

Política Pública Assistencial: LOAS e o Benefício da Prestação Continuada

Políticas Públicas de Asistencia Social: LOAS y el Beneficio de Prestación Continuada

José Felipe Vicente¹

Denise Rissato²

Resumo

A proteção social deve ser entendida como um direito fundamental em qualquer sociedade, sendo um elemento indispensável ao cidadão. Sendo assim, o presente artigo aborda o desenvolvimento da legislação referente às políticas de assistência social no Brasil, sobretudo destacando a instituição do Benefício da Prestação Continuada, fundamentando a pesquisa no entendimento das formas de proteção social, seguido da busca pelo processo histórico de constituição do Sistema de Assistência Social no Brasil, preconizado pela Constituição Federal de 1988, como também pela análise do dispositivo infraconstitucional decorrente do novo status atribuído à assistência social, de direito social universal de caráter não contributivo, a Lei Orgânica da Assistência Social.

Palavras-Chave: Assistência Social, Benefício da Prestação Continuada, Lei Orgânica da Assistência Social.

Resumen

La protección social debe ser visto como un derecho fundamental en cualquier sociedad, siendo un elemento indispensable para el ciudadano. Por lo tanto, este artículo analiza el desarrollo de la legislación relativa a las políticas de asistencia social en Brasil, destacando especialmente el Beneficio de Prestación Continuada institución, basando la investigación en la comprensión de las formas de protección social, seguido por la búsqueda del proceso de constitución histórica sistema de asistencia social en Brasil, recomendado por la Constitución Federal de 1988, así como mediante el análisis de dispositivo de infrarrosos debido a la nueva calificación otorgada a la asistencia social, derecho social universal al carácter no contributivo, la Ley Orgánica de la Asistencia Social.

Palabras claves: Asistencia Social, Beneficio de Prestación Continuada, Ley Orgánica de la Asistencia Social.

¹ Acadêmico do curso de Direito na Universidade Estadual do Oeste do Paraná, campus de Foz do Iguaçu – PR. Inscrito em Programa de Iniciação Científica com bolsa pelo CNPQ com o Projeto “O sistema de seguridade social no Brasil: características, avanços e retrocessos”.

² Doutora em Políticas Públicas e Formação Humana pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro – PPFH/UERJ; Professora Efetiva da Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE – Campus de Foz do Iguaçu; Pesquisadora do GPESTE - Grupo de Pesquisa em Estado, Sociedade, Trabalho e Educação. Orientadora de Iniciação Científica do acadêmico José Felipe Vicente.

1. Introdução

O presente ensaio possui como tema os avanços e retrocessos referentes à legislação que regulamenta o programa de Assistência Social, englobado no Sistema de Seguridade Social no Brasil antes e após a Constituição Federal de 1988. A temática escolhida se deve ao ímpeto de pesquisar a evolução da formação e do acesso por parte da população brasileira a essa modalidade tão fundamental de proteção social, principalmente no que diz respeito ao Benefício da prestação continuada, regulamentado pela LOAS, Lei Orgânica da Assistência Social.

Considerando que, em uma sociedade cindida em classes sociais antagônicas, o processo de formalização e efetivação dos direitos sociais das classes populares tende a ocorrer de forma lenta e mediante longas e árduas lutas das classes subalternas, e que com a ampla adesão às práticas político-econômicas neoliberais no Brasil e na América Latina, a partir dos anos 1990, a manutenção desses direitos passou a ser severamente ameaçada, parece fundamental compreender de que modo ocorreu o processo histórico de formalização e constituição do Benefício da Prestação Continuada preconizado pela Constituição Federal de 1988 e regulamentado pela LOAS.

Para que se possa atingir esse objetivo, este texto será composto por quatro seções, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira seção, serão apresentados alguns conceitos e fundamentos teóricos que embasarão e nortearão este trabalho. Na segunda seção abordar-se-á a formação histórica das práticas de proteção social no Brasil, no período anterior à promulgação da Carta Magna de 1988. Na terceira seção, discutir-se-á o Sistema de Seguridade Social instituído no Brasil, pela Constituição Federal de 1988, com ênfase na Assistência Social e na Lei Orgânica da Assistência Social que regulamenta o Sistema Nacional de Assistência Social, bem como, o Benefício de Prestação Continuada. Por fim, serão apresentadas algumas considerações finais.

