



PUC

DEPARTAMENTO DE DIREITO

A ASSISTÊNCIA SOCIAL NA PROMOÇÃO DA AUTONOMIA

por

ADAILTON JESUS DA SILVA

ORIENTADORA: Regina Coeli Lisbôa Soares

2016.1

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO

RUA MARQUÊS DE SÃO VICENTE, 225 - CEP 22453-900

RIO DE JANEIRO - BRASIL

A ASSISTÊNCIA SOCIAL NA PROMOÇÃO DA AUTONOMIA

por

ADAILTON JESUS DA SILVA

Monografia apresentada
ao Departamento de
Direito da Pontifícia
Universidade Católica
do Rio de Janeiro (PUC-
Rio) para a obtenção do
Título de Bacharel em
Direito.

Orientador(a): Regina
Coeli Lisbôa Soares

2016.1

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais pela criação e formação que me deram com muita luta e dedicação, o que significou muitas vezes abrir mãos de seus sonhos para que eu pudesse sonhar os meus. Agradeço especialmente à minha mãe pelo apoio que me deu para iniciar essa trajetória do direito, bem como toda a ajuda que precisei ao longo do caminho.

À Rebeca, minha melhor amiga, meu amor. Minha inspiração, exemplo de pessoa e de profissional. Sem seu apoio e companheirismo nas horas mais difíceis eu já teria me perdido a muito tempo. Obrigado por sempre estar comigo e por ter dado um novo sentido à minha vida.

À professora Regina Soares, não apenas por ter aceitado me orientar e ter tornado essa monografia possível, mas também pelas ótimas aulas de direito constitucional que sempre me motivaram. Agradeço pela atenção, carinho, paciência, disponibilidade, enfim: toda contribuição que me deu para concluir esse trabalho.

À professora Telma Lage, que me orientou em monografia I e indicou o caminho para início do trabalho, contudo, por contratempos, não foi possível prosseguir até o fim da pesquisa.

Ao professor Pedro Marcos Barbosa pelas aulas de direito civil, pela oportunidade do PIBIC, pelo meu primeiro estágio e por tudo que me ensinou e contribuiu para minha formação.

RESUMO

A Constituição Federal de 1988 transformou a assistência social em uma política pública integrante da seguridade social, que é prestada a quem necessitar, independentemente de prévia contribuição. Isso significa uma mudança em relação ao histórico da assistência social, que de ação de caridade ou benemerência passa a ser um direito da cidadania. O Estado brasileiro passou a reconhecer a assistência social como responsabilidade pública, que deve ser implementada através de uma política pública universal, racional e efetiva, que forneça proteção social e fortaleça o cidadão. A dignidade da pessoa humana enquanto valor fundamental do nosso ordenamento jurídico deve ser garantida e protegida. Nesse sentido, pretende-se analisar a relação entre a assistência social traçada na Constituição Federal de 1988 e a dignidade humana, dando especial destaque para a autonomia, no sentido de verificar-se em que sentido as políticas públicas de assistência social podem contribuir para o desenvolvimento da personalidade e conquista da autonomia dos beneficiários.

Palavras-Chaves: Assistência Social – Dignidade da Pessoa Humana- Autonomia – Mínimo existencial - Bolsa Família

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	6
CAPÍTULO 1. PAPEL DO ESTADO	10
1.1. Estado Liberal	10
1.2. Estado Social	13
1.3. O modelo definido pela Constituição Federal de 1988.....	16
CAPÍTULO 2. APONTAMENTOS HISTÓRICOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL	18
2.1. Histórico da assistência social até a Constituição Federal de 1988 ..	18
2.2. A assistência social na Constituição Federal de 1988 e sua regulamentação	22
CAPÍTULO 3. DIGNIDADE HUMANA E ASSISTÊNCIA SOCIAL	28
3.1. A Dignidade da Pessoa Humana e seus Sentidos	28
3.2. Autonomia e Assistência Social.....	32
3.3 Fundamentos da Assistência Social na visão do Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 567985/MT	39
CAPÍTULO 4. A CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL PARA PROMOÇÃO DA AUTONOMIA ...	44
4.1. Breve Análise do Bolsa Família na Promoção da Autonomia.....	50
CONCLUSÃO.....	58
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	61

LISTA DE ABREVIACÕES

ADCT – Atos das Disposições Constitucionais Transitórias

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

ART. -Artigo

CNSS- Conselho Nacional de Serviço Social

CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social

CRFB/88 - Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

LBA- Legião Brasileira da Assistência

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

PBF – Programa Bolsa Família

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

STF – Supremo Tribunal Federal

SUAS- Sistema Único de Assistência Social

INTRODUÇÃO

O Brasil passou por transformações importantes nos últimos anos no combate à extrema pobreza, no acesso à saúde e educação, na luta contra o trabalho infantil e na redução das desigualdades sociais. Muito embora a efetividade das ações sociais no Brasil seja destaque na ordem internacional em razão do grande custo-benefício de políticas como o Bolsa Família, que com menos de 0,5 % do PIB consegue enfrentar o problema da extrema pobreza e promover inclusão social, ainda persiste na sociedade brasileira uma luta perversa por parte de opositores ligados aos setores conservadores que não desejam o aprimoramento das políticas públicas, mas sim deslegitimar essas ações e negar o direito de cidadão às parcelas significativas da população

Em tempos de eleição é comum ver debates para suspensão do direito ao voto de beneficiários de programas sociais do Estado. Certas discussões sobre as políticas sociais carregadas de preconceitos qualificam os beneficiários como acomodados, oportunistas, massa de manobra do governo do momento e meros destinatários de favores. Mesmo que essas discussões tenham como ponto principal o programa Bolsa Família, direta ou indiretamente se discute também qual o papel do Estado na área social e quais são as prioridades das políticas públicas.

O senso comum crítico aos programas de transferência de renda talvez se resuma na ideia de que essas políticas públicas criam dependência em diversos níveis nos beneficiários. Nesse sentido, o presente trabalho pretende abordar o direito à assistencial social como um instrumento de proteção da dignidade humana e também como forma de garantir as condições necessárias para que os indivíduos consigam desenvolver a sua autonomia. A importância atribuída à autonomia se justifica por se tratar de um substrato da dignidade humana, não sendo possível afirmar que alguém tem uma vida digna sem que possua autonomia. Cada pessoa deve ser capaz de se desenvolver e escolher o seu próprio projeto de vida boa, escolha que não

cabe ao Estado ou outras instituições da sociedade, sendo antes um dever de todos zelar para a conquista da autonomia daqueles que estão em uma situação de vulnerabilidade.

Para atingir tal objetivo, o trabalho foi dividido em quatro capítulos, sendo que o primeiro pretende apresentar os diferentes papéis que o Estado pode assumir nas estruturas políticas e econômicas do liberalismo, do Estado social e do neoliberalismo. Será analisado o modelo adotado pela Constituição Federal de 1988 para assim justificar as responsabilidades e demandas que são atribuídas ao Estado brasileiro.

Feita essa análise, o capítulo 2 abordará o histórico da assistência social no Brasil. As práticas históricas ainda permanecem anacronicamente no imaginário dos críticos da assistência social, bem como dos responsáveis pela implementação e gestão das políticas públicas. Conhecer a história da assistência social serve para compreender as mudanças trazidas pela Constituição, rejeitando também as resistências conservadoras que querem reduzir a proteção social e manter a perspectiva histórica de uma assistência que não se distinguia da filantropia ou caridade.

O capítulo também apresentará o novo modelo de assistência social da Constituição Federal de 1988. Com o advento da nova ordem constitucional a assistência social passou a ser uma responsabilidade do Estado e um direito do cidadão, uma política pública que integra a seguridade social brasileira ao lado da previdência social e da saúde. A assistência social procura proteger os indivíduos das vulnerabilidades sociais, sendo prestada a quem necessitar.

Essa nova responsabilidade do Estado exigiu uma mudança na ação da assistência social que durante muito tempo se apresentou como uma prática eventual, emergencial e fragmentada. Agora o Estado tem o dever de prestar uma política pública que sempre esteja presente, respondendo de forma racional às demandas da população, comprometida com a efetividade de suas ações para garantir a proteção da pessoa humana.

No terceiro capítulo analisam-se as relações entre a dignidade humana e a assistência social. A dignidade da pessoa humana é o valor fundamental

que orienta toda a ordem jurídica inaugurada pela Constituição Cidadã. Assim, o Estado não deve apenas se abster de práticas violadoras da dignidade humana, mas também promover os meios de proteção e conquista de uma vida digna.

Será estudado em que sentido a assistência social pode trazer proteção à dignidade da pessoa humana e principalmente permitir o seu desenvolvimento, fazendo a relação com a autonomia. Apresenta-se o conceito da autonomia e a discussão sobre os meios para possibilitar a sua existência mínima.

No capítulo final são expostos alguns obstáculos para a concretização da assistência social como uma política cidadã, comprometida com a proteção da dignidade humana e a conquista da autonomia dos indivíduos. Muito embora tenham ocorridos avanços na implementação do direito à assistência social e na execução das políticas públicas que respeitem o mandamento constitucional, ainda há desafios a serem vencidos na esfera federal, estadual e principalmente municipal.

O conhecimento desses problemas é importante para delimitar o tipo de política pública que se espera na assistência social e evitar retrocessos para reduzir essa atuação.

O papel reservado à assistência social exige uma proteção permanente que está presente em todos os momentos do ciclo da vida humana em que as vulnerabilidades sociais surgem. Por isso é necessária uma política pública que seja prestada de forma contínua e racional, produzindo resultados na proteção social. A assistência social deve fortalecer a conquista da autonomia dos beneficiários, reconhecendo que é através dessa conquista que alguém consegue desenvolver as suas potencialidades e traçar seus próprios projetos de vida.

O Programa Bolsa Família é analisado de forma breve, buscando elementos e resultados ao longo desses 13 anos que permitam verificar em que medida foi possível garantir a autonomia dos beneficiários. Não se buscou discutir o Bolsa Família de forma exaustiva, mas em razão de seu

alcance e duração foi possível obter o material necessário à análise dos seus efeitos na autonomia dos beneficiários.

Essa monografia é uma singela tentativa de contribuir para que os direitos sociais sejam vistos como instrumento de proteção da pessoa humana, dos quais não se pode abrir mão e muito menos retroagir. Os avanços nas políticas de assistência social foram apresentados de maneira resumida, de modo que não se esgota de forma alguma todas as conquistas e os desafios da assistência social. A ideia de autonomia apresentada talvez seja típica de um viés liberal, mas acredita-se que o fortalecimento da autonomia dos indivíduos além de garantir a dignidade da pessoa humana, favorece a existência de uma sociedade plural, mais democrática e inclusiva. As condições da autonomia são tratadas em relação a um nível básico através do qual alguém pode ser considerado minimamente autônomo, pois o desenvolvimento dessa autonomia é algo mais complexo que não tivemos a intenção de abordar. A proteção da dignidade humana e a garantia dos padrões mínimos de vida digna devem ser o compromisso de todos para realizar o projeto constitucional de uma sociedade mais justa, solidária e igualitária, na qual a dignidade de todos seja respeitada e protegida.

CAPÍTULO 1. PAPEL DO ESTADO

Os pressupostos para o desenvolvimento do tema abordado nesse trabalho envolvem a discussão sobre o papel do Estado em relação aos indivíduos. Longe de ser uma coisa natural ou uma atividade clássica, as ações prestacionais do Estado são atribuições que começam a aparecer principalmente por volta do início do século XX, mas que sofreram desde sempre resistência à sua concretização, inclusive com tentativas de sua completa abolição.

Desse modo, é necessário examinar os paradigmas do papel do Estado nos modelos do liberalismo clássico, do Estado social e do neoliberalismo para que se definam as bases das justificativas das demandas e responsabilidades do Poder Público, bem como para que se estabeleça qual o modelo de Estado adotado pela Constituição Federal de 1988.

1.1. Estado Liberal

O Estado liberal clássico nasce em oposição aos regimes absolutistas do Antigo Regime, no qual o poder político era exercido de forma arbitrária e se concentrava nas mãos do regente, representando ele próprio o Estado. Essa situação de arbítrio e opressão criou condições para a afirmação das ideias sobre os direitos dos homens, principalmente sobre aquelas liberdades que seriam uma proteção contra o poder estatal.

Permeada por concepções iluministas sobre os direitos dos homens, se desenvolve a ideia de que o indivíduo precisa de proteção contra o despotismo. Além disso, o surgimento das teorias de direito natural se opõe à tradicional separação e estratificação social baseada no nascimento, em que havia apenas privilégios para uns e deveres para outros.

Portanto, havia razões suficientes para associar a imagem do Estado com a de um tirano inimigo de seus próprios súditos, pois a liberdade apenas

seria possível se existissem limites a esse poder estatal, com espaços de proteção nos quais os homens poderiam se desenvolver de forma autônoma e sem interferências.

A autonomia e a liberdade são dois conceitos fundamentais para o liberalismo. A autonomia aparece primeiro como um direito a não sofrer interferências ou opressão do Estado, de instituições ou de outros homens, podendo exercer plenamente a liberdade. A autonomia ganhou também uma dimensão política para caracterizar a possibilidade de participar nos processos políticos da comunidade.

A liberdade assume uma conotação dual entre positiva e negativa. A liberdade negativa protegeria a independência dos sujeitos de não sofrerem interferências em suas escolhas. A liberdade positiva envolve a possibilidade de escolha, o que seria o exercício da autonomia e o poder de autodeterminação.

Na teoria, o Estado liberal clássico não deveria interferir no campo das liberdades individuais, o que incluiria a propriedade e o mercado. Qualquer interferência do Estado seria ilegítima e iria violar a autonomia e a liberdade do indivíduo. A ideia era que o próprio mercado seria capaz de fornecer os bens e serviços que permitiriam o desenvolvimento humano.

