, composto de 89 dispositivos (do art. 193 ao art.232), mas abarcava, no total, 179 dispositivos da Lei Maior que ficaram, segundo Faoro (1988), indefinidos e à espera de regulamentação. Donde se conclui, parafraseando Faoro (1988), que a Constituição de 1988, ainda vigente, constituiu, apenas, o marco inicial de um projeto de construção da vida republicana brasileira, que nunca se concluiu; e, portanto, nunca representou “a festa da cumeeira, mas a festa da pedra fundamental”, cujo mérito reside não em apresentar grandes inovações, mas em “ampliar e socializar direitos que antes eram privilégios de poucos”. Essa é a razão, conforme Faoro (1988), de persistirem na Carta Constitucional, de 1988, vários “ranços autoritários do passado”, dentre os quais o contido no art. 142 que prevê a permanência, na cúpula do poder, das forças armadas como *garante* da ordem republicana, confirmando que: a nova Constituição Federal, ainda vigente, não se tornou uma Lei “dirigente”, mas “dirigida” e, como tal, “incapaz de institucionalizar a vontade da maioria” (Faoro, 1988).

Percalços da regulamentação dos art. 203 e 204 da Constituição Federal de 1988 referentes à assistência social

Foi a partir da elaboração de sua Lei regulamentadora que a assistência social se tornou, com atraso em relação à saúde e à previdência, matéria catalizadora de atenções provenientes tanto da sociedade quanto do Estado. Isso porque, não havia no tocante à assistência social brasileira, tradição de participação política, corporativa; e nem quem, espontaneamente, se dispusesse, naquele momento, a encabeçar um movimento social para oferecer aos poderes públicos competentes (executivo e legislativo) uma proposta de lei regulamentadora. Foi preciso que um órgão do executivo federal, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), do Ministério do Planejamento, recorresse à Universidade de Brasília (UnB), para que esta liderasse esse movimento e encaminhasse ao Poder Legislativo Federal, um Anteprojeto de Lei regulamentadora da assistência social, já que o Poder Executivo assim não procedeu, descumprindo determinações expressas no art. 59 das Disposições Transitórias da Constituição. Na UnB, coube ao Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política Social (NEPPOS), do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares (CEAM), essa incumbência que, literalmente, partiu do zero porque, também na Universidade de Brasília, a assistência social, ao contrário da saúde, não dispunha de debate acumulado³. Em vista disso, a área da saúde continuou a cargo do Núcleo de Estudos da Saúde NESP, do CEAM/UnB, e a previdência, que já possuía considerável estoque de informações decorrentes de estudos, experiências e interlocuções entre a sociedade civil e o Ministério da Previdência e Assistência Social, contou com outras lideranças, externas à UnB.

³ Segundo Boschetti (2002, p. 21), “a situação do campo assistencial, nesse período, era marcada por uma pulverização institucional e financeira, bem como pela indefinição governamental a respeito do lugar que a assistência social deveria ocupar no âmbito do governo. A multiplicidade das ações assistenciais agrava a imprecisão conceitual e a nebulosidade predominante na área”.

Foi no NEPPoS/CEAM/UnB, portanto, que, em 1988, ocorreu o pontapé inicial da formulação de uma proposta de Lei definidora do conteúdo da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que só seria aprovada cinco anos depois; isto é, em 7 de dezembro 1993, devido a contínuos percalços e embates políticos. O primeiro, dizia respeito à ausência, no país, de qualquer precedente formal e substantivo, dessa natureza, concernente à assistência social, o que exigia do Grupo de Trabalho (GT) organizado pelo NEPPoS e o IPEA, um pioneirismo imperioso. Como bem descreve Boschetti (2002, p. 21), esse GT traçou, inicialmente, os grandes eixos da Proposta que deveriam, ao mesmo tempo, “responder às mudanças desejadas e observar os limites impostos pela Constituição, a saber: definição conceitual de assistência social; financiamento; organização e gestão; benefícios, serviços, programas e projetos”. E como havia carência de reflexões teórico-conceituais nessa área, e de pesquisas aprofundadas sobre as ações assistenciais, foram elaborados três textos orientadores: um que tematizava aspectos conceituais da assistência social, da autoria de Potyara A. Pereira-Pereira (1989); outro que tratava “da história da assistência social e discutia a cobertura da população a ser beneficiada e os direitos assistenciais”, da autoria de Vicente Faleiros (1989); e um terceiro que contemplava “a relação entre público e privado referente aos aspectos relativos à participação política comunitária no processo de formulação e controle social da política, da autoria de Pedro Demo (1989). Esses textos foram publicados nos Anais do I Simpósio Nacional sobre Assistência Social, realizado pela Comissão de Saúde, Previdência e Assistência Social da Câmara dos Deputados, nos dias 30 e 31 de maio e 1º de junho de 1989.