2. A Assistência Social como uma modalidade de Proteção Social

Preliminarmente, parece fundamental iniciar retomando a definição e os sentidos do termo proteção social. Costa (1995) destaca que apesar do termo “proteção social”, normalmente, ser usado como sinônimo das ações do Estado voltadas à garantia de direitos e ao enfrentamento de situações de insegurança social sofridas pela população, as práticas de proteção social são anteriores à existência do Estado e da sociedade moderna, tendo perpassado a vida social, por séculos, com acontecimentos datados e localizados, que visavam resguardar a autonomia dos indivíduos que, eventualmente, pudessem estar em situação de vulnerabilidade e risco.

Sob essa perspectiva, a proteção social não se refere apenas à materialização dos sistemas protecionistas tradicionais e institucionalizados pelo Estado, mas também diz respeito a uma série de experiências sociais, verificadas com regularidade histórica de longa duração e, inclusive, anteriores a existência do Estado moderno, que compreendem ações empreendidas pelos próprios indivíduos, grupos e instituições da esfera privada, no sentido de proporcionar cuidado e proteção a outros indivíduos e grupos que se encontrem expostos a situações de maior insegurança e vulnerabilidade (COSTA, 1995).

Nesse mesmo sentido, Robert Castel (2010) trata a proteção social não como um fenômeno social recente, mas sim como um sistema que assume diferentes especificidades e particularidades em cada sociedade e em cada momento histórico. Para o autor, as práticas de proteção sempre existiram como forma de ação contra os riscos sociais, uma vez que os “desafortunados” não surgiram com a sociedade moderna, mas também estiveram presentes nas sociedades pré-capitalistas cindidas em classes sociais. (CASTEL, 2010).

Todavia, Castel (2010) argumenta que, com o desenvolvimento da sociedade capitalista, especialmente, com a maior inserção das mulheres e das crianças no mercado de trabalho, houve um processo de esgarçamento dessa rede de solidariedade de proximidade, na qual a família e o grupo de convívio imperavam na tarefa de preservar a integridade dos entes das comunidades. Ademais, à medida que a sociedade se torna mais complexa, a urbanização, a violência e a pobreza se intensificam e os indivíduos necessitam cada vez mais da tutela do Estado. Dessa maneira, de acordo com Castel (2010), surgem os sistemas de proteção e sociabilidade secundários os quais podem ser entendidos como o processo de institucionalização da proteção social.

À luz das análises de Castel (2010), percebe-se que as práticas de solidariedade são exercícios inerentes às relações familiares e comunitárias, comprovando assim, a antiga e tradicional presença das redes de proteções próximas na esfera privada. Todavia, como visto, o desenvolvimento do capitalismo produziu o esfacelamento dessas redes de sociabilidade primária, tornando-se necessária a institucionalização de sistemas de proteção social pelo Estado. Contudo, parece oportuno observar que, se por um lado, os sistemas de proteção social públicos surgiram para compensar as lacunas deixadas pela desestruturação das redes de solidariedades próximas, por outro lado, eles também contribuíram para aprofundar o esgarçamento das redes de proteção próximas, aumentando cada vez mais a dependência da tutela do Estado.

No Brasil, um país de capitalismo tardio e dependente, o sistema público de proteção social, por muito tempo, resumiu-se a alguns direitos garantidos seletivamente a grupos sociais específicos. Um sistema de tutela social mais amplo somente foi instituído no final dos anos 1980, com promulgação da Constituição Federal de 1988, que reconheceu a proteção social como direito universal, superando o modelo de assistência social meramente emergencial e o regime de “cidadania regulada” (SANTOS,1987) até então vigente.

