



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO

DIONÍSIA HELENA DE CARLIRIS OLIVEIRA BARBOSA

A ASSISTÊNCIA SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.

FORTALEZA – CE
2012

DIONÍSIA HELENA DE CARLIRIS OLIVEIRA BARBOSA

A ASSISTÊNCIA SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará – UFC, como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Ms. Dimas Macedo.

FORTALEZA – CE

2012

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Setorial da Faculdade de Direito

-
- B238a Barbosa, Dionísia Helena de Carliris Oliveira.
 A assistência social na Constituição Federal de 1988 / Dionísia Helena de Carliris Oliveira
 Barbosa. – 2012.
 84 f. : enc. ; 30 cm.
- Monografia (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Curso de Direito,
Fortaleza, 2012.
 Área de Concentração: Direito Constitucional.
 Orientação: Prof. Me. Dimas Macedo.
1. Direito constitucional - Brasil. 2. Direitos sociais - Brasil. 3. Seguridade social - legislação -
Brasil. I. Macedo, Dimas (orient.). II. Universidade Federal do Ceará - Graduação em Direito. III.
Título.

AGRADECIMENTOS

Em especial aos meus pais. A eles que sempre estão ao meu lado. À Sâmia e ao William, companheiros e compreensivos.

Ao professor Dimas, pela orientação, confiança e estímulo.

Aos professores participantes da Banca examinadora, pelas valiosas colaborações e sugestões.

Aos professores da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará, pelos ensinamentos fundamentais nesses anos de aprendizagem.

À Aline, pelo tempo e apoio.

RESUMO

Esta pesquisa busca decifrar os aspectos históricos e jurídicos que permeiam a instituição da política de assistência social como direito a se realizar através do estado. Para tanto, o esforço de procurar na história o movimento de formação de direitos civis, políticos e sociais, permitiu a identificação de traços peculiares na formação destes direitos no Brasil. Tais peculiaridades estão relacionadas à formação social e política brasileira e seus marcantes traços paternalistas e clientelistas, que ainda hoje se fazem sentir no lento processo de busca da cidadania plena. O trabalho destaca que, no país, a lógica de construção dos direitos se deu de forma invertida, sendo proclamados, antes, os direitos sociais, contudo, sob a ótica de concessão governista. Depois vieram os direitos políticos e em seguida, os civis, que continuam inacessíveis à grande parcela populacional. O sentido deste esforço histórico é demonstrar que os direitos são produtos da sociabilidade humana e, portanto, se formam segundo condições políticas, econômicas e culturais de determinada época. A assistência social, por exemplo, no Brasil, apenas alcançou a categoria de direito, em 1988, com a Constituição Cidadã. Dentre os fatores que levaram a este avanço, está o surgimento da questão social e dos conflitos dela oriundos. Assim, tornou-se necessário pensar políticas que minimizassem os conflitos. Diferentes tipos de assistência social desenvolveram-se até a sua institucionalização constitucional, sempre vinculadas à caridade e a benesse. A análise desta trajetória ressalta que a assistência social não foi institucionalizada devido à mera identificação das contingências sociais. Ela reveste-se de um conteúdo político forte, que orienta sua prática. Apesar do status constitucional, assim como os demais direitos sociais brasileiros, a assistência social brasileira ainda luta para se consolidar plenamente como direito. As determinações econômicas, contudo, tornam-se entraves à sua materialização.

Palavras-chave: Assistência social, direito social, Constituição Federal.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	06
2 ESTADO E CONQUISTA DE DIREITOS.....	10
2.1 Primeiras Impressões sobre o Estado	10
2.2 Estado Moderno e a conquista de direitos civis e políticos.....	17
2.3 Direitos e proteção social na modernidade	25
3 A CONSTRUÇÃO DO DIREITO À PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL	33
3.1 Brasil e a formação dos direitos civis, políticos e sociais	34
3.2 A Constituição de 1988 e o sistema de proteção social	46
4 ASSISTÊNCIA SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988	54
4.1 Princípios da Seguridade Social.....	54
4.2 Assistência social na história	61
4.3 O direito à assistência social	69
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	80
6 BIBLIOGRAFIA	83

INTRODUÇÃO

O presente trabalho propõe-se a discutir acerca dos aspectos históricos e jurídicos da assistência social no ordenamento pátrio. Pretende-se, aqui, pensar a assistência social a partir desta nova matriz constitucional, que lhe confere legitimidade e reconhecimento público de sua importância no âmbito da proteção social.

O lugar ocupado pela assistência social, na Constituição Federal de 1988, é resultado de embates políticos próprios da relação estado – sociedade. Uma reflexão mais apurada acerca desta relação revela que o Direito, como fruto da sociabilidade humana, não é estanque, ou seja, está em contínuo processo de reinvenção.

Da filantropia ao direito, das casas de caridade à Constituição Federal. O ano de 1988 simbolizou o ideal de ruptura com as práticas assistencialistas e lançou a assistência social como dever do estado e direito do cidadão. O momento, do ponto de vista de vários teóricos, foi bastante propício: acabávamos de sair de uma ditadura militar e os movimentos sociais de cunho democrático exigiam um estado responsável e atuante no atendimento às demandas sociais.

Importantes anseios populares foram conquistados, em processo de disputa de projetos sociais, no final da década de 80. Dentre eles, destacam-se as inovações contempladas no texto constitucional, por exemplo, o fato de orientar as políticas de proteção social pelos princípios da universalização, trazendo a responsabilidade pública e a gestão democrática.

As necessidades sociais passaram a nortear a formulação das políticas públicas e estas, por sua vez, passaram a ter como objetivo principal a universalização de direitos a partir da gestão participativa de diferentes setores sociais.

Apesar dos avanços trazidos pela reforma democrática, as condições internacionais e internas eram desfavoráveis para a realização das reformas previstas. Dos anos 90 até os dias de hoje, grandes obstáculos se interpuseram para a concretização das conquistas. Desta forma, ao se pretender um estudo consistente do texto constitucional, não se deve perder de vista o contexto em que foi formulado, aquele em que está inserido e as condições necessárias à sua

realização. Assim, pode-se melhor vislumbrar os grandes desafios que precisam ser vencidos.

O ingresso da assistência social no texto constitucional de 1988 representou excelente avanço no campo dos direitos sociais. As conquistas jurídicas, porém, não traduziram a sua efetivação prática.

A questão da responsabilidade estatal se destaca, ainda hoje, em programas de governo que, por vezes, apresentam propostas contraditórias à concessão de direitos de forma universal, como pressupõe a constituição brasileira. Pensar sobre esta questão nos leva a crer que, no Brasil, o problema da desigualdade social não está em não existirem direitos, mas sim nas dificuldades de sua materialização.

Partindo desta argumentação, a metodologia adotada neste trabalho terá uma perspectiva histórico-crítica, uma vez que considera a assistência social como produto histórico, assim como o Direito. Desta forma, procedimentos de pesquisa qualitativa se fazem necessários para melhor apreendermos o tema proposto.

Primamos por ressaltar a importância das determinações sócio-históricas que envolvem a problemática, além de lançar reflexões críticas acerca de como a assistência social passa a ser tratada a partir deste marco legal e dos desafios de sua implementação.

O estudo está dividido em três capítulos. No primeiro, traçamos um breve panorama histórico da conquista de direitos, buscando enfatizar o contexto sócio-político que envolveu a construção dos modelos de proteção social ocidentais.

Assim, o trabalho tem início a partir da análise do binômio Estado – Sociedade e como se relaciona de forma a efetivar direitos. Partimos de primeiras impressões conceituais acerca do Estado, desde a antiguidade até a modernidade, para adentrarmos na formulação do direito à proteção social.

No segundo capítulo, intitulado de “Construção do direito à proteção social no Brasil”, apresentamos a trajetória brasileira de consolidação dos direitos civis, políticos e sociais, percorrendo a sequência que vai desde o período colonial até a promulgação da Constituição Cidadã. Este capítulo expõe as particularidades da formação social brasileira e suas determinações no campo dos direitos.

A Constituição de 1988 inaugurou um modelo de proteção social inédito que, contudo, não respondeu aos anseios da população na prática. Com base no contexto econômico e político da época, ainda no segundo capítulo, podemos

vislumbrar a relação contraditória entre as políticas neoliberais adotadas na década de noventa e as garantias do texto constitucional.

No último capítulo, apresentamos os princípios constitucionais da seguridade social, um pouco da história da assistência social e mostramos alguns de seus fundamentos jurídicos. Não se pode perder de vista que o estudo tem a finalidade de compreender os fatores históricos e sociais que fazem parte da trajetória da formação direito à assistência social.

A passagem da assistência social do campo da filantropia para o do direito não tem sido fácil. Houve um avanço importantíssimo em termos de conquista jurídica na área da assistência, contudo, os entraves políticos decorrentes do conjunto de reformas de cunho neoliberal no pós-Constituição de 1988 manifestam-se em sentido contrário ao de sua efetivação como direito.

A principal questão sobre a qual nos debruçamos ao investigarmos os aspectos históricos, sociais e econômicos que definem os direitos foi: A assistência social brasileira alcançou efetivamente o patamar de direito social?

Em um país marcado pelas políticas sociais fragmentadas, pela cultura do favor e pela desresponsabilização do Estado frente às necessidades sociais, tal questionamento suscita preocupações para todos aqueles que se interessam em pensar acerca dos direitos sociais no Brasil e dos problemas de sua não materialização. O grande jurista Bobbio, na obra *A Era dos Direitos*, expressa semelhante entendimento em seu texto:

Sabe-se que o tremendo problema diante do qual estão hoje os países em desenvolvimento é o de se encontrarem em condições econômicas que, apesar dos programas ideais, não permitem desenvolver a proteção da maioria dos Direitos Sociais. (BOBBIO, 2004, p. 43).

O problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto o de justificá-los, mas o de protegê-los. Trata-se de um problema não filosófico, mas político. (BOBBIO, 2004, p. 23).

Os direitos sociais, para se materializarem, precisam da atuação positiva por parte do Estado, no sentido de prestar serviços que atendam às demandas sociais. A materialização dos direitos sociais acontece por meio de políticas sociais públicas, executadas na órbita do Estado que, para tanto, deve apresentar condições econômicas favoráveis para a garantia destes direitos.

Portanto, a proclamação dos direitos sociais não importa necessariamente direitos reconhecidos, protegidos e garantidos, haja vista a sua dependência em relação a determinações econômicas.

A Constituição Federal de 1988 foi promulgada visando garantir um estado responsável pelas políticas de seguridade social, contudo, superar a cultura do favor e da filantropia tem sido um caminho árduo para os profissionais da área e para a população em geral. Sobre a relação entre as leis e a cultura brasileira, Couto (2004, p. 184), nos ensina que:

Portanto, no Brasil, o campo dos direitos percorreu uma trajetória muito peculiar. Desde sua independência, a formalidade das leis, o direito, parece não absorver a cultura de como se estabelecem as relações entre Estado, elites brasileiras e o povo em geral. Ao contrário, os traços paternalistas, clientelistas e patrimonialistas têm sido marcas constantes dessa relação, que, ao explicitá-los, retarda a possibilidade de criar condições para o exercício dos direitos, sejam eles civis, políticos ou sociais.

Assim, outras questões mais gerais nos vêm à mente, como: Qual o significado concreto dos direitos sociais para o ordenamento jurídico pátrio? Quais os entraves à sua não materialização? A pesquisa busca adentrar estas questões, explorando a história do país para melhor entendermos os aspectos políticos do tratamento dado aos direitos sociais, especificamente, à assistência social.

Esperamos que, a partir desta pesquisa, possamos ter base teórica suficiente para uma reflexão contextualizada e crítica acerca do direito à assistência social, ciente das diversas determinações que o envolvem e, conseqüentemente, darmos início a um estudo ainda mais aprofundado das dimensões constitucionais da assistência social brasileira.

