



Caderno Virtual N° 24, v. 1 - jul-dez/2011

A ASSISTÊNCIA SOCIAL APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. UMA NOVA FASE.

Carolina Scherer Bicca

Mestrado Constituição e Sociedade IDP

RESUMO: O presente ensaio tem por meta analisar o significado e o impacto causado na sociedade brasileira com a inclusão da assistência social na Constituição Federal de 1988 e com as medidas adotadas pelo Estado desde então, apontando, ao final, os resultados alcançados e as mudanças necessárias.

PALAVRAS-CHAVE: Assistência Social – Constituição Federal de 1988 – Sociedade Brasileira – Medidas adotadas pelo Estado – Resultados – Mudanças Necessárias.

ABSTRACT: The present essay views to analyze the meaning, and the impact on the Brazilian society caused by the inclusion of social assistance in the Federal Constitution of 1988 and the measures adopted by the State since then, point at the end, the results achieved and the necessary changes.

KEYWORDS: Social Assistance – Federal Constitution of 1988 – Brazilian Society – the adoption of measures by the State – Results – Necessary Changes



INTRODUÇÃO

O presente artigo visa demonstrar o significado e o impacto causado na sociedade brasileira com a inclusão da assistência social na Constituição Federal de 1988 e com as medidas então adotadas pelo Estado, e o que deve ser melhorado nessa área. Para tanto, analisaremos os objetivos, os princípios, as diretrizes, os responsáveis e os destinatários dessa política pública, bem como os principais benefícios assistenciais criados e os resultados obtidos com a sua implementação.

2 DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

2.1 O Significado Da Sua Inserção Na Constituição Federal De 1988.

A assistência social assumiu novos contornos após ser inserida, pelo constituinte de 1988, no âmbito da Seguridade Social. Com isso, o assistencialismo foi reconhecido como uma política pública, integrando, juntamente com as políticas de saúde e previdência, um sistema de proteção social.

Houve um alargamento dos direitos sociais e do campo da proteção social no país, com a expansão da responsabilidade pública no enfrentamento de problemas até então deixados sob responsabilidade da iniciativa privada.

O constituinte, atento à miséria e à desigualdade existente em nosso país, reconheceu a assistência como um direito social, inserindo-a no bojo da Carta, passando a ser mais um dos direitos a ser provido pelo estado de bem-estar-social, novo modelo de Estado, oriundo da Constituição Federal de 1988,



que, embora não o tenha previsto expressamente, inseriu em seu corpo inúmeros direitos sociais que não deixam dúvida de sua adoção¹.

Pode-se afirmar, ainda, que o reconhecimento do princípio da solidariedade no âmbito do Supremo Tribunal Federal², pautado na idéia de um esforço público em financiar determinadas necessidades sociais, representou um fortalecimento à assistência social.

Diante dessa responsabilidade imputada ao Estado, a população necessitada passou a ter acesso a serviços e a uma renda considerada mínima e os idosos e os deficientes a uma renda de solidariedade, concedida independentemente de contribuição.

2.2 A assistência social como elemento de integração social.

Àqueles contrários a qualquer tipo de assistencialismo pelo Estado, vale destacar a assertiva de Miguel Ragone de Mattos³ para quem o pensamento da desigualdade em decorrência do esforço pessoal se demonstra perverso, uma vez que, em nosso país, as condições de partida são extremamente diferenciadas.

Não é à toa que muitas das teorias sobre a igualdade invocam a igualdade de bem-estar para justificar por que pessoas com deficiências devem

¹ Nesse sentido: SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2008, p. 71.

² O Supremo, por ocasião do julgamento da ADI n. 3.105, Relatora a Ministra Ellen Gracie, DJ de 18.8.04, registrou inexistir "norma de imunidade tributária absoluta". A Corte afirmou que, após o advento da Emenda Constitucional n. 41/03, os servidores públicos passariam a contribuir para a previdência social em "obediência aos princípios da solidariedade e do equilíbrio financeiro e atuarial, bem como aos objetivos constitucionais de universalidade, equidade na forma de participação no custeio e diversidade da base de financiamento" (grifamos).