Existiam dois campos de proteção distintos para regulação da vida privada: de um lado a constituição disciplinava a relação entre o Estado os indivíduos, o que era marcado pela ideia dos direitos de proteção contra as interferências ilegítimas do poder, com a abstenção do Estado de interferir na liberdade individual; de outro lado estava o Código Civil, a constituição do Direito Privado, regulando as relações entre os iguais, nas quais deveria prevalecer a autonomia da vontade como princípio norteador.

Desse modo, o sistema jurídico se apresentava destacado entre duas grandes áreas, conforme a separação supramencionada. Daniel Sarmiento explica que:

Dentro deste paradigma, os direitos fundamentais acabaram concebidos como limites para a atuação dos governantes, em prol

da liberdade dos governados. Eles demarcavam um campo no qual era vedada a interferência estatal, estabelecendo, desta forma, uma rígida fronteira entre o espaço da sociedade civil e o Estado, entre a esfera privada e a pública (...)¹

Essa divisão entre o Estado e a sociedade civil acaba por privilegiar a posição do indivíduo em relação ao grupo social. A ideia era que a separação do Estado e a rígida limitação do seu campo de atuação, bem como as garantias contra as interferências, seria a forma de se proteger a liberdade individual e garantir o desenvolvimento da sociedade² e também dos indivíduos, na medida em que seria o mercado que iria fornecer os meios para isso.

O liberalismo via com certo receio a ideia da democracia em razão do perigo que uma tirania da vontade da maioria poderia representar. Assim, os direitos políticos foram reservados a uma parcela minoritária da população que era a burguesia. O que se defendia era que apenas os indivíduos livres e que não dependiam da venda da sua força de trabalho para sobreviver poderiam ter capacidade suficiente para exercer os direitos civis e políticos. A cidadania no Estado liberal era extremamente reduzida e um privilégio da classe burguesa (apenas os homens que eram proprietários); não por outro motivo o Estado estava inteiramente estruturado para a defesa e promoção dos interesses da classe dominante.

Portanto, seria muito ingênuo acreditar que uma ordem econômica estruturada apenas para a satisfação dos interesses dos grandes agentes econômicos que dominavam o aparelho estatal para proteger os seus interesses seria capaz de proporcionar algum desenvolvimento para a grande maioria da população não-proprietária ou mesmo de pequenos proprietários.

A prática demonstrou que o mercado não é capaz de tratar da questão social e muito menos garantir a todos os meios de alcançarem o pleno desenvolvimento, quando antes seria o capitalismo desregulado o causador

¹ SARMENTO, Daniel. Direitos Fundamentais e Relações Privadas. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006. p.12

² Ibid. p. 13

das profundas desigualdades sociais, na medida em que legitima a exploração extrema do trabalhador e as práticas anticoncorrenciais e monopolistas.

1.2. Estado Social

Com a constante degradação da vida dos trabalhadores no sistema capitalista, juntamente com a organização das massas operárias para reivindicação de direitos e principalmente com a Revolução Russa de 1917, a teoria liberal clássica precisou ser revisada para englobar também a questão social.

A Revolução Russa serviu como forma de acelerar os processos de transição para uma nova forma de Estado mais preocupado com a questão social, que já havia aparecido na Inglaterra e na Alemanha ainda no século XIX.

Para além do campo social, na esfera econômica estava cada vez mais evidente que era necessária uma atuação mais presente do Estado para regular a atividade do mercado em razão dos diversos abusos do poder econômico, que representavam um risco ao próprio sistema.

A grande crise do capitalismo com a queda da Bolsa de Nova York em 1929 deu o impulso que faltava para a superação da teoria liberal do Estado, para além do que a ameaça da proposta socialista representava.

A ideias do economista John Keynes tiveram grande destaque e foram adotadas no *New Deal* de Roosevelt em resposta à grande depressão. Segundo Berenice Rojas Couto:

Keynes propõe que o Estado tenha um papel ativo não só na economia como em programas sociais, buscando incidir na grave crise que a sociedade enfrentava, estabelecendo, com essa proposta, relação com as ideias defendidas pelos socialistas. Mas preserva a noção de liberdade individual, tão cara ao liberalismo, como patamar a ser conservado, mesmo pela intervenção do Estado. Diferentemente da ideia de Montagne, de 1885, que defende a intervenção do Estado apenas na ótica da concessão e por intermédio de iniciativas do mercado, Keynes propõe uma

intervenção que consolida a lógica dos direitos perante a comunidade e o Estado.³

Também é preciso destacar que a ampliação dos direitos civis e políticos às parcelas da população antes excluídas possibilitou que novas reivindicações fossem colocadas na agenda estatal, quebrando a hegemonia dos interesses burgueses e abrindo caminho para os direitos sociais.

Nesse sentido, verificou-se que a ampliação dos grupos outrora excluídos da participação política possibilitou que novas demandas fossem criadas dentro da agenda do Estado. Há uma relação muito clara entre a ampliação da cidadania e o aumento dos interesses que devem ser protegidos pelo Estado.

O Estado de bem estar social trouxe a consagração dos direitos sociais na constituição. Os direitos sociais demandam prestações positivas do Estado, se baseando na igualdade material com objetivo de combater as desigualdades sociais. Os direitos sociais garantiriam as condições mínimas para que fosse possível a fruição da liberdade e a conquista de uma igualdade real, já não mais baseada apenas na formalidade da letra da lei. A Constituição Mexicana de 1917 e a Constituição de Weimar de 1919 são o marco do surgimento dos direitos sociais na ordem constitucional.

Assim, o Estado social estaria comprometido com um bem estar social, exercendo políticas públicas de promoção de direitos sociais de caráter universal, igualitário e solidários, intervindo na economia para evitar abusos do poder econômico, bem como para corrigir distorções do próprio mercado.

Os novos direitos fundamentais, os direitos sociais e econômicos, que buscam combater as desigualdades sociais e garantir o mínimo necessário para que a liberdade e igualdade sejam efetivadas, dependem em alguns casos⁴ da atuação direta do Estado para promovê-los através de políticas

³ ROUJAS COUTO, Berenice. O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: Uma Equação Possível? 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2006.p 45

⁴ Interessante citar a distinção feita por Luís Roberto Barroso sobre os efeitos jurídicos dos direitos sociais para os jurisdicionados. Em síntese, Barroso divide-os em três grupo: (a) o primeiro grupo trata dos direitos prontamente desfrutáveis, bastando uma abstenção (p. ex. o direito à greve); (b)

públicas de ações positivas. Justamente por esse caráter, esses novos direitos sempre enfrentaram muita dificuldade para a sua efetivação, tanto pela resistência ideológica de grupos conservadores que querem a manutenção do *status quo*, como também pela própria característica das políticas públicas na administração de recursos escassos para atendimento de demandas variadas.⁵

No campo do direito durante o Estado social ocorreu uma proliferação de legislações mais intervencionistas com o objetivo de trazer uma igualdade material nas relações desiguais ou mesmo proteger a parte mais fraca. Desse modo há uma crescente ampliação das normas de ordem pública que passam a criar novas hipóteses de limitação da autonomia da vontade.

A mudança do Estado liberal para o Estado social representa também uma mudança dos paradigmas da tábua axiológica constitucional sobre os valores que devem orientar a atuação estatal tanto em nível de atividade legislativa, como nas políticas públicas e na atividade judicial. Portanto, a passagem do Estado liberal para o Estado social importa em uma relativização de valor anteriormente tido como absolutos, tais como a autonomia da vontade e a propriedade privada. No Estado Social, a proteção da pessoa humana se traduz no reconhecimento de certa prevalência das situações jurídicas existências em detrimento das relações puramente patrimoniais.

Desse modo, a separação em direito público e direito privado se enfraqueceu a ponto de não ser mais possível delimitar essa separação principalmente nos países de tradição romano-germânica, nos quais a Constituição trouxe uma série de princípios fundamentais que irradiam para o direito privado. Portanto, a Constituição enquanto norma fundamental de

outros direitos dependem das prestações positivas do Estado para serem efetivados (p.ex. o direito à saúde), e (c) e por fim, existem direitos que dependem da edição de uma norma infraconstitucional (p. ex. o direito à participação nos lucros). BARROSO, Luís Roberto. O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas – Limites e Possibilidades da Constituição Brasileira. 6ª Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. pp. 110-112

⁵ Cabe ressaltar que a evolução do direito constitucional conferiu normatividade à Constituição, não sendo mais mera carta política. Nesse sentido, o não cumprimento das normas constitucionais pode ser sanado através de mecanismos para superação da omissão, como o mandado de injunção e a ação direta de inconstitucionalidade por omissão. Além disso, a doutrina admite a tutela jurídica dos direitos sociais relacionados ao mínimo existencial (ver item 3.2). SARMENTO, Op. cit., p. 21.

um ordenamento jurídico traduz os valores e interesses que são privilegiados e que por isso devem orientar todo o sistema, o que retira a centralidade anterior do código civil e o encaminha para um direito civil-constitucional.

1.3. O modelo definido pela Constituição Federal de 1988

O Estado de Bem Estar Social se enfraqueceu principalmente através dos ataques de uma nova direita que defendia a retomada do liberalismo, o que ocorreu nos anos 80 do século passado a partir dos governos de Margareth Thatcher, primeira-ministra do Reino Unido e Ronald Reagan, presidente dos Estados Unidos.

O neoliberalismo propõe reinventar o falido liberalismo pregando, entre outras medidas, a desregulamentação da economia, com a abertura do mercado doméstico à concorrência internacional, extinguindo normas protecionistas e políticas de fomento; desestatização através das privatizações que devolvem à iniciativa privada o exercício das atividades econômicas, além de contar com a própria iniciativa privada para realizar os serviços públicos típicos; flexibilização dos direitos trabalhistas, tornando as relações de trabalho mais dinâmicas para que o capital possa migrar a qualquer momento, tudo isso ao custo da proteção social do trabalhador.

O que se vê até o momento é que as políticas neoliberais não lograram êxito em promover o desenvolvimento econômico e o bem estar da população. Pelo contrário: o neoliberalismo cria situações que acentuam as desigualdades sociais, aumentando a pobreza e o desemprego ao mesmo tempo que covardemente desestrutura o aparato de proteção social do Estado.

No Brasil a ideologia neoliberal não chegou a tempo de se fazer presente em nossa Constituição. A Constituição Federal de 1988 claramente adotou um modelo econômico baseado no bem-estar social⁶. A dignidade da pessoa humana constitui um dos fundamentos do Estado brasileiro, ao

⁶ GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 16ª ed. São Paulo: Malhadeiros editores, 2014.p 46

mesmo tempo se enumera objetivos da República para superação das desigualdades sociais e regionais e outras formas de exclusão social que impedem o pleno desenvolvimento da pessoa humana.

Eros Grau explica que o modelo econômico estabelecido pela Constituição é impositivo e são os programas de governo que devem ser adaptados à Constituição. Não poderia haver um novo modelo econômico que abandonasse o modelo de bem-estar sem que antes se modificação a Constituição (art. 1º, 3º e 170).

Portanto, não obstante a onda neoliberal que passou pelo Brasil durante os governos de Collor e Fernando Henrique Cardoso, assim como a reforma constitucional ocorrida,⁷ o Estado brasileiro, conforme estabelece a Constituição, continua com o modelo de bem-estar social, comprometido no combate às desigualdades sociais, na promoção e proteção dos direitos fundamentais e sociais.

É a partir dessa perspectiva que se lança as bases desse trabalho, tomando como norte que a dignidade da pessoa humana é o fundamento da nossa organização política, sendo estabelecido o papel do Estado não apenas na proteção dos direitos individuais, mas também na implementação de políticas públicas prestacionais que promovem os direitos sociais que possibilitam as condições mínimas para que todos possam se desenvolver plenamente e alcançar seus próprios projetos de vida.

⁷ Vide as Emendas Constitucionais nº 5, 8 e 9 que flexibilizou os monopólios estatais de gás encanado, telecomunicações e petróleo.

CAPÍTULO 2. APONTAMENTOS HISTÓRICOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

2.1. Histórico da assistência social até a Constituição Federal de 1988

“Assistência, filantropia e benemerência tem sido tratadas no Brasil como irmãs siamesas, substitutas uma da outra. Entre conceitos, políticas e práticas, tem sido difícil distinguir o compromisso e competência de cada uma destas áreas, entendidas como sinônimos, porque de fato escondem – na relação Estado-sociedade – a responsabilidade pela violenta desigualdade que caracteriza o país”⁸

As práticas de assistência possuem registros antigos na história da humanidade. As sociedades humanas apresentaram desde cedo práticas e mecanismos de ajuda e apoio àqueles que de alguma forma não conseguem suprir por si mesmos as suas necessidades, contando com o grupo social para obter proteção e apoio.

O conceito de filantropia (*philos*, amor e *antropos*, homem) está ligado ao sentimento em relação ao outro, os que são menos favorecidos ou que não possuem nada, buscando um bem-estar coletivo e que todos tenham condições dignas de vida. Trata-se de um sentimento que não visa uma contrapartida. Se liga à ideia de altruísmo e voluntarismo.⁹

Na história ocidental mais recente essa solidariedade social encontra lugar, principalmente, na doutrina religiosa judaico-cristã com a concepção da assistência ao outro como prática de caridade. A benemerência é o sentido da caridade através da doutrina católica. A benemerência é a ação de bondade que se realiza através da ajuda ao próximo.

Segundo Sposati¹⁰, a benemerência aparece sob duas formas: *ad hoc* ou *in hoc*. A benemerência *ad hoc* se apresenta sob a forma de ajuda nas

⁸ MESTRINER, Maria Luiza. O Estado entre a Filantropia e a Assistência Social. São Paulo: Cortez, 2001. p 14

⁹ Ibid.. p 14

¹⁰ SPOSATI, Aldaíza de O. Cidadania ou filantropia: um dilema para o CNAS... *apud* MESTRINER, Op Cit. p. 14

formas de esmo e auxílio (material ou moral). Já o outro tipo, trata da benemerência institucionalizada, cuja as obras de internação (asilos, orfanatos, abrigos) são seus exemplos.