2 ESTADO E CONQUISTA DE DIREITOS

A exposição que segue neste capítulo visa introduzir elementos para melhor apreendermos o processo de construção do direito à proteção social. Devido ao caráter histórico e político que o determina, tal será realizado a partir do conhecimento e discussão acerca do Estado, de sua organização e de seu funcionamento.

Apesar de o foco deste estudo ter objeto, local e época delimitados, quais sejam: Assistência Social, Brasil, Constituição Federal de 1988. Para a boa compreensão teórica dos argumentos expostos e para bem entendermos o processo de desenvolvimento das instituições jurídicas aqui tratadas, torna-se necessário adentrarmos um pouco em lições de Teoria do Estado e, assim, melhor analisarmos o significado do Estado de Direito, berço das Constituições e campo de pesquisa deste trabalho.

Ademais, tendo em vista investirmos em um conhecimento mais aprofundado das dimensões jurídicas das práticas assistenciais no país, vamos deslindar na história como surgiram os direitos civis, os direitos políticos e sociais, o que é o Estado e como ele vem se relacionando com a sociedade ao longo das décadas.

2.1 Primeiras Impressões sobre o Estado

Como nos ensina Paulo Bonavides, para a definição de Estado de Direito, alguns valores e garantias devem ser observados na formulação das Cartas Constitucionais dos países, vejamos:

É na constituição que o Estado assenta alicerces a sua legitimidade, autolimita o exercício dos seus poderes, distribui competências, reconhece e proclama direitos, consagra valores, formula princípios e exara regras com que reger as relações humanas. E opera tudo isso na constante busca de unidade e identidade do corpo social, sob a égide da justiça, da segurança jurídica, da liberdade e das garantias institucionais. (BONAVIDES, 2010, p. 21).

Ainda segundo o autor (2010, p. 21), “não se faz estado de direito apenas com leis e constituições promulgadas”. Sendo assim, iremos vislumbrar adiante, um pouco da história da passagem do Estado Liberal ao Estado Social para adentrarmos no tema da Assistência Social na Constituição Federal de 88. Esse esforço se insere na análise da historicidade dos direitos que, após conquistas de

cunho político e popular, veio a introduzir a Assistência Social no campo privilegiado de institucionalização constitucional.

A inserção da Assistência Social nos rol dos Direitos Sociais e Fundamentais nos leva a crer que ela tem a garantia de sua implementação assegurada pelo status apresentado. As práticas políticas, contudo, reafirmam e materializam a frase de Bonavides anteriormente citada, através da adoção de medidas que transitam em sentido contrário ao texto constitucional, como veremos no decorrer do trabalho.

Admite-se comumente que o Estado existe para regular a vida em sociedade e garantir o interesse público através da ordem jurídica e do exercício de poder. Mas o que é o Estado? Como ele atua diante da dinâmica da vida social? Qual a sua relação com o direito? O que é Estado de Direito? A problematização de tais questões é extremamente válida e atual para todos aqueles que buscam um conhecimento aprofundado dos aspectos jurídicos e não jurídicos que influem na elaboração dos direitos, sejam eles de caráter individual ou coletivo.

Para adentrarmos na discussão acerca do conceito de Estado, primeira problemática a ser discutida, cabe afirmarmos que não existe uma definição precisa e uniformemente aceita para o termo. Para retratar tal imprecisão conceitual, na obra *Ciência Política*, Paulo Bonavides narra que:

Houve no século XIX um publicista do liberalismo – Bastiat – que se dispôs com a mais sutil ironia a pagar o prêmio de cinquenta mil francos a quem lhe proporcionasse uma definição satisfatória de Estado. Continuava ele aquela atitude pessimista e amarga de Hegel, quando o filósofo máximo do idealismo alemão confessou que entre a natureza e seus mistérios e a sociedade humana e seus problemas, não havia que hesitar quanto ao conhecimento mais fácil da natureza. O mesmo pessimismo perpassa nas palavras de Kelsen, quando adverte que as copiosas acepções emprestadas à expressão Estado embaraçam a precisão do termo, exposto a converter-se num juízo de valor. O Estado como ordem política da Sociedade é conhecido desde a antiguidade aos nossos dias. Todavia nem sempre teve essa denominação, nem tampouco encobriu a mesma realidade. (BONAVIDES, 1978, p. 49).

O termo “Estado”, referindo-se a uma sociedade politicamente organizada, foi empregado pela primeira vez na obra “O Príncipe”, de Maquiavel, em 1513. A conceituação de Estado formulada por Maquiavel inaugura e justifica uma nova forma de organização política que surgiu na transição do sistema econômico feudal para o sistema mercantilista. Esse período marca o fim da Idade Média e início da Idade Moderna, momento em que a fragmentação do poder político é

substituída por um centro de governo forte, soberano e inquestionável, representado pelo Monarca; este, por sua vez, investido de poder divino e absoluto.

Neste contexto, a obra de Maquiavel, que de forma racional demonstra que os fins justificam os meios, foi bem recepcionada pelos príncipes da era Moderna, pois eles encontraram em seu texto a justificativa ideal para atos inescrupulosos e tiranos.

Foi assim que o nome “Estado” passou a ser utilizado pelos pensadores italianos para fazer referência a uma cidade independente, vindo em seguida a ser também utilizado por franceses, ingleses, alemães e espanhóis. Estes últimos, segundo Dalmo Dallari (2012), teriam, até o século XVIII, aplicado o termo para denominar grandes propriedades rurais de domínio particular, cujos proprietários tinham poder jurisdicional. Atualmente, pode-se afirmar que o termo é universalmente consagrado: *état* (francês), *staat* (alemão), *state* (inglês), *stato* (italiano) e *estado* (português e espanhol).

Como ilustração, vejamos conceituações de Estado propostas por alguns pensadores que, em análise de Bonavides, formularam-nas segundo posições predominantemente filosóficas, jurídicas ou sociológicas:

Hegel: O Estado é a realidade da idéia moral, a substância ética consciente de si mesma, a manifestação visível da divindade.[acepção filosófica]. [...] Kant: a reunião de uma multidão de homens vivendo sob as leis do Direito.” [acepção jurídica] [...] Del Vecchio: O sujeito da ordem jurídica na qual se realiza a comunidade de vida de um povo ou a expressão potestativa da sociedade.” [acepção jurídica] [...] Burdeau: o Estado se forma quando o poder assenta numa instituição e não num homem. Chega-se a esse resultado mediante uma operação jurídica que eu chamo a institucionalização do poder. [...] Jean Yves – Calvez: O estado é a generalização da sujeição do poder ao direito: por uma certa despersonalização. [...] Oppenheimer: e uma instituição social que um grupo vitorioso impôs a um grupo vencido, com o único fim de organizar o domínio do primeiro sobre o segundo e resguardar-se contra rebeliões intestinas e agressões estrangeiras [...] Duguit: coletividade que se caracteriza apenas por assinalada e duradoura diferenciação entre fortes e fracos (BONAVIDES, 1978, p. 51).

Há diversas teorias admitidas acerca da época em que surgiu o Estado. Dessas, Dalmo Dallari (2012) destaca três que considera fundamentais. A primeira delas defende que Sociedade e Estado sempre existiram concomitantemente, como mostra em seu texto:

Para muitos autores, O Estado, assim como a própria sociedade, existiu sempre, pois desde que o homem vive sobre a Terra acha-se integrado numa organização social, dotada de poder e com autoridade para

determinar o comportamento de todo o grupo. (DALLARI, 2010, p.60).

Há, ainda, aquela que admite que o Estado foi sendo constituído para atender às necessidades humanas e que foi, paulatinamente, aparecendo em cada lugar. A esse respeito, Dallari ensina que:

Segundo esses autores, que, no seu conjunto, representam ampla maioria, não houve concomitância na formação do Estado em diferentes lugares, uma vez que este foi aparecendo de acordo com as condições concretas de cada lugar. (DALLARI, 2010, p.60).

Por último, existe a teoria de que o Estado só passa a existir quando nascem a ideia e a prática da soberania, no século XVII, ou seja, a origem do Estado deriva de um tipo de organização social em determinada época.

A terceira posição é a que já foi referida: a dos autores que só admitem como Estado a sociedade política dotada de certas características muito bem definidas. (DALLARI, 2010, p. 60).

Deixando de lado as teses apresentadas de que o Estado sempre esteve presente na história da humanidade e a de que o Estado surge apenas no século XVII, é possível fazermos referências quanto aos tipos de Estado existentes em determinados períodos de nossa história. Considerando que o Estado surge de acordo com condições concretas de cada lugar, independente da questão temporal, cabe apresentarmos algumas formas assumidas pelo Estado.

Lançando o olhar para o passado, podemos melhor interpretar o Estado contemporâneo e reconhecer que suas características e conceituações estão sempre em processo de construção e de desconstrução; descoberta que representa, segundo Dallari (2012, p. 68) “um apoio valioso, em última análise, à formulação das probabilidades quanto à evolução futura do Estado”.

Dessa forma, ainda de acordo com Dallari (2012), os autores que estudaram a evolução histórica do Estado, adotaram, geralmente, a seguinte sequência: Estado Antigo, Estado Grego, Estado Romano, Estado Medieval e Estado Moderno. É importante frisarmos que a sequência adotada, contudo, não quer demonstrar uma sucessão cronológica linear. Esta diferenciação tem fins meramente didáticos, uma vez que “os tipos estatais não têm um curso uniforme, muitas vezes exercendo influência em períodos descontínuos”. (DALLARI, 2012, p. 68).

Do Período Antigo ao Medieval, mostraremos apenas em linhas gerais os

diferentes tipos de Estado. A modernidade, por ter elementos imprescindíveis para a apreciação do Estado contemporâneo e a conquista de direitos, será o período da história em que mais nos deteremos na tentativa de esmiuçar a organização social da época e sua relação com a formação do Estado Constitucional.

Para representar o Estado Antigo, os estudiosos do assunto referem-se às antigas civilizações que despontavam no Oriente. Tais protoformas de Estado, contudo, não tinham bem definidas as instituições que o formavam, como: família, religião, estado, economia, política, etc. As marcas características das civilizações desse período, são: a natureza unitária do Estado e a religiosidade. Isto porque, em primeiro lugar, o Estado Antigo é sempre uma unidade sem divisões territoriais ou de funções, característica política que perdura durante toda a antiguidade. Além disso, o fator religioso é tão marcante na pretensa organização política do período que a autoridade dos governantes era considerada expressão da vontade divina, donde se ressalta que Estado e Religião caminhavam lado a lado. Muitos autores entendem, inclusive, que o Estado desse período pode ser qualificado como Estado Teocrático.

No que se refere ao Estado Grego, Dallari (2012) entende que embora seja comum a referência ao Estado Grego, na verdade não se tem notícia da existência de um Estado único englobando toda a civilização helênica. Sendo assim, podemos traçar características comuns observadas em alguns estados gregos, dentre as quais se destaca a marcante presença de uma organização social e política.

A famosa polis grega, por exemplo, caracteriza bem a expressividade da organização política de determinadas cidades-estados. A classe política, entretanto, era basicamente formada pela elite, que participava ativamente das decisões do governo. Desta forma, a democracia adotada pela polis era restrita a pequeníssimo grupo. Sobre este assunto Dallari afirma que:

No Estado Grego o indivíduo tem uma posição peculiar. Há uma elite, que compõe a classe política, com imensa participação nas decisões do Estado, a respeito dos assuntos de caráter público. Entretanto, nas relações de caráter privado a autonomia da vontade individual é bastante restrita. Assim, pois, mesmo quando o governo era tido como democrático, isto significava que uma faixa restrita da população – os cidadãos – é que participava das decisões políticas, o que também influiu para a manutenção das características de cidade – Estado, pois a ampliação excessiva tornaria inviável a manutenção do controle por um pequeno número.(DALLARI, 2010, p. 72).

