

A ASSISTÊNCIA SOCIAL E A CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA: REFLEXÕES INICIAIS

VERA MARIA RIBEIRO NOGUEIRA^a

NOGUEIRA, V.M.R. A assistência social e a Constituição brasileira: reflexões iniciais. *Semina*, Londrina, v. 11, n. 3, set., p. 153-160, set. 1990.

RESUMO

A assistência social coloca-se hoje como um dos direitos relativos à seguridade social na Constituição brasileira, apresentando novos balizamentos e determinações ainda não suficientemente investigados. Este estudo resgata a história recente da assistência social, as polêmicas causadas pela sua inserção na seguridade social, os seus avanços e retrocessos e conclui apresentando as propostas e reformas atuais do governo Collor na área.

PALAVRAS-CHAVE: *Assistência social; Seguridade social; Direitos sociais; Cidadania; Seguro social.*

A assistência social coloca-se hoje como um direito relativo à seguridade social, inscrito na atual Constituição brasileira e apresentando novos balizamentos e determinações, os quais deverão intervir de forma direta nas condições de vida de grande parte da população e na prática do assistente social.

A partir desta constatação, apresentam-se algumas reflexões que poderão contribuir para as discussões colocadas hoje tanto para a sociedade como para profissionais ligados à questão ora discutida, procurando superar o discurso instituído e apontado para o instituinte em relação à assistência social.

As reflexões apresentadas na parte inicial do texto derivam basicamente de artigo de Sonia Teixeira Fleury, do texto constitucional e de projetos de lei que ora tramitam no Congresso Nacional sobre a assistência social.

1 – A RECENTE HISTÓRIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

A compreensão da questão da assistência social como é posta hoje, não mais apenas no discurso profissional dos assistentes sociais, mas extrapolando para áreas e instâncias que até passado recente não se preocupavam com a mesma, abarcando e provocando discussões em outras esferas da sociedade civil, exige uma retrospectiva de sua história recente.

Quais os fatores determinantes para que a assistência social se inclua como um dos elementos constitutivos da seguridade social brasileira? O que significa seguridade social com os atributos e diretrizes indicados na Constituição brasileira? Como a inserção da assistência social no plano constitucional pode contribuir para que ela seja efetivamente

a - Departamento de Serviço Social / CESA - Universidade Estadual de Londrina

um direito de cidadania?

As respostas a tais questões, presentes no cotidiano do assistente social especificamente e também junto à população demandatária da assistência, devem ser buscadas nas formas de articulação Estado-sociedade, que apresentaram uma alteração substantiva na década de 80.

A pauperização da grande maioria da população brasileira, fruto de um modelo econômico concentrador e excluyente, mobilizou essa mesma população e aglutinar-se em torno de associações e partidos políticos que objetivassem a busca de um novo tipo de relação entre o Estado e a sociedade. Buscava-se uma nova ordem onde houvesse uma garantia de que direitos mínimos seriam resguardados, principalmente aqueles referentes à melhoria da qualidade de vida. Assistiu-se, no final da década de 70 e durante a década de 80, a uma movimentação inusitada na dinâmica social, com intensa participação de setores populares em busca dos direitos de cidadania.

Os temas direitos sociais/cidadania tornam-se o centro de ampla mobilização política, articulando movimentos populares e partidos políticos. O próprio conceito de cidadania foi revisado, a partir da politização da sociedade e de uma nova idéia sobre a democracia, participativa e de massas. A multiplicação de organizações proletárias e burguesas criam mecanismos coletivos fora do Estado, contribuindo para a universalização da política.

Através da vivência democrática real se constitui a nova face da cidadania e a ampliação de seu espaço:

- surge uma complexa rede de organizações coletivas, de sujeitos políticos coletivos que exigem direitos coletivos e não mais apenas individuais;

- a prática política (não só a instituída pelo Estado e praticada no plano político instituído) e o consequente reaquecimento dos direitos políticos permite romper com o caráter tutelar e empresarial das políticas sociais.

Essas organizações múltiplas, diversificadas e em vários níveis, buscam a expansão tanto dos direitos políticos como dos sociais, referidos como maior participação na gestão pública. São lutas por necessidades básicas, concretas, e não direitos formais, abstratos e distantes do cotidiano.

A “nova cidadania é definida por um conjunto de direitos, tomados como auto-evidentes, que é pressuposto da atuação política e fundamento de avaliação da legitimidade do poder” (Durhan, apud Scherer, 1982, p. 15). Há a passagem do abstrato “nós coletivo, utópico” para o concreto, expressando as formas políticas dessa passagem. O legal tem que ser também legítimo.