³ RAGONE, Miguel. Políticas Públicas de Inclusão pelo Consumo: Uma análise dos custos e de sua justificativa. In: GICO Jr., Ivo Teixeira e BORGES, Antônio de Moura (coord.). Intervenção do Estado no Domínio Econômico – Temas Atuais. São Paulo: Lex e Aduaneiras, 2006, p. 457-500.



receber recursos do Estado em determinadas hipóteses, uma vez que a dificuldade que enfrentam em razão de sua fragilidade, aliada à pobreza em que vivem, torna mais custosa, por eles, a obtenção de êxito e satisfação⁴.

No Brasil, onde o número de pessoas carentes e o índice de desigualdade social são preocupantes, e onde as oportunidades são desiguais, a assistência social é necessária e justificável.

A par disso, lúcida a ressalva de Ivo Gico Teixeira Júnior⁵, segundo a qual, em que pese a essencialidade da assistência social, não podemos transformá-la em uma droga que vicie o cidadão, tendo em vista que é o trabalho que realmente confere dignidade ao homem.

Pertinente tal ressalva, principalmente diante de declarações como a do Presidente da Associação dos Deficientes Físicos de Mato Grosso, Mário Lúcio de Jesus⁶, em relação aos beneficiários deficientes do BPC, no sentido de que o deficiente fica receoso de adentrar no mercado de trabalho, ao surgir uma oportunidade, pois ele pode perder o benefício.

Preocupação nesse sentido, ainda, ficou estampada em coluna, publicada no Correio Brasiliense, do dia 09/11/2010, intitulada “Sem Porta de Saída”, tendo sido criticado que o problema não é entrar em programas de renda financiados pelo Estado, mas sim sair deles, pois o ideal é que as pessoas, com o passar do tempo, pudessem “caminhar com suas próprias

⁴ Dworkin, Ronald. A virtude soberana. A teoria e a prática da igualdade. São Paulo: Martins Fontes, 2005. P. 70.

⁵ TEIXEIRA, Ivo Gico. Liberdade no Mundo Moderno e o Estado Meio. Disponível em: <http://209.85.165.104/search?q=cache:m0AQ3EYzfygJ:www.idp.org.br/download.php%3Farquivovo%3Dw6r3uecvjin5.doc+%22ivo+gico%22+%22assist%C3%AAncia+social%22&hl=pt-BR&ct=clnk&cd=1&gl=br>. Acessado em 26/09/2007.

⁶ Disponível em: www.sinop.mt.gov.br/assecom/index.php?pg=noticia&codigo=961 Acesso em 02/10/2007.



pernas”, sendo que não é o que está acontecendo, tendo em vista a falta de investimentos em infra-estrutura e geração de empregos⁷.

O foco da assistência social, portanto, deve ser o amparo aos necessitados, mas sempre visando integrá-los à sociedade e ao mercado de trabalho, motivo pelo qual a prestação de serviços assistenciais e a atuação do Estado nas áreas de educação e emprego deve ocorrer paralelamente à concessão de benefícios de renda, propiciando aos indivíduos a possibilidade de conquistarem sua independência financeira e moral do Estado.

2.3 Os objetivos, os princípios e as diretrizes da assistência social

Os objetivos da assistência social foram previstos na Carta de 1988, aclarando-se os desígnios dessa nova política⁸.

Identifica-se a intenção de equalizar o acesso às oportunidades, bem como de enfrentar as condições de destituição de direitos, riscos sociais e pobreza, através da concessão de benefícios.

Interessante notar que o constituinte criou um benefício e estipulou seu valor no próprio texto constitucional, deixando sua regulamentação para a legislação infraconstitucional.

7 Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=6011:correio-braziliense-df-sem-porta-de-saida&catid=159:clipping&Itemid=75. Acessado em: 09/11/2010.

⁸ Art. 203 A Assistência Social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.



Os princípios da assistência social⁹ também constaram na legislação (LOAS)¹⁰, sendo sua previsão importante para a compreensão do espírito da assistência social e para garantir-lhe maior legitimidade.

O legislador estabeleceu, também, as diretrizes da assistência social¹¹, determinando os caminhos a serem observados pelos seus responsáveis¹², sendo sua observância necessária para a condução eficiente de tal política e para o alcance dos resultados esperados.

2.4 Os Responsáveis

O Estado é o principal responsável pela assistência social, a ser coordenada pela esfera federal e executada pelos Estados e Municípios.

As entidades privadas, representadas pelas entidades beneficentes, continuam exercendo uma grande contribuição nessa questão.

Além disso, o papel da família se destaca em relação às crianças, aos adolescentes e aos idosos, sendo a atenção doméstica considerada um espaço estratégico de proteção social e de cuidados.

