



6º Encontro Internacional de Política Social 13º Encontro Nacional de Política Social

Tema: Duzentos anos depois: a atualidade de Karl

Marx para pensar a crise do capitalismo

Vitória (ES, Brasil), 4 a 7 de junho de 2018

Eixo: Análise, avaliação e financiamento das políticas públicas.

ANÁLISE IMANENTE DA LEI ORGÂNICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Marina Rodrigues Corrêa dos Reis¹

Resumo: A política de Assistência Social é concebida no presente trabalho como uma conquista da classe trabalhadora, assim como um instrumento que é funcional à ordem social vigente. Nessa perspectiva, coloca-se como questão central deste estudo: discutir em que se constitui uma política de Assistência Social sob a lógica do trabalho. A norma propriamente dita – a Lei Orgânica de Assistência Social é tomada como objeto de estudo para esmiuçar essa questão. Parte-se da premissa de que a Política de Assistência Social somente tem potencial de tensionar as contradições se perspectivada pela lógica do trabalho. Caso vincule-se a outra lógica, de reprodução do modo de produção capitalista, coloca-se como urgente a necessidade de avançar em uma nova proposta de política.

Palavras-chave: Política de Assistência Social; Política; Direito; Perspectiva do trabalho.

IMMANENT ANALYSIS OF THE ORGANIC LAW OF SOCIAL ASSISTANCE

Abstract: The policy of Social Assistance is conceived in the present work as a conquest of the working class, as well as an instrument that is functional to the current social order. From this perspective, it is a central question of this study: to discuss what constitutes a Social Assistance policy under the logic of work. The standard itself - the Organic Law of Social Assistance is taken as the object of study to narrow this question. It starts from the premise that the Social Assistance Policy only has the potential to stress the contradictions if it is contemplated by the logic of the work. If the other logic of reproduction of the capitalist mode of production is linked, there is an urgent need to move forward with a new policy proposal.

Keywords: Social Assistance Policy; policy; right; perspective of the work.

Introdução

A política de Assistência Social surge para responder às expressões da questão social, ou seja, enquanto *medida administrativa* a ser aplicada em relação às *mazelas sociais*. Em sua obra, “*Glosas críticas ao artigo O rei da Prússia e a reforma social. De um prussiano*”, Karl Marx, ao analisar a atuação estatal em relação ao pauperismo que então se generalizava na Inglaterra, fomenta a análise sobre o tipo de compreensão acerca deste fenômeno (pauperismo), assim como a forma de intervenção proposta.

O significado universal que a Inglaterra *politizada* extraiu do pauperismo restringe-se a isto: no desdobramento do processo, apesar das medidas administrativas, o pauperismo foi tomando a forma de uma *instituição nacional*, tomando-se, em consequência, inevitavelmente em objeto de uma

¹ Mestra em Serviço Social pela UFJF. Doutoranda em Serviço Social pela UERJ. E-mail: <marinarreis@hotmail.com>.

administração ramificada e bastante ampla, uma administração que, todavia, *não possui mais* a incumbência de sufocá-lo, mas de *discipliná-lo*, de perpetuá-lo. Essa administração desistiu de tentar estancar a fonte do pauperismo valendo-se de meios *positivos*; ela se restringe a cavar-lhe o túmulo, valendo-se da benevolência policial, toda vez que ele brota da superfície do país oficial. O Estado inglês, longe de ir além das medidas administrativas e beneficentes, retrocedeu aquém delas. Ele se restringe a administrar *aquele* pauperismo que, de tão desesperado, deixa-se apanhar e jogar na prisão (MARX, 2010, p. 35, grifos do autor).

Nas obras de Marx, embora não encontremos o termo política social (por óbvia questão de tempos históricos distintos) pode-se aludir à velha questão social trabalhada em suas obras e as formas de tratamento desta. O contexto europeu, no que diz respeito à intervenção estatal restrita a medidas administrativas, ou seja, o não estancamento da fonte do pauperismo traz à tona a discussão acerca da gestão estatal contemporânea. Analisemos, então, a proposta da medida administrativa – Lei Orgânica de Assistência Social de 1993 – em foco neste estudo.