Em linhas gerais, o arcabouço da referida Proposta de Lei guiava-se pelos seguintes pressupostos: i) prevalecimento das necessidades humanas sobre as necessidades do capital, haja vista que, como um direito, a assistência social não possuiria caráter contratual, como é o seguro, e nem seria mercantilizada. Por isso, ela não deveria submeter-se à lógica da rentabilidade econômica privada.

Sua tarefa-chave seria universalizante (embora ela não fosse universal), no sentido de garantir, aos despossuídos, o acesso e o usufruto aos bens e serviços sociais públicos, que constituem patrimônio de todos. Ademais, não caberia à política de assistência a mera reparação de danos ou de dívidas sociais, mas o empenho de transformar os despossuídos em legítimos credores dessas dívidas; ii) primazia da responsabilidade do Estado na coordenação, provisão, financiamento e execução da política de assistência social, compreendendo os seguintes critérios: da não contribuição para o acesso aos benefícios e serviços; da democratização das informações; da participação dos demandantes na formulação e controle da política; e da descentralização política-administrativa. Isso não significaria monopolização da política de assistência social pelo Estado, mas a compreensão de que só o Estado, sob controle democrático, poderia garantir uma assistência social como direito e removê-la do terreno movediço e incerto da caridade privada, dos azares da economia e dos interesses pessoais.

Resultou dessa concepção um Pré-projeto inspirador da construção de um Projeto de Lei que, nos termos da Constituição, deveria ser encaminhado pelo Poder Executivo ao Legislativo; mas que, por falta de presteza do Presidente Sarney no cumprimento dessa determinação superior, tomou rumo inverso. Contornando resistências oposicionistas e estratégias de retardamento do processo regulamentador da seguridade social prevista na Carta Magna, o Parlamento assumiu o comando dessa tarefa. Além do I Simpósio, já mencionado, e realizado após expiração do prazo constitucional, o Presidente da Comissão de Saúde, Previdência e Assistência Social da Câmara dos Deputados, enviou ao Poder Executivo os Projetos de Lei regulamentadores das três políticas. O da assistência social, apresentado pelo deputado Raimundo Bezerra, praticamente incorporou, em sua integralidade, o Pré-projeto elaborado na Universidade de Brasília. Como observa Boschetti (2002, p. 37), apenas alguns tópicos, referentes “à organização e gestão”, que tinham “implicações diretas na seguridade social”, foram alterados:

em vez “da criação de um Ministério da Seguridade Social, com três Institutos Nacionais”, previstos no Pré-projeto, o deputado propôs “a criação de uma Secretaria Nacional de Assistência Social, vinculada à presidência da República”, sendo, esta, uma alteração delicada porque, como ressalta Boschetti (2002, p.37), embora ela preservasse a organização da assistência em “um sistema descentralizado e participativo com uma direção única em cada esfera de governo [...] atingia o coração da ideia de seguridade social ao separar, institucionalmente, as políticas que deveriam compô-la organicamente”. Além disso, “ao vincular a assistência social à Presidência da República, corria o risco de continuar mantendo-a sob a ingerência filantrópica das chamadas *primeiras-damas*” (Boschetti, 2002, p.37).

Finalmente, após várias e intensas discussões na Câmara Federal, acompanhadas de Emendas e de outros Pré-projetos que desfiguravam o Pré-projeto pioneiro, principalmente no quesito *organização e gestão da política* – já que os princípios e critérios que presidião os direitos mantiveram-se preservados – o Projeto de Lei nº 3.099-1989 foi, em 26 de agosto de 1990, enviado ao Senado para aprovação, que se logrou integral; e, em 27 de agosto de 1990, foi encaminhado para sanção do então Presidente da República, Fernando Collor de Mello, o primeiro a ser eleito democraticamente pelo povo, após vinte e um anos de ditadura. Mas este, surpreendentemente, o vetou por completo, sob as seguintes principais alegações: i) a assistência social não possuía qualificação para lidar com políticas de ajuda pecuniária e continuada de renda; ii) a assistência social proposta afastava-se dos limites da pobreza absoluta; e iii) a proposição apresentada era incompatível com as políticas de trabalho (Brasil, 1990). E desse ato decorreram mais três anos para que, em 7 de dezembro de 1993, o governo Itamar Franco - sob a mira de uma ação direta de constitucionalidade por omissão e ante o peso de escândalos orçamentários⁴ relacionados, inclusive, a

