

PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA: UMA TENTATIVA DE PROMOÇÃO DA EQUIDADE SOCIAL

Glécia Coelho Miranda da Silva¹
Diego Eduardo Lopes Santos²
Maíra Santana Vida³
Denise Freitas Dornelles⁴

Resumo: *O artigo ora apresentado possui o escopo originário de apresentar as motivações fundamentadoras da ação dos Programas de Transferência de Renda e desmembramento do seu objetivo inicial e formal e, também, sua efetividade material porquanto política social pública e mediada pela sociedade civil. Trabalham-se questões destes programas de prestação continuada sob a perspectiva da má distribuição de renda, da política economicista, neoliberal e capitalista, das disparidades sociais e das formas assecuratórias de direitos encontradas no Diploma Constitucional para minorar tais mazelas. Há que se falar também no tripé funcional da seguridade social, a saber: saúde, previdência e assistência social, apresentados aqui como direitos legítimos e legais do cidadão brasileiro que visam ao amparo em casos de situação-limite ou nos previstos legalmente e a realização do mesmo por meios dignos.*

Palavras-chave: Programa de Transferência de Renda; Política Social.

I. INTRODUÇÃO

Em uma sociedade marcada por tão profundas desigualdades de toda ordem, a começar pela distribuição de renda, e distribuída de forma tão heterogênea pelo território nacional, enfrentar a questão da pobreza significa formular programas e políticas sociais que contemplem a distinção entre aqueles voltados para o *alívio da pobreza* e para a *superação da pobreza* do Brasil.

O debate acerca das políticas sociais, sobretudo, assistenciais no Brasil vem ganhando destaque nesse período mais recente, suscitado tanto pelos brutais indicadores que traduzem uma sociedade marcada por profundas desigualdades sociais, condenando à pobreza largas parcelas da nossa população, quanto pela candente questão da reforma do Estado, identificado como historicamente ineficiente.

Ao contrário do que postulava a concepção desenvolvimentista dos anos 50 e 60, o desenvolvimento social não decorre automaticamente do desenvolvimento econômico, mas que, no atual contexto de globalização das economias e dos mercados, e no decorrente processo de ajuste estrutural que vêm experimentando economias do Terceiro Mundo, a tendência atual é de o crescimento econômico vir acompanhado de um decréscimo da capacidade de criação de novos empregos, e, no caso particular de nossas economias, do volume de postos de trabalho já

¹ Autora - Bolsista de Iniciação Científica-CNPq [guel_ssa@hotmail.com]

² Bolsista de Iniciação Científica-FAPESB [dilopes16@yahoo.com.br] – Co-autor

³ Bolsista de Iniciação Científica-Voluntária [mai.vida@ig.com.br] – Co-autora

⁴ Orientadora - Doutora em Políticas Sociais/PUCRS-Serviço Social; Pesquisadora e docente do Programa de Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania-UCSAL/Salvador-Bahia-Brasil. Membro Da Comunidade Sustentável Morada Da Paz-Triunfo/R.G.S/Brasil. [denisefd@gmail.com]

existentes associado a uma crescente deterioração da qualidade do emprego; e que esse processo traz consigo uma crescente seletividade, seja da força de trabalho empregada, seja dos setores econômicos com capacidade de competitividade no mercado externo. E em decorrência, que reverter essa lógica significa que a nova articulação entre política econômica e política social implica o reconhecimento de que aquela contém uma forte dimensão social (pelo que pode representar enquanto aumento do poder aquisitivo real dos segmentos sociais de mais baixa renda e de criação de novas oportunidades de geração de renda por meio de políticas específicas) e que, reciprocamente, esta contém uma forte dimensão econômica, até pelo que representa enquanto oportunidade de criação de novos empregos e de demanda para o setor produtivo.

O histórico do Brasil tem experimentado uma estratégia claramente definida de combate à pobreza, com espaços bem delimitados para programas dirigidos especialmente para a população pobre, e é consenso que o país não gasta pouco em termos absolutos na área social, mas gasta muito mal.