Segundo José Alvaro Moisés, os movimentos e as organizações populares tornaram manifesta uma identidade que se concretiza a partir da **construção coletiva da noção de direito**, a qual relacionada diretamente com a ampliação da cidadania, dá lugar ao reconhecimento público de suas carências, superando os padrões tradicionais de organização e interação com o Estado.

Nesse contexto, o governo auto-intitulado Nova República assume o poder e encaminha a política social orientada por uma dupla temporalidade: as demandas por medidas urgentes e imediatas e as demandas de ordem estrutural

que, por sua própria natureza, exigiam um período mais longo para sua definição, pressupondo uma construção consensual quanto às reformas necessárias. Na política social coexistem, assim, as propostas de ações emergenciais de combate à pobreza e à miséria e o início de transformações mais profundas no sistema de proteção social brasileiro.

O diagnóstico da situação social apontava para dois níveis de análise:

- o primeiro referia-se à trágica condição social do país, principalmente no que se referia às taxas de desemprego e ao grau de miséria da maioria da população. Nessa época, o livro de Hélio Jaguaribe — “Brasil, 2000 - Para um novo pacto social” — retrata de forma elucidativa a questão e serve de justificativa para os programas assistenciais implantados pela Nova República;

- o segundo nível de análise, não tão público, refere-se ao diagnóstico do sistema de proteção social. Partindo-se do critério de equidade e justiça social, foram analisados os **padrões de financiamentos** das políticas sociais (regressividade, autofinanciamento, a vinculação ocupacional, os desvios de fundos, a precariedade e instabilidade dos recursos destinados à proteção social e o custo operacional dos programas) e o **padrão organizacional** que orientava a implementação das medidas sociais (a centralização, a burocratização, a fragmentação, a superposição de programas e a falta de preparo técnico dos executores das políticas sociais).

Os resultados obtidos, a partir dos dois parâmetros, indica o que era conhecido e vivenciado pela população — a ineficiência e a ineficácia das políticas sociais, incluindo tanto a proteção aos segmentos populacionais mais vulneráveis política e economicamente, como os vinculados ao setor produtivo, que em tese possuiria direitos legais à proteção social.

Face a esse diagnóstico, o governo organizou sua atenção para os problemas sociais, pautando-se também pelos dois níveis de temporalidade. Como medida emergencial implementou os “Planos de Emergência” para o combate à fome e à miséria, com o “Programa de Prioridades Sociais”, no qual se inscreveu assistência social.

O outro nível de intervenção governamental foi o relativo às grandes reformulações do Sistema Brasileiro de Proteção Social — a reforma da Previdência, da Saúde, da Habitação, da Educação, etc. Tais reformas se pautariam por algumas diretrizes, como a descentralização, a integração dos serviços, a participação popular nas decisões e no controle das políticas públicas e uma concepção alternativa e inovadora de atenção social.

No plano discursivo formal, a assistência e o assistencial das políticas sociais deveriam abandonar o caráter clientelístico e tutelar que sempre caracterizou a atenção do Estado e alcançar um patamar de direito de cidadania. Percêbe-se, assim, como o discurso e a proposta governamentais incorporam as reivindicações populares.

Entretanto, embora coerentes, modestas mas eficazes as estratégias da Nova República não foram concretizadas. O “Tudo pelo social” permaneceu nas telas de televisão.

O relatório do Núcleo de Estudos das Políticas Públicas da UNICAMP aponta que “o mau desempenho da polí-

tica social não se explica por razões econômicas ou técnicas de concepção estratégica, desempenho de programas ou quantidade de recursos" (UNICAMP, 1988, p. 8). A explicação para o insucesso se inscreve na área política:

— a própria natureza de transição democrática, pactuada pelo alto, não alterou as estruturas de poder e o sistema decisório que sustentaram o autoritarismo. Foi a vitória do lema "é dando que se recebe" que marcou a forma de implementação dos programas sociais e, dentre eles, a assistência é um dos mais vulneráveis a essa lógica;

— a crise de representação política, que não conseguiu firmar o arcabouço que deveria dar sustentação às reformas. Os partidos políticos, confrontados com organizações vigorosas da sociedade civil, não se mostraram competentes para articular politicamente um projeto de democratização nacional, com mecanismos efetivos de controle do Estado pelo conjunto da sociedade. "Parece-nos ser esta ausência de controle da sociedade civil sobre o Estado, em decorrência da fragilidade de nossas instituições políticas e do sistema partidário existente, a raiz dos problemas enfrentados no campo das reformas sociais, exigidas pela herança do regime autoritário, desde o início da transição civil" (UNICAMP, 1988, p. 9).

Embora não se obtivessem resultados positivos dos Planos e Programas da Nova República, as decisões iniciais ocasionaram alterações na ótica profissional dos assistentes sociais e da população. A busca da descentralização e a participação popular inscreveram-se nas lutas pela construção de uma Constituição mais justa socialmente. Essa luta se expressa no texto constitucional com a inclusão da seguridade social (Art. 194) como nova forma de proteção social à população.