⁴ Escândalos referentes à manipulação, por parlamentares, de Emendas federais para desviar recursos do Orçamento da União, por meio de *entidades fantasmas de assistência social*; ou de

desvios de verbas públicas para subvenções sociais - instituísse a LOAS. Mesmo assim, em meio a indefectíveis entraves e correlações de forças.

Entraves fundadores, que se tornaram praxes, à implementação da política de assistência social como direito de cidadania

Em consonância com o disposto constitucional, o sistema de Seguridade Social brasileiro pós-1988 organizou-se em torno de dois grandes eixos: um, *contributivo*, representado pela política pública de previdência social; e outro, *distributivo*, representado pelas políticas públicas de saúde e de assistência social. Neste último eixo, a saúde seria de escopo universal, em relação aos destinatários (Brasil, 1988, art. 196), enquanto, a assistência social, seria prestada a “quem dela necessitar, independentemente de contribuição” (Brasil, 1988, art. 203), assumindo, assim, escopo delimitado quanto aos destinatários constituídos de: crianças; adolescentes; gestantes; nutrizes; pessoas idosas ou com deficiência e populações pobres, embora devesse ser diversificada. Isto é, que devesse superar a sua antiga imagem associada ao *assistencialismo*, ou à sua perene doença, uma vez que integrava, ao mesmo tempo, o mais elevado ordenamento jurídico, a esfera *jus-política* e os campos científico, filosófico e ético que lhe conferiam paradigma norteador.

Foi no âmbito, portanto, das leis, dos conceitos, dos fundamentos teóricos e dos movimentos democráticos que a assistência social constitucionalizada lavrou tentos não desprezíveis. A par de assumir nova identidade, despertou interesse de estudos e pesquisas; suscitou debates e polêmicas; constituiu bandeira de lutas de grupos simpatizantes e até militantes; e, como não poderia deixar

empreiteiras favorecidas em licitações realizadas pela Administração pública para contratação de obras. Disso resultou uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) que recomendou a cassação de dezoito dos trinta e sete parlamentares investigados - os denominados *anões do orçamento*, por possuírem baixa estatura física e integrarem o chamado “baixo clero” do Congresso Nacional.

de ser, acirrou hostilidades de setores neodireitistas contra a sua nova condição.

Esse fato explica, em grande parte, as fortes resistências à implementação das conquistas sociais nela contidas e regulamentadas. Se não, confira-se. Chama a atenção a negligência do governo federal em regulamentar os art. 203 e 204 da Constituição e em concretizar, por meio de políticas, o que estava declarado nesses dispositivos constitucionais, evitando que ela se tornasse letra morta. Nesse contexto, as poucas iniciativas, inicialmente efetuadas, partiram muito mais de Estados e Municípios da Federação, naquilo que lhes competia, do que da União. No governo do presidente Sarney (entre 21 de abril de 1985 e 15 de março de 1990), a прédica recorrentemente proferida era a de que a Constituição Federal o impedia de governar. No governo do presidente Collor de Mello (entre 15 de março de 1990 e 29 dezembro de 1992⁵), imperou a ideia retrógrada de que uma “assistência social responsável” deveria limitar-se a prestar auxílios filantrópicos a segmentos sociais carentes. No governo do presidente Itamar Franco (entre 29 dezembro de 1992 e 1º de janeiro de 1995), houve pressões junto ao chefe do executivo (incluindo ameaças do Ministério Público com uma ação direta de inconstitucionalidade por omissão) para que o Executivo Federal encaminhasse, ao Congresso Nacional, um novo Projeto de Lei de regulamentação da assistência social, o qual foi, em 1993, sancionado e convertido na Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS. Por fim, nos dois mandatos do governo Fernando Henrique Cardoso (entre 1º de janeiro de 1995 e 1º de janeiro de 2003), a LOAS foi, desde o início, atropelada por Programas paralelos de atendimento à pobreza e com Medidas Provisórias (MPs) restritivas e desmanteladoras de direitos adquiridos, dentre as quais se destacam:

⁵ Esse governo, que durou dois anos, oito meses e vinte e um dias, foi interrompido com a renúncia do Presidente, em 29 de dezembro de 1992, devido à instauração e à aprovação, pelo poder legislativo, de seu processo de impeachment, no dia anterior. Com o seu afastamento definitivo, o cargo de Presidente da República foi ocupado pelo seu vice Itamar Franco.