Já o Estado Romano expandiu-se pelo mundo, conquistando vastas

dimensões territoriais e povos de diferentes culturas; experimentando várias formas de governo durante o longo período de sua existência. A característica principal da organização política romana era a base familiar de sua estrutura. Outra qualidade marcante é que, assim como nos estados gregos, a participação popular nas decisões políticas acontecia de forma bastante restrita, pois também era privilégio de um pequeno grupo composto pela elite romana.

Os doutrinadores chamam, ainda, atenção para o fato de que gradativamente, em longa e lenta evolução, outras camadas sociais foram adquirindo e ampliando direitos, sem que, até o final, desaparecessem a base familiar e a ascendência de uma nobreza tradicional. Cabe, ainda, destacarmos a influência do cristianismo, que teve início na sociedade romana e perdurou durante o período medieval como importante meio de assegurar a estabilidade política.

Apesar do longo tempo decorrido e do extraordinário vulto das conquistas, Roma sempre manteve as características básicas de cidade – Estado, desde sua fundação, em 754 a. C., até a morte de Justiniano, em 565 da era cristã. O domínio sobre uma grande extensão territorial e sobretudo o cristianismo iriam determinar a superação da cidade – Estado, promovendo o advento de novas formas de sociedade política, englobadas no conceito de Estado Medieval. (DALLARI, 2012, p. 72).

O fim do império romano trouxe à tona novas formas de organização sociopolítica e marcou a transição para a Idade Média. Neste período, a ideia de Império como unidade superior era presente na sociedade, embora não representasse a prática política de então.

Na verdade, diversos autores afirmam que a decadência do império romano teve como resultado a instabilidade política fartamente descrita pelos historiadores e claramente representada pela multiplicidade dos centros de poder da organização econômica feudal. Ainda nos utilizando das preciosas lições de Dalmo Dallari (2012), este autor retrata a sociedade política medieval, destacando três elementos principais que a caracterizam, que são: o cristianismo, as invasões bárbaras e o feudalismo.

O poder fracionado entre as unidades feudais pode ter levado ao arrefecimento da concepção Estado, como supõe Paulo Bonavides (2010). A ideia de um sistema político centralizado, característico do modelo romano, apesar de se tornar fraca no período medieval, sobreviveu em grupos políticos que aspiravam à unidade, conforme lição de Dallari (2010, p. 74):

Desde logo, entretanto, é preciso ressaltar que, mesmo onde e quando as formações políticas revelam um intenso fracionamento do poder e uma nebulosa noção de autoridade, está presente uma aspiração à unidade. Pode-se mesmo dizer que, quanto maior era a fraqueza revelada, mais acentuado se tornava o desejo de unidade e de força, pretendendo-se caminhar para uma grande unidade política que tivesse um poder eficaz como o de Roma...

Uma pequena análise da sociedade medieval revela como, gradualmente, o sistema político-econômico foi se reorganizando até originar um tipo de poder forte, centralizado e unitário, simbolizado pelos Estados Absolutistas da era Moderna.

No que se refere ao cristianismo como fator característico e de transformação social da época, podemos dizer que a igreja católica, afirmando a igualdade entre os homens, conseguiu reunir diversos adeptos em torno de sua doutrina, constituindo uma unidade religiosa em um período marcado pela fragmentação política.

É importante destacarmos este fato, uma vez que a construção da unidade católica ensejou em seus fiéis a aspiração à unidade política, estimulando a afirmação do Império como centro de poder, pensando, obviamente, no Império da cristandade. Dallari (2010, p.74) mostra bem essa relação:

Motivos religiosos e pragmáticos levaram à conclusão de que todos os cristãos deveriam ser integrados numa só sociedade política. E, como havia a aspiração a que toda a Humanidade se tornasse cristã, era inevitável que se chegasse à ideia do Estado universal, que incluísse todos os homens, guiados pelos mesmos princípios e adotando as mesmas normas de comportamento público e particular. [...] A luta entre o Papa e o Imperador, que marcaria os últimos séculos da Idade Média, só vai terminar com o nascimento do Estado Moderno, quando se afirma a supremacia absoluta dos monarcas na ordem temporal.

A indicação das invasões bárbaras como elemento de mudança da ordem estabelecida no período refere-se ao fato de que ocasionaram a introdução de novos valores e costumes nas regiões invadidas, como, por exemplo, o desenvolvimento do comércio e o estímulo à independência política. Desse modo, os bárbaros introduziram novos padrões sociais, econômicos e políticos nas regiões conquistadas, criando condições que possibilitaram o advento do Estado Moderno.

A economia feudal muito nos revela acerca da ordem estabelecida no período, que era, fundamentalmente, uma organização política baseada na propriedade de terras e uma organização social também decorrente das dimensões do patrimônio territorial.

Cabe destacarmos que cada feudo tinha sua própria organização jurídica, que se expressava, geralmente, através das formas de servidão estabelecidas entre os poderosos proprietários de terra, os proprietários menos favorecidos e aqueles que não possuíam patrimônio.

De acordo com diversos historiadores, as formas mais conhecidas de servidão eram: o benefício, a vassalagem e a imunidade. Sem adentrarmos na explicação do significado de cada instituto, temos que, em linhas gerais, eles representavam um sistema de troca de favores. Segundo Dallari (2012), através destes institutos ocorria uma prática política muito conhecida nos dias de hoje que é a confusão entre a esfera pública e a esfera privada. Dessa forma, os próprios agentes do poder público, ligando o exercício de suas funções à propriedade ou à posse da terra, afirmavam a independência em relação a qualquer autoridade maior, embora subordinados ao Estado.

O quadro até aqui exposto nos revela um período de grande instabilidade política e da caracterização de um Estado que existia mais como aspiração do que como realidade, o que denota a necessidade de autoridade, embrião do Estado Moderno.

2.2 Estado Moderno e a conquista de direitos civis e políticos

Neste tópico, primamos por apresentar alguns dos elementos essenciais para analisarmos a era Moderna, que é um período de grandes transformações sociais, econômicas, políticas e culturais. Estas mudanças culminaram no nascimento, desenvolvimento e afirmação do Estado de Direito ou Constitucional, inaugurado a partir do reconhecimento do homem como sujeito de direitos.

Este novo patamar sócio jurídico alcançado pelos indivíduos foi fruto do deslocamento da relação de poder entre governantes e governados, que, durante séculos, foi unilateralmente direcionada pelos primeiros. Como nos ensina Bobbio (2004, p. 58):

É com o nascimento do Estado de direito que ocorre a passagem final do ponto de vista do príncipe para o ponto de vista dos cidadãos. No Estado despótico, os indivíduos singulares só têm deveres e não direitos. No Estado absoluto, os indivíduos possuem em relação ao soberano, direitos privados. No Estado de direito, o indivíduo tem, em face do Estado, não só direitos privados, mas também direitos públicos. O Estado de direito é o Estado dos cidadãos.

O processo de mobilização social que colocou em xeque as práticas unilaterais e absolutistas da velha ordem estatal ocorreu de forma gradual no período moderno e deu início ao movimento de conquista de Direitos, expressando claramente a historicidade que envolve a disciplina jurídica. Bobbio (2004, p. 31) ressalta que “também os direitos do homem são direitos históricos que emergem gradualmente das lutas que o homem trava por sua própria emancipação e das transformações das condições de vida que essas lutas produzem”.

Durante a modernidade, ocorreram marcantes metamorfoses no que se refere às concepções de Estado e à formulação dos direitos civis e políticos. Colocando em termos lineares de evolução, apenas como pretensão ilustrativa, as concepções de Estado no período Moderno apresentam as formas essenciais de Estado Absolutista e de Estado Constitucional.

Este último, segundo o professor Paulo Bonavides (2010), tem três distintas modalidades, concebidas a partir do aperfeiçoamento e expansão dos direitos fundamentais, são elas: Estado Liberal, Estado Social e Estado Democrático – Participativo. Nas palavras do professor:

De sua inauguração até os tempos correntes, o Estado constitucional ostenta três distintas modalidades essenciais, de que a seguir nos ocuparemos.

A primeira é o Estado constitucional da separação de Poderes (Estado Liberal), a segunda, o Estado constitucional dos direitos fundamentais (Estado Social), a terceira, o Estado constitucional da Democracia participativa (Estado Democrático – Participativo).

Não há propriamente ruptura no tempo tocante ao teor dessas três formas imperantes de organização estatal, senão metamorfose, que é o aperfeiçoamento e enriquecimento e acréscimo, ilustrados pela expansão crescente dos direitos fundamentais bem como pela criação de novos direitos.”(BONAVIDES, 2010, p. 43).

O Estado Constitucional ou Estado de Direito fundamenta-se na ideia de limitação do poder formalmente expressa no texto constitucional, documento que contém os princípios reguladores da organização estatal e das relações entre governo e cidadãos.

Na obra, *Teoria do Estado e da Constituição*, Jorge Miranda (2005) nos ensina que a expressão “Estado Constitucional” parece ser de origem francesa e a expressão “Estado de Direito” de origem alemã. Os termos são qualificativos distintos utilizados para representar a figura de uma nova modalidade de estado que, em um primeiro, momento surgiu como estado liberal, devido à preocupação

em limitar o poder político e garantir a liberdade dos indivíduos. Conceituando Estado de Direito ou constitucional, Miranda (2005, p. 44) defende a ideia que:

Estado de Direito é o Estado em que, para garantia dos direitos dos cidadãos, se estabelece juridicamente a divisão do poder e em que o respeito pela legalidade (seja a mera legalidade formal, seja – mais tarde – a conformidade com valores materiais) se eleva a critério de acção dos governantes.

No campo do desenvolvimento dos direitos do homem, afirmaram-se os direitos de liberdade, depois os direitos políticos para, finalmente, serem proclamados os direitos sociais. Esmiuncemos, por ora, algumas questões acerca do estado no período moderno, evidenciando as condições sócio-políticas que possibilitaram as mudanças e conquistas apresentadas.

As características fundamentais do Estado Moderno se moldaram a partir das deficiências da sociedade política medieval. Já no século XVIII, tais características se mostravam inconfundíveis; destacando-se o conceito de soberania que, ainda hoje, é o seu traço mais marcante.

Dadas as condições favoráveis para a unificação do poder político, um lento processo de dissolução da organização socioeconômica feudal ocorreu até culminar na afirmação de um poder soberano, materializado na figura do monarca e reconhecido como o mais alto de todos dentro de uma precisa delimitação territorial.

O Estado, neste período, era fundamentalmente composto por uma unidade territorial dotada de poder soberano. A soberania é, pois, o princípio basilar sobre o qual foi alicerçado o Estado Moderno. Como nos ensina Dallari (2012, p. 86): “impossível de constituir-se se lhe falecesse a sólida doutrina de um poder inabalável e inexpugnável, teorizado e concretizado na qualidade superlativa de autoridade central, unitária, monopolizadora de coerção”.

Cabe destacarmos que o poder soberano deste período é mais bem expresso como poder do soberano. O estado como instituição despersonalizada e provida de fundamentos jurídicos ainda estava por ser delineado, principalmente, através dos processos revolucionários em curso na Europa. Bonavides (2010, p. 35) assim analisa a relação entre a soberania e o príncipe, que estruturou a forma de Estado Absolutista:

Antes de se prender, pois, a uma instituição visível e manifesta, mas despersonalizada – a saber, o Estado propriamente dito – aquela autoridade se prendia à pessoa do governante, do monarca, do príncipe *legibus*

solutus, espécie de divindade temporal e terrena, a saber, príncipe dos príncipes, *primus inter pares*, que dissolvera num lento processo a constelação de poderes desiguais e privilegiados do sistema feudal até se transformar, em época posterior das revoluções do poder, no monarca de direito divino, no soberano titular de império incontestável, no rei absoluto, donde se irradiavam todas as competências e atribuições governativas, rei que se afigurava aos súditos a cabeça, o penhor e a efígie das leis fundamentais do reino, agora repassadas ao centro de uma governança absoluta, de que a soberania era o conceito e o Estado o órgão, ambos em dimensão abstrata.