É inegável o avanço no campo da Assistência Social no Brasil, fato este proveniente da regulamentação (e conseqüente padronização) dessa política em âmbito nacional. A questão que se coloca é: *a política de Assistência Social é perspectivada pela lógica do trabalho e possuiria, portanto, potencial tensionador?* Para analisar tal questão, faz-se necessário definir *a priori* (ao menos de modo inicial neste estudo) em que se constitui uma política social por esta perspectiva. A lógica onímota do trabalho não é a mera perspectiva subjetiva do trabalhador, mas, sim, a da transformação social, enquanto aquela que se pauta na superação do próprio trabalho, que está pautada na atividade livre, no horizonte da realização do humano. Isso tem profundas implicações ao Serviço Social na medida em que é premente o suposto do tensionamento das contradições por meio de tais políticas. Esse suposto precisa ser confirmado e não tomado como certo sem a devida análise concreta.

A fim de revelar as contradições internas do próprio “objeto ideológico”, a norma propriamente dita, é que tem lugar a análise imanente, nas palavras de Chasin, a “crítica imanente”, a qual, em articulação com a gênese histórica e a função social do objeto de estudo, constitui-se no método que esmiuçará as contradições internas e a natureza efetiva da política de Assistência Social. Tal análise será desenvolvida a partir do texto legal – a Lei Orgânica de Assistência Social de 1993, a peça legal aqui tomada enquanto objeto ideológico – tendo como parâmetro a *perspectiva do trabalho*. Em outras palavras, esta

perspectiva será a posição teórica e social que nos possibilitará visualizar a norma sob um prisma específico.

Desenvolvimento

A predileção por se tomar, a Lei Orgânica de Assistência Social de 1993 se dá pelo fato de esta ser a norma que esmiuçará a prerrogativa constitucional da Assistência Social, que regulamentará este direito – presente nos artigos 203 e 204 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988).

A CF/1988 demarca o caráter seletivo da política de assistência: “será prestada a quem dela necessitar”; particularidade que se relaciona ao histórico da Assistência Social antes de sua instituição enquanto política pública, ou seja, em que os “cidadãos” não inseridos no mercado de trabalho e “incapazes” de prover suas necessidades básicas eram atendidos pela assistência. Tal perfil da assistência se mantém, sendo, nesse estágio, padronizada e regulamentada, com o *status* de política pública.

De acordo com a LOAS, a Assistência Social se constitui em “[...] direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas” (BRASIL, 1993). Tal definição aponta para a vinculação tácita da política de assistência com a economia e com a origem desta, o trabalho. Categorias como “mínimos sociais” e “necessidades básicas” apontam para a necessidade de sobrevivência na sociedade, ou seja, dos meios materiais necessários para a reprodução da força de trabalho. Atentemo-nos para os objetivos desta política:

Art. 2º A assistência social tem por objetivos: a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho; a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; a garantia de 1 (um) salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família (BRASIL, 1993, p. 1).

A integração ao mercado de trabalho, no contexto de precarização dos vínculos trabalhistas – no atual estágio de desenvolvimento capitalista – nos impõe vislumbrar a

integração ao mercado e não só, uma vez que a política de assistência visa “ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais”. A integração – ao mercado – por ora defendida se apresenta de modo subsidiário, ou seja, vislumbra atender aos mínimos sociais. Sob a lógica ilimitada do trabalho, os objetivos a que essa política se propõe estão aquém dos interesses da classe trabalhadora, uma vez que não se problematizam as relações de mercado – e menos ainda as de produção – e se ratifica a necessidade do mínimo, e não o ultrapassa (ou sequer o vislumbra). A proteção é, pois, um modo de administração da pobreza e também do próprio mercado de trabalho, ao visar garantir a entrada dos indivíduos sociais à condição de trabalhadores. Essa centralidade no trabalho via integração ao mercado impulsiona a reflexão sobre a essência da perspectiva do trabalho aqui defendida: tal perspectiva só se concretizará com a eliminação do trabalho assalariado?

Ora concebe-se aqui o trabalho enquanto meio de livre realização do humano, que propicie a construção coletiva do desenvolvimento do homem, sob os moldes do trabalho assalariado tal perspectiva se torna inviável.