E mais: agrupando-se o gasto federal com programas de alimentação e nutrição, habitação e benefícios assistenciais da previdência social, a despesa consolidada com esse conjunto de ações manteve-se em aproximadamente 6,4% do gasto social total entre 1982 e 1988, equivalendo a 1% do PIB. Quando somados a esse volume de recursos os gastos estaduais e municipais, calculados entre um terço e metade do gasto total com programas focalizados na população pobre, estima-se que "o gasto social público dos três níveis de governo com programas focalizados variou, nos anos 80, entre 1,3% e 1,5% do PIB". E se a esse montante de recursos forem associadas estimativas do Banco Mundial, segundo as quais parte significativa do gasto nas áreas de saúde e educação (60% e 80%, respectivamente) é apropriada pela população pobre com renda familiar de até dois salários-mínimos, pode-se concluir que "o gasto social dirigido à população de baixa renda pode ter representado, na década de 80, em média, algo como 5,5% do PIB, sendo 2,6% com saúde, 1,4% com educação e 1,5% com programas de alimentação e nutrição, habitação e assistência social".

O incremento de propostas de desenvolvimento e propostas de programas de transferência de renda surge como uma alternativa de uma política de assistência social que não repara a pobreza incrustada na sociedade, mas tenta amenizar seus problemas enraizados na sociedade brasileira, desigualmente distribuída em sua renda. A regulamentação da assistência social no Brasil foi um processo difícil e lento, pois, para o modelo capitalista vigente, não é cômodo que acabe a pobreza para que seu poder se mantenha e não afete seu complexo sistema de dependentes e detentores.

II. TRANSFERÊNCIA DE RENDA, UMA ANÁLISE CONJUNTURAL

O incremento de propostas e o desenvolvimento de experiências de programas de Renda Mínima e de Bolsa Escola no Brasil, são sustentados pelos seguintes traços conjunturais:

- Elevação dos índices de desemprego e precarização das relações de trabalho em consequência das políticas liberais de ajuste estrutural da economia brasileira à competitividade da economia globalizada; Aumento da violência nas grandes cidades; Baixa qualificação do trabalhador brasileiro para responder às novas demandas postas face às transformações ocorridas no mundo do trabalho e paradoxalmente, o desemprego de trabalhadores qualificados; Elevados índices de trabalho infantil com exploração da criança e do adolescente; Elevação da pobreza, sendo as crianças e jovens os mais atingidos.

Em virtude do tamanho e da heterogeneidade brasileiros, é impossível observar de Brasília as necessidades específicas em cada recanto do país. O governo federal dispõe de menos

informações de quem são os mais necessitados do que o governo local. Usualmente o governo se limita a fazer uma análise da legalidade da utilização do dinheiro. A análise mais importante, que é mensurar o resultado social, geralmente não costuma ser feita. O que se verifica na maioria dos casos é se as verbas foram repassadas nos ditames da lei.

Em 2003, o novo comando do governo federal lançou a idéia do Fome Zero, inicialmente focado apenas no combate à fome e subnutrição e prevendo a distribuição direta de alimentos. Diante das críticas dos especialistas e, sobretudo, das dificuldades operacionais e gerenciais, se limitou a manter a denominação, porém, a aplicando para denominar o conjunto maior de programas de proteção social, que já existiam e continuaram operando normalmente – até porque, em muitos casos, a concessão do benefício é determinada por dispositivo expresso da Constituição.

Evolução dos Programas de Transferência de Renda no Governo Federal (jul/2005)

Ano de implantação Programa Beneficiários - 2005

1996 Benefício de Prestação Continuada 2,4 milhões de beneficiários
1996 Programa de Erradicação do Trabalho Infantil 930 mil crianças
1999 Programa Agente Jovem 63 mil adolescentes
2001 Programa Bolsa Escola 2,3 milhões de famílias
2001 Programa Bolsa Alimentação 36 mil famílias
2002 Auxílio-Gás 4,3 milhões de famílias
2003 Cartão Alimentação 99 mil famílias
2003 Bolsa Família 7,3 milhões de famílias

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Extraído de Castro (2005, p. 11).