O grande constitucionalista (BONAVIDES, 2010) aponta como premissa capital do Estado Moderno a conversão do Estado Absoluto em Estado Constitucional.

Todo Estado necessita de teorias que justifiquem a prática do poder e o consolidem como ente soberano. Vejamos, então, em linhas gerais, algumas das teorias que serviram de fundamentação ao Estado Absolutista e outras, inovadoras, que se tornaram embriões do colapso da ordem política monárquica ao despertar a consciência nacional e a relação entre o povo e o poder.

Devemos considerar que a teoria que fundamenta o Estado Absolutista é composta por diferentes fases. A primeira é a que inaugura a era Moderna e tem contornos bem delineados pela doutrina da soberania e teologia, ou seja, pelo poder absoluto dos príncipes e pela aliança entre Estado e Religião. Assim foi que autores como Maquiavel, grande representante da primeira fase, teorizou acerca da soberania, que se manifestava na figura do monarca e dela não se dissociava.

Para este pensador, o príncipe era naturalmente dotado de autoridade sem limites, que justificava o seu poder absoluto. Sobre Maquiavel, Bonavides nos fala:

O florentino secularizara o messianismo teleológico para levantar frente ao edifício do poder a estátua do príncipe todo-poderoso, desembaraçado de escrúpulos, vinculado unicamente aos fins que lhe justificavam os meios no exercício de uma autoridade sem limites e que, por isso mesmo, atravessava as fronteiras da moral, dos bons costumes, da obediência-cidadã, estabelecendo entre a pessoa do governante e a res publica uma promiscuidade que desembocava no arbítrio e nas demasias do tirano ungido pela filosofia do oportunismo. (BONAVIDES, 2010, p. 36).

Além da doutrina política, o Estado Absoluto também se mantinha estável por meio da doutrina teológica que colocou o altar ao lado do trono, e criou a figura do príncipe escolhido e guiado por Deus. As monarquias de Direito Divino materializam esta concepção. Deste modo, por meio de prerrogativas divinas e

absolutas, os príncipes subjugavam as aristocracias decadentes e as nobrezas sobreviventes do regime feudal.

Em sua segunda fase, os laços entre a Monarquia e a Igreja foram cortados, uma vez que disputas e rivalidades estavam sempre a desequilibrar esta relação. Bonavides destaca (2010, p. 38) que “a segunda fase testemunha, com toda evidência, a secularização do Absolutismo em bases filosóficas e consensuais.”

Foi formulado, então, o arsenal teórico que possibilitou as reviravoltas políticas da época. Novas doutrinas de fundamentação do poder entraram em cena e, com a utilização de argumentos racionais, sustentaram a tese de que o poder não promana da divindade, mas do homem e de sua razão, afirmando a independência do monarca com relação à religião.

Avaliando o contexto econômico, as práticas mercantilistas viriam a se consolidar, contribuindo na metamorfose das relações sociais da época, principalmente, no que se refere à ascensão de uma nova classe – a burguesia. Como nos conta a história, inicialmente, esta classe se manteve aliada à monarquia, mas, depois, dela se separou para monopolizar o poder em proveito próprio, quando percebeu que o regime absolutista obstaculizava a expansão das práticas comerciais.

A existência da sociedade de privilégios, do monarca absoluto, da cultura de submissão passiva, acabava por gerar conflitos sociais, crises financeiras e entraves à expansão comercial. A separação, decorrente de interesses e valores que cada vez mais se chocavam entre burguesia e monarquia, ocorreu pela via revolucionária. Bonavides ressalta que o marco dessa transformação:

A queda da Bastilha simbolizava, por conseguinte, o fim imediato de uma era, o colapso da velha ordem moral e social erguida sobre a injustiça, a desigualdade e o privilégio, debaixo da égide do Absolutismo; simbolizava também o começo da redenção das classes sociais em termos de emancipação política e civil, bem como o momento em que a Burguesia, sentindo-se oprimida, desfaz os laços de submissão passiva ao Monarca Absoluto e se inclina ao elemento popular numa aliança selada com as armas e o pensamento da revolução; simboliza, por derradeiro, a ocasião única em que nasce o poder do povo e da Nação em sua legitimidade incontestável. (BONAVIDES, 2010, p. 42).

A revolução francesa, como grande acontecimento mundial liderado pela burguesia descontente com o poder despótico, criou condições para a difusão dos direitos humanos. Visando garantir a liberdade através da limitação do poder

político, os embates sociais revelavam a aversão à presença intermediária do estado para o pleno exercício da autonomia do indivíduo.

O liberalismo, enquanto doutrina que se pauta pela preocupação em definir a liberdade e autonomia (no sentido de estar livre de qualquer tipo de coerção) como valores humanos fundamentais, foi adotado como referencial teórico das primeiras revoluções modernas, edificante dos direitos civis e políticos que deixaram como herança a consolidação da consciência constitucional. Na doutrina do liberalismo, o Estado é sempre um mal.

Os direitos são frutos da civilização humana, mutáveis e passíveis de serem aperfeiçoados, ampliados ou transformados. Para autores como Bobbio, são três as fases de desenvolvimento dos direitos do homem. O autor resume essas fases e suas características em algumas linhas:

[...] num primeiro momento, afirmaram-se os direitos de liberdade, isto é, todos aqueles direitos que tendem a limitar o poder do Estado e reservar para o indivíduo, ou para os grupos particulares, uma esfera de liberdade em relação ao Estado; num segundo momento, foram propugnados os direitos políticos, os quais, concebendo a liberdade não apenas negativamente, como não impedimento, mas positivamente, como autonomia – tiveram como consequência a participação cada vez mais ampla, generalizada e frequente dos membros de uma comunidade no poder político (ou liberdade no Estado); finalmente, foram proclamados os direitos sociais, que expressam o amadurecimento de novas exigências – podemos mesmo dizer de novos valores - , como os do bem-estar e da igualdade não apenas formal, e que poderíamos chamar de liberdade através ou por meio do Estado.” (BOBBIO, 2004, p. 32).

Com efeito, o trecho acima exposto, qualifica as três fases dos direitos do homem que expressam interesses e formas de realização diferenciados: liberdade contra o Estado, liberdade no Estado e liberdade através do Estado; ou direitos civis, direitos políticos e direitos sociais. Veremos em linhas gerais algumas nuances referentes aos direitos civis e políticos que, embora ainda não de forma universalizada, inauguraram os direitos fundamentais e as gerações ou dimensões de direitos subsequentes, moldando o Estado de Direito e suas garantias atuais.

Para Bonavides (2010) o direito constitucional mais influente da idade moderna surgiu com a Declaração dos Direitos do Homem, após a revolução francesa. Neste documento, foi aclamada a fórmula da divisão de poderes, presente em todas as Constituições e que simbolizou o fim do regime absoluto de competências ilimitadas. Em suma, o autor (BONAVIDES, 2010, p. 45) explica que

“A solene declaração fundava o Estado de Direito. Não importa a qualificação ou adjetivo que se lhe acrescenta – Liberal, Democrático ou Social.”

A teoria da divisão de poderes, cuja formulação deve-se a Montesquieu, clássico pensador do liberalismo burguês, constituiu a técnica por excelência utilizada para a proteção dos direitos de liberdade. Na consolidação jurídica do Estado emergente, a burguesia, que antes era classe dominada, apoderou-se do controle político-social e modelou seus princípios filosóficos de acordo com a doutrina liberal.

Os ideais revolucionários burgueses, de acordo com Bonavides (2010), foram disseminados como ideais comuns a toda a coletividade. A burguesia fez da doutrina de uma classe a doutrina de todas as classes. Contudo, apenas de maneira formal a burguesia sustentava a prática universal das liberdades individuais e políticas.

Em síntese, para melhor entendermos as práticas burguesas no que se refere à relação entre estado e sociedade no período, passemos a vislumbrar os elementos essenciais do liberalismo. Behring e Boschetti (2008) apontam a importância de alguns: predomínio do individualismo, o bem estar individual maximiza o bem estar coletivo, predomínio da liberdade e competitividade, naturalização da miséria, manutenção de um estado mínimo. As autoras assinalam que:

- a) Predomínio do individualismo: os liberais consideram o indivíduo (e não a coletividade) como sujeito de direito, de modo que os direitos civis foram os primeiros a ser reconhecidos pelo Estado liberal no século XVIII, pois a liberdade de ir e vir, de adquirir e comercializar propriedade eram um requisito fundamental para instituir a sociedade de classe.
- b) O bem estar individual maximiza o bem estar coletivo: Para os liberais cada indivíduo deve buscar o bem estar para si e sua família por meio da venda de sua força de trabalho no mercado. Assim não cabe ao Estado garantir bens e serviços públicos para todos...
- c) Predomínio da liberdade e competitividade: [...] os liberais não reconhecem que a liberdade e a competitividade não asseguram igualdade de condições nem de oportunidade para todos.
- d) Naturalização da miséria: os liberais veem a miséria como natural e indissolúvel, pois decorre da imperfectibilidade humana, ou seja, a miséria é compreendida como resultado da moral humana e não como resultado do acesso desigual à riqueza socialmente produzida.
- e) Manutenção de um Estado Mínimo: Para os liberais, o Estado deve assumir o papel neutro de legislador e árbitro, e desenvolver apenas ações complementares no mercado. Sua intervenção deve restringir-se a regular as relações sociais com vistas a garantir a liberdade individual, a propriedade privada e assegurar o livre mercado.

Os liberais clássicos consideravam sujeitos de direitos apenas os indivíduos livres e autônomos. Na verdade, consideravam que somente os indivíduos proprietários tinham o discernimento necessário para serem portadores de direitos. Quanto aos trabalhadores, aqueles que vendiam a sua força de trabalho no mercado, afirmavam que a sua situação de subordinação poderia corrompê-los, portanto, não apresentavam condições necessárias a terem direitos.

É importante ressaltarmos que, no século XVIII, a humanidade convivia com a escravidão e com a ideia de incapacidade da mulher. Somados estes indivíduos aos não proprietários, conclui-se que apenas uma parte da população estava de fato livre de despotismos. Logo, o exercício de direitos civis e políticos restringia-se a um tipo de homem e não à humanidade. A luta pela universalização dos direitos humanos vem desde a sua proclamação. Couto revela a relação entre capitalismo e direitos na tradição liberal:

É importante salientar que os liberais clássicos defendem que os direitos devem ser exercidos somente pelos cidadãos livres e autônomos e, não por aqueles que vivem da venda de sua força de trabalho, não podendo, portanto, requerer esses direitos. [...]

Na tradição liberal, só são portadores de direitos os homens que, por sua inserção na sociedade, possuem os requisitos básicos de liberdade e autonomia, e estes direitos são os de segurança, propriedade e resistência a opressão, todos considerados inalienáveis. Nessa conjugação de fatores, a sociedade cria as condições para a sedimentação e a consolidação do sistema capitalista. (COUTO, 2004, p. 43).

Aos direitos civis, seguindo a lógica de fundamentação liberal, foram agregados, a partir do século XIX, os direitos políticos, que eram os direitos de votar e ser votado, de associação e de organização. No entanto, ao analisarmos quem de fato participava da formação da vontade do Estado, em outras palavras, quem exercia a sua liberdade no Estado, percebe-se que apenas parcela da população, abaixo identificada por Bonavides, era titular desse direito:

Quem participava essencialmente na formação da vontade estatal em face do novo Estado liberal democrático? A burguesia, sem dúvida, a cuja sombra, em nome do povo, se ocultavam interesses parcelados da classe dominante.