A fim de adentrarmos na análise desta questão, dentre outras da legislação em pauta, analisemos os princípios da LOAS:

Art. 4º A assistência social rege-se pelos seguintes princípios:

- I - supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
- II - universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;
- III - respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;
- IV - igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;
- V - divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão (BRASIL, 1993, p. 2).

A norma se constitui assim, na mediação necessária às relações sociais. Em uma estrutura burocrática, parâmetros e requisitos são prerrogativas para a viabilização de uma política. No entanto, diante do papel chave da política de assistência na contemporaneidade, parto da prerrogativa de que a supremacia prezada pela política não está em consonância com a organização operacional da mesma, uma vez que a concessão

de benefícios e inserção em programas é condicionada a taxativas avaliações socioeconômicas.

Acerca do segundo princípio – “universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas” – está em consonância com a concepção de Seguridade Social, que engloba um conceito amplo, abrangente e universal, destinado a todos que dela necessitem, desde que haja previsão na lei sobre determinado evento a ser coberto.

O princípio seguinte da LOAS, que preza pela “autonomia do sujeito e o seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária”, está condicionado aos meios econômicos necessários à disponibilização de tais serviços e benefícios.

Para discutirmos o direito dos usuários aos vínculos sociais (familiares e comunitários), é necessário abordar os espaços destinados ao público-alvo da política em tela, que se constituem em “verdadeiras comunidades pobres”. Acerca dos vínculos (des)construídos pela (des)ordem social vigente nestas comunidades, cabe sinalizar que a miséria humana vivenciada nesses espaços pode transpor ao extremo os vínculos de solidariedade, assim como pode acarretar a desvinculação, também humana, diante das vivências sociais derradeiras. Em outras palavras, os papéis protetivos da família e da comunidade, de acordo com a legislação em estudo, são o cerne da proteção social, embora não detenham esta potencialidade, uma vez que os vínculos comunitários não possuem, por vezes, condições materiais concretas para proporcionar a proteção social prezada pela política em análise.

Avancemos na análise das diretrizes organizacionais da Assistência Social:

- I - descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo;
- II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;
- III - primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo (BRASIL, 1993, p. 2).

A descentralização político-administrativa não está para além da base material. Nesse sentido é que Chasin credita o fato de a incompletude de classe da burguesia gerar o fenômeno ideológico e prático do politicismo:

Politicizar é tomar e compreender a totalidade do real exclusivamente pela sua dimensão política e, ao limite mais pobre, apenas de seu lado político institucional [...] expulsa a economia da política ou, no mínimo, torna o processo econômico meramente paralelo ou derivado do andamento político, sem nunca considerá-los em seus contínuos e indissolúveis entrelaçamentos reais (CHASIN, 2000, p. 4).

A descentralização em que se pauta a política – de ordem político-administrativa – acontecerá se pautada em uma descentralização que toque na questão econômica; exemplo dessa prerrogativa é uma arrecadação e um repasse financeiro por esfera estatal (municipal, estadual e federal) que se pautem na equanimidade. A partir do entendimento de tais polos – político-administrativo e econômico – como forças recíprocas, é que se tem a compreensão de que uma real descentralização do poder central (federal), em um país de dimensões continentais como o Brasil, necessariamente deverá tocar na questão econômica. Como exemplo de um campo de intervenção político-econômico por parte do Estado, está o mapa da desigualdade sócio territorial do país: reflexo de uma organização produtiva e reprodutiva com infinitas disparidades regionais. Compartilha-se, nesse sentido, da defesa de Barbosa (2008, p. 37): “[...] de modo a alterar a conformação regional dos mercados de trabalho, faz-se necessário atuar sobre as formas da concentração da produção, as quais tendem a levar a uma rígida e elevada desigualdade regional das rendas *per capita*”.

Cabe problematizar que a alteração nas formas de concentração da produção nas diferentes regiões do país, tem a potencialidade de gerar certo nível de igualdade entre elas. No entanto, não detém a competência de eliminar a desigualdade social propriamente dita, uma vez que se constitui em uma medida administrativa que não ataca o cerne da questão: o modo de produção capitalista.