2 — A SEGURIDADE SOCIAL

O conceito de seguridade social inclui a idéia de cobertura da população com relação aos direitos sociais, considerados um dever do Estado, independente da capacidade contributiva do indivíduo ou de qualquer outro atributo (Fleury, 1989, p. 57). Ultrapassa a mera cobertura proporcionada pelo seguro social — esquema previdenciário, sinalizando uma outra relação indivíduo-Estado, onde os direitos mínimos lhe são assegurados, em uma perspectiva de equidade e justiça social.

Na base da seguridade social encontra-se o conceito de **cidadania plena**, absoluta, que supera o que foi denominado **cidadania invertida** e **cidadania regulada**, definindo relações de natureza específica entre o indivíduo e o Estado.

Historicamente, no Brasil, as primeiras medidas de proteção social referem-se à área da assistência e são encontradas no interior de um Estado liberal que negava a intervenção pública nas questões de ordem social, o que é comprovado pela inexistência desse ítem nas primeiras Constituições do país. A assistência é assumida pelo Estado, de forma indireta, através das organizações beneméritas da sociedade civil, caracterizada como área de atenção residual e individual. Pauta-se pela culpabilidade da vítima e tem caráter compensatório de deficiências pessoais.

A assistência, sob esse prisma, insere o indivíduo-cida-

dão no que Sonia Fleury classifica como **cidadania invertida** — "... o indivíduo só se torna beneficiário do sistema pelo motivo mesmo do reconhecimento de sua incapacidade de exercer plenamente a condição de cidadão. O indivíduo entra em relação com o Estado quando se reconhece como não cidadão" (Fleury, 1989, p. 44). Não há uma realização formalizada de direito ao benefício, sendo este sustado ao sabor de quem o concebeu. Institucionalmente é organizado nos moldes das organizações privadas de benemerência, de caridade, mesmo quando afetos à esfera estatal. Os serviços são repassados como favor, com a precária qualidade que caracteriza a atenção aos segmentos pouco representativos politicamente. Financeiramente os recursos são alocados temporariamente e, em situação de crise econômica, os primeiros a serem suspensos, o que em si é contraditório quando se reflete na justiça e na equidade.

A segunda forma de proteção social se inscreve em um contexto onde há o reconhecimento político da classe operária. Há o reconhecimento de que os trabalhadores têm direito à previdência. "O seguro social tem como característica destinar-se à cobertura da população assalariada com a qual o Estado estabelece uma relação jurídica de tipo contratual: os benefícios são, em regra, proporcionais à contribuição efetuada, não guardando relação imediata com as necessidades do beneficiado" (Fleury, 1989, p. 44). Ocorre o que é denominado por

Wanderley Guilherme dos Santos **cidadania regulada**, isto é, são cidadãos os que têm sua profissão regulamentada pelo Estado, que também estipula a forma do contrato previdenciário. As relações Estado-indivíduo são balizadas pela situação ocupacional formal, cuja garantia é a carteira profissional (Santos, 1979). Há a nítida vinculação do social ao econômico, uma vez que os benefícios são prestados a partir da composição da massa salarial. Em períodos repressivos ou depressivos, o valor e a qualidade dos benefícios tendem a cair. Não há preocupação com a equidade e com a justiça social e tal tipo de atenção perpetua as situações de desigualdade próprias do sistema produtivo capitalista.

Pode-se considerar que a cidadania regulada no Brasil contribui para a concentração de renda, uma vez que os salários maiores têm uma taxação menor relativamente aos salários inferiores, isto é, a contribuição é equivalente a todos os salários assim como os benefícios. Não há uma política de taxação gradativa, onde maiores salários teriam contribuição mais elevada.

Juridicamente a atenção previdenciária estabelece um vínculo formal entre o Estado e o cidadão, sendo que tal atenção pode ser exigida como um direito. Destaca-se a perversidade desse modelo de atenção no caso brasileiro, onde 53% da população economicamente ativa se mantém no mercado informal.

O terceiro modelo de atenção social é o que supera o critério de evidência da necessidade e o contrato, propondo uma relação de **cidadania plena**, independente de qualquer atributo. Os direitos sociais são assegurados a todos os indivíduos, com uma característica de universalidade — é a seguridade social, que sinaliza para a redistribuição de renda e para a equidade social.

A seguridade social, em tese, enquanto atenção às demandas e necessidades da população, aponta para um tipo específico de relação Estado-cidadão. Contém em si uma concepção de cidadania pautada pela garantia de um bem-estar mínimo a todos, sendo o Estado o gestor e administrador desse bem-estar. Logicamente, esta cidadania plena não ocorre como uma benesse estatal e é fruto da constante busca política dos segmentos populares e de suas associações representativas.