Inicialmente a assistência se desenvolveu através de práticas individuais e privadas, relacionadas aos atos voluntários de caridade com influência religiosa e de sentimento ético.

A prática da assistência começa a se organizar através de instituições de caridade desde a Idade Média, sendo tanto de caráter religioso como não confessional.¹¹

O Estado apenas aparece nesse cenário a partir da expansão da sociedade capitalista, na qual se acentuam cada vez mais as condições precárias dos trabalhadores e as desigualdades sociais. Segundo Sposati¹² o Estado se apropria da assistência em duas formas: de um lado a usa como forma de enfrentamento político da questão social e por outro procura tratar das péssimas condições de vida da força de trabalho.

As práticas históricas da assistência social no Brasil marcam até os dias atuais a concepção do que seria tal fenômeno, sendo compreendido como caridade, favor, benevolência. Quanto ao modo de prestação da assistência o que se vê é a predominância do caráter de prática circunstancial, segmentada, emergencial que “(...) mais reproduz a pobreza e a desigualdade social na sociedade brasileira, já que opera de forma descontínua e em situações pontuais.”¹³

Mestriner¹⁴ prossegue analisando que a assistência social jamais se desenvolveu como política social capaz de fazer uma ruptura com a subalternidade da população atendida. Na verdade, a assistência serviu justamente para desarticular demandas e reivindicações através de uma política de alívio que sempre teve caráter pontual, temporário e emergencial.

¹¹ SPOSATI, Aldaiza de Oliveira et al.. *A Assistência na Trajetória das Políticas Sociais Brasileiras: Uma Questão em Análise*. 7ª Ed. São Paulo: Cortez, 1998. p. 40.

¹² Ibid. p. 41

¹³ MESTRINER, Op cit., p.16

¹⁴ Ibid p. 17

A assistência social no Brasil foi inicialmente assimilada pelo Estado apenas para regulamentar, reconhecer e apoiar os conjuntos de iniciativas da sociedade civil na área das atividades sem fins lucrativos. As necessidades da população eram geridas por entidades privadas, não havendo uma preocupação estatal direta no assunto.

Assim, a relação do Estado com a assistência social é orientada através das organizações que prestavam os serviços de auxílio, caridade e filantropia, o que acabou por reforçar a ideia de que tanto o Estado como essas organizações eram os grandes benfeitores e a população atendida recebia apenas favores.

A questão da pobreza permaneceu por muito tempo como um problema de ordem pessoal que demonstrava uma disfunção do próprio indivíduo, não sendo, portanto, um problema social. O Estado apenas tratava dessa questão através de seus órgãos repressores, relegando à sociedade civil a função de cuidar do problema através das instituições de solidariedade social.

Em relação à legislação da matéria, a Constituição Imperial de 1824 previu a existência dos socorros públicos¹⁵ entre as disposições relativas aos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros. Contudo, na prática não houve a implementação de tal dispositivo.

Enquanto a área da previdência social foi alvo de certa preocupação estatal com a criação de caixas de socorros para acidentes de trabalho e posteriormente a criação da aposentadoria dos funcionários públicos por invalidez,¹⁶ prosseguindo com regulares avanços na ampliação de profissões cobertas com as caixas de aposentadoria e pensões,¹⁷ a assistência social

¹⁵ BRASIL, Constituição Política do Império do Brasil, 1824. Art. 179, inciso XXXI. A Constituição também garante os socorros públicos (sic).

¹⁶ BRASIL, Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, 1891. Art. 75 A aposentadoria só poderá ser dada aos funcionários públicos em caso de invalidez no serviço da Nação.

¹⁷ Nesse sentido, podemos citar a Lei nº 3397 de 24/11/1888 que criou uma “caixa de socorro para trabalhadores das estradas de ferro estatais, Decreto 9212-1 de 26/03/1889 que criou o montepio obrigatório para todos os empregados do correio, Decreto 10269 de 20/06/1889 que criou o fundo de pensão para os empregados das Oficinas da Imprensa Régia, Decreto nº 221, de 26/02/1890, que estabeleceu a aposentadoria dos empregados da Estrada de Ferro Central do Brasil, Decreto nº 4682

continuava a ser uma prática privada, associada ao assistencialismo, à filantropia e benemerência, muito longe de significar um dever do Estado.

O Conselho Nacional de Serviço Social – CNSS- representou a primeira grande regulação da assistência no Brasil. Tratava-se de órgão vinculado ao Ministério da Educação e Saúde, criado pelo então Ministro Gustavo Capanema, que tinha por objetivo auxiliar o governante na escolha das organizações sociais que deveriam receber as verbas estatais.

Muito antes da criação do CNSS Ataulpho Nápole de Paiva, juiz da corte de apelação do Rio de Janeiro e que representou o Brasil no Congresso Internacional de Assistência Pública e Privada que ocorreu em Paris em 1889, defendia a criação de uma lei da assistência social. Ataulpho Paiva defendia também uma assistência pública e sustentava que a esta não era mero benefício, mas sim um dever do Estado.¹⁸

Embora as ideias progressistas de Ataulpho Paiva não tenham encontrado lugar durante a Primeira República, ele conseguiu um espaço institucional na Segunda República quando foi empossado como presidente do recém criado CNSS em 5/08/1938.

A primeira grande instituição de assistência brasileira foi a Legião Brasileira de Assistência – LBA-, criada em 1942 e que tinha como objetivo inicial atender as famílias dos pracinhas combatentes da 2ª Guerra Mundial.

A LBA estabeleceu em seu estatuto que a presidência caberia à primeira dama da República. Essa característica do “*primeiro-damismo*” marcou a assistência social por um longo período com reflexos até nos dias de hoje.

A ação inicial da LBA prestava um atendimento materno-infantil que posteriormente se estendeu para o restante da população em estado de vulnerabilidade social não englobada na proteção previdenciária. A atuação da LBA se dava em caráter emergencial, em calamidades e ações urgentes e

de 24/01/1923, Lei Eloy Chaves, que buscou amparar o trabalhador ferroviário contra riscos, doenças, velhice, invalidez e morte.

¹⁸ SPOSATI, Aldaiza De Oliveira. A Menina LOAS – Um processo de Construção da Assistência Social – 3ª Ed. São Paulo: Cortez, 2007. p. 11

fragmentadas, o que também marcou a trajetória da assistência social e se faz presente no imaginário social até a atualidade.

A LBA atuava em colaboração com o Estado brasileiro, ilustrando bem o papel que o Estado queria assumir como de mero colaborador da assistência privada. A LBA foi transformada em fundação em 1969 e passou a ser vinculada ao Ministério do Trabalho e Previdência Social.

Durante a ditadura civil-militar imposta ao país a partir de 1964, foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social em 1º de maio de 1974, sendo a ele atribuída o papel a função de formulador de políticas de ataque à pobreza.

Em 1977 foi criado o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS) através da Lei nº 6439/1977, que tinha competência para coordenar as ações de saúde, previdência e assistência social.

Com o início da abertura democrática os movimentos sociais se mobilizaram para as discussões da constituinte, lutando para que houvesse a inserção da assistência social no rol dos direitos sociais, sendo assumida finalmente como política pública e direito da cidadania.

A Constituição Federal de 1988 pretendeu inaugurar um novo modelo de assistência social, assumindo-a finalmente como uma responsabilidade pública do Estado brasileiro. A sistemática constitucional da seguridade social, bem como o processo de sua regulamentação será abordada no próximo tópico.

2.2. A assistência social na Constituição Federal de 1988 e sua regulamentação

A Constituição Federal de 1988 trouxe uma nova abordagem da assistência social, exigindo que se fizesse uma reformulação de seu conceito, fundamentos e práticas.

O artigo 6º da Constituição colocou a “assistência aos desamparados” entre os direitos sociais. O artigo 194 da CRBF/88 qualifica a assistência

social como política integrante da seguridade social junto com a saúde e a previdência social. Já o artigo 203 apresenta o caráter da assistência social e os seus objetivos de proteção nos diversos ciclos da vida humana, na promoção da integração ao trabalho, na integração social da pessoa portadora de deficiência, estabelecendo também o benefício de prestação continuada como garantia de um salário-mínimo ao portador de deficiência ou idoso em situação de vulnerabilidade (ver item 3.3)

A assistência social é um direito social de natureza não contributiva que é prestado a quem necessitar, baseando-se, portanto, em uma lógica que universaliza os direitos com base nas necessidades sociais.¹⁹

A seguridade social pode ser orientada por dois tipos de modelo. O modelo bismarckiano²⁰ se baseia no sistema de seguros sociais, através do qual o beneficiário contribui previamente para ter acesso a uma prestação que será proporcional à contribuição. Esse modelo protege quase exclusivamente os trabalhadores e é financiado por empregados e empregadores. A previdência social se orienta por esse modelo.

Por outro lado, em contraposição ao modelo do seguro, surgiu na Inglaterra em 1942 um novo sistema de seguridade social através do Plano Beveridge.²¹ O modelo beveridgiano pretendeu universalizar os direitos sociais a todos os cidadãos, garantindo a proteção de acordo com as necessidades. Esse sistema é financiado por meio de imposto e gerido pelo Estado. A assistência social da Constituição Federal de 1988 segue esse sistema, garantindo proteção através da lógica social, ou seja, com base nas necessidades sociais, independentemente de prévia contribuição.

Sobre a regulamentação, o ato das disposições constitucionais transitórias estabeleceu o prazo máximo de seis meses após a promulgação da Constituição para o Executivo apresentar projeto de organização da

¹⁹ BOSCHETTI, Ivanete. Seguridade social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação. p.4 Disponível em <http://welbergontran.com.br/cliente/uploads/03f0f226339d4dbe3cd14e5188bf8e06304333ce.pdf> < Acessado em 14 de abril de 2016

²⁰ O nome é em referência à Otto Von Bismarck, chanceler alemão que implementou em seu país um sistema de seguridade social no final do século XIX.

²¹ BOSCHETTI. Op. Cit. p.2

seguridade social e os planos de custeio e de benefícios (art. 59 ADCT). O Congresso Nacional teria seis meses para apreciar os planos e após aprová-los deveria implementá-los nos próximos dezoito meses.

Porém o Executivo não teve interesse em encaminhar a proposta de regulamentação, apesar de contar com subsídios suficientes de diversas instituições como o IPEA e a UnB que apresentaram uma proposta de LOAS.

Em junho de 1989 o Deputado Raimundo Bezerra apresenta o projeto de lei n. 3099/89 que tinha por objetivo regulamentar a seguridade social. Após a regular tramitação do projeto, sendo aprovado em ambas as Casas do Congresso, a lei foi vetada integralmente pelo então presidente Fernando Collor em setembro de 1990 alegando vício de origem.

A tentativa de regulamentação retorna com a iniciativa dos Deputados Geraldo Alckmin Filho e Reditário Cassol, que fizeram algumas mudanças ao projeto anterior do Deputado Raimundo Bezerra e apresentaram novo projeto de lei em 11 de abril de 1991.

Nesse mesmo ano foi realizado em Brasília o 1º Seminário Nacional de Assistência Social por iniciativa dos assistentes sociais. Desse seminário surgiu o documento “Ponto de Vista que Defendemos” que serviu de subsídio ao projeto de lei n. 3154 de relatoria da Deputada Fátima Pelaes. Esse projeto de lei foi debatido por diversos setores da sociedade em seminários promovidos em todo o país através da ação conjunta do Ministério do Bem-Estar Social e da LBA, SESC e SESI. A Conferência Nacional de Assistência Social realizada em junho de 1993 é fruto dessa mobilização para discussão sobre o projeto de lei orgânica da assistência social.

O Executivo, agora sob o governo de Itamar Franco, se posiciona contrariamente ao projeto de regulamentação que estava sendo discutido até o momento, apresentando inclusive outro projeto de lei que conflitava com os principais pontos que estavam sendo definidos pela sociedade civil e atores políticos. A reação a essa medida do governo se deu na Conferência Nacional de Assistência Social referida anteriormente, na qual especialistas encabeçados pela então vereadora pelo município de São Paulo, Aldaíza

Sposati, conseguiram da plenária o apoio por aclamação aos principais itens do projeto de lei nº 3154.

O resultado desse processo de debates sobre a regulamentação da assistência social foi submetido ao Conselho Nacional de Seguridade Social que acabou por aprová-lo com algumas restrições oriundas das preocupações financeiras e orçamentárias do governo. Finalmente em 13 de julho de 1993 o Ministério do Bem-Estar Social encaminha o projeto de lei ao Presidente Itamar Franco, que o aprovou e remeteu ao Congresso Nacional.

Após as discussões legislativas o projeto foi aprovado e encaminhado à Presidência, sendo sancionado por Itamar Franco em 7 de dezembro de 1993, nascendo assim a Lei nº 8742 de 7 de dezembro de 1993, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

A trajetória de regulamentação da Assistência Social demonstra a resistência de setores da sociedade civil e principalmente do governo de aceitá-la como um direito social de cidadania.

A LOAS traz em seu artigo primeiro uma definição legal da assistência social, reconhecendo expressamente tratar-se de um direito de cidadania e um dever do Estado:

Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que prevê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

Conjugando as normas constitucionais com a regulamentação da LOAS temos uma política de assistência social que preceitua a descentralização político-administrativa, determinando a coordenação de normas gerais à esfera federal e a execução dos programas pelos governos estaduais e municipais, garantindo também a participação popular através de organizações representativas na formulação de políticas e controle das ações.

A LOAS também determinou a criação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), em substituição ao CNSS, que foi extinto. O

CNAS foi criado em 1994, sendo um órgão superior de deliberação colegiada, vinculado à Administração Pública Federal e com a atribuição de elaborar e fiscalizar a Política Nacional de Assistência Social. O CNAS também herdou atribuições do CNSS no que diz respeito à análise de instituições filantrópicas para concessão de benefícios.