O inciso segundo – acerca das lutas institucionalizadas, via participação popular na constituição da política – nos remete ao papel chave que somente pode ser realizado pela classe trabalhadora:

A assunção plena e o reconhecimento vigoroso da centralidade operária, nas questões históricas decisivas de nossos tempos, é, comefeito, o próprio esforço de recuperar universalmente a autêntica e concreta perspectiva histórica do proletariado, que por infortúnio se encontra deprimida por toda parte, para além de ser, no caso brasileiro em sua continuidade, a única via de acesso real para a resolução de nossa problemática essencial (CHASIN, 2000, p. 2).

Os espaços de participação institucionalizada, como aparatos constituintes da democracia burguesa, constituem-se em instâncias que propiciam a participação da classe trabalhadora e não a “autêntica e concreta perspectiva histórica do proletariado”. Em outras palavras, a existência desses espaços é um canal de participação e não de transformação social, esta estrutura organizacional do estado é elencada no inciso seguinte.

O terceiro inciso – “primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de Assistência Social em cada esfera de governo” – remete ao desafio anteriormente descrito no presente trabalho, em que a prioridade da responsabilidade do Estado na direção da política de Assistência Social apresenta-se como um discurso sofista, uma vez que transmutar a lógica pública para a esfera de implementação privada dessa política traz uma lógica anacrônica para a organização da mesma.

Sobre a organização e a gestão da política, destacam-se:

Art. 6º As ações na área de assistência social são organizadas em sistema descentralizado e participativo, constituído pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas por esta lei, que articule meios, esforços e recursos, e por um conjunto de instâncias deliberativas compostas pelos diversos setores envolvidos na área. [...]

Art. 9º O funcionamento das entidades e organizações de assistência social depende de prévia inscrição no respectivo Conselho Municipal de Assistência Social, ou no Conselho de Assistência Social do Distrito Federal, conforme o caso.

Art. 10. A União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal podem celebrar convênios com entidades e organizações de assistência social, em conformidade com os Planos aprovados pelos respectivos Conselhos.

Art. 11. As ações das três esferas de governo na área de assistência social realizam-se de forma articulada, cabendo a **coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos programas, em suas respectivas esferas, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios** (BRASIL, 1993, p. 2-3, grifo nosso).

A política de assistência se materializa na implementação de serviços técnicos referenciados em unidades públicas estatais descentralizadas – Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centro de Referência Especializada em Assistência Social (CREAS); na prestação de benefícios assistenciais – que se dividem em duas modalidades: o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e os Benefícios eventuais; e em programas de transferência direta de renda – Programa Bolsa Família (PBF), para além dos projetos sociais desenvolvidos em escala municipal, estadual e federal. Cabe ressaltar que a

política de assistência se materializa também nas entidades de Assistência Social, como prestadoras complementares de serviços socioassistenciais.

No organograma da política, os Planos e Conselhos em cada esfera de governo desempenham um papel chave, na medida em que traçam as ações a serem desenvolvidas na área, com a respectiva discussão e deliberação sobre as mesmas.

Art. 30. É condição para os repasses, aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal, dos recursos de que trata esta lei, a efetiva instituição e funcionamento de:

I - **Conselho** de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil;

II - **Fundo** de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social;

III - **Plano** de Assistência Social (BRASIL, 1993, p. 10, grifos nossos).

No que diz respeito ao espaço dos Conselhos – “[...] instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo de Assistência Social, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil” (BRASIL, 1993, p. 4) – defende-se aqui que esta participação é essencial para que os embates aconteçam; no entanto, chamo atenção aos limites previamente (e legalmente) estipulados em relação à mesma. As regras participacionistas são definidas anteriormente a essa participação e são previamente definidas por quem? Para os interesses de quem (de modo prevalente)? Infelizmente não da massa da população. Para além da participação, deve-se vislumbrar a coordenação da participação pelos próprios trabalhadores, a qual, em seu sentido autêntico, não pode e não deve acontecer de modo relegado, secundário, enquanto meio de ratificação da ordem, enquanto uma participação,

[...] condicionada e limitada à cogestão na democracia dos proprietários determinada pelos lineamentos da *sucessão transada*, com o ‘agravante da inexistência de mecanismos consolidados de discussão’ e com a ‘efetividade das decisões dos conselhos sendo subordinada à hierarquia burocrática dos órgãos públicos aos quais estão vinculados’ (PAÇO-CUNHA; RESENDE, 2015, p. 10).