A inovação mais importante do atual governo foi unificar os demais programas de transferência de renda (amparo pela Lei n. 10.836/2004). Foi criado o programa conhecido como Bolsa Família (formalmente, Programa de Transferência de Renda com Condicionalidades), que passou a incorporar os benefícios do bolsa escola, alimentação e amamentação, vale gás, e também o de erradicação do trabalho infantil. A unificação dos programas sociais atende a necessidade de racionalizar a distribuição de recursos, permitindo o aumento do valor dos benefícios e maior eficiência dos programas. No primeiro ano de governo, percebeu-se que a estrutura de programas sociais, até então existente, favorecia o desperdício de dinheiro.

A idéia não era nova, já tinha sido defendida no meio acadêmico e as condições operacionais já tinham sido postas pelo cruzamento e pelo início da constituição de um cadastro único social. O programa do Bolsa Família é administrado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e do Combate à Fome. O programa paga bolsa por família entre R\$ 15 e R\$ 95, na forma de dois benefícios. O básico é de R\$ 50 por mês para família habilitada como de extrema pobreza (com renda mensal per capita de até R\$ 50). A variável é de R\$ 15, por mês, para cada beneficiário, até o limite de R\$ 45, das famílias enquadradas como em situação de pobreza e extrema pobreza (isto é, com renda mensal per capita de até R\$ 100 e que tenham em sua composição gestantes, nutrisses, crianças até 12 anos ou adolescentes de até 15 anos). Foram mantidas as exigências de condições pelas famílias assistidas. Para operacionalizar o programa, o governo federal firma convênios com as prefeituras, que são responsáveis pela triagem dos interessados e cadastramento dos beneficiários no sistema eletrônico, gerenciado pelo governo central, bem como cuida do monitoramento. O pagamento mensal é efetuado através da rede de banco estatal federal (a CEF), mediante cartão eletrônico.

A meta do governo federal para 2006 é atender a totalidade das famílias com renda per capita de até R\$ 100 – previsão de 11,2 milhões famílias. Para tanto, a proposta orçamentária desse ano contempla dotações da ordem de R\$8,5 bilhões. É expressivo o aumento das despesas em proporção da economia: em 2002, as transferências de renda entre vários programas totalizaram R\$ 2,3bilhões ou 0,17% do PIB; em 2004, já tinham subido para R\$ 5,3 bilhões ou 0,3% do PIB; em 2005, devem ser de R\$ 6,5 bilhões ou 0,34% do PIB; e, no orçamento para 2006, constam R\$ 8,5 bilhões ou 0,4% do PIB.

As primeiras avaliações desses programas destacam o impacto econômico sobre as regiões menos desenvolvidas do país - em particular, o Nordeste concentra cerca de metade das famílias atendidas pelo Bolsa Família. O Programa produz impacto profundo na organização das famílias beneficiadas. São modificações de ordem social, cultural, econômica e política que se materializam em novas formas de pensar e de agir desse segmento social. Existe um esforço do Programa para a superação do problema, concretizado no apoio às famílias, por meio da bolsa-escola. A bolsa funciona como um incentivo para que se evite o trabalho infantil e se mantenham os filhos na escola.

A atenção dada aos pais desempregados assinala o reconhecimento de que a eficácia do Programa depende também da inserção socioeconômica da família. A grande virtude do Programa está em procurar garantir, a partir do sistema educacional, o fim da exclusão de crianças e adolescentes. Nesse processo, é fundamental o envolvimento das escolas, interagindo com os pais dos alunos, numa demonstração de incentivo ao controle da frequência escolar. Também é um aspecto importante do Programa visão multidisciplinar e interinstitucional, que reforça o caráter inovador dessa iniciativa. A presença de parcerias entre instituições governamentais, ONGs e empresas privadas revela esse aspecto, além de conferir ao Programa uma qualidade essencial: a busca de apoio da sociedade para seguir adiante.