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) foi aprovada pelo CNAS em outubro de 2004. O PNAS procurou criar uma nova política pública em direção à criação do Sistema Único de Assistência Social.

A IV Conferência Nacional de Assistência Social contribuiu para a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que foi implementado primeiramente no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e posteriormente foi incorporado à LOAS através da Lei nº 12435 de 2011.

O Sistema Único de Assistência Social é um modelo de gestão descentralizado e participativo que tem como funções assistenciais a proteção social, a vigilância social e a defesa dos direitos socioassistenciais²². O SUAS busca organizar e padronizar os serviços de assistência social em todo o território brasileiro, fazendo a articulação dos entes federativos e organizando as ações por nível de complexidade. O SUAS possibilitou, entre outras coisas, uma maior racionalidade nas ações da assistência social, garantindo uma maior efetividade e avaliação de resultados.

O SUAS definiu também dois tipos de proteção social com base em sua complexidade. A Proteção Social Básica busca prevenir os riscos sociais e pessoais de indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social e que ainda não tiveram os seus direitos violados, desenvolvendo potencialidades e fortalecendo os vínculos sociais e comunitários. São exemplo disso o Programa de Atenção Integral às Famílias (PAIF), o Benefício de Prestação Continuada, o Programa Bolsa Família.

²² SIMÕES, Carlos. Curso de Direito do Serviço Social (Biblioteca Básica de Serviços Social) 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2009. p. 303

A Proteção Social Especial trata de casos de média e alta complexidade, quando famílias ou indivíduos em situação de risco tiveram seus direitos violados, com o rompimento dos laços familiares e comunitários. Exemplos de ação de média complexidade é o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), que visa retirar crianças e adolescente menores de 16 anos da atividade laboral, com exceção dos que estão na condição de aprendizes. Os casos de alta complexidade exigem uma proteção integral (moradia, alimentação, trabalho protegido), o que demanda serviços como o acolhimento institucional; ações de proteção para enfrentamento da violência, exploração e abuso de crianças e adolescentes; acompanhamento de adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas, entre outros.

Essa breve explanação pretende mostrar as linhas gerais da regulamentação da assistência social, de modo que fique delimitado que o direito social trazido pela Constituição Federal de 1988 possuiu as bases para a sua efetivação, um desafio que se coloca agora no campo da prática para que se vença a resistência conservadora e se tenha uma política pública de cidadania consolidada.

CAPÍTULO 3. DIGNIDADE HUMANA E ASSISTÊNCIA SOCIAL

Conforme visto no capítulo 1 o Poder Constituinte Originário fez a opção por um Estado de Bem Estar Social com objetivos expressos de promoção e proteção da pessoa humana em todas as esferas da atuação do Estado, seja através da atividade legislativa, executiva ou judiciária.

Entre as formas de efetivar os objetivos estabelecidos na Constituição Federal de 1988, a saber, a construção de uma sociedade justa, livre e solidária e a erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º CRFB/88), a assistência social merece papel de destaque. Pois através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade provê o mínimo social, sendo crucial para garantia da dignidade humana, um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito (art. 1º, III, CRFB/88).

Desse modo convém analisar em que sentido a dignidade da pessoa humana fundamenta a assistência social, destacando a correlação entre a assistência e a promoção da autonomia individual.

3.1. A Dignidade da Pessoa Humana e seus Sentidos

A nova sistemática constitucional da assistência social não nos permite mais justificá-la como mera política compensatória das desigualdades econômicas. A assistência a partir da Constituição Federal de 1988 está fundamentada na proteção da dignidade humana, como garantia das condições mínimas de existência digna.

A ideia de dignidade era utilizada durante a Antiguidade em referência à espécie humana de forma geral, sem uma individualização.²³ A religião teve

²³ MORAES, Maria Celina Bodin de. Danos à Pessoa Humana: Uma Leitura Civil-Constitucional dos Danos Morais. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 77

sua contribuição através da concepção judaico-cristã de que o homem possuía dignidade inerente como indivíduo. Essa ideia foi desenvolvida no renascimento com o antropocentrismo e mais tarde foi aperfeiçoada na filosofia de Immanuel Kant.

Foi o pensamento de Kant que estabeleceu os principais fundamentos para a dignidade humana. O imperativo categórico kantiano enuncia “age de tal modo que a máxima de tua vontade possa valer como princípio de uma legislação universal.”

Do imperativo categórico pode-se extrair a máxima moral da dignidade do homem na formulação “age de tal maneira que sempre trates a humanidade, tanto na tua pessoa como na pessoa de outrem, como um fim e nunca como um meio.”²⁴ Daí que há uma proibição que o ser humano seja utilizado como meio para atingir certos objetivos, pois ele já é o fim em si mesmo por possuir um valor que lhe é inato: sua dignidade.

Kant considera a autonomia como um princípio da dignidade.²⁵ A autonomia é a capacidade do sujeito livre fazer uso da razão para se autodeterminar. O indivíduo autônomo está vinculado apenas à sua própria vontade, sendo capaz de instituir uma legislação universal por si mesmo e não por algo externo (heteronomia). Esse indivíduo livre e autônomo possui uma dignidade por ser um fim em si mesmo. Enquanto uma coisa que possui preço pode ser substituída por outra equivalente, aquilo que não admite equivalente possui uma dignidade. Por isso o homem, que existe como fim em si mesmo, deve ter sua dignidade respeitada e jamais funcionar como um meio para se alcançar outros fins.

A dignidade da pessoa humana passou a ser assimilada pelo direito principalmente após a Segunda Guerra Mundial, como expressão de reação aos horrores praticados contra a humanidade nos regimes nazifascistas. Também contribuiu para a ascensão da dignidade da pessoa humana o

²⁴ MORAES, Op. cit., p. 80

²⁵ KANT, Immanuel. Fundamentação da Metafísica dos Costumes. Tradução de Antônio Pinto de Carvalho. São Paulo: Companhia Editora Nacional. p. 33

movimento de contestação do pensamento jurídico clássico que levou a interpretação jurídica se aproximar dos campos da filosofia moral e política.²⁶

No Brasil a dignidade da pessoa humana ingressou no ordenamento jurídico com a Constituição Federal de 1988, sendo um dos fundamentos da República (art. 1º, III, CRFB/88). Assim, a dignidade erigida como princípio constitucional fundamental é o valor que estrutura e alcança toda a ordem jurídica.

Não obstante a relevância da dignidade humana, a Constituição não traz a sua definição, muito menos delimita o seu alcance e os seus contornos. Essa indeterminação pode levar ao uso da dignidade humana para justificar os mais diferentes e contraditórios discursos, o que enfraquece a importância do princípio.

Luís Roberto Barroso propõe apresentar os conteúdos mínimos que o conceito da dignidade humana alcança, de modo que seja possível dar unidade e objetividade à sua interpretação e aplicação. Assim, Barroso indica três elementos essenciais da dignidade da pessoa humana: valor intrínseco, autonomia e valor comunitário.

O *valor intrínseco* diz respeito ao elemento ontológico da dignidade humana, se situando no plano filosófico. Aqui a dignidade humana se apresenta como algo inerente a todos os seres humanos. Barroso explica que do valor intrínseco da pessoa humana decorre um postulado antiutilitarista e outro antiautoritário.²⁷ O postulado antiutilitarista é o imperativo categórico de Kant de que o homem é um fim em si mesmo, sendo proibido o uso do homem como meio para realização de metas coletivas ou projetos sociais de outros. Já o outro postulado expressa a ideia de que o Estado existe para o indivíduo e não o contrário. Sendo algo intrínseco ao ser humano, a dignidade não necessita de qualquer ocorrência de evento externo para que esteja configurada, por isso ela jamais poderá ser perdida.

²⁶ BARROSO, Luís Roberto. A Dignidade da Pessoa Humana no Direito Constitucional Contemporâneo: A Construção de um Conceito Jurídico à Luz da Jurisprudência Mundial. 3ª Ed. Trad. Humberto Laport de Mello. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 62

²⁷ Ibid. p. 72

Barroso prossegue a abordagem dizendo que o valor intrínseco da pessoa humana impõe a inviolabilidade de sua dignidade e é a origem de uma série de direitos fundamentais, tais como o direito à vida, o direito à igualdade, o direito à integridade física, o direito à integridade moral ou psíquica, entre outros.

O *valor comunitário* da dignidade engloba o seu elemento social, é a dignidade como heteronomia. O enfoque está no indivíduo em relação ao grupo social, os valores socialmente compartilhados e as responsabilidades e deveres do indivíduo para com o grupo. A dignidade como heteronomia é compreendida como um molde e limitador da liberdade individual. Os indivíduos vivem em comunidades de pessoas que possuem a mesma dignidade e liberdade, por isso sua dignidade será moldada por essas relações, que muitas vezes importará em restrições à sua própria autonomia. Essas restrições podem vir das regras impostas pelo Estado e também pelas normas sociais dos costumes e valores compartilhados pela comunidade.

Os objetivos do valor comunitário são, entre outros, a proteção do próprio indivíduo contra atos autorreferentes, a proteção de direitos de terceiros e a proteção de valores sociais, inclusive a solidariedade.

Contudo, Barroso alerta para o perigo desse elemento da dignidade ser distorcido para uso como justificativa de práticas antidemocráticas, autoritárias, moralistas e violadoras de direitos fundamentais.

Esta área envolve questões delicadas em razão da possibilidade de se limitar a liberdade e a autonomia para proteção da dignidade humana do próprio sujeito ou para proteção dos direitos de terceiros, tudo com base em valores sociais compartilhados. Daí que o uso desse elemento da dignidade requer uma fundamentação adequada que apure “(a) a existência ou não de um direito fundamental em jogo, (b) a existência de consenso social forte em relação à questão e (c) a existência de risco efetivo para direitos de terceiros.”²⁸

²⁸ BARROSO. Op. cit., pp. 95-96

O elemento que mais nos interessa neste trabalho é a autonomia. Esse é o componente ético da dignidade, o exercício da vontade de acordo com certas normas, a capacidade da pessoa escolher o seu projeto de vida e desenvolver livremente a sua personalidade.

No tópico a seguir apresenta-se de forma mais detalhada o conceito de autonomia escolhido para este trabalho, continuando também a fazer a sua correlação com a dignidade da pessoa humana.

3.2. Autonomia e Assistência Social

A palavra autonomia pode englobar diversos conceitos principalmente quando conjugada com a concepção de liberdade, o que na área do direito civil já significou o tratamento de ambas as ideias como sinônimos.²⁹ Por isso serão apresentadas as ideias que orientam o conceito de autonomia abordada nesse trabalho.

A escolha do termo “autonomia” serviu para dar uma dimensão maior ao conceito e não vinculá-la apenas à ideia mais imediata da autonomia privada do direito civil, que diz respeito à liberdade econômica ou negocial. O objetivo é tratar da autonomia que diz respeito às situações jurídicas existenciais, extrapatrimoniais.

Nesse sentido, a autonomia diz respeito à capacidade da pessoa realizar escolhas existenciais, decidindo desde as questões que podem ser tomadas como as mais simples (como o modo de ser vestir por exemplo), chegando também ao ponto de definir o seu próprio projeto de vida (religião, relacionamentos, profissão, ideologias, etc.). A autonomia está ligada à capacidade de autodeterminação, “o direito de decidir os rumos da própria vida e de desenvolver livremente a própria personalidade”.³⁰ Segundo Barroso³¹, a autonomia depende de algumas condições, como a razão (a

²⁹ MORAES. Op. cit., p.102

³⁰ BARROSO, Luís Roberto; MARTEL, Letícia de Campos. A morte como ela é: dignidade e autonomia individual no final da vida. Disponível em <http://www.migalhas.com.br/arquivo_artigo/art20100331-01.pdf> Acessado em 29 maio de 2016

³¹ BARROSO. Op. cit., p. 82

capacidade de tomar decisões), a independência (a ausência de coerção, de manipulação e de privações essenciais) e a escolha (existência de opções reais).

Importante destacar que embora a autonomia esteja no núcleo essencial da liberdade, essas ideias não se confundem, pois o conceito de liberdade tem um alcance muito maior e que por isso mesmo sofre limitações. Por outro lado, a autonomia diz respeito às escolhas mais básica de um indivíduo sobre o modo como deseja viver, não sendo legítimo que haja interferências indevidas nessas opções, seja por parte do Estado, das instituições sociais ou mesmo outros indivíduos. Não poderia a lei determinar o fim que cada um deve escolher ou os seus objetivos de vida, pois são escolhas que cabem a cada pessoa realizar de acordo com seus próprios desejos e interesses, respeitando também as escolhas de outros indivíduos.

No plano jurídico a autonomia engloba duas dimensões: uma privada e outra pública. A autonomia pública diz respeito à cidadania, se relacionando à ideia de liberdade dos antigos e envolve os direitos políticos da pessoa humana de participar do processo democrático, não apenas através da escolha de seus governantes, mas também com a liberdade de debate público e organização social. A participação democrática no governo, seja de forma direta ou indireta, significa, em tese, que os cidadãos estão submetidos às leis que eles mesmos ajudaram a criar.

A autonomia privada se situa no plano das liberdades individuais (liberdade de expressão, de religião, de ir e vir, etc.) e no direito à autodeterminação. Embora esteja no plano dos direitos mais básicos do indivíduo, por óbvio não são direitos absolutos, podendo conflitar com a autonomia de outros indivíduos, assim como a dignidade tomada em seus outros aspectos.

Essas duas dimensões da autonomia suscitaram debates na teoria constitucional moderna³² sobre a necessidade de equilibrar ideias de liberdades que a princípio se mostravam antagônicas. Enquanto os

³² SARMENTO. Op. cit., p. 144

democratas mais radicais não concordavam com os limites à autonomia popular impostos pelas liberdades individuais - na medida que certos temas estavam fora do âmbito de deliberação -, os liberais temiam o despotismo do poder político de um governante que não segue a vontade popular ou mesmo do governo da maioria, daí a importância de se resguardar os espaços de proteção do indivíduo através das liberdades individuais.