- A MP nº 813, de 01/01/1995, baixada no dia da posse do primeiro mandato presidencial, que, com o objetivo de modernizar a administração pública, incrementou a contrarreforma conservadora do governo Collor de Mello, determinando: a extinção do Ministério do Bem-Estar Social, instituído em 1989, da Legião Brasileira de Assistência Social (LBA) e do Centro de Brasileiro para a Infância e Adolescência (CBIA), todos ligados à área da Assistência Social; e a redistribuição dos destinatários da assistência social por vários Ministérios, alterando a competência original dessas pastas, a saber: crianças, adolescentes e pessoas com deficiência ficaram a cargo do Ministério da Justiça; pessoas idosas foram alocadas no Ministério da Previdência e Assistência Social; e segmentos sociais em condição de pobreza extrema vincularam-se, indiretamente, à Casa Civil da Presidência da República, por meio de um novo Programa denominado *Comunidade Solidária* a ser presidido pela esposa do Presidente da República, Ruth Cardoso, a qual passou a exercer competências extraordinárias concorrentes com a LOAS. E toda essa contrarreforma foi arquitetada para, conforme justificativa expressa, reduzir gastos públicos e dar suporte ao Plano de Estabilidade Monetária (Plano Real) do referido governo (Pereira-Pereira, 1996);
- A focalização da assistência social na pobreza absoluta, guiada pelo princípio da *menor elegibilidade* e pelo critério da *seletividade*, segundo os quais o que é selecionado para ser mais bem atendido não são os destinatários, mas sim o gasto governamental e o leque de ofertas de benefícios e serviços, para não onerar os cofres públicos. Essa é a lógica que preside, por exemplo, o corte de pobreza no valor de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo *per capita* familiar, imposto na LOAS, como critério de elegibilidade para o acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), no valor de um salário mínimo,

previsto no art. 203, da Constituição Federal de 1988; uma lógica cujas implicações perversas podem ser assim qualificadas: do ponto de vista da *cidadania*, fere de morte o princípio da equidade e da justiça social, que está na base da política de assistência; do ponto de vista *racional*, aumenta a pobreza, em vez de reduzi-la, porque deixa no desamparo consideráveis parcelas da população que, por serem pobres, cedo irão engrossar as fileiras da miséria; e do ponto de vista *ético*, submete os demandantes dos benefícios assistenciais a constrangedores testes de meios (comprovações de pobreza) que os estigmatizam, ao invés de dignifica-los. Para se ter uma ideia da importância que esse tipo de seletividade obteve no governo FHC, apresentam-se a seguir os seguintes informes: no período compreendido entre o primeiro ano de vigência da LOAS (1994) e o término do primeiro mandado do governo FHC, não houve, conforme Boschetti (2002), progressos no campo da assistência social. Pelo contrário, houve redução do número de atendimentos dos chamados serviços de prestação continuada a crianças em creches, às pessoas idosas e às com deficiência, antes prestados por prefeituras e entidades privadas. Essa queda, acentua Boschetti (2002), foi ligeiramente corrigida em 1999, no início do segundo mandato de FHC; mas tal correção não alcançou o número de prestações de 1996, por si só já baixo, e nem aumentou no ano 2000. Nesse ano, não houve, inclusive, registro de números de atendimentos às pessoas idosas e às com deficiência.