Seria uma solução viável que os mais pobres realmente fossem os mais auferidos nesse programa, mas essa ação se torna ineficaz a partir do momento em que o beneficiado se torna um pobre cativo, dependente do benefício para se manter sem pensar em sua mobilidade social. Não se trata de considerar os incentivos como incorretos ou até mesmo de valor insuficiente, mas sim atestar sua perversidade. Afinal, quanto mais dinheiro for destinado aos pobres menos dinheiro chegaria aos mais pobres.

Hoje o coração e as veias da política social brasileira são os mecanismos de transferência de renda do governo federal para os municípios e estados. Um momento importante no desenvolvimento do programa de transferência de renda no Brasil, é marcado pela proliferação de programas de iniciativa do Governo federal, com implementação descentralizada em nível dos municípios. A partir do governo Lula, o desenvolvimento histórico dos programas de transferência de renda no país, apesar das dificuldades financeiras, institucionais e administrativas, as políticas sociais no Brasil vêm se articulando cada vez mais sob a forma de políticas federativas, que não se limitam apenas a um simples processo de descentralização de atribuições, mas envolvem crescentemente um esforço de pactuação e articulação entre as três esferas de governo.

III. PTR'S: A NOVA CONFIGURAÇÃO DA ATUAL POLÍTICA SOCIAL BRASILEIRA

A primeira idéia de Programas de Transferência de Renda no mundo se contextualizou no final do século XVIII (mais precisamente em 1795) na Inglaterra, onde promulgou-se o Ato de Speenhamland, que garantia uma renda mínima aos mais pobres, independente de seus ganhos. Em 1935, no governo Roosevelt, os Estados Unidos criaram o Ato de Seguridade Social e mais

tarde, em 1975, criaram o Crédito Fiscal por Remuneração Recebida. Todas essas iniciativas objetivavam a criação de uma rede de proteção social aos mais pobres, concedendo-lhes uma transferência monetária mínima para complementar a sua renda mensal.

De acordo com Suplicy (*apud* Yazbek, 2004), é criada em 1986, a BIEN (Basic Income European Network), a maior entidade articuladora em defesa da garantia de uma renda mínima aos segmentos menos favorecidos da sociedade européia. A partir daí, internacionalmente, discussões começaram a surgir em torno da temática transferência de renda, havendo a necessidade da realização de congressos para debater o assunto. O último encontro realizado acerca da Renda Mínima foi em Barcelona, na Espanha no ano de 2004.

Aqui no Brasil, os Programas de Transferência de Renda apontam em suas condicionalidades, eixos articuladores da política educacional, econômica, do trabalho e da saúde para que se efetive uma Política eficaz de enfrentamento da pobreza. Veremos nos parágrafos seguintes que os critérios estabelecidos para determinar quem é pobre no nosso país, têm um viés neoliberal com intenções duvidosas.

É assustador perceber a banalização da pobreza no meio governamental. Talvez não seja do conhecimento de todos, mas o IBGE mede a melhoria das condições de vida da população através da renda. Considera-se pobre aquele indivíduo, cujo rendimento mensal não ultrapasse R\$ 120,00. Por isso que, em estatísticas oficiais, o Bolsa Família atende a mais de 7 milhões de famílias, pois quando o governo concede um complemento monetário de modo que essa quantia supere o patamar estabelecido pelo o IBGE, significa dizer que essas pessoas saíram da exclusão social e foram incluídas, ou seja, com a ajuda do governo conseguiram sair da pobreza. É interessante observar que, para o IBGE não interessa se a família mora em condições precárias ou não, mas o que importa é a sua renda⁵.

Justifica-se aí então a política econômica neoliberal que o governo adota no Brasil. Como diz Maranhão (2006:43): “[...] atualmente, a ‘inclusão dos excluídos’ serve de discurso de legitimação para o avanço do capital sobre os ativos públicos e para o andamento das reformas neoliberais.”.