Os três tipos de cidadanias, invertida, regulada e plena, convivem de forma nem sempre harmoniosa no sistema de proteção brasileiro e, até há bem pouco tempo, sob a base institucional previdenciária.

3 — A SEGURIDADE SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL

“A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (Constituição do Brasil, 1988, Artigo 194).

A seguridade social, inserida no Título VIII — da Ordem Social, que tem como base o primado do trabalho e como objetivo o bem-estar e a justiça social, reproduz as diferenças entre os segmentos populacionais quanto ao acesso aos direitos. Assim, enquanto a saúde é direito de todos, a assistência social é direito de quem dela necessitar e a previdência continua mantendo um caráter contratual para alguns benefícios. O texto legal é cristalino quando indica: “Qualquer pessoa poderá participar dos benefícios da previdência social, mediante contribuição na forma dos planos previdenciários” (Art. 201, § 1º da Constituição). Evidencia-se que uma ampla faixa populacional permanecerá à mercê dos serviços sociais garantidos fora do “direito”, isto é, deverá ter comprovada sua necessidade para obtê-los. Em sentido estrito, apenas a assistência médica é um direito de todos.

A seguridade social, conforme expressa na Constituição, seria até viável e justa, se o Brasil apresentasse um outro perfil de distribuição de renda e também contasse com um mercado de trabalho que absorvesse a mão-de-obra de forma satisfatória, tanto em termos de integração ao sistema produtivo como na retribuição salarial.

A inovação, no caso da seguridade social, ocorre em sua forma de financiamento. Tal fato é significativo a partir dos seguintes pontos:

— a diversidade da base de financiamento e a equidade na forma de participação do custeio. Além das contribuições já existentes, baseadas na contribuição do empregador e do empregado, inclui a possibilidade de taxar o faturamento e o lucro das empresas. Essas medidas poderão reduzir o déficit financeiro das políticas sociais e alterar, ainda que de maneira restrita, o perfil de renda do país;

— unificação dos fundos destinados à seguridade social. Esta é uma questão delicada, e a maneira de sua regulamentação legal determinará a viabilidade da seguridade social para alcançar seus propósitos de justiça e bem-estar; concretamente, conhecendo-se a força de pressão dos grupos ligados à saúde e à previdência, a elaboração integrada do orçamento da seguridade, conforme previsto na ordem constitucional, possivelmente se fará em detrimento da assistência social;

— a alocação, gestão e administração dos recursos de forma independente, separando-se formal e concretamente os recursos destinados à saúde, à previdência e à assistência. “Essa norma é crucial para garantia de condições teóricas de igualdade entre as três áreas, sem o que a assistência ficaria relegada a um papel secundário na definição sobre a alocação de recursos” (Fleury, 1989, p. 101)^b.

Além da inovação do aspecto orçamentário, a seguridade social, expressa na Constituição brasileira atual representa algumas diretrizes que merecem destaque, ressaltando-se que tais diretrizes ainda são virtuais, devendo percorrer um lento e difícil caminho até sua concretização. As mais significativas são as seguintes:

— a prescrição do caráter democrático e descentralizado na gestão administrativa com a participação da comunidade. Tal objetivo depende da reorganização institucional técnico-administrativa dos órgãos executores das políticas sociais, aspecto difícil de ser obtido por duas razões: a resistência histórica das instituições ao processo de mudança, dada a perspectiva clientelística, burocratizada e pouco ágil das mesmas; e ainda frágil organização das associações de política social da sociedade civil, habituadas a relações de parceria com o Estado, que cristalizam o autoritarismo, a troca de favores, o personalismo e a falta de controle quanto à qualidade dos serviços prestados;

— a tendência à municipalização/descentralização das decisões e ações de política social, o que vem possibilitar o controle das gestões na área, ainda que em um primeiro momento eleve substancialmente o poder político dos líderes locais.

Constata-se que a seguridade social brasileira apresenta ambigüidades que, para serem superadas e ultrapassadas, requerem uma intencionalidade política que não parece fazer parte das preocupações dos atuais congressistas. Como, por sua vez, os partidos políticos se organizam em torno de lideranças e não em torno de propostas pragmáticas, com algumas exceções, não há representação organizada da sociedade civil para direcionar os anteprojetos e apressar sua votação. Em sendo aprovados, questiona-se a força das organizações para cobrá-los enquanto direito efetivo.

Ainda que no plano retórico e formal, a inscrição da seguridade social, enquanto padrão de atenção à população, deve ser visto como estratégico no encaminhamento das questões sociais.

b - A Comissão de Finanças e Tributação da Câmara Federal aprovou dois dos quatro projetos que regulamentam a seguridade social. Foram aprovados os Projetos de Custeio da Seguridade Social e o referente aos Benefícios da Previdência Social. Estão em tramitação a Lei Orgânica da Saúde e a Lei Orgânica da Assistência.