Longe de haver uma predominância de uma sobre a outra, é o equacionamento entre as liberdades individuais e a participação política que permite o funcionamento saudável da democracia e a garantia das liberdades individuais. Deve-se lembrar que foi através da organização política e a conquista da cidadania que muitas minorias conseguiram alcançar a garantia de suas liberdades individuais mais básicas.

Desse modo, a autonomia não deve ser pensada apenas a partir da sua dimensão privada ou pública, mas do equilíbrio entre ambas, garantindo as liberdades individuais para que os sujeitos possam realizar as suas escolhas existenciais, ao mesmo tempo em que se garante uma participação política que servirá tanto para efetivar a proteção aos direitos existentes, como para ampliar as possibilidades dos projetos de vida que uma pessoa pode escolher.

Por outro lado, para que haja a plena capacidade de escolha e desenvolvimento da pessoa humana é preciso de certas condições materiais que possibilitem o exercício da liberdade, o que traz à tona o direito à igualdade em seu conteúdo material. Não é possível que alguém exerça a sua autonomia enquanto lhe faltam as condições mais básicas de existência digna, o que retira a sua independência, a sua capacidade de escolha e até mesmo as possibilidades reais de opções.

A superação do paradigma do Estado liberal demonstrou que a simples previsão na lei da liberdade como um direito reconhecido não basta para que efetivamente todos sejam livres. O mercado não é capaz de assegurar os bens mais fundamentais do indivíduo, mesmo para aqueles que se esforçam muito para obtê-los. Desse modo, muito embora titulares de direitos civis e políticos, a ausência de condições mínimas de existência impossibilitava a

fruição efetiva desses direitos. Os direitos sociais asseguram essas condições mínimas e por consequência irá garantir os direitos individuais e políticos.

Por isso é preciso que as necessidades mais básicas do indivíduo sejam satisfeitas para que surja a possibilidade de se tornar uma pessoa autônoma, pois essas necessidades impedem a possibilidade real da liberdade.

Para serem livres, iguais e capazes de exercer uma cidadania responsável, os indivíduos precisam estar além de limiares mínimos de bem-estar, sob pena de a autonomia se tornar uma mera ficção, e a verdadeira dignidade humana não existir.³³

Essas necessidades básicas são o chamado mínimo existencial. O mínimo existencial diz respeito às condições mínimas de existência digna, que demanda prestações positivas do Estado para garanti-las.³⁴ O mínimo existencial corresponde ao núcleo dos direitos sociais mais básicos e fundamentais, a proteção mínima à pessoa humana, sem a qual não é possível exercer outros direitos.

A assistência social (ao lado da educação, saúde, moradia, etc.) encontra-se entre esses direitos sociais mais básicos, que constituem pré-condição para assegurar outros direitos. Portanto, é crucial que o indivíduo tenha tais direitos sociais garantidos. Nesse sentido, Ana Paula de Barcellos³⁵ argumenta que cabe ao Estado assegurar as condições mínimas para que as pessoas consigam se desenvolver e assegurar a sua vida digna. Para a autora, essa igualdade de oportunidades se traduz através da garantia de prestações como educação e saúde.

Contudo, é comum que muitas pessoas não tenham acessos a essas prestações iniciais de saúde e educação, ou ainda há aquelas que tiveram acesso e mesmo assim não lograram êxito em conquistar as condições mínimas de existência digna. No entanto, a proteção da dignidade humana

³³ BARROSO, Op. cit., p. 85

³⁴ TORRES, Ricardo Lobo. O Direito ao Mínimo Existencial. Rio de Janeiro: Renovar, 2009. p. 35

³⁵ BARCELLOS, Ana Paula de. A Eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais: O Princípio da Dignidade da Pessoa Humana. 3ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011. p.226

das pessoas que se encontram nessa situação deve ocorrer, segundo Barcellos, através da assistência social, que deve funcionar “como uma espécie de *‘rede de segurança, abaixo da qual ninguém deve temer cair’*”.³⁶

A assistência social carrega ainda uma carga negativa por parte de setores conversadores que não entendem o seu papel ou ainda por aqueles que consideram que não é dever do Estado prestar esse auxílio, dando ênfase nos direitos individuais em detrimento de direitos sociais.

Se de fato é possível haver um consenso sobre a importância dos direitos individuais, então, para além da retórica, a efetivação desses direitos individuais no plano da prática se traduz através da garantia das condições mínimas de existência para que haja a possibilidade real de liberdade. Esses obstáculos ao exercício dos direitos individuais decorrem do nosso próprio arranjo social e de nossa história e que por isso devem ser enfrentados a partir da sua ótica dos riscos sociais e não individuais.

Em sentido semelhante à ideia do mínimo existencial apresentada aqui, Rego e Pinzani³⁷ defendem que o acesso a uma renda mínima condicionada, tal como ocorre no Programa Bolsa Família, permite que a pessoa alcance uma “autonomia básica”, que seria a base mínima para o desenvolvimento da autonomia.

Para garantir uma maior autonomia aos beneficiários, a assistência social deve funcionar em conjunto com outros direitos que constituem o mínimo existencial - como educação, saúde e moradia – para garantir as condições mínimas que possibilitam o pleno desenvolvimento da pessoa humana, com sua existência digna assegurada.

A prática da assistência deve estar fundamentada na proteção da dignidade da pessoa humana. Nesse sentido é preciso superar a carga histórica das práticas de assistência que colocavam o beneficiário em uma posição de mero favorecido, cujas carências estavam sendo satisfeitas através da ajuda de um terceiro.

³⁶ ESPADA, João Carlos. *Direitos sociais e cidadania*. apud BARCELLOS, Op. cit., p. 227

³⁷ PINZANI, Alessandro. REGO, Walquiria Leão. *Voices do Bolsa- Família: Autonomia, Dinheiro e Cidadania*. São Paulo: Editora Unesp, 2014. p.78

Não basta que o Estado forneça a ajuda material que possibilite atender as condições básicas de existência. É preciso que a política pública de assistência social seja orientada no reconhecimento da condição da dignidade humana do beneficiário, fortalecendo o seu reconhecimento como cidadão e possibilitando a conquista de sua autonomia.

As políticas de assistência social devem ser apresentadas como direitos da cidadania e não como favores dos governantes, rejeitando-se qualquer espécie de prática que negue a condição de sujeito de direitos aos usuários do serviço. Ao mesmo tempo, orientando-se pela garantia do mínimo existencial como forma de possibilitar a igualdade material e a liberdade real, é preciso incentivar e criar situações de promoção da autonomia.

A prática da assistência precisa privilegiar a superação da situação que impede que as pessoas se tornem indivíduos autônomos. Não se trata de fazer uso da ideia simplista de “evitar o comodismo dos beneficiários”, mas sim do reconhecimento de que a plena realização da pessoa humana só pode ocorrer quando os indivíduos possuírem a capacidade de exercer a sua autonomia e traçar os seus próprios projetos de vida boa. A assistência social deve fornecer essas condições básicas para o desenvolvimento da autonomia, o que pressupõe uma política pública que vá além do simples fornecimento da ajuda material, mas favoreça as situações de conquista e fortalecimento da autonomia, tanto em sua dimensão pública, como em sua dimensão privada.

A responsabilidade do Estado brasileiro na promoção da autonomia deriva da proteção da dignidade humana que constitui um dos princípios fundamentais de nossa ordem política. Contudo, deve-se pensar também que a inclusão social é o modo de garantir a superação das desigualdades sociais e outras formas de opressão e discriminação. Importante citar a definição de autonomia de Pinzani e Rego:³⁸

³⁸ PINZANI; REGO. Op. Cit. p 65

Atribuimos autonomia a um sujeito quando ele é capaz de agir conforme um projeto pessoal de vida boa (projeto que, contudo, pode ser inspirado em modelos pré-existentes) e de considerar a si e a outros sujeitos como capazes de estabelecer relações de direitos e deveres (em outras palavras: quando é capaz de ver a si e aos outros como titulares de direitos e possuidores de deveres).

Essa definição, segundo os autores, diz respeito a um grau mínimo de autonomia, que poderá ser aumentada na medida em que a pessoa é capaz de elaborar o seu projeto de bem viver de forma independente aos modelos fornecidos pelo ambiente mais próximo e também conforme atribui cada vez mais a si e aos outros direitos e deveres com base em princípios universais e não locais.³⁹ Desse modo, verifica-se que os graus de autonomia importam não apenas para o próprio sujeito, mas também para os outros indivíduos de seu convívio social.

Do ponto de vista do próprio indivíduo, este terá mais possibilidades de viver o seu projeto de vida boa conforme conseguir imaginar modelos de vida que podem não ser aceitos pelo seu ambiente social próximo (podendo escolher uma religião distinta, assumir sua orientação sexual, sua opção de relacionamento pessoal, a profissão que quer seguir, desejos, etc.); do mesmo modo o indivíduo que seja capaz de reconhecer os direitos de outros indivíduos e os enxerguem em um papel distinto ao que o ambiente social normalmente os coloca (por exemplo, reconhecendo os direitos das mulheres, dos negros, dos homossexuais, etc.), estará contribuindo para o surgimento de um ambiente novo em que esses outros sujeitos possam escolher seus projetos de vida boa.

Portanto, a situação de um indivíduo que possui autonomia para determinar seu padrão de vida e se reconheça como cidadão portador de direitos e deveres favorece a extensão da autonomia para outros indivíduos

³⁹ PINZANI; REGO, Op. Cit., p. 65

na medida em que esses também são reconhecidos como possuidores dos mesmos direitos.

Fortalecer os indivíduos para que alcancem a possibilidade real de sua autonomia significa proteger a dignidade da pessoa humana, realizar a inclusão social dos excluídos, tornando-os participantes ativos da democracia. Essa é, sem dúvidas, uma forma de combater as desigualdades sociais e realizar o objetivo de construir uma sociedade mais livre, justa e solidária.

O reconhecimento do papel de promoção da autonomia através da assistência social e a sua relevância para a proteção da dignidade humana não deve ocorrer apenas por parte do Poder Executivo que implementa as políticas públicas, mas também dos demais poderes, na medida que é o Legislativo que transforma em lei a política de Estado, enquanto o Judiciário é chamado para agir nos casos de conflitos e omissões na garantia dos direitos fundamentais. O Supremo Tribunal Federal já teve oportunidade de se manifestar sobre essa temática, reconhecendo esse papel da assistência social, o que passa a ser examinado no próximo subtítulo.

3.3 Fundamentos da Assistência Social na visão do Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 567985/MT

A Constituição Federal estabeleceu em seu art. 203, V, um benefício assistencial de um salário-mínimo mensal a qualquer pessoa portadora de necessidades especiais ou ao idoso que não possui meios de prover sua própria manutenção ou de tê-la provida por sua família. O dispositivo constitucional deixou claro que haveria necessidade de regulamentação através de lei.

A regulamentação do art. 203, V, da CRFB ocorreu com a promulgação da Lei 8742/93, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). A LOAS disciplinou o benefício de prestação continuada no art. 20 e seguintes. O § 3º do art. 20 estabeleceu um critério objetivo de uma renda

familiar mensal per capita inferior a ¼ de salário-mínimo como o qualificador da incapacidade de sustento da pessoa idosa ou da pessoa portadora de necessidades especiais.

Esse critério legal foi objeto de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Procurador-Geral da República (ADI 1232). O Supremo julgou improcedente o pleito, entendendo que não havia violação da Constituição na medida em que o próprio dispositivo constitucional remetia à lei que fixaria os critérios para recebimento do benefício.

Não obstante a decisão do STF, diversos Tribunais entendiam que o § 3º do art. 20 da LOAS não esgotava os critérios para o recebimento do benefício assistencial.⁴⁰

Além disso, após o julgamento da ADI 1232 que ocorreu em 1998, diversas leis foram editadas com outros critérios mais amplos para a concessão de certos benefícios assistenciais.

Essa situação de insegurança jurídica gerou diversas reclamações constitucionais interpostas pelo INSS, que em muitos casos foram julgadas improcedentes em julgamentos monocráticos.

O plenário do STF teve a chance de manifestar-se sobre a questão no julgamento do Recurso Extraordinário nº 567985/MT⁴¹, cuja repercussão geral fora reconhecida em 09/02/2008.

O Recurso Extraordinário 567.985/MT foi interposto pelo INSS contra decisão da Turma Recursal da Seção Judiciária do Estado do Mato Grosso que negou seguimento ao recurso da autarquia e manteve a sentença que determinou o recebimento do benefício assistencial de prestação continuada a uma pessoa que não preenchia os requisitos do art. 20, § 3º, da LOAS.

⁴⁰ LOSS, Mariana Martini Motta. Os fundamentos Jurídico-Constitucionais do Direito à Assistência Social na Análise da Jurisprudência do STF. Brasília-DF: 11 dez. 2014. Disponível em <<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,os-fundamentos-juridico-constitucionais-do-direito-a-assistencia-social-na-analise-da-jurisprudencia-do-stf,51312.html>> Acesso em: 20 abril 2016

⁴¹ STF, Recurso Extraordinário nº 567985/MT, Relator Min. Marco Aurélio, 5 de fevereiro de 2009

O INSS invocava a decisão do STF na ADI nº 1232 e argumentava sobre a impossibilidade de se utilizar critério diverso do estabelecido pela Lei nº 8742/93.

O Supremo Tribunal Federal negou provimento ao Recurso Extraordinário e declarou a inconstitucionalidade incidental do art. 20, § 3º, da Lei nº 8742/93, ao prever o critério objetivo de renda familiar *per capita* inferior a ¼ de salário mínimo.

No acórdão é mencionado a ocorrência de um processo de inconstitucionalidade da norma em razão de notórias mudanças fáticas (políticas, econômicas e sociais) e jurídicas (sucessivas modificações legislativas dos patamares econômicos utilizados como critérios de concessão de outros benefícios assistenciais por parte do Estado brasileiro).