⁹ Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica; universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas; respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade; igualdade de direitos no acesso ao atendimento; divulgação ampla dos benefícios, dos recursos e dos critérios.

¹⁰ Art. 4 da Lei n. 8.742, de 1993.

¹¹ Art. 5 da Lei n. 8.742, de 1993.

¹² Descentralização político-administrativa para os Estados, Distrito Federal e Municípios; a participação da população na formulação e controle das políticas públicas; e a primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social.



A necessidade de atuação compartilhada se justifica em razão do alto custo a ser suportado pelo Estado para amenizar a miséria em nosso país¹³.

Para que tal política tenha o êxito esperado, todos devem cooperar, até porque os recursos públicos são limitados, havendo outros direitos, igualmente indispensáveis, a demandarem elevados custos¹⁴.

2.5 Os Principais Benefícios Criados Após A Constituição Federal De 1988.

Os benefícios assistenciais de maior relevo são o Benefício de Prestação Continuada – BPC e o Programa Bolsa Família – PBF, havendo uma clara distinção e complementaridade entre seus objetivos, nem sempre bem entendida pelo Poder Judiciário como se demonstrará adiante.

2.5.1 O Benefício De Prestação Continuada – Bpc

O BPC foi criado pelo próprio constituinte, alcançando status constitucional, nos termos do inciso V do art. 203 da Constituição Federal de 1988¹⁵.

13 Conforme estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, o valor necessário para atender a todas as famílias pobres seria em torno de R\$ 20 bilhões ao ano. Disponível em:

http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=6011:correio-braziliense-df-sem-porta-de-saida&catid=159:clipping&Itemid=75. Acessado em: 09/11/2010.

14 Nesse sentido ver: HOLMES, Stephen and Cass R. Sunstein (1999) *The Cost of Rights: Why Liberty Depends on Taxes*. W.W. Norton & Company: New York, NY.

¹⁵ Art. 203. A Assistência Social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:
(...)



O constituinte delegou ao legislador ordinário sua regulamentação, o que fora efetuado pela Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (Lei n. 8.742, de 1993).

Trata-se de uma transferência mensal de um salário mínimo, não condicionada a qualquer contrapartida, destinada a idosos ou deficientes cuja renda familiar per capita não ultrapasse $\frac{1}{4}$ do salário mínimo.

Grandes debates ocorrem acerca de tal benefício, muitos deles travados no âmbito do Fórum Nacional da Previdência Social¹⁶.

Contrariamente a sua concessão, argumenta-se que um benefício, concedido sem a necessidade de contribuição, gera um desestímulo à contribuição previdenciária, principalmente por parte de trabalhadores jovens e sem uma boa qualificação, que recebem salários próximos ao salário mínimo. Defende-se, também, que, “dada a pressão sob os gastos públicos, nenhum benefício não contributivo deveria ter o valor de um SM”, de modo que este público deveria ser atendido pelo Bolsa Família.¹⁷

Por outro lado, argumenta-se favoravelmente à concessão de tal benefício às populações pobres, pois alinha o Brasil a outros países de maior nível de bem-estar, garantindo-se um patamar de proteção social aos segmentos vulneráveis.

V – a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

16 Instituído em janeiro de 2007, pelo Decreto n. 6.019/07.

17 Jaccoud, Luciana, Hadjab, Patrícia Dario El-Moor, Chaibub, Juliana Rochet. Assistência Social e Segurança Alimentar: Entre Novas Trajetórias, Velhas Agendas e Recentes Desafios (1998-2008) Disponível em:

http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_17/volume01/07_capt04.pdf.

Acessado em: 05/12/2010. p. 205.



Sustenta-se, ainda, que o BPC não substitui a política previdenciária, sendo que esta, diversamente, oferece cobertura a um conjunto amplo de riscos sociais, muitos deles operando durante a vida economicamente ativa dos trabalhadores.

Ademais, defende-se que as altas taxas de desfiliação previdenciária não são decorrência do BPC, mas sim das transformações do mundo de trabalho – em especial, a sua precarização e o desemprego.

Prega-se, ainda, que a natureza do BPC não se confunde com a função de complementação de renda do Bolsa Família. Ao contrário do BPC, o PBF não está associado à comprovação de limitação para participação no mercado de trabalho, mas apenas à ausência de uma renda mínima.¹⁸

Na seara judiciária, a concessão do BPC, principalmente em relação aos critérios legais exigidos, também se demonstra muito controversa.