- Quanto à evolução do orçamento e da execução do Fundo de Nacional de Assistência Social (FNAS), entre 1996 e 2001, Boschetti (2002) indica que houve relativo crescimento de recursos desse Fundo, embora a execução dos mesmos não tenha sido integral e nem progressiva. Em 2000 observou-se retrocesso na execução dos valores orçados. Ademais, do

pouco que foi destinado à assistência social, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) abocanhou a maior parte do total, elevando-se do patamar de 22,4%, em 1996, para 73,1% em 2000. Mas isso não quer dizer que o BPC tivesse recursos privilegiados. No ano 2000, o total de atendimentos, englobando 1.014.600 pessoas (274.400 idosas e 739.900 com deficiência), contou apenas com R\$ 1.950.057. 566. E para desfalcá-lo, ainda mais, os restritos recursos monetários da assistência social, várias ações sociais desenvolvidas por Ministérios não enquadrados no Sistema de Seguridade Social, receberam verbas desse Sistema, muitas vezes em quantidade superior ao que era destinado à Política de Assistência Social. Isso sem falar das Emendas Parlamentares que, dissociadas dos Planos da Política de assistência social, alocavam, crescentemente, provisões dessa Política.

Concluindo

Para não dizer que faltou inovação no âmbito da Política de Assistência Social, no primeiro decênio da sua constitucionalização, foi instituído, em 1996, - com atrasos e relutâncias federais - o já citado Benefício de Prestação Continuada (BPC), no valor mensal de um salário mínimo, de acordo com o preceituado no art.203, inciso V, da Constituição Federal. Mas o irônico dessa inovação foi que o BPC se transformou em alvo preferencial de atentados governamentais contra a assistência social como direito de cidadania. Tal benefício passou a encarnar, indevidamente, a própria “Política”, mobilizando quase todas as atenções públicas e privadas em torno de si. E nesse enviesamento, ele foi distanciando-se de seus determinantes legais para ficar, cada vez mais, focalizado e avesso aos direitos que ele deveria concretizar. Primeiramente, como o seu valor mensal não poderia ser rebaixado ao arrepião da Lei Maior, o critério de elegibilidade para o seu acesso foi, politicamente, rebaixado de forma draconiana, resgatando-se, desse modo, o *princípio da menor elegibilidade*.

(*less elegibility*) da *estigmatizante* Lei de Emenda à Lei dos Pobres⁶ inglesa, de 1834. Ou seja, dentre as pessoas idosas e com deficiência só teria direito a recebê-lo quem estivesse abaixo de uma linha de pobreza familiar cujo teto, em termos monetários, não ultrapassasse $\frac{1}{4}$ do salário mínimo. Posteriormente, por envolver dinheiro e precisar da máquina da política de previdência social para ser distribuído, o BPC passou a ser visto pelos seus próprios destinatários como *aposentadoria* (ou seguro) e, para a burocracia da previdência, como um encargo a mais ou um *estranho no ninho*. Passou também, o BPC, a ser considerado fonte de receita, ou moeda de troca, por entidades privadas de assistência social que, em desacordo com a Lei e com a complacência dos poderes públicos, o transformaram em contrapartida financeira ao abrigo prestado às pessoas idosas e às com deficiência, já pago pelo Estado. Ademais, a partir de sua concessão, seguidas alterações lhe foram impostas por uma infralegislação (decretos, resoluções, ordens de serviço) que descumpria, sem cerimônias, a Lei Maior. E mais, fez parte dessa tendência, a tentativa de o governo FHC reduzir, em 1995, o valor monetário desse benefício, desvinculando-o do salário mínimo. Tal tentativa – que não vingou devido a diversas pressões sociais, inclusive do Conselho de Assistência Social (CNAS) – estava contida na primeira proposta de Emenda Constitucional referente à reforma da Previdência Social (Gomes, 2001).

Com base no exposto, comprehende-se o porquê de até hoje a Política de assistência social não ter saído, totalmente, de seu *locus* formal-legal. O fato de ela ter surgido em um momento histórico em que, quase tudo, incluindo a *sociedade*, já se voltava *contra o social*, conforme Ribeiro (2000); e em que o *social* correspondia ao *carente*, alvo de solidariedades comiserativas, movidas por indivíduos de *bom coração*, em meio à mercantilização geral (Alonso, 1977), seu destino não poderia ser diferente. Estava-lhe, ideologicamente, vedada a possibili-

⁶ Poor Law Amendment Act, a qual, em defesa do liberalismo econômico, postulava a ideia de que as condições de vida dos beneficiários da assistência social pública fossem menos atraentes do que as dos trabalhadores com as piores remunerações.