As restrições ao sufrágio, antes que a democracia abrangesse, mesmo do ponto de vista político, todas as classes, patenteiam que a Revolução Francesa não derogara a totalidade dos privilégios que obstruíam a participação ativa do povo na escolha de seus governantes e que as ideias imediatamente vitoriosas, semeadas naquele catecismo político, foram, sobretudo, as de liberdade, e não as de democracia, a menos que se entenda esta num sentido de aplicação restrita. (BONAVIDES, 2007, p. 26).

A liberdade e a igualdade apregoadas pelo liberalismo clássico é apenas formal, não se estendendo, na prática, a todos. Encobrem a realidade de exploração e desigualdades sociais da época. A questão econômica, no que se refere à acumulação capitalista, tornou-se o verdadeiro centro de interesse e proteção das ações do Estado, que deveria garantir a base legal do livre funcionamento do mercado, intervindo de forma mínima na economia.

Com efeito, outro grande acontecimento, a Revolução industrial, é a chave para entendermos a emergência dos movimentos populares que puseram em marcha a construção dos direitos sociais. Foi a partir da consolidação da industrialização nos grandes centros europeus que a realidade social expôs a triste constatação de como a liberdade pode ser cruel ao se estabelecerem relações de trabalho em bases desumanas, culminando na irremediável crise entre a questão do trabalho, da liberdade e do capital. Esta é a grande contradição do Estado Liberal e que, como veremos adiante, irá possibilitar o surgimento de um novo modelo estatal.

2.3 Direitos e proteção social na modernidade

Chegamos a um ponto fundamental de análise nesta pesquisa: a passagem do Estado Liberal ao Estado Social e a proclamação dos direitos sociais. A origem desse acontecimento advém da tensão provocada entre o exercício indiscriminado das liberdades individuais versus a intervenção ideológica do socialismo. O liberalismo tornou-se indispensável para a manutenção do domínio econômico burguês; por sua vez, o socialismo, passou a questionar e combater o crescente fenômeno do pauperismo, em curso desde a Revolução Industrial em 1760.

Apesar de existir uma relação entre o advento do Estado Social e o socialismo, é importante destacarmos que os termos têm sentidos diversos. Para fazer a distinção entre eles, Bonavides (2007) explica que o socialismo atuou como referencial teórico, contribuindo para o aparecimento do Estado Social. Este, porém, manteve o sistema capitalista como fundamento econômico, indo de encontro às idéias socialistas. O autor explica que:

Uma constante, a nosso ver, explica o aparecimento do Estado Social: a intervenção ideológica do socialismo. Empregamos a palavra socialismo no seu sentido mais genérico e histórico, desde as utopias de fins do século XVIII à consolidação das teses marxistas [...]. O Estado Social representa efetivamente uma transformação

superestrutural por que passou o antigo Estado Liberal. Seus matizes são riquíssimos e diversos. Mas algo, no Ocidente, o distingue desde as bases, do Estado proletário, que o socialismo marxista intenta implantar: é que ele conserva sua adesão à ordem capitalista, princípio cardeal a que não renuncia. (BONAVIDES, 2007, p. 56).

Dessa forma, a mudança para Estado Social, não representa a ruptura total com o padrão de Estado Liberal, mas reformas operadas pela própria burguesia para manutenção do domínio econômico e político, ameaçado pela organização da classe trabalhadora em torno das idéias socialistas.

O alicerce básico do Estado Liberal se manteve, ou seja, os fundamentos econômicos do liberalismo permaneceram inalterados. Assim, por intermédio da readequação da função estatal, passou-se a garantir condições materiais aos cidadãos, não sob a perspectiva de caridade, mas como direitos a se realizarem através de ações do Estado, caracterizando o modelo social.

A importância da constatação quanto à origem dos direitos sociais deve-se ao fato de que eles surgem a partir de condições históricas que possibilitam a sua criação e definição. Como não emanam da natureza do estado ou do homem, mais uma vez fica evidente a disputa política que modela a forma como o estado se relaciona com a sociedade: em tom despótico, liberal ou social, dentre outros. As passagens entre os tons, como vimos, são resultantes dos embates sociais movidos pela defesa de interesses diversos. Bobbio ressalta essa relação:

Enquanto a relação entre mudança social e nascimento dos direitos de liberdade era menos evidente, podendo assim dar vida à hipótese de que a exigência de liberdades civis era fundada na existência de direitos naturais, pertencentes ao homem enquanto tal, a relação entre o nascimento e crescimento dos direitos sociais, por um lado, e a transformação da sociedade, por outro é inteiramente evidente. Prova disso é que as exigências de direitos sociais tornaram-se tanto mais numerosas quanto mais rápida e profunda foi a transformação da sociedade. Cabe considerar, de resto, que as exigências que se concretizaram na demanda de uma intervenção pública e de uma prestação de serviços sociais por parte do Estado só podem ser satisfeitas num determinado nível de desenvolvimento econômico e tecnológico; e que, com relação à própria teoria, são precisamente certas transformações sociais e certas inovações técnicas que fazem surgir novas exigências, imprevisíveis e inexequíveis antes que essas transformações e inovações tivessem ocorrido. Isso nos traz uma ulterior confirmação da socialidade, ou da não-naturalidade, desses direitos. (BOBBIO, 2004, p. 70).

As transformações socioeconômicas que merecem ser destacadas aqui, são aquelas que afetam diretamente a realidade da maior parte da população, composta por trabalhadores. Despertam anseios de ordem antiliberal por serem frutos da problemática surgida em torno das indignas condições de trabalho, da

exploração de mulheres e crianças, das jornadas excessivas, da miséria crescente, enfim, da questão social resultante da consolidação do capitalismo. Behring e Boschetti (2008, p. 55) nos relatam que:

A luta em torno da jornada de trabalho e as respostas das classes e do Estado são, portanto, as primeiras expressões contundentes da questão social, já repleta naquele momento de ricas e múltiplas determinações. Há o movimento dos sujeitos políticos – as classes sociais. Tem-se o ambiente cultural do liberalismo e a ênfase no mercado como via de acesso aos bens e serviços socialmente produzidos, cuja possibilidade de inserção estaria relacionada ao mérito individual. Começa a ocorrer o deslocamento do problema da desigualdade e da exploração como questão social, a ser tratada no âmbito estatal e pelo direito formal, que discute a igualdade de oportunidades, em detrimento da igualdade de condições.

Mas o que é a questão social? Vamos aqui interpretá-la a partir da lição de Iamamoto, que a define como sendo:

O conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que tem uma raiz comum: a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se amplamente social, enquanto a apropriação de seus frutos mantém-se privada, monopolizada por uma classe da sociedade”. (IAMAMOTO, 2003, p. 125).

Dessa forma, é no bojo da sociedade capitalista consolidada que as dimensões antagônicas entre capital e trabalho destacam-se no cenário mundial e passam a protagonizar o quadro político-social de uma época em que a lógica de acumulação de capital cresce na medida em que exclui cada vez mais pessoas do processo de distribuição de riquezas.

Emergem, assim, os conflitos resultantes de interesses de classes diversos. De um lado temos a classe de proprietários, reivindicando o total exercício de seus direitos de liberdade, principalmente no domínio econômico. Do outro, temos a classe trabalhadora, que lutava contra a exploração desumana decorrente das relações trabalhistas sujeitas tão somente à lei da oferta e da procura. Couto entende que:

Assim, compreender o movimento que constrói os direitos, sejam eles civis, políticos ou sociais, torna-se fundamental para pensá-lo como estratégia de enfrentamento das desigualdades sociais, abdicando da idéia simplista de que seus fundamentos poderiam estar determinados apenas pela lógica da manutenção da sociedade capitalista ou aprioristicamente, baseados na concepção de natureza humana e descolados do movimento social. (COUTO, 2004, p. 38).

Os direitos sociais, bem como os civis e políticos, têm sido objeto de disputa na sociedade, para que sua garantia possa ser efetivada. Nesse sentido, a luta pela universalização dos direitos civis e políticos e a busca da igualdade como meta dos direitos sociais são características de vários movimentos e

declarações construídas pelos homens, a partir dos séculos XVIII, XIX e XX. (COUTO, 2004, p. 49).

O crescimento da industrialização e do uso das máquinas alterou profundamente as relações de trabalho e apresentou para o mundo, além da questão social, a classe operária, atuante no movimento de construção dos direitos sociais. Bobbio (2004) ressalta o contínuo movimento característico do campo dos direitos sociais, apontando a possibilidade de que o rápido desenvolvimento técnico e econômico traga consigo novas demandas, tal qual ocorreu com as demandas de proteção social durante a Revolução Industrial.

Já destacamos, anteriormente, a importância da Revolução Francesa que criou as condições necessárias para o fim do absolutismo e início do movimento de direitos da era moderna. Mas, logo antes, em 1760, estava em curso a Revolução Industrial, que consistiu em um conjunto de mudanças na forma de produção econômica com a introdução de máquinas que ressignificaram o sentido do trabalho. Os trabalhadores perderam o controle do processo produtivo ao realizarem tarefas cada vez mais especializadas de operar as máquinas que pertenciam aos patrões, proprietários dos meios de produção, vendendo a estes a sua força de trabalho.

A miséria social, alimentada pelo excesso de individualismo apregoado pelo liberalismo clássico em parceria com o sistema econômico capitalista, vinha sendo questionada no período revolucionário francês. As alas mais radicais do movimento pretendiam não somente a realização da liberdade, mas também da igualdade.

Buscando o direito a ter direitos, uma vez que os direitos civis e políticos eram privilégios da classe burguesa, novos sujeitos atuavam no sentido de enfrentar as mazelas sociais provocadas pelas desigualdades econômicas. Para Bonavides (2007), no momento, em que se buscou superar a contradição entre a igualdade política e a desigualdade social, nasceu a noção contemporânea do Estado Social.

A mobilização e organização da classe trabalhadora foram determinantes para a passagem do Estado Liberal ao Estado Social, no final do século XIX e início do século XX. Visto que as idéias liberais não eram capazes de conter a crise social, que se acirrou no século XIX, a tensão entre capital e trabalho eclodiu em torno dos movimentos revolucionários, pautados pela doutrina do socialismo marxista.

O socialismo, sobretudo a partir dos movimentos revolucionários de 1848, ano de publicação do Manifesto do Partido Comunista de Marx e Engels, exigia um

rearranjo profundo no conteúdo do Estado e reivindicava uma série de novos direitos, diversos daqueles da tradição liberal. Foi apenas no século XX, após a revolução Russa, em 1917, que a organização da classe operária e a difusão do movimento socialista ameaçaram de fato os alicerces do Estado Liberal. Concorreram para isso: as crises sociais já relatadas, a crise econômica de 1929 e a eclosão das duas grandes Guerras Mundiais de 1914 e de 1940. (COUTO, 2004).

A proposta de Estado Social se desenvolveu e se consolidou no pós-guerra, notadamente nas décadas de 1950 e 1960. Este reposicionamento estatal nasceu das propostas apresentadas por diversos pensadores como alternativas de enfrentamento à questão social, cujas expressões foram aprofundadas diante das crises econômicas e guerras mundiais.

As propostas alternativas às crises advinham de pontos de vistas diferentes, tanto de liberais como de socialistas. Dentre elas, aquela que veio a revolucionar o pensamento econômico, a partir dos anos trinta, modelando a forma do Estado Social interventor, foi a apresentada por Keynes. (Behring e Boschetti, 2008).

No domínio econômico, Keynes propunha a intervenção do estado, uma vez que a auto regulação do mercado se mostrava ineficiente para resolver os conflitos sociais e a miséria crescente. Segundo este pensador, torna-se necessário que o estado promova o bem-estar necessário aos cidadãos através da garantia de direitos a, por exemplo, educação, saúde, trabalho, assistência e previdência.