Os Programas de Transferência de Renda funcionam como estratégia de legitimidade do Estado frente à sociedade civil. Pois, segundo Demo, o Estado não tem interesse algum de oferecer meios para que o cidadão se emancipe⁶ e saia da situação de vulnerabilidade em que está. É importante ressaltar que “não há como regra pessoas vulneráveis, e sim estruturas vulnerabilizantes”. (DORNELLES, 2006). Essa é a essência do sistema capitalista neoliberal: produzir desajustes sociais para manter-se, mesmo em crise, mas o importante é a sua manutenção.

Alguns teóricos, como Zimmermman e Silva, discordam desse ponto de vista, pois eles analisam esse discurso classificando-o de extremamente neoliberal.

Seguindo esse tipo de análise, o fato de alguém viver dos programas sociais, isto é, não ser explorado pelo mercado de trabalho capitalista, não se constitui enquanto um elemento emancipatório, mas como uma dependência do Estado. Pode-se notar que o argumento apresentado é extremamente neoliberal, uma vez que depender do mercado é tido como algo positivo, enquanto que depender do Estado é visto como um aspecto negativo, causador de falta de autonomia. Para os neoliberais ortodoxos, qualquer forma de proteção social do

⁵ Destaca-se neste sentido a visão minimalista da pobreza, considerando pobre tão somente aquele com insuficiência de renda, uma vez que a pobreza é um conjunto de múltiplos fatores de diferentes níveis de complexidade.

⁶ Emancipação aqui entendida como dispensa da ajuda. (DEMO, 2002).

Estado é rejeitada em nome da liberdade individual e do respeito ao direito de propriedade. Por detrás desse tipo de concepção está a idéia de que as pessoas sem sorte tiveram azar na vida, cuja responsabilidade pela pobreza é vista como individual e não coletiva. (ZIMMERMANN & SILVA, 2006).

A análise dessas duas opiniões opostas nos leva a ter os seguintes questionamentos: É dever do Estado oferecer uma rede de proteção social ao indivíduo, mas é justo esse usuário ser eterno dependente de benefícios governamentais? Será que esse usuário não quer ter sua própria autonomia para alcançar a chamada cidadania plena? O beneficiário será sempre visto como vítima do sistema / da estrutura vulnerabilizante? A situação de vulnerabilidade em que se encontra continuará sendo usada como justificativa da política econômica neoliberal que o Estado impõe aos seus cidadãos? Será que assim vamos alcançar a tão sonhada justiça social?

Por isso, a afirmação de que os Programas de Transferência de Renda não criam condições para que seus usuários saiam da pobreza pode ser verdadeira, mas devemos ter cuidado ao dizer isso, pois, para a maioria das famílias atendidas, essa é a única renda que possuem e, com esse recurso, elas têm acesso à compra de bens essenciais à sua sobrevivência. Além de elevar o padrão de qualidade de vida dessas pessoas, os Programas de Transferência de Renda também beneficiam os municípios de pequeno porte do Brasil, pois em muitos casos, esse é o único recurso federal que movimenta os cofres públicos.

De acordo com Demo (2002, p.26), a assistência troca a autonomia pelo benefício. Ele prossegue:

Esta é a dialética do benefício: é melhor para o beneficente, porque dele não precisa; pode ser péssimo para o beneficiário, porque dele passa a depender. E este é o drama da assistência: fabrica beneficiários ou pelo menos confirma a situação do beneficiário. (DEMO, 2002, p. 26).

Com essas afirmações, conclui-se que estamos em tempos de uma barbárie social. O que é mais interessante perceber é que mesmo o capitalismo estando em crise, ainda tem pessoas que negam a existência dessa barbárie. Acredita-se que isso se deve ao fato da forte influência ideológica que a sociedade sofre com o avanço do neoliberalismo. Mas, a civilização tem que ser otimista e lutar para que haja uma mudança nesse modo de produção tão opressor quanto é o capitalismo.