4 — A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO PLANO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO^c

Colocada no mesmo plano da saúde e da previdência, a assistência social tem por objetivo a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice. Destaca especialmente a proteção ao idoso e ao deficiente.

Chama a atenção, no parágrafo inicial do texto constitucional sobre a assistência, o seu destinatário — **quem dela necessitar**. Paradoxalmente, tal distinção pode assumir tanto foros de equalização de renda mínima e qualidade de vida, como manter as condições de exclusão próprias dos programas assistenciais governamentais e privados.

Quem necessita da assistência social? Como, dentro de um critério de necessidade, garantir-se a universalidade do atendimento, prescrito no texto legal? São questões fundamentais que estão balizadas no anteprojeto de Lei Orgânica que tramita na Câmara dos Deputados, indicando que, dependendo do benefício ou serviço social específico assegurado, será utilizado um critério.

A assistência social compreende benefícios de **prestação continuada, serviços sociais específicos e auxílios eventuais**.

Benefícios de prestação continuada — são os referentes à equalização mínima de renda, isto é, prover uma renda mínima familiar — o abono-família — ao idoso e ao deficiente que não alcançar ele o próprio ou sua receita familiar, um patamar mínimo de renda, definido pela lei. O abono-família é um benefício que atinge também famílias com renda abaixo do patamar mínimo estabelecido. Há uma disparidade evidente entre o critério estabelecido para a seleção das famílias e o abono concedido. Enquanto, para ser inscrita a necessidade do abono, a renda familiar deve ser inferior a 1/4 do salário mínimo, na proporção do número de filhos até 14 anos, o abono concedido é de 10% do salário mínimo, para cada filho, até o máximo de 50% do salário mínimo. As famílias numerosas, nas quais os impactos das crises financeiras são maiores, são evidentemente prejudicadas;

— **serviços assistenciais/auxílios eventuais** — são compreendidos como um conjunto de ações diversificadas, voltadas para as necessidades básicas não suficientemente atendidas pelas demais políticas sociais. Significam os auxílios eventuais, concedidos em dinheiro ou "in natura" quando se apresenta uma situação de vulnerabilidade temporária. A definição desses tipos de benefícios, bem como sua execução, deverá ser realizada pelo nível de Estado e Município. Prioriza a atenção à adolescência e à infância em situação de abandono e risco social.

A indefinição dos serviços assistenciais pode ser usada estrategicamente para atendimento das reais necessidades populares, desde que haja mecanismos e instrumentos ágeis

de implantação e implementação dos mesmos. Caso contrário, e se não ocorrer uma posição firme dos profissionais responsáveis pela ação na área, aliada a uma forte mobilização popular, os serviços assistenciais e auxílios eventuais manterão os padrões de baixa qualidade e insuficiência de resolutividade habituais.

Um aspecto a ser destacado nos dois anteprojetos de Lei Orgânica da Assistência é a forma de financiamento e destinação orçamentária, consoante determinação constitucional.

Até os dias atuais, o financiamento da assistência provinha de taxas ou contribuições sociais baseadas nas folhas salariais, muito mais do que em receitas de base fiscal. Aproximadamente 21% das folhas salariais revertem para a previdência, que inclui o custeio das atividades assistenciais. Há a articulação explícita do princípio da equidade ao da rentabilidade econômica, ocasionando esta articulação um decréscimo de contribuição em períodos de crise financeira, conforme mencionado anteriormente. Em 1986, por exemplo, 91,8% da receita previdenciária provinha de contribuições sociais, 3,9% de contribuições da União e 4,3% de outras receitas (UNICAMP, 1988, p. 204).

Quanto à participação do poder público na constituição do fundo de custeio da seguridade social, continua indefinido e à mercê da maior ou menor disponibilidade política e sensibilidade para com as demandas sociais. Este item é fundamental para que a assistência tenha recursos assegurados e não continua financiada às custas das contribuições sociais, submetidas às oscilações econômicas. As duas propostas de Lei Orgânica propõem que 10% do orçamento total da seguridade social sejam destinados à assistência.