3. Um panorama sobre a Assistência Social no Brasil antes da carta constitucional de 1988

Indubitavelmente, a proteção social, como política social do Estado, surge como produto da economia, da política e das lutas sociais de determinadas sociedades. Assim sendo, ela assume diferentes características, variando conforme o momento histórico e o estágio de desenvolvimento dessas sociedades, o que explica, em grande medida, o fato dos modos de proteção instituídos nos países centrais diferirem daqueles implementados nas nações de capitalismo periféricas, sendo o Brasil uma expressão disso (SIQUEIRA, 2008).

É possível afirmar que até os anos 1930, a Assistência Social esteve quase sempre atrelada a uma perspectiva de caridade, filantropia e benesses. Conforme destaca Sposati (2007) longe de ser tratada como uma decorrência das questões sociais, ou seja, como um produto final

dos problemas políticos, sociais e econômicos, a pobreza e a miséria eram vistas como decorrências da falta de serviços de saúde. Esse olhar simplório sobre a questão da pobreza e seus determinantes, fez com a assistência social não assumisse uma forma institucionalizada de proteção social do Estado, sendo executava por entidades privadas que, no máximo, contavam com subsídios do Estado.

Como visto, a partir de 1930, as novas configurações assumidas pela relação capital trabalho tornaram imperativa uma maior regulamentação no que se refere à questão social. Assim, as medidas de assistência social começaram a ter alguma visibilidade a partir do Decreto-lei nº 525, de 1938, no qual Getúlio Vargas instituiu Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), atado ao Ministério de Educação e Saúde. O referido órgão tinha a responsabilidade de analisar os pedidos de subvenções das entidades sociais, bem como propor medidas de amparo para as pessoas e famílias que estivessem em situação de pobreza ou miséria. (SPOSATI,2007).

Posteriormente, por meio do Decreto-lei nº 4.830, de 1942, é criada a Legião Brasileira de Assistência (LBA), projeto que de acordo com Sposati (2007, p. 20) instaura a "assistência social como ato de vontade e não direito de cidadania", fortalecendo uma concepção de assistencialismo político, na medida em que a presidência do instituto era assegurada estatutariamente às primeiras damas e que o mesmo apenas atendia, com ações pontuais, fragmentadas e emergenciais, a população não beneficiária da previdenciária social.

Assim, a despeito dos avanços positivados em lei no decorrer de décadas, Silva (2015) reitera que, até 1988, os direitos sociais ainda estavam, em grande medida, destinados somente aos formalmente empregados, excluindo os desempregados e os trabalhadores informais. Somente após a promulgação da Constituição Federal de 1988, como resultado de intensas lutas e mobilizações sociais, foi criado um sistema único e amplo de Seguridade Social (que compreende o sistema previdenciário, o sistema único de saúde e o sistema único de assistência social), orientado por uma perspectiva de que a saúde e a assistência social são direitos universais de caráter não contributivo.

4. A Assistência Social no Brasil após a Constituição Federal de 1988

A cidadania, com a Carta Magna de 1988, passa a vigorar como um fundamento da República Federativa do Brasil, bem como a construção de uma sociedade justa, livre e solidária aliada à erradicação da pobreza, da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais firmaram-se como objetivos fundamentais para serem concretizados, podendo ser visualizados logo no primeiro título da Lei Maior.

Por esse ângulo, mediante um contexto de redemocratização social, a Constituição federal de 1988 trouxe como um dos principais objetivos a serem alcançados a instituição de um sistema de Seguridade Social, que tornasse a saúde, a previdência social e a assistência social partes integrantes de um único gênero. Dessa forma, é dado para esta última, até então preterida pelas políticas públicas, um status de direito social:

Art. 194. 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 (BRASIL,1988).

Por esse viés, no que tange à assistência social, o artigo 203 da Constituição de 1988 traça os objetivos dessa política, que seria dotada de universalidade, firmando-se como um direito social destinado a todos que dela precisassem, independente de contribuição previdenciária:

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 (BRASIL, 1988).