Uma das controvérsias, temporariamente suspensa em razão da decisão proferida na Ação Civil Pública n. 2007.30.00.000204-0, ajuizada na Justiça Federal do Acre, gira em torno do conceito de deficiente.

O legislador¹⁹ conceituou o deficiente como aquele incapacitado para a vida independente e para o trabalho. O INSS²⁰ adotava a interpretação de que incapaz para a vida independente era aquele impossibilitado de praticar os atos da vida cotidiana, como banhar-se,

¹⁸ Jaccoud, Luciana, Hadjab, Patrícia Dario El-Moor, Chaibub, Juliana Rochet. Assistência Social e Segurança Alimentar: Entre Novas Trajetórias, Velhas Agendas e Recentes Desafios (1998-2008) Disponível em:

http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_17/volume01/07_capt04.pdf.

Acessado em: 05/12/2010. p. 206.

¹⁹ § 2 do art. 20 da Lei n. 8.742/93.

²⁰ O INSS é a entidade executora de referido benefício.



higienizar-se, alimentar-se, etc., deixando uma gama considerável de pessoas de fora da proteção assistencial. Na ação acima referida, no entanto, foi decidido que a interpretação correta é a de que incapacidade para a vida independente consiste na incapacidade econômica do postulante de prover a própria manutenção por outros meios que não o trabalho, sendo que tal decisão possui abrangência nacional, devendo ser adotada pelo INSS em todo o país.

Outro ponto polêmico sobre o BPC é o critério de renda familiar de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, estipulado pelo legislador no § 3 do art. 20 da Lei n. 8.742/93.

O Supremo Tribunal Federal, na ADI 1232, cujo relator para o acórdão foi o Ministro Nelson Jobim, declarou a constitucionalidade de tal dispositivo legal, reconhecendo que esta lei traz hipótese de prestação objetiva do Estado. Decisões monocráticas²¹, porém, têm julgado improcedentes Reclamações interpostas pelo INSS, em face de decisões que afastam o critério legal e concedem o BPC com base no caso concreto. Tais decisões utilizam diferentes fundamentos, entre eles o de que legislações posteriores, que criaram outros benefícios, ampliaram o critério de renda, devendo estender-se tal critério ao BPC, bem como o de que o critério de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo é ineficiente e rigoroso, deixando uma gama de beneficiários desamparados, motivo pelo qual deve ser conjugado com outros fatores.

Referida questão está sendo analisada, novamente, no âmbito da Reclamação 4372 MC/PE, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, tendo a medida cautelar sido indeferida, podendo-se, no futuro, ocorrer uma

²¹ Rcl 4.164/RS, de Relatoria do Ministro Marco Aurélio; Rcl nº 3.805/SP, de relatoria da Ministra Carmem Lúcia; Rcl 4.280/RS, de relatoria do Ministro Sepúlveda Pertence, entre outras.



modificação na interpretação até então adotada no âmbito da Corte acerca da constitucionalidade de referido dispositivo legal²².

No âmbito do Legislativo, está tramitando na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei 924/07 que aumenta para um salário mínimo per capita a renda familiar exigida para a concessão do BPC. Referido projeto está apensado ao PL 3967/97 e a outras 55 proposições sobre o mesmo tema, que serão analisados pelas comissões de Seguridade Social e Família; de Finanças e Tributação; e de Constituição e Justiça e de Cidadania, em caráter conclusivo²³.

Outro dado relevante a ser trazido, diz respeito ao montante gasto pelo Estado com a concessão e manutenção de tal benefício.

No exercício de 2009, foram transferidos R\$ 8,7 bilhões a 1,6 milhões de pessoas portadoras de deficiência física e R\$ 8,2 bilhões a 1,5 milhão de idosos, totalizando, portanto, 16,9 bilhões com gastos a todos os beneficiários.²⁴

Pelo que se viu, referido benefício é bastante controvertido, evidenciando a necessidade de avaliação em relação a eventuais ajustes, porém, devemos reconhecer sua importância no amparo aos deficientes e aos idosos pobres, pessoas cuja fragilidade, baixa renda, e impossibilidade

22 Quanto a possibilidade de reexame de questão já declarada constitucional pelo Tribunal, Gilmar Ferreira Mendes, afirma que: "... declarada a constitucionalidade de uma lei, ter-se-á de concluir pela inadmissibilidade de que o Tribunal se ocupe uma vez mais da aferição de sua legitimidade, salvo no caso de significativa mudança das circunstâncias fáticas ou de relevante alteração das concepções jurídicas dominantes. In. MENDES, Gilmar; COELHO, Inocêncio M.; BRANCO, Paulo G. Gonet. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 1214.