IV. DIREITOS FUNDAMENTAIS LEGAIS E LEGÍTIMOS DOS BRASILEIROS E SUA INDISSOCIABILIDADE DA SEGURIDADE SOCIAL

As duas primeiras Constituições brasileiras (1824 e 1891) absorveram as idéias primordiais da primeira geração de direitos e abraçaram os direitos civis e políticos que asseguravam ao homem sua autonomia individual, sua própria liberdade e expressão do pensamento, independente do Estado, necessitando assim de ações negativas do mesmo para que tais direitos fossem exercidos plenamente. No início do século XX (após a Primeira Grande Guerra) o homem passou a constatar o que podemos chamar de “erosão no âmbito das relações sociais” e surgimento de profundas desigualdades. Apesar de sua importância, nessa circunstância histórica, os direitos de primeira geração não eram satisfatórios. O Estado era preciso: seria o salvador das mazelas sociais. Um instrumento capaz de reduzir as desigualdades e, a partir do século XX, surge o Constitucionalismo Social, que realçava a importância do

Estado para a plena realização da dignidade humana, isso, mediante ação de partidos socialistas e cristãos.

Com tantos movimentos, a presença do Estado era inevitável e redentora, por assim dizer, já que o afastamento do mesmo, agora, aumentava a opressão. Aparecem os direitos de segunda geração ou de natureza positiva, outorgando ao homem o direito de exigir do Estado seguridade: os direitos sociais e econômicos. Homens social e economicamente distintos passam a pedir igualdade material e real (com princípios abrangentes sociais e econômicos ativos do Estado) ao Estado (instrumento capaz de reduzir as desigualdades e de viabilizar o bem-estar social).

Os direitos fundamentais são prerrogativas, faculdades, instituições reconhecidas em favor da pessoa humana, com a finalidade de garantir a realização de sua existência por meio digno, livre e igual: digno, na medida em que não se permita vilipêndio à integridade física ou moral do indivíduo, possibilitando-lhe buscar por meios probos sua realização pessoal; livre, por ser esta uma faculdade inerente ao homem a partir do seu nascimento, podendo ser capturada devido o contrato social vigente quando o indivíduo ameaçar o *status quo* e a harmonia da sociedade e somente mediante intervenção de autoridade competente; igual na forma e na matéria, sendo, portanto, igualdade formal a legalização da mesma porquanto assegurada no diploma constitucional e igualdade material porquanto perceptível no campo concreto das relações o dirimir das densas desigualdades sociais.

Os direitos fundamentais foram identificados, historicamente, com os valores mais importantes da convivência humana, ou seja, aqueles sem os quais as sociedades acabam perecendo, fatalmente, por um processo irreversível de desagregação. (CUNHA JÚNIOR, 2004, p.165).

Há uma defasagem espaço-temporal nítida entre o pleito popular e o sorvimento jurídico deste, legitimando-o e legalizando. Neste caso, para que se pressione o poder público e evite danos maiores, no que diz respeito a não correspondência imediata entre fenômenos sociais e sua expressão jurídica, o próprio conjunto da sociedade civil é legítimo ao requerer a efetivação de direitos seus já constituídos e de suprimento de novas necessidades. Não há que se falar em pular etapas históricas, mas é importante salientar que *“é estéril qualquer lei que não seja legitimada pelo suporte político de um anseio social cristalizado.”* (BARROSO, 2001, p.132).

As formas assecuratórias nas formas de ações constitucionais são reais. Mas a concretude dos direitos fundamentais encontra sua razão de ser no Título VIII (a partir do artigo 193, da CF/88) que discorre sobre a ordem social e fundamenta-se num interessante e funcional tripé: assistência social, previdência social e saúde. Esse título trata também da questão da educação, desportos, cultura, meio ambiente, comunicação social, e mais alguns tópicos. Cabe aqui elucidar como, no campo formal, na vida real, os Programas de Transferência de Renda em seu objetivo original, com a mediação da assistência social, são claros e lógicos.