A destinação orçamentária dos recursos da assistência social apresenta singularidades que devem ser apontadas:

— o governo federal deverá garantir os recursos para o custeio dos benefícios de prestação continuada, as despesas de pessoal e administração do Ministério da Ação Social, bem como o repasse financeiro para os Estados e Municípios em caso de calamidade pública. Para os serviços assistenciais, o repasse financeiro aos Estados e Municípios obedece a alguns critérios que, em princípio são uma garantia para definição de áreas com demandas sociais mais graves e recursos escassos;

— as subvenções públicas, que têm sido uma grande fonte de distorções no encaminhamento da assistência, permanecem sem alterações significativas. Foram definidos alguns requisitos para sua distribuição que, embora importantes, somente serão viabilizados a partir do estabelecimento de uma nova relação de parceria entre o Estado e as entidades sociais; nesta relação, o primeiro exerceria uma fiscalização controladora, visando garantir a qualidade dos serviços oferecidos e financiando recursos para tanto. Deveria também garantir a obediência aos princípios e diretrizes que

c - Para encaminhar os debates sobre a assistência social constante da Lei Complementar, o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas solicitou à Universidade de Brasília que constituísse um grupo de trabalho para elaborar o anteprojeto de Lei Orgânica, o qual deveria ser discutido amplamente com a população e entidades assistenciais. Não foi veiculado, como seria desejável, por limitações temporais e financeiras. Como fórum de discussão, foi realizado em Brasília, nos dias 30 e 31 de maio e 1º de junho de 1989, um Seminário, com a apresentação de dois anteprojetos de lei. O do IPEA/UNB/entidades e outro da LBA, que se distinguiu do primeiro basicamente no aspecto da organização da assistência social. Os pontos polêmicos foram a estatização ou a privatização da assistência em sua unificação a nível federal, estaduais e municipal.

direcionam a assistência social.

Deve-se evitar, a todo o custo, que o repasse financeiro às instituições privadas de forma indiscriminada perpetue desvios, como os verificados em relação às parcelas arrecadadas pela Previdência e que privilegiavam entidades patronais em detrimento das instituições públicas. Em 1985, enquanto a LBA e a FUNABEM receberam 671 bilhões de cruzeiros, o SESI recebeu 568 bilhões, o SENAI 435 bilhões, o SENAC 226 bilhões e o SESC 334 bilhões de cruzeiros (Fleury, 1989, p. 98). Estas entidades utilizaram os recursos para aplicação em programas de assistência social e formação de mão-de-obra para o trabalhador inscrito no mercado formal. Não se nega, absolutamente, o direito de tais trabalhadores, mas se reconhece a injustiça com os "não trabalhadores", isto é, com a população economicamente ativa que participa do mercado informal de trabalho.

No plano institucional, a Lei Orgânica propõe a coordenação única da assistência social em cada esfera de governo, o que pode evitar o paralelismo programático e a superposição de atividades, sem articulação e definição de competências como ocorre atualmente. O Governo Federal mantém sua atuação indireta e complementar em relação ao assistencial, transferindo aos Estados e Municípios as ações executivas. Os dois anteprojetos de Lei Orgânica confirmam a tendência de municipalização das políticas sociais públicas, tendência esta que será efetiva somente com uma reforma tributária que possibilite aos Municípios arcar com os custos de financiamento da área social.

5 — ATUAIS REFORMULAÇÕES NO SISTEMA DE SEGURIDADE SOCIAL

O Grupo de Estudos das Políticas Sociais, instituído pelo Presidente Sarney em seus dois primeiros anos de governo, apresentou sugestões que propunham a reordenação na organização e financiamento das ações estatais no campo das políticas sociais. Entre as principais sugestões destacam-se as seguintes:

- democratização da gestão, envolvendo a transparência das ações e a participação de contribuintes, beneficiários e usuários;
- descentralização das ações, em particular da assistência médica e social;
- revisão do plano de benefícios e custeio, com ampliação e melhoria dos serviços;
- modernização e racionalização gerencial, instituindo mecanismos eficazes e ágeis de planejamento, implementação e controle das ações;
- austeridade na aplicação dos recursos e concentração de recursos em áreas e populações de baixa renda.

Especificamente para a política assistencial, recomenda-se ainda:

- abandono de concepções e práticas assistencialistas, garantindo a plena cidadania à população marginalizada através do acesso ao trabalho, à renda e aos equipamentos sociais;
- prioridade no fortalecimento do núcleo familiar e de atendimento à criança carente;

- financiamento com recursos fiscais.

Tais diretrizes foram incorporadas ao texto constitucional, com exceção da referente ao financiamento, o qual inclui outros recursos que não apenas os de base fiscal.

O Governo Collor, imediatamente após sua posse, impôs algumas determinações que alteram a estrutura institucional ministerial, através do Decreto 99.180, de 15 de março de 1990. A assistência social fica sob a responsabilidade do recém-criado Ministério da Ação Social, desligando-se do Ministério da Previdência e da Assistência Social. A LBA e a FUNABEM, que teve sua denominação alterada para Centro Brasileiro para a Infância e a Adolescência, integram o novo Ministério, como órgãos vinculados.