Por razões de segurança jurídica, tendo em vista os problemas que seriam causados caso a norma que estabelece o critério legal para concessão do benefício assistencial fosse tirada do ordenamento jurídico sem que outra a substituísse, o STF optou pela inconstitucionalidade, sem pronúncia de nulidade, mantendo a norma do §3º do art. 20 da LOAS até a edição de uma nova regulamentação.

No voto do Ministro Marco Aurélio encontra-se o argumento de que o benefício do art. 203, V da CRFB/88 está diretamente ligado à dignidade humana, à solidariedade social, à erradicação da pobreza e à assistência aos desamparados.

Com o objetivo de apresentar o conteúdo do princípio da dignidade humana, o Ministro utiliza os conceitos dos três elementos essenciais (valor intrínseco, autonomia, valor comunitário) desenvolvido por Barroso conforme apresentado no item 3.1.

O Ministro Marco Aurélio identifica uma violação da dignidade humana principalmente em relação à autonomia, isso porque ele argumenta que a proteção à autonomia envolve a garantia de condições materiais mínimas de existência.

Com isso o Ministro desenvolve a fundamentação que permite chegar na garantia do mínimo existencial. Nas palavras do Ministro:

(...) não se pode negar a relação entre a dignidade e (i) a proteção jurídica do indivíduo simplesmente por ostentar a condição humana e (ii) o reconhecimento de uma esfera de proteção material do ser humano, como condição essencial à construção da individualidade e à autodeterminação no tocante à participação política. Com base nessa visão, conclui-se que existe certo grupo de prestações essenciais básicas que se deve fornecer ao ser humano para simplesmente ter capacidade de sobreviver e que o acesso a tais bens constitui direito subjetivo de natureza pública. A isso a doutrina vem denominando mínimo existencial.

Para Marco Aurélio, embora o art. 20, § 3º, da LOAS não fosse por si só inconstitucional, haveria uma situação de inconstitucionalidade no caso concreto, vez que a norma não estaria garantindo a plena proteção dos direitos fundamentais.

Na conclusão do voto o Ministro negou provimento ao recurso, mas não declarou a inconstitucionalidade do art.20, § 3º, da LOAS, consignando que caberia ao julgador do caso concreto averiguar situações nas quais aquela norma produziria uma inconstitucionalidade.

Embora não tenha divergido da fundamentação do Ministro Marco Aurélio, o Ministro Gilmar Mendes votou pela declaração de inconstitucionalidade do referido dispositivo normativo. Ponderou, contudo, que não fosse declarada a nulidade da norma legal e, embora pretendesse fazer uma modulação dos efeitos temporais da decisão, não se alcançou o quórum necessária. Foi essa conclusão do voto do Ministro Gilmar Mendes que formou a maioria do julgamento, decidindo pelo desprovimento do recurso e a declaração incidental de inconstitucionalidade da norma do § 3º do art. 20 da Lei 8742/93.

Com isso verifica-se que o Supremo Tribunal Federal reconhece a assistência social como promotora dos objetivos fundamentais da República, fundamentando-se na proteção da pessoa humana, além de expressamente admitir que a proteção da autonomia exige a garantia de certos direitos mínimos. Esse reconhecimento por parte do órgão responsável pela interpretação da nossa Constituição é importante, pois em situações de omissão do Poder Legislativo ou do Poder Executivo, o Poder Judiciário deve garantir a proteção da dignidade humana.

CAPÍTULO 4. A CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL PARA PROMOÇÃO DA AUTONOMIA

A nova sistemática constitucional da assistência social, agora concebida como direito da cidadania conforme abordado no capítulo 2, implicou na mudança de sua fundamentação e prática, de modo que ela finalmente fosse consolidada como política pública e responsabilidade estatal em contraposição a seu histórico de prática eventual, pontual, subsidiária e de iniciativa da sociedade. Sposati chama esse processo de “mudança de paradigma político na política de assistência social.”⁴²

Essa mudança por óbvio não se realizou de forma automática após a Constituição de 1988 e mesmo hoje ainda muito pouco se alterou principalmente na assistência praticada pelos Estados e Municípios da federação.

Isso significa ressaltar que o sentido/fundamentação da prática da assistência social é algo que surge das correlações das forças sociais em um dado momento. Essa correlação de forças é algo mutável a partir das relações políticas e econômicas. Ainda que se reconheça a força normativa da Constituição, a pretensão de eficácia das normas constitucionais não pode estar dissociada da realidade social. Konrad Hesse⁴³ ressalta que:

(...) a Constituição jurídica está condicionada pela realidade histórica. Ela não pode ser separada da realidade concreta de seu tempo. A pretensão de eficácia da Constituição somente pode ser realizada se se levar em conta essa realidade. A Constituição jurídica não configura apenas a expressão de uma dada realidade.

⁴² SPOSATI, Aldaíza. Assistência Social: De Ação Individual a Direito Social. Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC. São Paulo, n. 10, jul./dez. 2007.p. 437 Disponível em < http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-10/RBDC-10-435-Aldaiza_Sposati.pdf> Acessado em 28 de abril 2016.

⁴³ HESSE, Konrad. A Força Normativa da Constituição. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991. p. 24. Destaques do original

Graças ao elemento normativo, ela ordenam e conforma a realidade política e social. As *possibilidade*, mas também os *limites* da força normativa da Constituição resultam da correlação entre ser (*Sein*) e dever ser (*Sollen*)

Mesmo sem negar a responsabilidade do Estado em prestar assistência social, alguns grupos querem diminuir essa ação, de modo que seja focalizada apenas nos indivíduos em situações de extrema vulnerabilidade. Também há aqueles que querem que o Estado atue de forma subsidiária, servindo apenas para financiar as práticas de assistência da sociedade civil. Isso demonstra que mesmo os avanços mais importantes conquistados na área da assistência social podem sofrer retrocessos imensos caso não fique bem definido o que se espera de uma política pública de assistência social.⁴⁴

A Constituição de 1988 inaugurou uma assistência social que passa a ser responsabilidade do Estado, uma proteção à pessoa humana dos riscos que são sociais, isto é, os riscos que são produzidos em razão do nosso arranjo social. A proteção da assistência social não se limita a garantir as condições materiais mínimas, mas também promover o desenvolvimento dos indivíduos em situação de fragilidade, ajudando na conquista de sua autonomia.

Desse modo, é preciso que esse entendimento acerca da assistência social esteja consolidado para que seja possível avançar em bases seguras. É preciso combater os resquícios de práticas e discursos que não estão de acordo com a assistência social trazida pela Constituição Federal de 1988.

Para que ocorra essa consolidação é preciso que haja a adoção do republicanismo, ou seja, o reconhecimento da estrutura do Estado que é pública e não se confunde com o privado. A assistência social não pode mais ser assimilada pelo Estado no âmbito de práticas paternalistas e patrimoniais, tal como ocorria anteriormente na história da assistência social no Brasil. A ausência de sentimento republicano faz com que as práticas da assistência

⁴⁴ Veja por exemplo as incertezas que surgem em momentos de crise econômica, principalmente quando o atual Governo Federal sinaliza de forma clara que adotara políticas de austeridade e revisão de direitos sociais.

não sejam vistas como o resultado de reivindicações de movimentos sociais, mas antes como favor do governante do momento. A ausência de identificação da coisa pública impede que esta seja assumida como política de Estado e não apenas de governo, deixando de haver garantias institucionais, o que leva a uma descontinuidade das políticas de assistência.

No Brasil a regulação e garantia dos direitos sociais foi tardia, pois ocorreu apenas no final do século XX. A transição democrática não foi apenas o retorno do Estado de Direito, mas também foi marcada pela luta dos movimentos sociais para ver as suas agendas atendidas e asseguradas através de direitos sociais, buscando a construção de um Estado com novas responsabilidades, agora comprometido com a garantia e promoção dos direitos fundamentais e sociais.

A mudança da assistência social para uma perspectiva de política de Estado é algo completamente novo para uma ação que foi marcada por um longo período como uma prática individual, emergencial, pontual e qualificada como caridade, filantropia, benemerência e quando praticada pelo Estado, no máximo poderia ser vista como um programa de governo. Por isso ainda há uma grande resistência das forças conservadoras em nossa sociedade em aceitar a assistência como um direito social da cidadania.

A resistência de aceitação do novo modelo da assistência social pode ser verificada através de sua comparação com o direito à saúde. A política de saúde é uma proteção social dos riscos e vulnerabilidades individuais e sociais ofertada de forma não-contributiva. De modo geral, não encontram-se resistências na sociedade para a aceitação do direito à saúde como uma responsabilidade da União, do Estados e dos Municípios. Por outro lado, a saúde é assimilada por boa parte da população como um direito, senão assim, ao mesmo é visto como uma pretensão a ser cobrada dos governantes e muitas das vezes se traduz em demandas judiciais que tendem a ampliar as ofertas dos serviços prestados.⁴⁵

⁴⁵ Interessante citar os exemplos das demandas para fornecimento de medicamentos que não estão na lista do Sistema Único de Saúde. O Supremo Tribunal Federal reconheceu a repercussão geral da matéria relativa à obrigação do Poder Público fornecer medicamento de alto custo nos autos do RE

No entanto, a assistência social dificilmente é aceita como uma política pública e dever do Estado por um lado, e direito do cidadão, por outro. As práticas de assistência são associadas a uma atitude do governante, a um gesto de caridade que não permite que se configure a relação de direitos e deveres.

Para Sposati uma das justificativas para isso está no fato da assistência social ser vista como o campo “dos pobres e da pobreza”. Nas palavras da autora:

A condição de ser pobre não gera direitos. É a condição de ser cidadão que os gera. Por consequência, enquanto for atribuída a responsabilidade da assistência social ao trato do pobre, ela não será uma política de direito de cidadania. Esta é uma das questões mais difíceis a ser enfrentada, pois muda o “pólo energético” da assistência social.⁴⁶

A assistência social que está assegurada na Constituição Federal de 1988 não é mera ação de ajuda aos pobres, mas uma política pública comprometida com a proteção social dos riscos e vulnerabilidades sociais, com fundamento na proteção da pessoa humana e na garantia do mínimo existencial que permitirá a conquista da autonomia.

As políticas públicas de assistência social devem ser vistas como um compromisso do Estado brasileiro, efetivando o mandamento constitucional e os objetivos da República. Não se pode conceber que tais políticas continuem vinculadas ao governante do momento, o que sem dúvida impede o prosseguimento das políticas públicas e o seu reconhecimento por parte da sociedade como um direito da cidadania.

Ao menos em nível federal, pode-se citar o exemplo paradigmático de que as duas principais forças políticas que se formaram nas últimas eleições

566471, da atual Relatoria do Min. Marcos Aurélio, ainda em fase de julgamento. O debate não é simples e envolve questões como o direito à vida, por óbvio, mas também sobre a possibilidade de financiar tratamentos médico caros que não garante a cura do paciente ou mesmo pode possibilitar apenas uma sobrevida. O que se destaca aqui é o reconhecimento por parte do cidadão de um dever do Estado e a intenção de lutar para ampliar os limites dessa atuação.

⁴⁶ SPOSATI, Op. cit., p 7

presidenciais em 2014 não negavam o dever do Estado em relação às políticas sociais. O PSDB alterou a sua abordagem em relação ao Bolsa Família, reconhecendo o seu sucesso e importância. O próprio Senador Aécio Neves apresentou um importante projeto de lei⁴⁷ para incorporar o Programa Bolsa Família na LOAS. Essa mudança de atitude de um grupo político que anteriormente defendia bandeiras do desmantelamento da proteção social⁴⁸ deve ser vista com cautela, porém o sucesso de programas sociais como o Bolsa família é inegável (ver item 4.2).

A assistência social como política pública deve ser praticada com racionalidade a partir da adoção de programa de ação comprometido com resultados efetivos e duradouros. Por isso a assistência precisa estar garantida como uma ação contínua, um programa do Estado brasileiro e não uma ação deste ou daquele governante.

Em momento anterior da prática da assistência como política pública o que valia era apenas o gesto em si, vez que era uma ação voluntária, uma caridade, uma ajuda. Ocorre que agora a ação assistencial somente cumprirá os preceitos constitucionais quando for de fato uma política pública de proteção e promoção da dignidade da pessoa humana, se apresentando como direito do cidadão.

A gestão estatal da assistência social precisa de marcos racionais de planejamento público participativo⁴⁹, por isso a importância dos avanços trazidos pelo Sistema Único de Assistência Social. Nesse sentido os conselhos municipais, estaduais e nacional da assistência social estabelecidos pela LOAS desempenham o importante papel de acompanhar e controlar as políticas públicas.

⁴⁷ PROJETO DE LEI DO SENADO nº 448, de 2013: Altera a Lei nº 8.742, de 7 de outubro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências para incluir entre os objetivos da assistência social a garantia da destinação de transferência de renda prevista no Programa Bolsa Família. Dispõe que o programa Bolsa Família, bem como os recursos para o seu financiamento, previstos na Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004, fazem parte dos projetos de erradicação da pobreza, para os fins desta lei.

⁴⁸ LIMA, José Antonio. Por que o PSDB, agora, é a favor do Bolsa Família?. *Carta Capital*. 31 de out de 2013. Disponível em < <http://www.cartacapital.com.br/politica/por-que-o-psdb-agora-e-a-favor-do-bolsa-familia-8786.html> > Acessado em 30 de maio de 2016

⁴⁹ SPOSATI, Op. cit., p. 8

Em relação à gestão da política de assistência social é preciso que os órgãos públicos e seus agentes adotem novas práticas para vencer o que Sposati denomina de “bagulhos conservadores” ou “entulhos democráticos.”⁵⁰ A herança histórica da assistência como filantropia, caridade, favor, etc., ainda permanece anacronicamente na burocracia estatal, impedindo que haja uma nova cultura institucional de caráter republicano.