Na conjuntura de uma democracia e uma gestão pública que não são conduzidas pelos interesses da classe trabalhadora, as esferas participacionistas se constituem em instrumentos de ratificação da ordem social vigente, com um poder de barganha limitado frente à organização burocrática, lutando sempre nos limites previamente estabelecidos pelo Estado.

Ao analisar a gestão da política de Assistência Social prevista na LOAS, destaca-se o centralismo de poder e recurso na esfera federal. Tal estrutura de organização político-administrativa tem raízes no processo de conformação das políticas sociais, conduzido de modo imperativo naquela esfera.

O processo de descentralização político-administrativo da assistência social em curso, mesmo com o amplo sucesso obtido quanto ao aspecto formal, ainda enfrenta significativos desafios para a instituição de novas práticas de gestão no Estado brasileiro. [...] algumas dificuldades presentes neste processo, merecem destaque: **a ausência de um movimento municipalista, a cultura de centralismo político, a precária organização da sociedade civil e a uniformidade do padrão descentralizador** (CAMPOS, 2005, p. 1, grifo nosso).

Tal uniformidade no processo de descentralização da política resulta, inclusive, do desenvolvimento de “estudos e pesquisas para fundamentar as análises de necessidades e formulação de proposições para a área”, que cabe destacar são competências da esfera federal. Se a execução da política de assistência recai sob as esferas estadual e municipal, a competência acima mencionada deveria ser desmembrada com as demais esferas de gestão. A defesa desse argumento pressupõe que as análises provenientes de tais estudos, que culminam na propositura de ações para a área, têm um cunho vertical, da esfera federal em relação às demais esferas, uma vez que não são realizadas pesquisas pelo âmbito estadual e municipal.

A Assistência Social conta com um único benefício de caráter contínuo, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) que é “[...] a garantia de 1 (um) salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais, que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família” (BRASIL, 1993, p. 7).

Enquanto único benefício de caráter continuado da política de assistência, o BPC faz jus ao viés solidarista da Constituição Federal, uma vez que é mediante a contribuição da sociedade como um todo que este é viabilizado. Tal lógica (solidarista) rompe com a estrutura racional do modo de produção vigente, em que vigora a disseminação de um modo de sociabilidade de ordem individualista e competitiva, onde a solidariedade não está em pauta.

[...] a solidariedade está contida no princípio geral instituído pela Constituição de 1988 para que, através dele, se alcance o objetivo de ‘igual dignidade social’. O princípio constitucional da solidariedade identifica-se, assim, com o conjunto de instrumentos voltados para garantir uma existência digna, comum a todos, em uma sociedade que se desenvolva como livre e justa, sem excluídos ou marginalizados (MORAES, 2003, p. 12).

Os benefícios eventuais trazem, em sua essência, um corte claro de acesso condicionado à renda; no entanto, existe a previsão legal da proposta de um benefício¹ subsidiário para crianças de até seis anos. Cabe destacar o condicionamento de tal subsídio à “medida das disponibilidades orçamentárias”. Neste ponto a política social não só se condiciona a economia de modo recíproco, mas ocupa um lugar subsidiário no condicionamento, ou seja, a prioridade na letra da lei não é da política de assistência e sim da política econômica.

Sobre os serviços assistenciais, que se constituem em “[...] atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população e cujas ações, voltadas para as necessidades básicas [...]”, priorizam-se em sua organização (BRASIL, 1993, p. 9):

à infância e à adolescência em situação de risco pessoal e social (...) serão criados programas de amparo:

I – às **crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social**, em cumprimento ao disposto no art. 227 da Constituição Federal e na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990; (Incluído pela Lei nº 11.258, de 2005)

II – às **pessoas que vivem em situação de rua**. (Incluído pela Lei nº 11.258, de 2005) (BRASIL, 1993, p. 8, grifos nossos).