23 Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/113165.html> Acessado em: 02/11/2010.

24 Relatório e Parecer Prévio Sobre as Contas do Governo – Exercício 2009, elaborado pelo Tribunal de Contas da União. Disponível em: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas_governo/contas_09/Textos/CG%202009%20Relatório.pdf. Acessado em: 01/11/2010.



de trabalhar, têm sua situação de vulnerabilidade potencializada, justificando a sua assistência pelo Estado.

2.5.2 O Programa Bolsa Família – Pbf

Um Programa assistencialista de destaque no Brasil é o Bolsa Família. Em 2003, o governo brasileiro estabeleceu como objetivo prioritário o enfrentamento da fome e da miséria, sendo que, dentre as medidas adotadas, a criação do PBF se destacou.

Embora tal auxílio de renda se integre à política assistencial, sendo operado por uma gestão própria e independente, sendo não contributivo e situado no âmbito da segurança de renda, e sua regulamentação não conflitando com os princípios constitucionais da Seguridade Social, não é reconhecido oficialmente como parte da Assistência Social, caracterizando-se mais como uma ajuda de governo do que como um direito.

Alguns autores²⁵, inclusive, sustentam que tal benefício não se identifica a um direito social, por não ter uma proteção institucionalmente garantida, não havendo na lei referência a garantia de acesso ao benefício ou a caracterização dele como direito²⁶, tanto que nem todas as pessoas pobres são atendidas, pois nem todos os Municípios aderiram ao Programa, não ocorrendo a identificação da população pobre e seus cadastramentos e monitoramentos em tais localidades.

Não podendo ser elevado ao patamar de direito social, sendo apenas uma ajuda do governo, dentro das ações de transferência de renda

25 LAVINAS, L. Inclusão e progressividade: os desafios da Seguridade Social brasileira. In: TONELLI VAZ, F.; MUSSE, J.; SANTOS, R.F. (Org.). 20 anos de Constituição Cidadã: avaliação e desafios da Seguridade Social. Brasília: ANFIP, 2008, p. 89-96

26 Como o faz a Lei 10.835/2004 (renda básica de cidadania).



para reduzir a miséria no país, poderá o benefício, inclusive, ser extinto, não havendo lesão ao “princípio da proibição do retrocesso social”²⁷.

Quanto aos seus objetivos, enquanto o seguro social e o BPC visam evitar as situações de ausência de renda nos casos de impossibilidade do trabalho, o PBF visa fazer frente às situações em que a pobreza já está instalada, mas atende predominantemente a segmentos ativos.

Outro diferencial do PBF são as condicionalidades²⁸ a que os beneficiários estão sujeitos relativamente às áreas da saúde, educação e assistência social, sob pena de indeferimento ou cancelamento do benefício.²⁹

O público alvo do PBF são famílias extremamente pobres, independentemente da composição familiar, de exercer ou não uma atividade remunerada, de habitar área urbana ou rural, dado o reconhecimento da relevância e da legitimidade de garantir aporte de renda a todos aqueles que estejam abaixo de um patamar de renda considerado

²⁷ De acordo com Luís Roberto Barroso “por este princípio, que não é expresso, mas decorre do sistema jurídico-constitucional, entende-se que se uma lei, ao regulamentar um mandamento constitucional, instituir determinado direito, ele se incorpora ao patrimônio jurídico da cidadania e não pode ser absolutamente suprimido”. (BARROSO, Luis Roberto. O Direito Constitucional e a Efetividade de suas normas, 5 ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 158). Na jurisprudência a aplicação de tal princípio fora reconhecida na ADI 1946, de Relatoria do Ministro Sidney Sanches.

²⁸ O termo “condicionalidade” foi utilizado pela lei (art. 1 da Lei n. 10.836, de 2004) e no dicionário significa 1 Estado ou caráter do que é condicional. 2 Contingência. (Disponível em: <http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=condicionalidade> Acessado em: 17/11/2010.