Tais direitos precisam, para se materializarem, da atuação positiva por parte do estado, no sentido de prestar serviços que atendam às demandas sociais do período. A materialização dos direitos sociais acontece por meio de políticas sociais públicas, executadas na órbita do Estado, que deve apresentar condições econômicas favoráveis para a garantia destes direitos.

Por isso, Bobbio (2004) defende que a proclamação dos direitos sociais não importa necessariamente em direitos reconhecidos, protegidos e garantidos, haja vista sua dependência em relação a determinações econômicas do estado. Couto também se manifesta neste sentido:

Essa vinculação de dependência das condições econômicas tem sido a principal causa dos problemas da viabilização dos direitos sociais, que, não raro são entendidos apenas como produto de um processo político, sem expressão no terreno da materialidade das políticas sociais.

Constituem-se em direitos de prestação de serviços ou de créditos, pois geram obrigações positivas por parte do Estado, que detém a responsabilidade de por meio do planejamento e da consecução de políticas para o bem estar do cidadão, atender às demandas por educação, trabalho, salário suficiente, acesso à cultura, moradia, seguridade social, proteção do meio ambiente, da infância e da adolescência, da família, da velhice, dentre outros. (COUTO, 2004, p. 43).

A proposta formulada por Keynes é classificada como liberal-socialista por articular e trazer elementos da doutrina socialista para dentro do fundamento econômico do liberalismo, que é o sistema capitalista, sem destruí-lo. Sua teoria buscava, desta forma, garantir a justiça social através da intervenção estatal e da preservação da liberdade individual, uma equação até hoje muito discutida em vista da antinomia das concepções dos direitos a serem protegidos: liberais ou socialistas.

Em importante lição, Bobbio (2004, p. 42) explicita esta antinomia afirmando que desde quando passaram a ser direitos dos homens, além dos direitos de liberdade, os direitos sociais, “a categoria em seu conjunto passou a conter direitos entre si incompatíveis, ou seja, direitos cuja proteção não pode ser concedida sem que seja restringida ou suspensa a proteção de outros.”

A relação entre governantes e governados vem sendo moldada, de tempos em tempos, a partir da prioridade dos programas estatais em assumir compromissos mais voltados a concepções liberais ou sociais de realização dos direitos humanos. As crises cíclicas do sistema econômico acabam se tornando grandes responsáveis pelas mudanças do comportamento estatal. O ingresso do neoliberalismo na pauta das ações estatais, por exemplo, confirmam a afirmação, desmontando o Estado de bem estar-social keynesiano, logo após a década de 70.

O Estado Keynesiano, também conhecido por estado de bem estar social ou Welfare State, ganhou contornos precisos após as guerras mundiais. Dallari (2012) defende que o constitucionalismo inaugurado a partir da Declaração dos Direitos do Homem, em 1789, encontrou entraves à sua realização, principalmente após a I Guerra Mundial e, não muito tempo depois, com a eclosão da II Guerra Mundial, não houve oportunidade para que se fosse feita a efetiva aplicação e promoção dos direitos sociais.

Após o segundo conflito, os debates acerca da justiça social renasceram e culminaram, em 1948, com a Declaração Universal dos Direitos do Homem. Este documento é o marco histórico das conquistas sociais por fixar as diretrizes para a

reorganização dos estados no pós-guerra a partir da concepção de que não pode existir paz sem justiça social. Dallari assinala que:

Finalmente após a II Guerra Mundial, o problema dos direitos fundamentais da pessoa humana foi posto novamente em debate. Em 26 de junho de 1945 aprovou-se a carta das nações unidas, destinada a fornecer a base jurídica para a permanente ação conjunta dos Estados, em defesa da paz mundial. Mas a experiência já havia deixado bem evidente que não pode existir paz onde não houver justiça social, surgindo, portanto, a ideia de uma declaração de direitos que fixasse as diretrizes para a reorganização dos Estados. Já no ano de 1946, foi iniciado o trabalho de elaboração deste documento, que afinal, foi aprovado na terceira sessão ordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1948, recebendo o nome de Declaração Universal dos Direitos Humanos. (DALLARI, 2012, p. 147).

Assim, a doutrina keynesiana fixou-se como estabilizadora da economia e da política, formulando o novo modelo estatal Social e proporcionando ao mundo capitalista um período de prosperidade. Foi no contexto sócio-político ora apresentado que se formataram os padrões de proteção social no mundo ocidental, inaugurando uma nova lógica de organização das políticas sociais, a partir da crítica aos seguros sociais bismarckianos. (Behring e Boschetti, 2008).

As primeiras iniciativas de seguro social, é importante destacarmos, surgiram na Alemanha a partir da iniciativa de Otto Von Bismarck e da pressão da classe operária por melhorias em suas condições de trabalho. Este é considerado o pontapé das políticas previdenciárias que inspiraram não só o Brasil, mas muitos outros países.

A introdução de políticas sociais, considerando o modelo dos seguros bismarckianos, data do final do século XIX, precisamente em 1883, que embora timidamente, traduziram o reconhecimento público de que determinadas contingências, como: idade avançada, desemprego, enfermidades; deveriam ser protegidas. O que realmente marca a significativa mudança da concepção de Estado liberal para social, no entanto, é a universalização das políticas de proteção social ou de seguridade social, incluindo todos os cidadãos.

Legitimada a doutrina keynesiana do estado provedor de direitos, o plano de proteção social pensado pelo inglês Beveridge, na Inglaterra, bem caracteriza a nova concepção de como o Estado deveria se portar frente às demandas sociais. Os princípios que estruturam o estado de bem estar do pós-guerra são apontados por Behring e Boschetti:

Responsabilidade estatal na manutenção das condições de vida dos cidadãos por meio de um conjunto de ações em três direções: regulação da economia de mercado a fim de manter elevado nível de emprego; prestação pública de serviços sociais universais, como educação, segurança social, assistência médica, habitação, e um conjunto de serviços sociais pessoais; universalidade dos serviços sociais e implantação de uma rede de segurança de serviços de assistência social. (BEHRING E BOSCHETTI, 2008, p. 94).

Vimos em linhas gerais o despertar de novos valores oriundos das transformações econômicas e sociais a partir, principalmente, de dois elementos: a questão social e a organização da classe trabalhadora. É neste cenário que iniciativas privadas inauguram programas voltados para amenizar conflitos no interior das fábricas. Essa iniciativa inseria-se numa perspectiva fragmentada de proteção social, uma vez que apenas contemplava mecanismos distributivos de renda para reduzidas categorias profissionais.

A proteção social ampliou-se a partir desta nova concepção de Estado, incorporando um conceito ampliado de Seguridade Social a partir do plano Beveridge na Inglaterra em 1942. Em síntese, Behring e Boschetti ensinam que:

O que se pode depreender dessas análises é que as políticas sociais vivenciaram forte expansão após a segunda guerra mundial tendo com fator decisivo a intervenção do Estado na regulação das relações sociais e econômicas.

O liberal sir. Beveridge, assim, torna-se o autor de um aspecto do Welfare State inglês, qual seja, o da seguridade social, [...]. O plano Beveridge consistiu em fazer uma fusão das medidas esparsas já existentes, ampliar e consolidar os vários planos de seguro social, padronizar os benefícios e incluir novos benefícios. (BEHRING E BOSCHETTI, 2008, p. 95).

E no Brasil? A reflexão acerca do desenvolvimento do modelo de proteção social adotado pela atual Constituição implica entender que os elementos de análise, apesar de comuns, como, questão social, capitalismo, industrialização, organização da classe trabalhadora, adquirem contornos diversos, dadas as particularidades da formação social brasileira. No próximo capítulo, estas particularidades serão analisadas a partir do estudo da formação dos direitos civis, políticos e sociais no país.

3 A CONSTRUÇÃO DO DIREITO À PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL

No Brasil, o sistema de proteção social vinculado à noção de Direito apenas se afirmou no final do século XX, quando, mundialmente, as idéias neoliberais ganharam visibilidade. Isto significa que o Estado, em âmbito internacional, reposicionou-se no sentido do trato dado aos direitos sociais.

O paradigma teórico neoliberal se assenta em três propostas fundamentais, que são: tendência à desregulamentação das atividades do Estado, particularização e fragmentação de políticas sociais e retorno à lógica mercadológica do atendimento às demandas sociais. O projeto de Estado fundado nesta perspectiva ressalta a retomada do exercício indiscriminado dos direitos individuais em detrimento à garantia dos direitos sociais.

O mercado passa a atuar como grande regulador da economia e dos direitos, afastando o Estado de sua função regulatória e provedora de bens e serviços destinados ao atendimento às demandas sociais. No papel de provedor, o mercado oferece aos indivíduos os bens e serviços para a satisfação de suas necessidades, que podem ser adquiridos de acordo com o poder de compra do cidadão. Alguns autores falam em cidadania através do mercado.

Aqueles que não podem adquirir os bens e serviços disponíveis, devem acessá-los através da benevolência da sociedade civil, que se torna responsável por atender às demandas sociais através do voluntariado e da filantropia. Os direitos agora são mercadorias, e o Estado intervém apenas na medida de manter em pleno funcionamento esta lógica.

Neste contexto de desregulamentação de direitos, insere-se juridicamente a proteção social democrática, participativa e universal, através da Constituição Federal de 1988. Do paradoxo entre o texto legal e a realidade socioeconômica e política brasileira, erguem-se os grandes desafios de sua implementação.

A nação experimentou uma sucessão de governos e constituições, com seus textos inspirados em documentos internacionais de celebração de direitos humanos, mas que não se efetivaram na prática. Bonavides ressalta a precariedade destas constituições:

[...] todas instáveis e vulneráveis em suas bases de legitimidade, todas precárias em face do ranço autoritário das oligarquias do privilégio, todas marcadas do egoísmo das elites tanto agrárias como urbanas, que nunca admitiram fazer do povo- vassalo um povo-cidadão, mantendo-o sempre na menoridade e na tutela de seus direitos. (BONAVIDES, 2010, p 60).

A formação social brasileira apresenta singularidades que repercutem intensamente na questão dos direitos, como eles se organizam e como eles se refletem na vida da população. Bonavides (2010, p 61) caracteriza o Brasil como “um país onde o povo não pôde promulgar a sua primeira constituição e por consequência as instituições brotaram já com um considerável desfalque de legitimidade”. Passaremos, pois, a tratar das peculiaridades brasileiras no campo dos direitos sociais, vislumbrando, também, um pouco da construção dos direitos civis e políticos.

3.1 Brasil e a formação dos direitos civis, políticos e sociais

Com relação ao movimento de construção de direitos civis, políticos e sociais no Brasil, devemos destacar, a priori, alguns elementos importantes que caracterizaram esta trajetória e que vão repercutir na formação do cidadão brasileiro.

O percurso percorrido, inicialmente, foi marcado pela dependência política portuguesa, pelo trabalho escravo, pelas grandes propriedades agrícolas, pela localização geográfica continental com transportes e meios de comunicação ineficientes (CARVALHO, 2011). Vejamos como cada elemento se manifestou no país recém-descoberto e como caminhamos rumo às conquistas constitucionais de liberdade.

Durante três séculos nosso país foi mantido sob dominação do Império Português, incorporando em sua estrutura social traços desta relação de dependência, que se refletem, também, no campo dos direitos. Os séculos XVI, XVII e XVIII foram caracterizados pelo sistema produtivo baseado na agricultura e no trabalho escravo, estabelecido em nosso país pela coroa lusitana.

Diante deste sistema, é quase impossível pensar em enunciação de direitos civis no país, uma vez que a escravidão nega a condição humana. As concepções de autonomia e liberdade, desta forma, eram desconhecidas por não existirem, aqui, as condições necessárias para serem vivenciadas pela população, em sua maioria escrava. (COUTO, 2004). Apenas após as grandes pressões internacionais, principalmente da Inglaterra, foi proibido o tráfico de escravos e, em 1888, abolida a escravidão.