A própria caracterização, na condição de programas de “amparo”, designa o cunho dos serviços a serem desenvolvidos. A norma não prevê a resolução efetiva das expressões da questão social priorizadas neste item: crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social, e pessoas que vivem em situação de rua.

O nível de aceitação da ordem social vigente – que diante da impossibilidade de projetos alternativos de vida, produz uma população de rua, e diante de vínculos familiares que inseridos em contextos de miséria tem impacto direto nas condições de

¹ § 3º O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), ouvidas as respectivas representações de Estados e Municípios dele participantes, poderá propor, na medida das disponibilidades orçamentárias das três esferas de governo, a instituição de benefícios subsidiários no valor de até 25% (vinte e cinco por cento) do salário mínimo para cada criança de até 6 (seis) anos de idade, nos termos da renda mensal familiar estabelecida no caput (BRASIL, 1993, p. 8).

vida de crianças e adolescentes (como contextos de trabalho infantil e exploração sexual, por exemplo) – se consuma no texto da lei.

No que tange aos Programas de Assistência Social, que “compreendem ações integradas e complementares com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais” (BRASIL, 1993, p. 9) a LOAS dispõe que:

§ 1º Os programas de que trata este artigo serão definidos pelos respectivos Conselhos de Assistência Social, obedecidos os objetivos e princípios que regem esta lei, **com prioridade para a inserção profissional e social** (BRASIL, 1993, p. 9, grifo nosso).

Neste ponto o que se questiona é: por que existe a necessidade de inserção profissional e social? Pelo fato de vigorar um modo de produção e reprodução social que gera desigualdade, desemprego, miséria (e não só). Ao pressupor a existência das mencionadas “não inserções”, novamente a LOAS ratifica a ordem vigente e vislumbra ações de adequação dos usuários da política de assistência à realidade que lhes é possível.

Já os Projetos de Enfrentamento da Pobreza, que abrangem:

[...] a instituição de investimento econômico-social nos grupos populares, buscando subsidiar, financeira e tecnicamente, **iniciativas que lhes garantam meios, capacidade produtiva e de gestão para melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão da qualidade de vida**, a preservação do meio-ambiente e sua organização social.

Art. 26. O incentivo a projetos de enfrentamento da pobreza assentar-se-á em mecanismos de articulação e de participação de diferentes áreas governamentais e em **sistema de cooperação entre organismos governamentais, não governamentais e da sociedade civil** (BRASIL, 1993, p. 9, grifo nosso).

Por meio de projetos (e não políticas) públicos e de parcerias público-privadas que se almeja melhorar o padrão e a qualidade de vida. Neste ponto se desvela o caráter abstrato da esfera do direito, uma vez que a garantia de “meios, capacidade produtiva e de gestão” se encontram apenas no plano legal, visto que os meios de produção são privados, e conseqüentemente geram uma capacidade produtiva e de gestão também de tal ordem (privada). Tais garantias se encontram apenas no plano abstrato não correspondendo à materialidade dos fatos.

A política em voga será financiada com “[...] os recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, das demais contribuições sociais previstas no art.

195 da Constituição Federal, além daqueles que compõem o Fundo Nacional de Assistência Social” (BRASIL, 1993, p. 9). Sobre esse aspecto existe uma contundente crítica a respeito da Desvinculação das Receitas da União (DRU) em que há uma “descaracterização das contribuições, uma vez que por meio desta, se desvincula o que nasceu para ser vinculado” (TOBALDINI; SUGUIHIRO, 2011, p. 7).

No ano de 2005, foram desvinculados R\$ 32 bilhões e, em 2006, R\$ 33,8 bilhões da seguridade social. Caso estes recursos não tivessem sido desvinculados da seguridade social, esta apresentaria um superávit de R\$ 17,6 bilhões, no ano de 2005 e de R\$ 4,4 bilhões no ano de 2006 (BOSCHETTI; SALVADOR, 2006 apud TOBALDINI; SUGUIHIRO, 2011, p. 10).