A Constituição Federal de 1988 traz o conceito integrado de seguridade social propondo também universalidade do atendimento e da cobertura, por conseguinte, universalização de direitos. No tripé outrora apresentado, que traduz bem a divisão do sistema de previdência, passemos a analisar individualmente os componentes da seguridade social. A começar pela saúde, direito de todos como dispõe o artigo 6º da CF/88, que encabeça o Capítulo II que trata dos direitos sociais e reiterado no artigo 196 no mesmo diploma: *“A saúde é direito de todos e dever do estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.”* Constitui-se a saúde, portanto em critério não contributivo que gera proteção integral ao cidadão e ao seu grupo familiar, em casos de lesão do

bem que é a vida, ou ameaça ao mesmo, e ainda, da perda de capacidade laborativa, o que explicita o caráter da saúde enquanto um dos alicerces da seguridade social.

No inciso (§) 1º do artigo 1998, da CF, remete ao artigo 195, do mesmo diploma, e trata da origem do financiamento do sistema único de saúde que está intrínseco ao orçamento da seguridade social e é responsabilidade da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes.

A previdência social é de fato um sistema contributivo que sugere a reposição da renda empregada anteriormente, portanto marcada pela relação contribuição-benefício e localiza-se bem na seguridade social porque a mesma possui um conjunto de políticas e ações para suprir necessidades econômicas a curto e longo prazo. No artigo 201: “A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e atenderá, nos termos da lei (...)”. A previdência social tem como escopo proteger o trabalhador em situação de desemprego involuntário, proteger a maternidade e a gestante, cobrir eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada e amparar cidadãos que já foram produtores (e os incapazes desde a infância) de situações limite a revelia do indivíduo, ou ainda quistas, como no caso excepcional da maternidade, ou ainda conquistadas, ou seja na forma de direitos adquiridos.

A assistência social que fecha o tripé da seguridade social, garante a proteção social institucionalizada e promove a geração de renda apesar de não possuir natureza contributiva. No artigo 203, da CF/88, encontra-se: “A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social (...)”. Como a saúde, é um direito de todos. E, como a previdência social visa cuidar da família, da maternidade, infância, adolescência e velhice, mas gratuitamente, um diferencial e tanto pois extravasa ao apresentar nos demais incisos do mencionado artigo o amparo às crianças e adolescentes carentes, a promoção da integração ao mercado de trabalho, como amparo especial aos portadores de deficiência sempre visando sua integração à comunidade.

Juntamente à Constituição Federal de 1988, em seus artigos 203 e 204, os quais institucionaliza-se a ação dos assistentes sociais, há legislação complementar. A Lei Orgânica da Assistência Social – Lei Nº 8.742/1993, por exemplo, a Política Nacional de Assistência Social – PNAS, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) instituído pela Lei nº 8.742, de 7/12/93.

A assistência social prima pelo respeito à dignidade do cidadão por acreditar que dignidade é um excelente passo para a democratização, sendo dignidade a capacidade do cidadão em suprir suas necessidades vitais, culturais, políticas e sociais, sob as condições de respeito individuais e coletivo mútuo, o que sugere de imediato, também, a universalização dos direitos sociais, bem como a igualdade no acesso ao atendimento. A qualidade dos serviços aqui é homenageada e a divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais também, pois deduz-se que esta informação há de tornar-se conhecimento e que o mesmo será perpetuado.

Com a proposta de inserção do Brasil na economia globalizada, a despeito do processo de democratização, registra-se mais uma vez o vilipêndio ao social e aprofundamento da pobreza e instabilidade nas relações de trabalho. Nos dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso, no que diz respeito a proteção social, e em específico, no primeiro mandato, constatou-se a pouca atenção aos temas sociais. Este mesmo presidente marca o seu segundo mandato (1999-2002) pela proliferação de programas de iniciativa do Governo Federal. “Entre estes, tem-se a transformação do Programa Nacional de Garantia Mínima – PGRM, “para toda criança em escola”, em Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação – “Bolsa-Escola”, e a criação do Programa Bolsa-Alimentação, entre outros, além da expansão dos programas, também

nacionais, instituídos em 1996 – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e Benefício de Prestação Continuada.” (SILVA, 2004, p. 92).