No que se refere às grandes propriedades agrícolas é importante que se destaquem as relações de poder existentes entre os coronéis, o governo e as

peças que ali viviam. Nestes locais, formavam-se sistemas próprios de justiça onde as leis eram enunciadas pelos coronéis. Carvalho (2011, p, 21) explica que nas mãos dos coronéis “a justiça, que como vimos, é a principal garantia dos direitos civis, tornava-se simples instrumento de poder pessoal. O poder do governo terminava na porteira das grandes fazendas”. As pessoas que viviam nestes ambientes, escravos ou trabalhadores livres, estavam de tal forma submetidas aos patrões, que não havia perspectiva de sobrevivência fora da órbita da propriedade, dada a relação de dependência pessoal que se formava. (CARVALHO, 2011).

Além da escravidão e dos grandes latifúndios, outras dificuldades encontradas para a formação de um ideal revolucionário no Brasil, importante na enunciação de direitos, são a própria geografia continental brasileira, os meios de comunicação e o sistema de transportes escassos (COUTO, 2004). Considerando estes entraves, o pouco das idéias liberais da Revolução Francesa que chegavam ao Brasil, por meio dos jovens que estudavam fora do país, não conseguia se disseminar a ponto de se organizarem movimentos tão amplos como os europeus.

Alguns autores como Couto (2004), também citam que estas idéias revolucionárias não eram bem vistas pela elite nacional, uma vez que havia a preocupação somente de liberdade perante à coroa portuguesa e ao comércio, pois se pretendia manter o trabalho escravo e as relações de poder existentes na colônia brasileira. Para demonstrar que a questão de direitos civis ou de liberdade não era bem vinda nesta época, a autora afirma:

A forte estrutura social centralizada no governo e nos grandes proprietários cerceava a circulação de informações e a construção da organização de movimentos coletivos. Era comum, em 1800, a proibição da entrada de livros vindos da Inglaterra e da França, por se constituírem em elementos de fomentação da discórdia. As ideias iluministas da Revolução Francesa e as ideias inglesas oriundas da Revolução Industrial eram consideradas indesejáveis, por incitar os trabalhadores, influenciando movimentos inconvenientes para o Brasil. Apesar de todas essas proibições, as ideias circularam no Brasil, trazidas pelos estudantes das famílias abastadas que iam fazer sua formação na Europa. (COUTO, 2008, p 78).

Podemos dizer que os movimentos sociais, quando existiam, eram formados por uma minoria de sujeitos letrados, pelos grandes proprietários e por representantes da Igreja (CARVALHO, 2011). Ao contrário da Europa, a Igreja Católica brasileira participou ativamente de alguns movimentos revolucionários, também, com o intuito de garantir liberdade frente à Coroa portuguesa.

Com essa composição, pode-se notar que a grande maioria da sociedade brasileira, composta por escravos, mestiços ou trabalhadores pobres, ficava de fora da vida política do país. Demonstra que o teor das reivindicações propostas através destes movimentos era bem diverso daqueles apresentados pelos revolucionários europeus. Qualquer iniciativa popular por liberdade ou igualdade social era logo repudiada. Neste sentido, Murilo de Carvalho afirma:

Foram raras, em consequência, as manifestações cívicas durante a Colônia. Excetuadas as revoltas escravas, das quais a mais importante foi a de Palmares, esmagada por particulares a soldo do governo, quase todas as outras foram conflitos entre setores dominantes ou reações de brasileiros contra o domínio colonial.

Chegou-se ao fim do período colonial com a grande maioria da população excluída dos direitos civis e políticos e sem a existência de um sentido de nacionalidade. No máximo, havia alguns centros urbanos dotados de uma população politicamente mais aguerrida e algum sentimento de identidade regional. (CARVALHO, 2011, p 24).

A transferência da Corte para o Brasil, além de ocasionar a assimilação de toda a estrutura burocrática e administrativa portuguesa, fez crescer o movimento pela independência do país. Apesar da resistência portuguesa, em 1822, o Brasil tornou-se um país independente, o que exigia a formulação de uma Constituição. Bonavides (2010, p. 97) considera que o ano de 1822 foi “o mais crucial na história do Brasil, ao decidir efetivamente o destino da nacionalidade em suas nascentes constitucionais, portanto na formulação de sua existência institucional”.

Behring e Boschetti (2008, p. 73) defendem que, “com a independência brasileira, o poder deixa de ser exercido de fora para dentro, para organizar-se a partir de dentro”. Essa nova perspectiva de organização política teve inspiração liberal, nos movimentos europeus, aqui, assimilados por um ângulo particular e descompromissado com qualquer defesa de direitos:

[...] o liberalismo é filtrado pelas elites nativas por meio de uma lente singular: a equidade configura-se como emancipação das classes dominantes e realização de um certo status desfrutado por elas, ou seja, sem incorporação das massas. (BEHRING E BOSCHETTI, 2008, p. 75)

Pode-se concluir, a partir desta afirmação, que as classes dominantes apoderaram-se do Estado Nacional para patrocínio de seus interesses, marca que ainda hoje se faz sentir em nossa política, que facilmente confunde o espaço público com o privado.

A formatação e organização do texto constitucional da época retratavam bem, no campo dos direitos, os elementos históricos de formação da sociedade brasileira: a dependência política, as relações de poder centradas nos grandes proprietários e o trabalho escravo (COUTO, 2004). Contudo, em seu texto, a Constituição de 1824 garantia a liberdade individual, o direito de propriedade, a igualdade de todos perante a lei, a liberdade de pensamento e religião, mostrando a sua afinidade conceitual com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789; embora a realidade brasileira apresentasse práticas bem diversas. Sobre a Constituição de 1824, Jose Murilo de Carvalho assinala que:

A constituição outorgada de 1824, que regeu o país até o fim da monarquia, combinando ideias de constituições europeias, como a francesa de 1791 e a espanhola de 1812, estabeleceu os três poderes tradicionais, o Executivo, o legislativo (dividido em Senado e Câmara) e o Judiciário. Como resíduo do Absolutismo, criou ainda um quarto poder, chamado de Moderador, que era privativo do imperador... A constituição regulou os direitos políticos, definiu quem teria direito de votar e ser votado. Para os padrões da época, a legislação brasileira era muito liberal. (CARVALHO, 2011, p. 29).

Em linhas gerais, a Constituição de 1824 organizou o estado brasileiro em torno de quatro poderes: executivo, legislativo, judiciário e moderador; o direito de votar era baseado na renda, no sexo e na idade. Na verdade os direitos políticos ainda eram bastante cerceados e evidenciavam a exclusão política, cultural e econômica da maioria da população.

Com direitos políticos e civis tão precários, é difícil pensar em direitos sociais. Em relação ao atendimento das necessidades sociais, cabe destacar que não havia, por parte do governo, preocupação com esta questão. A responsabilidade por contingências era trabalho dos coronéis ou de religiosos, sem a interferência estatal. Couto (2004) afirma que a assistência social estava quase que exclusivamente nas mãos de associações particulares.

A proclamação da República, em 1889, não alterou significativamente o quadro social e a questão dos direitos, a literatura afirma que a Constituição Republicana de 1891, significou um retrocesso. Tal aspecto é enfatizado por Paulo Bonavides ao afirmar que:

Em rigor, a omissão e a neutralidade social da Constituição de 1891, a Primeira da República, se faz mais patente, retrógrada e sentida, se a cotejarmos com o que constou do Projeto constituinte de 1823, bem como da Constituição Política do Império, outorgada por D. Pedro I em 1824.

Em 1891, a promulgação de uma nova constituição brasileira continuava a demonstrar o paradoxo existente entre o texto legal e a realidade das práticas sociais. É possível observarmos a presença de direitos civis, políticos e sociais, contudo, conservavam-se os mesmos elementos políticos de exclusão, dominação e repressão. A relação entre governo e povo mantinha-se pela concessão de benesses e troca de favores e a incorporação da noção de direito ficava frustrada.

Com efeito, a Primeira República ficou conhecida como república dos coronéis. O coronel era o posto mais alto na hierarquia da Guarda Nacional. Murilo de Carvalho (2011, p. 41) nos ensina que, quando a guarda perdeu a sua natureza militar, restou ao coronel o poder político, sendo considerado o chefe político local. “O coronelismo era a aliança desses chefes com os presidentes dos Estados e desses com o presidente da República. Nesse paraíso das oligarquias, as práticas eleitorais fraudulentas não podiam desaparecer”.

Carvalho (2011) analisa que as eleições brasileiras eram comandadas pelos coronéis, as práticas fraudulentas eram bastante comuns e o voto muitas vezes era vendido como mercadoria. O coronelismo era um obstáculo ao livre exercício dos direitos políticos, além de negar os direitos civis. Apesar das leis que restringiam o voto, não houve no país até 1930, movimentos populares exigindo maior participação eleitoral. Diante deste quadro era impossível o exercício de direitos civis, políticos ou sociais, uma vez que a lei e justiça eram extensão do poder dos coronéis.

Os dependentes dos coronéis não tinham outra alternativa senão colocar-se sob sua proteção. Várias expressões populares descreviam a situação: “Para os amigos, pão; para os inimigos pau.” Ou então: “Para os amigos, tudo; para os inimigos, a lei”.

A última expressão é reveladora. A lei, que deveria ser a garantia da igualdade de todos, acima do arbítrio do governo e do poder privado, algo a ser valorizado, respeitado, mesmo venerado, tornava-se apenas instrumento de castigo, arma contra os inimigos, algo a ser usado em benefício próprio. Não havia justiça, não havia poder verdadeiramente público, não havia cidadão civil. Nessas circunstâncias, não poderia haver cidadãos políticos. Mesmo que lhes fosse permitido votar, eles não teriam condições necessárias para o exercício independente do direito político. (CARVALHO, 2011, p. 57).

A emergência de direitos sociais no Brasil decorre do movimento de imigração iniciado, já no século XVIII, quando europeus, fugindo das guerras, instalaram-se no Brasil e, aos poucos, substituíram a mão de obra escrava. Os

imigrantes traziam consigo as ideias europeias e foram os primeiros a demandar por atendimento estatal na área social.

Um novo contexto econômico se formava a partir de então: a industrialização e a consolidação do sistema capitalista produção, apesar de se darem de forma atrasada, introduziram elementos novos à consciência de direitos, assim como na Europa. Carvalho (2011) explica que o ano de 1930 foi um divisor de águas em nosso país e que, a partir desta, data houve aceleração das mudanças sociais e políticas.

O período que vai da Proclamação da República até a ascensão de Getúlio Vargas (1889 a 1930) é tempo fecundo de articulações políticas, de movimentos reivindicatórios populares e de ações religiosas que contribuíram para serem semeadas as condições de surgimento das primeiras formas de intervenção frente à questão social. A entrada da classe operária no cenário político, como ingrediente importante na questão dos direitos, articula-se à expansão da economia cafeeira e ao crescimento dos centros urbanos. E, sobre esse alicerce, desenvolveram-se cidades, indústria, comércio e as marcantes lutas operárias. (COUTO, 2004).

A urbanização e industrialização brasileiras trouxeram consigo a agudização de mazelas sociais referentes à pauperização de grande parte dos trabalhadores urbanos. Estes, por meio de ações reivindicatórias, desnudavam sua condição de vida e trabalho. Neste sentido, Behring e Boschetti (2008) defendem que o recrudescimento da questão social diz respeito à constituição de um mercado de trabalho em moldes capitalistas e em amadurecimento, nos principais centros urbanos.

A necessidade de mão de obra assalariada e livre, para que se pusesse em funcionamento a grande engrenagem do capital, deve ser considerada como fator de caracterização do movimento operário brasileiro, composto por indivíduos de diferentes nacionalidades. Em 1890, a imigração europeia já proporcionava ampla oferta de força de trabalho, cobrindo a saída dos escravos das fazendas.