A primeira medida do presidente da República em relação à LBA demonstra um retrocesso na forma de atenção social — a nomeação de sua esposa como presidente da instituição, prática que havia sido abandonada inclusive pelos governos militares. Expressa essa nomeação um retorno a velhos padrões administrativos, modelando a instituição a partir de uma realação que extrapola a profissional, reafirmando um cunho paternalista e personalista que se pretendia superar. Será que a tendência da LBA é voltar a ser a "mãe dos pobres", a despeito do empenho de algumas Superintendências Regionais em alterar o perfil institucional, atendendo às sugestões do Grupo de Estudos das Políticas Sociais?

A reforma ministerial aloca a previdência e o trabalho no Ministério do Trabalho e Previdência Social, ficando o INPS, agora Instituto Nacional de Seguro Social, como órgão vinculado. A assistência à saúde fica afeta exclusivamente ao Ministério da Saúde, que tem suas funções ampliadas com a vinculação do INAMPS.

A partir da reorganização ministerial, as providências na área assistencial foram a aprovação do estatuto da LBA e seu regimento interno.

Embora prematuramente, uma vez que a Lei Orgânica da Assistência Social não foi aprovada, define-se em seu estatuto que a LBA será competente para participar na formulação da Política Nacional de Promoção e Assistência Social e planejar as medidas para sua concretização. Define-se ainda como órgãos normativo e coordenador da execução, a qual ser fará através das instituições públicas e privadas, preferentemente municipais.

A forma privilegiada de ação do Serviço Social, dada a natureza da instituição, é a assistência técnica, a qual apoiará o desenvolvimento de programas de interesse da Política Nacional de Assistência Social (Brasil. Presidente da República, 1990; p. 5364-5385).

O regimento interno da Fundação LBA estabelece que suas ações serão baseadas nas diretrizes de descentralização, participação comunitária e desenvolvimento regional, buscando a universalização e o alcance social dos serviços prestados à população de baixa renda (Brasil. Fundação LBA, 1990; p. 9115-9118).

O regimento interno reforça a execução indireta das ações e resguarda a co-participação como fator educativo, mobilizador e fortalecedor das formas organizadas da população, via supervisão técnica. Segundo o documento regi-

mental, a intenção é reduzir as desigualdades regionais e alterar o quadro sócio-econômico do país.

O mencionado regimento interno da LBA evidencia ainda alguns itens que merecem destaque:

— a regionalização e a municipalização dos programas e projetos a serem financiados, particularizando necessidades e demandas que, até o momento, eram englobadas em programas de alcance nacional, nem sempre compatíveis com peculiaridades regionais;

— a institucionalização de um sistema de planejamento e — programação orçamentária e financeira, proporcionando maior rentabilidade nesse questão. A partir da consideração de vários estudos feitos em relação à LBA, onde a falta de controle, a ausência de um sistema de avaliação, a improvisação e a descontinuidade administrativa se configuram como o habitual, a implementação de um processo de planejamento efetivo seria medida necessária, desde que obedecesse às diretrizes da Política Social preconizadas. Um sistema de acompanhamento e avaliação possibilitará quantificar e qualificar as ações efetivadas, indicando o alcance social da programação institucional e as exigências de alterações na mesma;

— a descentralização e a autonomia técnica em termos regionais e locais não foram contempladas. As vinculações técnicas das estruturas básicas das Superintendências às unidades correspondentes da Direção Nacional são expressamente marcadas;

— a pretendida simplificação e desmontagem do aparato técnico administrativo não ocorreu, mantendo-se uma estrutura burocratizada e pouco ágil. As Superintendências Regionais são constituídas por Gerência de Administração, Gerência de Programas, Procuradoria, Unidade de Planejamento e Unidade de Comunicação Social, exatamente como a Direção Nacional. Esta estrutura seria adequada se houvesse preocupação com a autonomia e com a descentralização. As Gerências Regionais constituem-se nas unidades básicas de ação do órgão e sua instalação depende da aprovação da Direção Nacional;

— a determinação de que os cargos de Gerente de Programa e Gerente Regional nas Superintendências devem ser **preferencialmente** ocupados por assistentes sociais. Questiona-se se tal colocação não abre espaços para uso político-eleitoreiro no preenchimento de tais cargos, confirmando a tradição brasileira de "troca de favores" em períodos elei-

torais;

— o PRONAV, Programa Nacional de Voluntariado, subordina-se à Diretoria de Programas e atuará estreitamente ligado à Assessoria de Comunicação Social, tendo como finalidade captar recursos e mobilizar as comunidades para o trabalho voluntário. Continua assim a mescla entre o público e o privado, que constrange a demanda por direitos: os benefícios concedidos terão a aparência de um favor, diluindo-se a competência das duas instâncias na questão. Outra indagação referente ao PRONAV é por que categorizar um segmento do voluntariado e justamente alocá-lo junto à Assessoria de Comunicação? Não seriam todas as diretorias de organizações e associações comunitárias e populares também voluntárias? Não se desqualifica o voluntariado, mas sua particularização na estrutura de um órgão governamental federal que tem como função primordial garantir os direitos relativos à assistência social através da ação indireta.