Sposati identifica que falta um reconhecimento do trabalho científico no campo da assistência social. Não se pode imaginar ser possível realizar uma política pública séria e comprometida com resultados sem que haja subsídio científico-metodológico.

A autora prossegue e alerta para a necessidade de que haja uma política pública de assistência social que tenha conhecimento das necessidades sociais da população, o que vai muito além de dados gerais, devendo ter conhecimento das particularidades e diversidades do território brasileiro. Por isso a importância da assistência social que é praticada pelos Estados e principalmente pelos Municípios, que conhecem mais de perto a sua realidade, sendo capazes de prestar uma assistência mais efetiva.

A ampliação da proteção com base na lógica social com certeza não excluiu a importância da garantia do trabalho, afinal o que se falou até aqui diz respeito apenas ao mínimo existencial para garantia das condições de autonomia, dando possibilidades reais de escolha para que os indivíduos possam se desenvolver. A assistência social e o trabalho devem se complementar para formar “um sistema maior de proteção social.”⁵¹ Por um lado é preciso reconhecer que a proteção da dignidade humana não pode se dar pelas regras do mercado, vez que não é possível garantir empregos para todos (o que afeta pessoas em situações mais vulneráveis como jovens, mulheres, idosos) e também muitas das vezes o salário é insuficiente para suprir as necessidades de proteção, que também pode estar além da ajuda material; por outro lado, a assistência social é apenas o mínimo que

⁵⁰ SPOSATI, Op. cit., p. 10

⁵¹ BOSCHETTI, Op.cit., p.8

possibilita a proteção e desenvolvimento da pessoa humana, o que na sociedade capitalista pode se traduzir pela conquista do trabalho, além é claro da superação da opressão social.

A assistência social na proteção dos riscos sociais e na promoção do desenvolvimento da pessoa humana através da conquista de sua autonomia, não pode ser uma ação limitada, tanto em alcance como em duração. A preocupação em primeiro lugar deve ser com os resultados efetivos, promovendo não apenas os mínimos materiais, mas garantindo condições para efetivar a autonomia dos beneficiários, permitindo que se tornem cidadãos ativos e sejam capazes de construir seus próprios projetos de vida boa.

Uma política de assistência social que promova a conquista da autonomia e cidadania dos beneficiários tem efeito transformador da realidade social, capaz de superar as desigualdades e promover o desenvolvimento econômico. Porém o grande benefício, sem dúvidas, é a possibilidade de cada pessoa conseguir alcançar uma vida digna e se desenvolver de forma autônoma, podendo não apenas sonhar, mas também realizar seus sonhos.

4.1. Breve Análise do Bolsa Família na Promoção da Autonomia

A Constituição Federal de 1988 criou o benefício de prestação continuada que em conjunto com a extensão do sistema previdenciário ao trabalhador rural permitiu dar uma grande cobertura de proteção à população idosa. Já no início dos anos 90 mais de 80% da população com 60 anos ou mais recebia algum tipo de benefício previdenciário ou assistencial, enquanto esse percentual era de 85% para a população com 65 anos ou mais.⁵²

⁵² PAIVA, Luis Henrique; FALCÃO, Tiago; BARTHOLO, Letícia. Do Bolsa Família ao Brasil Sem Miséria: Um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema *in* CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (org). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013 P. 27

Porém ainda era preciso superar a lógica da proteção baseada apenas no seguro (contributiva) e implementar a lógica da proteção social, que busca atender as necessidades sociais independentemente de contribuição prévia. Se para a população com a capacidade produtiva reduzida ou inexistente (idosos e pessoas com deficiência) havia alguma proteção social, para a população pobre com capacidade produtiva não havia qualquer espécie de proteção, o que deixava essa população em uma situação de grande vulnerabilidade social.

Esse quadro começa a se alterar com a implementação de programas de transferência de renda, que visavam alcançar a população mais pobre. Esses programas foram aperfeiçoados e dotados de nova racionalidade e organização com o Bolsa Família, que universalizou esse tipo de política pública.

O Programa Bolsa Família (PBF) foi criado em 2003 no início do mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, sendo o carro chefe do governo no combate às desigualdades sociais e à pobreza. O Bolsa Família unificou os programas de transferência de renda - Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, PNNA, Auxílio-gás - criados no governo de Fernando Henrique Cardoso. O programa foi instituído pela Lei nº 10.836 de 2004, que converteu em lei a medida provisória 132/2003, e foi regulamentado pelo Decreto 5.209 de 2004.

O Bolsa Família adota um programa de transferência de renda com condicionantes. O programa conta com diversos benefícios que determinam o valor final que cada família irá receber. O benefício básico corresponde, atualmente, ao valor de R\$ 77,00 e é destinado às famílias em situação de extrema pobreza com renda mensal de até R\$ 77,00 por pessoa. O benefício variável possui o valor de R\$ 35,00 e cada família pode acumular até cinco desses benefícios. O benefício variável é pago às famílias com renda de até R\$ 154,00 por pessoa e que tenham crianças ou adolescentes com idades de 0 a 15 anos. O benefício também é pago em nove parcelas quando há gestante no núcleo familiar com renda de até R\$ 154,00. De modo semelhante, o

benefício também é pago para famílias com crianças de idade entre 0 e 6 meses em seis parcelas, como forma de reformar a alimentação da criança. O benefício variável vinculado ao adolescente garante a quantia de R\$ 42,00 para as famílias que possuem adolescentes com idades entre 16 e 17 anos, limitados a no máximo dois. Por fim, também é possível que uma família receba o benefício de superação da extrema pobreza, quando mesmo após receberem algum outro benefício, a renda mensal por pessoa for inferior a R\$ 77,00. Desse modo o benefício busca garantir que a renda per capita da família ultrapasse o valor de R\$ 77,00.

As condicionantes do PBF constituem compromissos assumidos pelos beneficiários. Esses compromissos visam estender aos beneficiários o acesso a serviços essenciais como educação e saúde. Os pais se comprometem em matricular na escola as crianças e adolescentes entre 6 e 17 anos, com uma frequência escolar mensal de pelo menos 85% para as crianças e adolescentes de 6 a 15 anos e de 75% para os adolescentes de 16 a 17 anos. Na saúde, o que se busca é garantir a vacinação das crianças menores de 7 anos, além do acompanhamento médico das gestantes.

Essas condicionantes não visam punir os beneficiários quando descumpridas. Embora haja consequências em casos de descumprimento,⁵³ a intenção maior é ampliar os serviços básicos que são fundamentais para a superação da situação de vulnerabilidade social das famílias atendidas.

A população atendida pelo programa sempre teve dificuldades de acessar os serviços de educação e saúde. Através das condicionantes é possível acompanhar o acesso a esses serviços, mas também se cria uma demanda para que o Estado forneça educação e saúde de qualidade. Vale citar também que essas condicionantes produzem um sentimento cidadão de direitos e deveres, o que é bastante válido e desejável.

O PBF funciona através de uma estrutura descentralizada que cumpre o dispositivo constitucional sobre a necessidade de uma assistência social

⁵³ Para mais detalhes <<http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/gestao-do-programa/condicionalidades/condicionalidades>>

com descentralização política-administrativa (art. 204, I, CRFB/88). Os Municípios desempenham um papel de destaque, pois realizam a gestão dos benefícios, cadastro e acompanhamento das condicionantes.

Nesses 13 anos do PBF foi possível verificar mudanças significativas, como a retirada de mais de 36 milhões de pessoas da situação de extrema pobreza. Mesmo sendo uma ferramenta efetiva no combate à pobreza, o PBF tem um custo muito baixo, cerca de R\$ 27 bilhões no orçamento de 2015, que corresponde a quase 0,5 do PIB. Pesquisa demonstra que cada R\$ 1 investido no PBF gera o crescimento de R\$ 1,78 no PIB.⁵⁴

As potencialidades do PBF são multiplicadas quando outras políticas públicas são agregadas e disponibilizadas aos beneficiários. Nesse sentido se destaca o Plano Brasil sem Miséria, com a consciência de que a pobreza precisa ser enfrentada de múltiplas formas. O Plano trabalha em três vertentes: garantia de renda, acesso à serviços públicos e inclusão produtiva. As linhas de atuação do Brasil sem Miséria incluem segurança alimentar e nutricional, educação, saúde, acesso à água e energia elétrica, moradia, qualificação profissional e melhora na inserção no mercado de trabalho.⁵⁵

Os efeitos do PBF na educação de crianças e adolescentes podem ser vistos no aumento da frequência escolar e a diminuição da evasão escolar. Além disso, alunos beneficiados pelo programa apresentam melhor desempenho em relação aos alunos não beneficiados.⁵⁶ Com o cumprimento das condicionantes da educação (frequência escolar de 85% para estudantes entre 6 e 15 anos) os alunos beneficiados tem 40% menos chances de repetir de ano.⁵⁷

⁵⁴ NERI, Marcelo Côrtes; VAZ, Fabio Monteiro; SOUZA, Pedro Herculano G.F. Efeitos Macroeconômicos do Programa Bolsa Família: uma análise comparativa das transferências sociais in CAMPELO, NERI, Op. cit. p.201

⁵⁵ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Disponível em <<http://mds.gov.br/assuntos/brasil-sem-miseria/o-que-e>> Acessado em 24 de maio de 2016.

⁵⁶ Estudantes beneficiados pelo Bolsa Família têm aprovação maior que a média nacional. *Revista Fórum*, Brasil. Disponível em <<http://www.revistaforum.com.br/2013/05/17/estudantes-beneficiados-pelo-bolsa-familia-tem-aprovacao-maior-que-a-media-nacional/>>. Acessado em 26 de Maio de 2016.

⁵⁷ JANNUZZI, Paulo de Martino; PINTO, Alexandro Rodrigues. Bolsa Família e seus Impactos nas Condições de Vida da População Brasileira: uma síntese dos principais achados a pesquisa de avaliação de impacto do Bolsa Família in CAMPELO; NERI. Op. cit., p.184

Os impactos da área de saúde demonstram uma significativa melhora nas condições de saúde das crianças beneficiárias, com a garantia de uma vacinação regular e a redução da desnutrição. Constatou-se uma queda entre as beneficiárias no número de gestantes que não receberam cuidados pré-natais. A mortalidade infantil por desnutrição foi reduzida em 65%, enquanto a causada por diarreia em 53%.⁵⁸

O PBF também trouxe melhorias de acesso a alimentos, possibilitando que muitas famílias passassem a consumir novos alimentos como cereais, alimentos processados, carne, leite e derivados, etc.⁵⁹ Houve uma melhora no estado nutricional das crianças, contudo essa melhora não foi acompanhada de um aumento na qualidade nutricional.⁶⁰

Os dados demonstram que uma das maiores críticas feitas pelos opositores do PBF de que este causaria acomodação entre os beneficiários que iriam preferir não trabalhar para continuar recebendo o benefício não se comprova na prática. Cerca de 75,4% dos beneficiários trabalham, segundo dados do Censo 2010 do IBGE, enquanto cerca de 350mil beneficiários são microempreendedores individuais.⁶¹ A inserção no mercado consumidor de um grande número de pessoas antes excluídas, gerou impactos positivos também na economia de pequenos municípios, que movimentam o comércio local de gêneros alimentícios e alguns bens de consumo duráveis.

Contudo, em virtude da delimitação do tema abordado não analisamos mais a fundo todos os resultados do PBF. A breve análise do PBF, em relação ao tema desta monografia, busca apontar impactos na conquista da autonomia dos beneficiários. Nesse sentido, aborda-se o trabalho desenvolvido por Walquiria Leão Rego e Alessandro Pinzani em seu livro

⁵⁸ Bolsa Família reduziu mortalidade infantil em 65%. *Revista Exame*, Brasil. Disponível em <<http://exame.abril.com.br/brasil/noticias/muita-gente-nao-quer-enxergar-a-eficacia-do-bolsa-familia>>. Acessado em 26 de Maio de 2016.

⁵⁹ JANNUZZI; PINTO. Op. cit., p.185

⁶⁰ Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE). Repercussões do Programa Bolsa Família na segurança alimentar e nutricional das famílias beneficiadas. Rio de Janeiro: IBASE, FINEP; 2008. P. 9

⁶¹ Bolsa Família: 75,4% dos beneficiários estão trabalhando. Portal Brasil Disponível em <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2014/05/bolsa-familia-75-4-dos-beneficiarios-estao-trabalhando>> Acessado em 30 de maio de 2016

Vozes do Bolsa Família- autonomia, dinheiro e cidadania. Os autores demonstraram como a presença de uma renda monetária regular pode desencadear processos de autonomia individual.⁶² Para os autores, “o Bolsa família pode ser visto como política de urgência moral, capaz de estabelecer as condições mínimas para o desenvolvimento de autonomia ética e política.”⁶³

Os impactos na conquista da autonomia em relação ao PBF são percebidos principalmente entre as mulheres. Isso se justifica em razão delas serem preferencialmente as titulares dos cartões do Bolsa Família, sendo as responsáveis pela administração dos gastos. Também contribui para isso o fato de que a maior parte das famílias atendidas pelo programa se constitui no arranjo monoparental feminino (42, 2%).⁶⁴

Sobre a conquista da autonomia individual, o acesso a uma renda regular produziu efeitos positivos para a subsistência das famílias. A renda regular é uma forma de interromper o ciclo vicioso da cultura de resignação, abrindo horizontes para que as pessoas consigam imaginar uma situação melhor de vida. Por isso, muito além de garantir a subsistência, o PBF garante bases materiais para que os indivíduos desenvolvam a sua autonomia.