²⁹ Na área de saúde, as famílias devem vacinar e acompanhar o crescimento das crianças. As mulheres, se gestantes ou nutrizas (lactantes), devem realizar o pré-natal e o acompanhamento da sua saúde e do bebê. Na educação, as crianças e adolescentes devem estar matriculados e com frequência escolar mensal mínima. Na área da assistência social, crianças e adolescentes em risco ou retiradas do trabalho infantil devem participar dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) e obter frequência mínima. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades> Acessado em: 9/11/2010.



mínimo, sendo que a composição familiar influenciará apenas no valor do benefício.³⁰

Cabe referir, ainda, que o Bolsa Família tem caráter temporário, devendo perdurar somente enquanto a família não alcançar o patamar de renda mínima, não gerando direito adquirido, devendo a elegibilidade das famílias para recebimento do mesmo ser revista a cada dois anos³¹.

Em 2009, o Bolsa Família beneficiou 12,37 milhões de famílias, com um benefício médio mensal de R\$ 94,92. Os recursos financeiros repassados por tal Programa para pagamento de benefícios totalizaram R\$ 11,8 bilhões em 2009.³²

Assim, em que pese o PBF não ser enquadrado como um direito social, faz parte da política assistencialista do Estado, sendo uma ajuda de governo importante para a redução da miséria e da desigualdade social no país.

30 Assim, para as famílias com uma renda de até R\$ 70,00 (setenta reais) estipulou-se um piso básico (R\$ 68,00), um piso variável (R\$ 22,00) por criança e/ou adolescente de até 15 anos (até o máximo de 3 benefícios), e um piso variável (R\$ 33,00) vinculado ao adolescente de 16 a 17 anos (até o máximo de 2 benefícios), podendo o benefício chegar ao valor total de R\$ 200,00 (duzentos reais). Já para as famílias com renda entre R\$ 70,01 e R\$ 140,00 (setenta reais e cento e quarenta reais), com crianças e adolescentes de 0 a 17 anos, estipulou-se um piso variável (R\$ 22,00) por criança e/ou adolescente de até 15 anos (até o máximo de 3 benefícios), e um benefício variável (R\$ 33,00) vinculado ao adolescente de 16 a 17 anos (até o máximo de 2 benefícios), podendo o benefício chegar ao valor total de R\$ 132,00 (cento e trinta e dois reais) Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/beneficios> Acessado em: 17/11/2010.

31 Art. 21 do Decreto nº 5.209, de 2004.

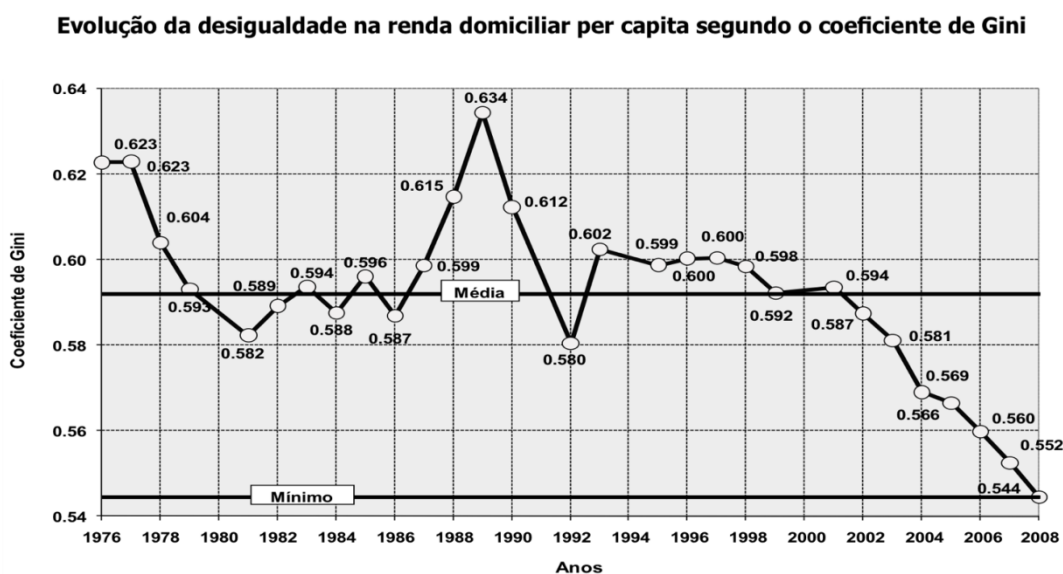
32 Relatório e Parecer Prévio Sobre as Contas do Governo – Exercício 2009, elaborado pelo Tribunal de Contas da União. Disponível em: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas_governo/contas_09/Textos/CG%202009%20Relatório.pdf. Acessado em: 01/11/2010.