dade concreta, desembaraçada, de concretizar direitos sociais previstos na Constituição. Sendo assim, a cidadania que deveria reconhecer a natureza pública do social, foi ficando restrita à dimensão individual dos direitos, ou convertida a um dever oficial de normalização da economia para garantir a estabilidade monetária e a tranquilidade das atividades financeiras. Nessas circunstâncias, não só a política de assistência social se tornou fragilizada, mas também a própria redemocratização então recém conquistada. Emblematicamente, no processo de emperramento da Política de Assistência Social percebe-se um retrocesso civilizatório de grande magnitude, incluindo as instituições políticas, a justiça, a segurança pública, os valores éticos, ao mesmo tempo em que se detecta a abertura de espaço para a prática do desrespeito às leis, da prevaricação administrativa, da incúria política e da arrogância burocrática no trato da pobreza. Fatos bastante conhecidos no Brasil dos dias atuais.

Referências

ALONSO, Luis Henrique. Sindicalismo y ciudadanía: los dilemas de la solidariedad en la era de la fragmentación. In: OFFE, Claus *et al.* **Que crisis? Retos y transformaciones de la sociedad del trabajo.**

España: Tercera Prensa-Hirugarren-Prensa S.L., 1977.

BRAGE, Luis Ballester. **Las necesidades sociales:** teorías y conceptos básicos. Madrid: Editorial Síntesis S.A., 1999.

BOSCHETTI, Ivanete. As forças de apoio e de oposição à primeira proposta de regulamentação da assistência social no Brasil. In: NEPPoS/CEAM/UnB. Conflitos de interesses e a regulamentação da política de assistência social. **Cadernos do CEAM.** Ano III - nº.11, 2002.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Diário Oficial da União. Mensagem nº 672, de 17/09/1990. Brasília/DF.

BRASIL. **Medida Provisória nº. 813.** Diário Oficial da União - Seção 1 - Página 1, Brasília-DF, 1º de janeiro de 1995.

DEMO, Pedro. Organização e participação comunitária. In: **Anais do I Simpósio Nacional de Assistência Social.** Câmara dos Deputados. Centro de Documentação e Informação. Brasília, 1989.

DONZELOT, Jacques. **La invención de lo social:** ensayo sobre la declinación de las pasiones políticas. Buenos Aires: Nueva Visión, 2007.

DOYAL, Len; GOUGH, Ian. **Teoría de las necesidades humanas.** Barcelona: ICARIA/FUHEM D.L., 1994.

FALEIROS, Vicente. Critérios, clientela, benefícios, serviços e entidades de assistência social. In: **Anais do I Simpósio Nacional de Assistência Social.** Câmara dos Deputados. Centro de Documentação e Informação. Brasília, 1989.

FAORO, Raimundo. **Revista Isto É / Senhor**, nº 990, de 7 de setembro de 1988. São Paulo: Editora Três, 1988.

GOMES, Ana Lídia. **O benefício de Prestação Continuada:** uma imperfeita tradução? Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo, 2001.

MANDEVILLE, Bernard. **A fábula das abelhas:** ou vícios privados, benefícios públicos. São Paulo: Editora UNESP, 2017.

MPAS. Rumos da nova previdência. *In:* Grupo de Trabalho para a Reestruturação da Previdência Social. Tomo 1. **Anais**. Brasília-DF, 1986.

O'DONNELL, Guillermo. **Entrevista**. Folha de São Paulo. 1º Caderno, São Paulo, Domingo, 21 de junho de 1987.

PEREIRA-PEREIRA, Potyara A. Conceitos e funções da política de assistência social no Brasil. *In: Anais do I Simpósio Nacional de Assistência Social*. Câmara dos Deputados. Centro de Documentação e Informação. Brasília, 1989.

PEREIRA-PEREIRA, Potyara A. Reflexões sobre a medida provisória nº 813, de 01/01/1995. *In: A assistência Social na perspectiva dos direitos: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil*. Basílio: Thesaurus, 1996.

RIBEIRO, Renato Janine. **A sociedade contra o social**: o alto custo da vida pública no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SCHMIDT, Benício. Política Social e transição democrática. *In: PAIVA, Leda Del Caro (Org); NEPPoS/CEAM/UnB. Transição democrática e política social no Brasil, Cadernos do CEAM*. Ano 1- nº.1, 1988.

STEIN, Rosa H. **A descentralização como instrumento de ação política**: o caso da assistência social. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Programa de Pós-Graduação em Política Social, Universidade de Brasília, Brasília, 1997.