As observações e análises anteriores, embora privilegiando o prisma institucional, obviamente não refletem o que será a prática institucional. Fornecem apenas algumas pistas que poderão parametrizar as ações dos assistentes sociais e outros profissionais; não somente os vinculados funcionalmente à LBA, uma vez que direta ou indiretamente estarão executando a Política Nacional de Assistência e Promoção Social.

Cabe, finalmente, alertar para as possibilidades concretas que se apresentam de instituir uma prática favorável à população "assistida":

— o uso estratégico das diretrizes e princípios contidos nos documentos oficiais analisados;

— a veiculação persistente, permanente e sistemática tanto dos documentos e programas técnico-financeiros dos organismos municipais, federais e estaduais relativos à questão assistencial, instrumentalizando as organizações e associações para exigirem o que lhes é garantido como direito social;

— atenta-se especialmente para papel que o assistente social poderá desempenhar na construção dessa trajetória dos direitos sociais, conforme postulado na Constituição e na Lei Orgânica esta última a ser ainda votada;

— a garantia dos direitos sociais pressupõe a competência política dos profissionais para articular os diferentes atores sociais envolvidos na área assistencial, permitindo que o legal também seja o legítimo.

NOGUEIRA, V.M.R. Social assistance and the Brazilian Constitution: inicial considerations. *Semina*, Londrina, v. 11, n. 3, p. 153-160, set. 1990.

ABSTRACT

Social Assistance is considered nowadays as part of the rights related to social security in the Brazilian Constitution, presenting new positions and determinations that have not been sufficiently investigated. This study recovers the recent history of social assistance, the polemics caused by its insertion in social security, its progressions and retrogressions, eventually presenting the current proposals of Presidente Collor's government for this area.

KEY-WORDS: *Social assistance; Social security; Social rights; Citizenship; Social insurance.*

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 - BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte. *Constituição da República Federativa do Brasil*. São Paulo: Ática, 1988.
- 2 - -----. Presidência da República. Decreto nº 99.180, de 15/03/90. Dispõe sobre a organização e o funcionamento dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, Ano CXXVIII, nº 88, p. 5364-5385.
- 3 - -----. Presidência da República. Decreto nº 99.218, de 23/04/90. Aprova o Estatuto da Fundação Legião Brasileira de Assistência e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, Ano CXXVIII, nº 79, p. 7697-7699.
- 4 - -----. Presidência da República. Decreto nº 99.244, de 10/05/90. Dispõe sobre a reorganização e o funcionamento dos órgãos da Presidência e dos Ministérios e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, Ano CXXVII, nº 90, p. 8873-8884.
- 5 - -----. Ministério da Ação Social. Portaria nº 94, de 10/05/90. Aprova o Regimento Interno da Fundação Legião Brasileira de Assistência. *Diário Oficial da União*. Brasília, Ano CXXVIII, nº 93, p. 9115-9118.
- 6 - -----. Câmara dos Deputados. Projeto de lei nº 3.099, de 1989. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Assistência Social, suas definições, princípios e diretrizes, determina competências gerais em cada esfera de governo, benefícios e serviços, fontes de financiamento e dá outras providências. Centro Gráfico do Senado Federal. Brasília, 1989. (Mimeo)
- 7 - FLEURY, Sônia Maria Teixeira. *Assistência na Previdência Social: uma política marginal*. In: SPOSATI et al. Os direitos (dos desassistidos) sociais. São Paulo, Cortez, 1989.
- 8 - JAGUARIBE, Hélio. *Brasil, 2.000: Para um novo Pacto Social*. São Paulo: Paz e Terra, 1986.
- 9 - MOISÉS, José Álvaro, et al. *Alternativas populares da democracia: Brasil, anos 80*. Petrópolis: Vozes, 1982.
- 10 - -----. Sociedade civil, cultura política e democracia. In: COVRE, M.L.M. *A cidadania que não temos*. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- 11 - SANTOS, Wanderley Guilherme. *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.
- 12 - SCHERER, Elenise F. Classes Populares e em ampliação da cidadania. *Serviço Social e Sociedade* nº 23. São Paulo, Cortez, Ano VIII, abr., 1982.
- 13 - UNICAMP. Núcleo de Estudos Políticos Públicos. *Relatório sobre a situação social do país*. Campinas, 1988. 385 p.

Data de recebimento 11/ 6/90

Data de aprovação 10/12/90