De acordo com Boschetti (2009, p. 15), “[...] a realocação das receitas do orçamento da seguridade social pelo Tesouro Nacional, por meio da DRU, cresce anualmente, sendo que, além do pagamento dos encargos da dívida, os recursos desvinculados pela DRU são utilizados para outras destinações”. Retoma-se nesse aspecto a funcionalidade das políticas sociais, em que os recursos provenientes da coletividade social são apropriados para fins distintos dos devidos (seguridade social) de maneira privativa (pagamentos da dívida externa e outras destinações).

No contexto de corte nos gastos públicos, a DRU ganha destaque, uma vez que possibilita gerar significativos superávits primários para sanar os custos da dívida pública. Assim, o aparato jurídico possibilita uma manobra econômico-financeira que, sob a roupagem de interesses políticos, vai contra os preceitos não só da LOAS e da PNAS, mas da Seguridade Social brasileira. A crítica às dimensões política e jurídica se consubstancia na questão do financiamento das políticas sociais, visto que tais esferas refletem os interesses da classe dominante.

No cerne da disputa pelo fundo público no âmbito da Assistência Social, uma demanda chave dos espaços de participação popular – Conselhos e as Conferências de Assistência Social – constitutivos dessa política, é a defesa da instituição legal do piso de repasse financeiro para sua execução: esse ponto segue enquanto uma lacuna legal vigente. O que se percebe é uma distribuição desigual de recursos entre as políticas que compõem a seguridade social, o que ratifica o caráter subsidiário da política de assistência em relação à Saúde e a Previdência, condição que corrobora a necessidade de uma maior equanimidade no custeio das políticas da Seguridade Social.

Destaca-se também o fato da maior parte dos Estados, Distrito Federal e Municípios assegurar em legislação e nas leis orçamentárias locais as fontes de financiamento, embora poucos estabelecem um percentual do orçamento a ser aplicado na assistência social (PNAS, 2004, p. 29).

Para além da ausência da implementação legal de um piso financeiro mínimo a ser destinado pelas esferas estatais à política de assistência, está a urgência do gasto público com políticas sociais que não se condicione ao fundo público comprometido com o superávit primário e com o subsídio do modo de produção capitalista.

O gasto social tem uma influência apreciável sobre o PIB do país, em termos de seu montante e em termos de sua distribuição [...] os dados mostram que o incremento de 1% no gasto da área de educação resulta em um PIB 1,85% maior; enquanto que, no caso da saúde, esse percentual é de 1,7%. Esses multiplicadores do PIB não são positivos apenas quando o gasto social refere-se à prestação de serviços. **Quando se trata de transferências monetárias, o fenômeno é semelhante. O aumento de 1% no gasto com programas da assistência social resulta em um PIB 1,44% maior no caso do Programa Bolsa Família e 1,38% maior no caso do Benefício de Prestação Continuada. Introduzindo as transferências do Regime Geral de Previdência Social na análise, constata-se que o PIB cresce 1,23% quando os benefícios de aposentadorias, pensões e auxílios se elevam em 1%.** Tais multiplicadores são importantes principalmente quando se leva em conta outros tipos de gastos do Estado brasileiro, que não os das áreas sociais. Um exemplo está nos gastos com o pagamento de parcelas de juros da dívida pública mobiliária, que, se mostram incremento de 1%, resultam em um PIB 0,29% menor. Ou seja, a influência dos gastos relacionados aos serviços da dívida sobre o PIB do país não só são menos positivos que os gastos sociais, mas são negativos (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2010, grifos nossos).

É interessante destacar o ponto sobre a funcionalidade da Assistência Social a ordem vigente: redistribuir renda (por meio do PBF e do BPC) é mais produtivo (monetariamente falando, conforme se constata na citação acima) do que se pagar a dívida pública. Tal questão nos remete não só à função social dessa política, como também à sua gênese. Os compromissos assumidos pelo Brasil para adentrar e permanecer no modo de produção capitalista dependente, conforme mencionado anteriormente, pautam-se na superexploração do trabalho e na transferência de recursos para as potências centrais – a política de assistência se constitui em uma resposta estatal as expressões da questão social resultantes destes processos – que, atrelado à incompletude da própria classe burguesa brasileira, com interesses correspondentes aos interesses externos, são pontos centrais para se apreender a razão dessa dinâmica nacional. Em outras palavras, apreende-se o

fundamento de tal gestão, que, diante da realidade desigual e miserável preponderante no país, historicamente adotou e adota uma política econômica comprometida com o pagamento de dívidas públicas (e por, esse motivo, fadada ao insucesso).