2.6 O impacto causado na sociedade brasileira em razão da inserção da assistência social na Constituição de 1988 e em função das medidas adotadas pelo Governo.

Não há dúvida de que a assistência social assumiu novos contornos com a sua inclusão na Constituição Federal de 1988 e com as medidas implementadas pelo governo, passando para uma nova fase.

O constituinte de 1988, preocupado com a miséria e com o alto índice de desigualdade social, reconheceu a assistência como um direito social.

Desde então, o Estado passou a assumir a responsabilidade por tal política pública e adotou medidas concretizadoras importantes, o que certamente contribuiu na melhora das condições financeiras das pessoas e na redução da desigualdade econômica e social de nosso país, conforme o quadro demonstrativo abaixo:



Fonte: Ipea – Estimativas produzidas com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1976 a 2008



Como demonstrado, em 1988, o nível de desigualdade de renda era bem elevado, sendo que, com a inclusão da assistência social no bojo da Constituição e com as medidas adotadas pelo Estado³³, o mesmo caiu consideravelmente, tendo-se promovido uma maior igualdade de recursos entre os cidadãos.

Porém, sem aqui explorarmos em detalhes todas as teorias acerca do que se compreende por bem-estar, seja ele uma questão de êxito na satisfação de preferências (políticas, impessoais e pessoais), seja a melhora em algum aspecto ou qualidade de sua vida consciente, ou, ainda, alguma concepção objetiva de bem-estar, conforme Ronald Dworkin³⁴, entendemos que a elevação efetiva de bem-estar individual e social somente ocorrerá, verdadeiramente, com o aumento do número de pessoas empregadas e realizadas profissional e pessoalmente, ao invés de serem sustentadas pelo governo. Ocorre que, não se observou muito êxito nesse sentido em nosso país, sendo que poucos destinatários de benefícios assistenciais conseguiram alcançar sua independência financeira.

Com efeito, em 2009, o número de famílias beneficiadas superou a quantidade de 12 milhões, sendo que, entre 2004 e 2008, somente 2,6 milhões de benefícios do Bolsa Família foram cancelados, seja por a família ter melhorado sua renda e ultrapassado o critério do programa, seja pelo não cumprimento das condicionalidades exigidas³⁵, devendo-se observar que para cada cancelamento uma nova família é incluída no Programa.

³³ Entre elas a regulamentação do BPC, em 1993, e a criação e expansão do Bolsa Família, a partir do ano de 2003.

³⁴ Dworkin, Ronald. A virtude soberana. A teoria e a prática da igualdade. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 3-77.

³⁵ Disponível em: <http://www.fomezero.gov.br/noticias/governo-federal-cancela-400-mil-beneficios-do-bolsa-familia>. Acessado em 10/11/2010.



Nesse sentido, a assistência social deve reforçar sua atuação na promoção da integração dos indivíduos ao mercado de trabalho, priorizando a oferta de serviços sociais, com ênfase na capacitação profissional dos beneficiários, propiciando a eles condições de alcançarem autonomia, não se verificando grandes conquistas nesse sentido.

Assim, ao mesmo tempo que a assistência social reduziu a pobreza e a desigualdade social, tornou milhares de pessoas dependentes do Estado, o que, além de não promover a dignidade da pessoa humana, pode contribuir para o ócio de pessoas economicamente ativas, e, inclusive, para o aumento do número de crianças pobres, na medida em que quanto mais filhos, maior o valor de certos benefícios, devendo, assim, ser melhorada a atuação governamental nesse aspecto.

Concluindo o presente tópico, pode-se dizer que a inserção da assistência social na Constituição Federal de 1988 e as medidas adotadas pelo Estado representaram um avanço para o país, na medida em que retiraram da miséria grande parte da população, reduzindo a desigualdade econômica e social existentes.

Porém, o oferecimento de serviços de qualidade e de cursos de capacitação, acompanhados de políticas voltadas a melhoria do mercado de trabalho, devem ser priorizados, a fim de que as pessoas alcancem sua independência financeira, através do trabalho formal, promovendo-se, assim, o alcance da dignidade da pessoa humana, através da conquista de seu êxito e satisfação pessoais.