Com o início do governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, onde ocorrem mudanças quantitativas e qualitativas nesses programas e uma nova construção em prol de uma Política Pública de Transferência de Renda, nacionalmente, indicando, sobretudo, a priorização do enfrentamento da fome e da pobreza e a unificação dos programas nacionais de transferência de renda, otimizando a distribuição deles, visando inicialmente unificar o Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Vale-Gás e Cartão-Alimentação. E, a elevação dos recursos em prol do desenvolvimento dos Programas de Transferência de Renda.

V. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil é marcado por uma sociedade em que há profundas desigualdades de toda ordem, a começar pela distribuição de renda, um problema inscrito nas raízes históricas da formação sociocultural da nação brasileira. Tornam-se pontuais, assim, as questões acerca das políticas sociais, sobretudo, assistenciais no Brasil que vem ganhando destaque nesse período mais recente, suscitadas tanto pelos brutais indicadores que traduzem uma sociedade marcada por profundos desníveis sociais, condenando à pobreza largas parcelas da nossa população. Hoje o coração e as veias da política social brasileira são os mecanismos de transferência de renda do governo federal para os municípios e estados.

Os PTR's funcionam como estratégia de legitimidade do Estado frente à sociedade civil. São problemas conjunturais como: a elevação dos índices de desemprego e precarização das relações de trabalho em consequência das políticas liberais de ajuste estrutural da economia brasileira à competitividade da economia globalizada, aumento da violência nas grandes cidades, baixa qualificação do trabalhador brasileiro para responder às novas demandas postas face às transformações ocorridas no mundo do trabalho e, paradoxalmente, o desemprego de trabalhadores qualificados, elevação da pobreza, elevados índices de trabalho infantil com exploração da criança e do adolescente, sendo as crianças e jovens os mais atingidos.

Analisando-se o presente e o futuro dos direitos do homem, temos que o problema mais grave do nosso tempo com relação aos direitos do homem consiste não mais apenas em fundamentá-los, mas sim em protegê-los; de modo que, o problema não é filosófico, mas, num sentido mais amplo, político. É correto afirmar que a noção de assistência social, apesar de certa fluidez, possui contornos próprios e inconfundíveis a serem resgatados a partir da interpretação dos dispositivos contidos no Texto Constitucional para que assim a função de prestação social possua efetiva identidade com a Assistência Social, compreendida na plena adequação de seus objetivos institucionais (*propósitos*) e, ademais, de sua efetiva prática com a concretização dos direitos dos beneficiários/usuários da Assistência Social.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

BRASIL. **Constituição Federal do Brasil**. D.F.1988.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Controle judicial das omissões do poder público: em busca de uma dogmática constitucional transformadora à luz do direito fundamental à efetivação da constituição.** São Paulo: Saraiva, 2004.

MARANHÃO, César Henrique. Acumulação, Trabalho e Superpopulação: crítica ao conceito de exclusão social. In: MOTA, Ana Elisabete (org.). **O Mito da Assistência Social: Ensaio sobre Estado, Política e Sociedade.** Recife: Universitária da UFPE, 2006.

PROGRAMAS de renda mínima. Disponível em: <http://www.comciencia.br/>. Acesso em 29/11/2006.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo. **A Política Social Brasileira no Século XXI: A prevalência dos programas de transferência de renda.** São Paulo: Cortez, 2004.

DEMO, Pedro. **Educação pelo avesso: Assistência como direito e como problema.** 2 ed. São Paulo: Cortez, 2002.

DORNELLES, Denise Freitas. **Notas pessoais.** Salvador, 2006.

ZIMMERMAN, Clóvis Roberto e SILVA, Marina da Cruz. Concepções neoliberais nas políticas sociais brasileiras. In: **Revista Espaço Acadêmico.** Nº.64 – setembro/2006. Disponível em: <http://www.espacoacademico.com.br/> - Acesso em 02/12/2006