Defende-se, dessa forma, que a disputa pelo fundo público se coloca como possibilidade de disputar e conquistar uma gestão social vinculada aos interesses do trabalho, sempre como meio transitório e não resolutivo das disparidades sociais vigentes (assim como da origem destas).

Considerações finais

Ao analisar a totalidade da LOAS, é presente o avanço na concepção da própria Assistência Social como política pública e direito social. No entanto, tais premissas por vezes encontram-se no plano abstrato da norma, ao revelar contradições internas que descaracterizam a concepção de Assistência Social defendida nesta mesma legislação.

Ao prezar pela garantia de “mínimos sociais”, “necessidades básicas”, se pautar na “integração ao mercado de trabalho”, e no papel “protetivo da família”, traça uma potencialidade minimalista para essa política. A previsão da descentralização e da intersetorialidade na lei se dão de forma parcial, como a definição, por exemplo, de competências administrativas a serem descentralizadas com ausência legal de um piso financeiro para a Assistência Social.

Entretanto, a LOAS avança ao garantir o BPC para aqueles que não têm condição de produzir o seu sustento (ou de tê-lo sanado por sua família) por meio do trabalho (seja por motivo de incapacidade ou idade avançada), assim como ao propor a garantia de ½ salário mínimo para crianças de 0 a 6 anos. Em relação aos referidos avanços, cabe ponderar que a lei condiciona a concessão de BPC a um corte miserável de renda, ao passo que deixa no nível de recomendação o benefício a crianças menores de seis anos, sem força vinculante dessa forma.

Destaca-se, ainda, o viés minimalista predominante no texto legal da LOAS, fato *a priori* remete para a potencialidade limitada da norma no que tange à perspectiva do trabalho. Para além dessa constatação, é veemente apontar que, mesmo sendo maximalista, o terreno jurídico não visa nem pode alterar as relações de produção e as contradições reais. A norma reconhece o fato: o direito à Assistência Social enquanto

resultado de lutas sociais e políticas. De acordo com o desenvolvimento das forças sociais e produtivas, a norma se aperfeiçoa, mas jamais perde a sua essência embrionária: reflexo da função social que a política de Assistência Social desempenha e resultado dos interesses sociais dominantes.

Referências

- BOSCHETTI, Ivanete. Seguridade Social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação. In: SERVIÇO social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília (DF): CFESS; BEPSS, 2009.
- BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.** Brasília (DF), 7 de dezembro de 1993.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social.** Brasília (DF), 2004.
- CAMPOS, Edval Bernardino. A Complexa Descentralização da Política de Assistência Social. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 2.; 2005, São Luís. **Anais ...** São Luís: UFMA, 2005. v. 1, p. 01-09.
- CHASIN, José. A determinação ontonegativa da politicidade. In: ENSAIOS AD HOMINEM 1: Tomo III: Política. São Paulo: Estudos e Edições Ad Hominem, 2000.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Perspectivas da política social no Brasil.** Brasília (DF), 2010.
- MARX, Karl. Glosas críticas ao artigo “O rei da Prússia e a reforma social. De um prussiano”. In: LUTAS de classes na Alemanha. São Paulo: Boitempo, 2010.
- MORAES, Maria Celina Bodin de. **Danos à pessoa humana: uma leitura civil-constitucional dos danos morais.** Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- PAÇO CUNHA, Elcemir; REZENDE, T. D. H.. Via colonial e cogestão pública na democracia dos proprietários. In: ENCONTRO MINEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, ECONOMIA SOLIDÁRIA E GESTÃO SOCIAL, 5.; 2015. **Anais...** Lavras, 2015.
- TOBALDINI, Renata Teixeira de Castro; SUGUIHIRO, Vera Tieko. A desvinculação de recursos da união – DRU e o (des) financiamento da seguridade social brasileira. CIRCUITO DE DEBATES ACADÊMICOS, 1.;2011. **Anais...** Brasília (DF): IPEA, 2011.