Em sequência, o artigo 204 da Lei Maior estabelece como diretrizes da política de assistência social, a descentralização político-administrativa, o que rompe com a centralização por parte do governo federal acerca do financiamento, formulação e implementação desta política, tornando-se, assim, possível que a administração federal, estadual e municipal possa contar com fontes autônomas e independentes. A outra diretriz trazida pela Carta, corresponde à definição de uma maior participação popular na formulação, controle e execução das práticas de assistência por parte da sociedade (ZANIRATO, 2000).

5. A Lei Orgânica da Assistência Social e o Benefício da Prestação Continuada

Contudo, a concretização do sistema de seguridade social dependia da regulamentação por legislação infraconstitucional específica. Esse trabalho de regulamentação do Sistema de Seguridade Social somente ganhou intensidade e regularidade, de acordo com Sposati (2007), a partir de 1990, quando o novo Congresso eleito, deu início ao processo de elaboração e aprovação desses dispositivos infraconstitucionais. Ainda, nesse sentido, a autora destaca que a assistência social foi a última categoria dentro do Sistema de Seguridade Social a ser regulamentada, pelo processo o qual foi efetuado pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), Lei nº 8.742, de 1993, em que em seus primeiro e segundo artigos define:

Art. 1º A assistência social, 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).

Dessa forma, o legislador define como princípios, presentes no artigo 4 da referida lei, a universalização dos direitos sociais, com a finalidade de possibilitar que os assistidos também consigam ter acesso as demais políticas públicas. Isso evidencia a preocupação em tornar as práticas socioassistenciais as mais restauradoras possíveis, retirando o caráter emergencial e pontual e a transformando em uma ferramenta de mudança mais efetiva.

Foi nesse contexto que o BPC, instituído pelo artigo 203 da Constituição Federal de 1988, foi regulamentado.

Sales (2010) ressalta que o BPC não trata de direito previdenciário, porém a sua execução é feita pelo INSS, Instituto Nacional de Seguridade Social, devido a maior eficiência administrativa do órgão. Esse direito consiste no pagamento de um salário mínimo mensal a brasileiros, inclusive indígenas, ou estrangeiros naturalizados e domiciliados no Brasil com mais ou igual a 65 anos de idade ou a pessoas com deficiência que as incapacite para o trabalho, isto é, para prover o seu próprio sustento.

O Benefício ele não pode ser transferido, sendo assim, ele não gera direito à pensão por morte aos herdeiros de quem foi beneficiário. Ele também não exige que o seus beneficiários tenham contribuído com a Previdência Social, de toda sorte o idoso precisa comprovar que possui 65 anos ou mais e que o total da sua renda mensal bruta familiar, a qual caracteriza como a soma de todos os rendimentos brutos, podendo ser salários, pensões alimentícias, comissões entre outro, adquiridos mensalmente pelos integrantes da família, os quais para efeito da concessão do benefício são o requerente, o cônjuge, o companheiro, a companheira, filhos menores de 21 anos ou de qualquer idade desde que seja inválido, seja inferior a um quarto do salário mínimo que estiver vigendo (SALES, 2010).

Referências

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. Presidência da República. Lei Orgânica da Assistência Social, n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

CASTEL, Robert. *As Metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Tradução de Iraci D. Peleti. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

COSTA, Sueli Gomes. *Signos em Transformação: a dialética de uma cultura profissional*. São Paulo: Cortez, 1995.

SALES, Anne Jacqueline Soares de. *O Benefício da Prestação Continuada como Forma de Inclusão Social e Expressão do Princípio Constitucional da Dignidade da Pessoa Humana*. São Paulo, 2010.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça: política social na ordem brasileira*. 2.ed. Rio de Janeiro, 1987.

SILVA, Maria Ozanira et al. *O padrão de proteção social e a reforma das políticas sociais no Brasil*. *Revista Políticas Públicas*, v. 4, n. 1.2, 2015.

SIQUEIRA, Alaísa de Oliveira. *Programa Bolsa Família: autonomia ou legitimação da pobreza?* Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica, 2008.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. *A menina Loas: um processo de construção da assistência social*. São Paulo: Cortez, 2007. ZANIRATO, Silvia Helena. *A assistência social no Brasil após a Constituição de 1988. A descentralização e universalização como princípios*. Maringa, 2000.