A assistência social é uma ferramenta importante no amparo aos necessitados, devendo ser um primeiro passo a alavancar o indivíduo para uma vida independente, permitindo seja ele alcançado por outras políticas públicas, culminando com a sua inserção no mercado de trabalho,



subsistindo os benefícios de renda apenas àqueles cujas condições extremamente vulneráveis não lhes permita trabalhar.

CONCLUSÃO

A inclusão da assistência social na Constituição Federal de 1988 e as medidas adotadas pelo Estado representaram um avanço para o país, na medida em que retiraram da miséria grande parte da população, reduzindo a desigualdade econômica e social existentes.

Porém, o oferecimento de serviços de qualidade e de cursos de capacitação, acompanhados de políticas voltadas a melhoria do mercado de trabalho, devem ser priorizados, a fim de que as pessoas alcancem sua independência financeira, através do trabalho remunerado, promovendo-se, assim, o alcance da dignidade da pessoa humana, através do alcance de seu êxito e satisfação pessoais.

A assistência social é uma ferramenta importante no amparo aos necessitados, devendo ser um primeiro passo a alavancar o indivíduo para uma vida independente, permitindo seja ele alcançado por outras políticas públicas, culminando com a sua inserção no mercado de trabalho, subsistindo os benefícios de renda apenas àqueles cujas características extremamente vulneráveis não lhes permita trabalhar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DWORKIN, Ronald. *A virtude soberana. A teoria e a prática da igualdade*. São Paulo: Martins Fontes, 2005. P. 70.

HOLMES, Stephen and Cass R. Sunstein (1999) *The Cost of Rights: Why Liberty Depends on Taxes*. W.W. Norton & Company: New York, NY.



Caderno Virtual N° 24, v. 1 - jul-dez/2011

TEIXEIRA, Ivo Gico. *Liberdade no Mundo Moderno e o Estado Meio*. Disponível em: <http://209.85.165.104/search?q=cache:m0AQ3EYzfygJ:www.idp.org.br/download.php%3Farquivo%3Dw6r3uecvjin5.doc+%22ivo+gico%22+%22assist%C3%Aancia+social%22&hl=pt-BR&ct=clnk&cd=1&gl=br>. Acessado em 26/09/2007.

JACCOUD, Luciana, HADJAB, Patrícia Dario El-Moor, CHAIBUB, Juliana Rochet. *Assistência Social e Segurança Alimentar: Entre Novas Trajetórias, Velhas Agendas e Recentes Desafios* (1998-2008) Disponível em: http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_17/volume01/07_capt04.pdf. Acessado em: 05/12/2010.

LAVINAS, L. Inclusão e progressividade: os desafios da Seguridade Social brasileira. In: TONELLI VAZ, F.; MUSSE, J.; SANTOS, R.F. (Org.). *20 anos de Constituição Cidadã: avaliação e desafios da Seguridade Social*. Brasília: ANFIP, 2008.

RAGONE, Miguel. Políticas Públicas de Inclusão pelo Consumo: Uma análise dos custos e de sua justificativa. In: GICO Jr., Ivo Teixeira e BORGES, Antônio de Moura (coord.). *Intervenção do Estado no Domínio Econômico – Temas Atuais*. São Paulo: Lex e Aduaneiras, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.



Caderno Virtual N° 24, v. 1 - jul-dez/2011

Sites acessados:

http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=6011:correio-braziliense-df-sem-porta-de-saida&catid=159:clipping&Itemid=75.

Acessado em: 09/11/2010;

<http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/113165.html> Acessado em: 02/11/2010;

<http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=condicionalidade> Acessado em: 17/11/2010;

<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades> Acessado em: 9/11/2010;

<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/beneficios> Acessado em: 17/11/2010;

http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas_governo/contas_09/Textos/CG%202009%20Relatório.pdf. Acessado em: 01/11/2010.

www.sinop.mt.gov.br/assecom/index.php?pg=noticia&codigo=961 Acesso em 02/10/2007.

http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=6011:correio-braziliense-df-sem-porta-de-saida&catid=159:clipping&Itemid=75. Acessado em: 09/11/2010.



Caderno Virtual N° 24, v. 1 - jul-dez/2011

<http://www.fomezero.gov.br/noticias/governo-federal-cancela-400-mil-beneficios-do-bolsa-familia>. Acessado em 10/11/2010.