Pinzani e Rego defendem que a renda mínima condicionada é capaz de garantir a ‘autonomia básica’⁶⁵ que seria a condição fundamental para considerar alguém minimamente autônomo. Os autores destacam a importância do fornecimento da renda monetária, o que permite que os próprios beneficiários escolham o modo como irão empregar o dinheiro para melhorar a situação em que vivem, contribuindo para sua autonomia. Segundo os autores, “distribuir renda monetária aos indivíduos visa precisamente emancipá-los não somente da miséria ou da pobreza, mas também de um ambiente social que pode ser causa ulterior de sofrimento.”⁶⁶

⁶² REGO; PINZANI. Op. cit., p. 46

⁶³ REGO; PINZANI. Op. cit., p. 223

⁶⁴ CAMARGO, Camila Fracaro.(et all). Perfil Socioeconômico dos Beneficiários do Programa Bolsa Família: O que o Cadastro Único revela? In CAMPELO; NERI, op cit p164

⁶⁵ REGO; PINZANI. Op. cit., p. 78

⁶⁶ Ibid. p.79

De fato, pesquisas demonstraram que as mulheres beneficiadas pelo PBF tiveram um ganho na relação de gênero muito maior do que as mulheres não beneficiárias,⁶⁷ na medida em que possuem o poder de tomar as decisões sobre a utilização da renda, o que permite torná-las mais financeiramente independentes do marido. Não são raros os relatos de mulheres que através da relativa segurança passada pela renda do PBF, conseguiram se emancipar (e é claro, levando os filhos consigo) de um ambiente familiar opressor, onde eram vítimas de toda sorte de violência doméstica.

As mulheres que participam do PBF conquistaram a opção de participar do mercado de trabalho e também de fazer uso de métodos contraceptivos. Mais uma vez o discurso preconceituoso contra o PBF sobre o incentivo à fecundidade em busca de renda maior não encontra qualquer respaldo na realidade, pois entre os anos 2000 e 2010 houve uma grande redução na taxa de fecundidade no Brasil. A tendência é que com a ampliação de ações como a disponibilidade de creches e fomento da capacidade produtiva, as mulheres beneficiárias conquistem cada vez mais espaço no mercado de trabalho, o que causa uma tendência de redução ainda maior nas taxas de fecundidade.

As maiores possibilidades de mudança se encontram nos filhos desses beneficiários que estão recebendo a oportunidade de construir um futuro diferente de seus pais, vez que tem desde já acesso aos serviços básicos de saúde e educação. Por isso é importante que haja uma política educacional e de saúde de qualidade que caminhe junto com os programas de assistência social para que se criem as condições ainda melhores para a conquista da autonomia.

A pesquisa também constatou as dificuldades de associação por parte dos beneficiários do programa Bolsa Família como um direito do cidadão, permanecendo em grande parte a vinculação do benefício como uma ajuda do governo federal, em especial ligada à figura do ex-presidente Lula. Mesmo assim os autores encontraram entre as entrevistadas alfabetizadas ou

⁶⁷ JANNUZZI; PINTO. Op. Cit. p.187

com maior nível de instrução exemplos em que a ideia de cidadania aparece, vinculando o benefício a uma ideia de direito do cidadão⁶⁸ e uma obrigação do Estado em ajudar as pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade.

Os autores consideram que os governos locais possuem um papel importante para a ampliação do reconhecimento da cidadania por parte dos beneficiários. Por isso é fundamental que haja espaços locais para a participação política com a possibilidade dos beneficiários fiscalizarem o programa, expondo queixas, demandas e de fato poder ser parte da gestão do PBF.

Embora não seja uma preocupação primária, o PBF permite garantir algumas condições para o desenvolvimento da autonomia dos beneficiários. Mesmo a renda mínima tem o potencial de dar maior liberdade e permitir garantir não apenas a subsistência, mas a superação das pré-condições para o desenvolvimento da autonomia. Por isso que a partir do momento que a autonomia dos beneficiários for uma preocupação de todos que participam da gestão do PBF, a superação de obstáculos institucionais que impedem o reconhecimento da assistência social como uma política da cidadania será mais fácil e será possível aperfeiçoar mecanismos para a promoção da autonomia.

⁶⁸ REGO; PINZANI. Op. cit., p. 224

CONCLUSÃO

A assistência social assegurada pela Constituição Federal de 1988 é um direito social e uma política pública que integra a seguridade social brasileira. A transformação da assistência social em uma política pública trouxe uma mudança da perspectiva da pobreza e outras vulnerabilidades humanas, que passam a ser enxergadas não mais como uma falha pessoal e responsabilidade individual, mas como riscos sociais cuja proteção é uma responsabilidade do Estado porque um direito do cidadão.

A Lei Orgânica da Assistência Social e a criação do Sistema Único de Assistência Social foram conquistas importantes para a estruturação da assistência social. A política pública de assistência social é organizada através de um sistema descentralizado e participativo, com a articulação entre todos os entes federais, com a definição das competências e responsabilidades de cada um, garantindo também a participação popular. As ações buscam prevenir e diminuir os riscos sociais e pessoais. A proteção social é separada em níveis de complexidade, o que permite a disponibilização de serviços e ações de forma mais racional de acordo com o tipo de situação em que se encontra o usuário.

A assistência social é um importante instrumento para concretizar os objetivos da República na garantia do desenvolvimento nacional, erradicação da pobreza, na redução das desigualdades sociais e regionais e principalmente para proteção da dignidade da pessoa humana. A dignidade da pessoa humana não deve apenas ser protegida, como também promovida, garantindo o desenvolvimento das potencialidades de cada um.

Nesse sentido, destaca-se a autonomia como integrante da dignidade humana. A autonomia é entendida como a capacidade de cada um realizar as escolhas existenciais, decidindo os rumos de sua própria vida e desenvolvendo a sua personalidade. Não cabe ao Estado, muito menos qualquer outra pessoa ou instituição definir os rumos da vida de cada um.

Contudo, a autonomia poderá ser limitada em certas situações, principalmente quando houver conflito com a autonomia de outras pessoas ou outros direitos fundamentais.

A manifestação da autonomia depende de certas condições materiais, sem as quais não se pode imaginar que alguém possa exercer uma liberdade real. Essas condições de existência mínima se manifestam em um conjunto de direitos essencialmente fundamentais, o mínimo existencial. O mínimo existencial é um instrumento para concretizar a autonomia, garantindo a satisfação das necessidades básicas do ser humano, possibilitando uma vida digna e a liberdade material.

A assistência social garante essas condições mínimas de existência. Contudo, a assistência não deve apenas fornecer os meios para subsistência e enfrentamento das vulnerabilidades sociais, deve também promover a conquista da autonomia dos beneficiários. Essa é uma tarefa complexa e não poderá ser realizada se a assistência social for concebida como mera ajuda temporária e descontinuada.

O Programa Bolsa Família permite perceber certos efeitos positivos das políticas públicas de assistência social para a autonomia, principalmente quando se constata que a renda monetária fixa supre as necessidades mais básicas de uma população que antes vivia na incerteza diária da possibilidade de se alimentar. Os efeitos de políticas públicas serão maiores na medida em que se invista no fortalecimento da autonomia, bem como se amplie cada vez mais o acesso aos serviços básicos de educação e saúde de qualidade.

Os avanços conquistados na área da assistência social são importantes e o caminho a ser seguido deve ser o da afirmação da assistência social como uma política pública de cidadania, compromissada com a proteção das vulnerabilidades sociais, visando a inclusão social e a conquista da autonomia dos beneficiários. Não é possível aceitar retrocessos promovidos por setores conservadores que querem negar o papel social do Estado ou mesmo restringi-lo, impedindo que haja uma justiça social e o aperfeiçoamento das políticas públicas.

Os compromissos do Estado brasileiro no combate às desigualdades sociais são para o presente e não podem mais ser adiados. O fim último do Estado deve ser a tutela da dignidade humana, possibilitando as condições mínimas de existência (alimentação, saúde, educação, moradia) para que as pessoas possam desenvolver sua personalidade e exercer efetivamente sua autonomia. O reconhecimento e a garantia da dignidade humana de todos é o caminho para superação das nossas desigualdades, preconceitos e marginalização, permitindo o surgimento de uma sociedade plural que cumpra os objetivos fundamentais traçados em nossa Carta Política.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARCELLOS, Ana Paula de. *A Eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais: O Princípio da Dignidade da Pessoa Humana*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

BARROSO, Luís Roberto. *A Dignidade da Pessoa Humana no Direito Constitucional Contemporâneo: A Construção de um Conceito Jurídico à Luz da Jurisprudência Mundial*. 3ª Ed. Trad. Humberto Laport de Mello. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

_____; MARTEL, Letícia de Campos. *A morte como ela é: dignidade e autonomia individual no final da vida*. Disponível em <http://www.migalhas.com.br/arquivo_artigo/art20100331-01.pdf> Acessado em 29 maio de 2016

_____. *O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas – Limites e Possibilidades da Constituição Brasileira*. 6ª Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002

BOSCHETTI, Ivanete. *Seguridade social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação*. Disponível em <<http://welbergontran.com.br/cliente/uploads/03f0f226339d4dbe3cd14e5188bf8e06304333ce.pdf>> Acessado em 14 de abril de 2016.

CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (org). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013

GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 16ª ed. São Paulo: Malhadeiros editores, 2014

HESSE, Konrad. *A Força Normativa da Constituição*. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

Histórico da Política de Assistência Social (Texto produzido para a Capacitação Regional de Conselheiros Estaduais e Municipais de Assistência Social. Agosto/2000). Disponível em <http://www.mp.go.gov.br/portaWeb/hp/41/docs/historico_da_politica_de_assistencia_social_-_2000.pdf> Acessado em 20 de abril de 2016

IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Curso de direito previdenciário*. 20. ed. - Rio de Janeiro: Impetus, 2015.

Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE). *Repercussões do Programa Bolsa Família na segurança alimentar e nutricional das famílias beneficiadas*. Rio de Janeiro: IBASE, FINEP; 2008.

KANT, Immanuel. *Fundamentação da Metafísica dos Costumes*. Tradução de Antônio Pinto de Carvalho. São Paulo: Companhia Editora Nacional

LOSS, Mariana Martini Motta. *Os fundamentos Jurídico-Constitucionais do Direito à Assistência Social na Análise da Jurisprudência do STF*. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 11 dez. 2014. Disponível em <<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,os-fundamentos-juridico-constitucionais-do-direito-a-assistencia-social-na-analise-da-jurisprudencia-do-stf,51312.html>> Acesso em 20 de abril de 2016

MESTRINER, Maria Luiza. *O Estado entre a Filantropia e a Assistência Social*. São Paulo: Cortez, 2001.

MORAES, Maria Celina Bodin de. *Danos à Pessoa Humana: Uma Leitura Civil-Constitucional dos Danos Morais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

PINZANI, Alessandro. REGO, Walquiria Leão. *Vozes do Bolsa- Família: Autonomia, Dinheiro e Cidadania*. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

ROUJAS COUTO, Berenice. *O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: Uma Equação Possível?* 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2006.

SARMENTO, Daniel. *Direitos Fundamentais e Relações Privadas*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006.

SÁTYRO, Natália Guimarães Duarte e SCHETTINI, Eleonora Martins Cunha Schettini. *A entrada da Política de Assistência Social na agenda decisória brasileira: o papel das leis e o papel do presidente*. Disponível em <http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=1173&Itemid=353> Acessado em 19 de Abril de 2016.

SIMÕES, Carlos. *Curso de Direito do Serviço Social* (Biblioteca Básica de Serviços Social) 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2009.

SPOSATI, Aldaiza de Oliveira et al.. *A Assistência na Trajetória das Políticas Sociais Brasileiras: Uma Questão em Análise*. 7ª Ed. São Paulo: Cortez, 1998.

_____. *A Menina LOAS – Um processo de Construção da Assistência Social* – 3ª Ed. São Paulo: Cortez, 2007.

_____. *Assistência Social: De Ação Individual a Direito Social*. *Revista Brasileira de Direito Constitucional* – RBDC. São Paulo, n. 10, jul./dez. 2007. Disponível em < http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-10/RBDC-10-435-Aldaiza_Sposati.pdf> Acessado em 28 de abril 2016

TORRES, Ricardo Lobo. *O Direito ao Mínimo Existencial*. Rio de Janeiro: Renovar, 2009

Matérias e artigos

Bolsa Família reduziu mortalidade infantil em 65%. *Revista Exame*, Brasil. Disponível em <<http://exame.abril.com.br/brasil/noticias/muita-gente-nao-quer-enxergar-a-eficacia-do-bolsa-familia>>. Acessado em 26 de Maio de 2016.

Bolsa Família: 75,4% dos beneficiários estão trabalhando. Portal Brasil Disponível em <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2014/05/bolsa-familia-75-4-dos-beneficiarios-estao-trabalhando>> Acessado em 30 de maio de 2016

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Disponível em <<http://mds.gov.br/assuntos/brasil-sem-miseria/o-que-e>> Acessado em 24 de maio de 2016.

Estudantes beneficiados pelo Bolsa Família têm aprovação maior que a média nacional. *Revista Fórum*, Brasil. Disponível em <<http://www.revistaforum.com.br/2013/05/17/estudantes-beneficiados-pelo-bolsa-familia-tem-aprovacao-maior-que-a-media-nacional/>>. Acessado em 26 de Maio de 2016.

LIMA, José Antonio. Por que o PSDB, agora, é a favor do Bolsa Família?. *Carta Capital*. 31 de out de 2013. Disponível em <<http://www.cartacapital.com.br/politica/por-que-o-psdb-agora-e-a-favor-do-bolsa-familia-8786.html>> Acessado em 30 de maio de 2016

Legislação

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

BRASIL, Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social

BRASIL, Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.

BRASIL, Resolução CNAS nº 145, de 15 de outubro de 2004. Aprova a Política Nacional de Assistência Social.

BRASIL, Resolução CNAS nº 130, de 15 de julho de 2005. Aprova a Norma Operacional Básica da Assistência Social.

BRASIL, Constituição Política do Império do Brasil, 1824

BRASIL, Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, 1891

Processo citado

STF, Recurso Extraordinário nº 567985/MT, Relator Min. Marco Aurélio, 5 de fevereiro de 2009