Conforme Fausto (1976), esses trabalhadores também foram aproveitados nas fábricas, onde, comparados à mão de obra brasileira, eram considerados superiores e especializados, sendo preferíveis para os empregadores. Nos anos subsequentes, tornaram-se peças-chave para a maturação do movimento operário, devido ao contato de alguns com o movimento revolucionário europeu.

Outro elemento importante de ser destacado neste processo de formação da classe operária brasileira é o que se expressa na seguinte citação:

A condição de assalariado tendeu a predominar sobre a de estrangeiro, tanto no interior de cada grupo como em seu inter-relacionamento, ao lado dos exemplos de divergências, ao menos no nível dos setores organizados, abundam as expressões de mútua solidariedade. (FAUSTO, 1976, p. 13).

O que poderia ser uma barreira à formação de uma identidade de classe, devido à composição do quadro feito por diversas nacionalidades, foi superada pela união em torno das questões relativas às péssimas condições de trabalho a que estavam submetidos, pois, com a mesma voracidade europeia, a classe dominante brasileira também reproduziu a desumanização das relações de trabalho.

A questão social, lançada à vista da sociedade brasileira através das lutas defensivas do proletariado contra a exploração abusiva de sua força de trabalho, provocou a necessidade de respostas dos diversos setores sociais. O choque entre o projeto societário burguês e a reação operária perpassou todo esse período, chegando a ser considerado por Yamamoto (2003) como uma ameaça aos valores tradicionalistas de uma sociedade que há tempos fechava os olhos para a situação dos setores menos favorecidos.

As primeiras décadas do século XX são fundamentais para compreendermos os impactos da questão social no Brasil e a formação de direitos. Nesse período, o movimento operário fortaleceu-se nas cidades e tomou proporções que agitaram o cenário político nacional. O quadro objetivo de exploração estendida aos trabalhadores fabris, que incluía jornada de trabalho extenuante, péssimas condições de higiene no ambiente de trabalho, remuneração baixa e acidentes, convergia para a organização dos trabalhadores.

A literatura nos mostra que, na década de trinta, o Brasil viveu uma fase de grande agitação, com a organização de movimentos políticos dos quais participaram vários grupos sociais. Foi um período em que surgiram partidos políticos e multiplicaram-se os sindicatos e associações de classe. A consolidação da economia capitalista brasileira propiciou as mudanças em curso com a urbanização, industrialização e os problemas sociais decorrentes. Carvalho (2011) nos ensina que a lógica da construção de direitos no Brasil se deu de forma invertida, os direitos sociais precederam os outros. Isto porque, segundo o autor, desde o primeiro

momento, a liderança que chegou ao poder em 1930 dedicou grande atenção ao problema trabalhista e social.

De 1930 a 1937, o Brasil foi governado por Getúlio Vargas que, inicialmente, concentrou seu governo na reorganização da sociedade após condições desfavoráveis da economia mundial. Neste período, o país já contava em sua formação social com a presença da classe média e a população de zonas urbanas, que reivindicavam melhorias na qualidade de vida (COUTO, 2004). Desta forma, um compromisso que marca o governo Vargas neste período é o de harmonizar as relações entre capital e trabalho, tensas em nosso país. Behring e Boschetti apontam que o modo de atuação da política estatal no período combinava:

A política estatal neste período combinava: a regulamentação das relações de trabalho no país, buscando transformar a luta de classes em colaboração de classes, e o impulso à construção do Estado social, em sintonia com os processos internacionais, mas com nossas mediações internas particulares. (BEHRING E BOSCHETTI, p. 106).

Para Bonavides (2010), o velho Estado Liberal brasileiro rompeu-se definitivamente em 1930, e deu lugar a um Estado Social, de legislação avançada e cunho notoriamente intervencionista.

Em toda a legislação trabalhista formulada na época transparece o intuito de se buscar a harmonia entre trabalhadores e empregadores como forma de controle. A atuação do Estado neste sentido era bem vista tanto por trabalhadores, que tinham melhoradas as suas condições de vida, quanto pelos empregadores, pois controlava os conflitos (COUTO, 2004). A vasta legislação culminou na promulgação da CLT – Consolidação das Leis do Trabalho, que resiste até hoje com poucas modificações.

Analisando a introdução da legislação social brasileira, Carvalho (2011) ressalta que foi uma legislação introduzida em ambiente de precária vigência de direitos civis, aparecendo mais como benesses do governo do que como direitos conquistados. O autor afirma que:

Este pecado de origem e a maneira como foram distribuídos os benefícios sociais tornaram duvidosa sua definição como conquista democrática e comprometeram em parte sua contribuição para o desenvolvimento de uma cidadania ativa. (CARVALHO, 2011, p. 110).

A proteção social era de cunho conservador e clientelista vinculada à questão do trabalho. Ou seja, os benefícios estatais eram somente para

trabalhadores urbanos vinculados ao mercado formal. Havia um corte na inclusão de quem poderia usufruir da legislação social. De maneira geral, a legislação que define o campo dos direitos sociais foi dirigida basicamente aos trabalhadores urbanos. O aparato legal trabalhista foi referendado pela Constituição de 1934. Mestriner (2011, p. 73) confirma que, neste período, “reconhecer a questão social e o direito à proteção social, desatrelada do referencial trabalho é quase impossível”.

A Constituição de 1934 durou somente até 1937, quando o próprio Vargas instaurou o período ditatorial, até 1945, período em que houve a modernização brasileira e a classe operária foi de fato institucionalizada, tornando-se setor controlável pelo governo. A ditadura Vargas, voltou sua atenção para o controle da classe trabalhadora, utilizando como recurso a legislação social fortemente centrada no controle estatal, principalmente, fiscalizando a atividade sindical.

Desta forma, o bem estar dos trabalhadores foi paternalmente proporcionado pelo estado, esvaziado da ideia de participação política. Segundo Mestriner (2011), havia um controle repressivo por parte do Estado sobre os movimentos não absorvidos pelos canais institucionais; ou seja:

A repressão não se faz indiscriminadamente sobre os movimentos reivindicatórios da classe trabalhadora em geral, mas sobre os segmentos que tentam fugir aos canais institucionais criados para absorver e dissolver esses movimentos dentro da estrutura corporativa.

Para Bonavides (2007), configurou-se em nosso país um estado de menoridade de tutela, devido ao fato de, enquanto as velhas democracias europeias transitavam normalmente do estado liberal para o estado social, no Brasil, houve o sacrifício das liberdades e o recurso dos governos de exceção. Segundo o professor:

Um estado social que resulta desse tumulto institucional desdobrado ao longo de varias décadas faz o país distanciar-se cada vez mais dos horizontes da democracia e o povo afeiçoar-se a formas sutis de sujeição política e não participação.

Significa evidentemente um retrocesso para a sociedade e o país, não sendo por conseguinte aquele estado social que estampava as convicções mais profundas de quantos mantiveram a reforma e a mudança como artigos de luta indissociavelmente vinculados à preservação da liberdade, ao enriquecimento da tradição liberal e à igualdade como acréscimo da liberdade. (BONAVIDES, 2007, p. 53).

Não se pode negar que o período que vai de 1930 a 1945 é a era dos direitos sociais brasileiros, ressaltando que houve a inversão da ordem do surgimento de direitos. “O governo introduzira o direito social antes da expansão dos

direitos políticos. Os trabalhadores foram incorporados à sociedade por virtude das leis sociais e não de sua atuação sindical e política independente”. (CARVALHO, 2011, p. 124).

De 1946 a 1964, os governos tiveram uma orientação política com características democráticas e trabalhistas, mantendo as conquistas sociais e garantindo os tradicionais direitos civis e políticos. No ano de 1946, foi promulgada nova Constituição e considera-se que o país viveu a primeira experiência democrática de sua história.

O governo de Eurico Gaspar Dutra, que se estendeu de 1945 a 1950, é conhecido por marcar o processo de redemocratização brasileira. A participação do povo na política, apesar das limitações, cresceu consideravelmente com o aumento da participação eleitoral e atuação das associações e movimentos do campo. Carvalho (2011) considera que o período é a vez dos direitos políticos, que foram sendo gradativamente conquistados. O voto se estendeu às mulheres, passou a ser secreto, criou-se a justiça eleitoral, tinha-se a liberdade de associação e manifestação política pública, apesar de violentamente reprimidos.

Cabe destacarmos, na área social, que o então presidente Eurico Gaspar Dutra, preocupado com a realidade brasileira, estabeleceu o Plano Salte. Segundo Couto (2004), foi o primeiro programa governamental a atender as demandas sociais, planejando sua atuação nas áreas de: saúde, alimentação, transporte e energia. Apesar da preocupação, Couto (2004, p 107) afirma que “o plano salte se efetivou em grande parte apenas pelo discurso, uma vez que os recursos alocados na época eram insuficientes para a grandeza dos problemas”.

No plano internacional, havia, como pano de fundo, a guerra fria e o perigo comunista. Este passou a ser uma ameaça apresentada ao governo pela oposição. Para evitar o perigo, reforçaram-se as alianças entre governos e sindicatos, uma vez que o movimento trabalhista era considerado berço das ideias socialistas. Apesar disso, o fenômeno da questão social não era preocupação central dos governos. Couto (2004) entende que a grande preocupação estava na área econômica e nos investimentos em infraestrutura. Pode-se dizer, então, que as concepções de justiça social do período permaneceram ligadas ao desenvolvimento econômico e foram utilizadas como discurso governista de mediação de conflitos.

Em linhas gerais, apresentamos um pouco da história brasileira no que se refere à construção de direitos. Quanto aos direitos sociais, vimos que eles se

estruturaram restritos à área trabalhista, voltados para pequena parcela de trabalhadores urbanos e foram concedidos como benefícios sociais.

Behring e Boschetti (2008) consideram que se formou no país um estado de bem estar social de tipo particularista e conservador, com políticas voltadas para o desenvolvimento industrial. Eram ações estatais selecionadas, voltadas para um público específico e que não respondiam totalmente às demandas da questão social. Assim, diz-se que, no Brasil:

[...] aconteceu uma revolução pelo alto, uma vez que as alterações nas políticas sociais aconteceram pela determinação do próprio estado através da regulação de benefícios com o intuito de conter as revoluções, acontecendo o fenômeno da cidadania regulada. (COUTO, 2004. p. 117).

A partir de 1964, teremos uma nova relação entre estado e sociedade, que se dará através do regime ditatorial, período que marca uma nova trajetória sociopolítica brasileira.

Os militares assumiram o poder com a proposta de erradicar o fantasma comunista e transformar o país em uma grande potencia internacional.

Dado o golpe militar, a utilização da força e da repressão foram as estratégias mais utilizadas pelos governos. Os discursos oficiais, contudo, ainda exaltavam a democracia e a garantia dos direitos como projetos políticos. Ao contrário do que se dizia, o clima de repressão, as práticas de tortura e a censura eram as verdadeiras práticas estatais. Os direitos civis e políticos foram duramente atingidos pelas medidas de repressão, os instrumentos legais utilizados para tanto eram os atos institucionais. Couto, sobre os atos institucionais ensina que:

Os atos institucionais que foram promulgados ao longo do período de 1964-85 trouxeram no seu bojo as arbitrariedades e os regimes de exceção enquanto patamares de relacionamento com a sociedade, o que coloca os governantes numa posição de similaridade com os reis absolutistas dos séculos XVI e XVII, retomando, desse modo, a herança monárquica vivenciada ao longo do processo da formação histórica do Brasil, que já tinha começado a ser alterada pelos governos populares e democratas. Por outro lado, os atos institucionais apontam a forma de como os direitos civis, políticos e sociais eram concebidos e gestados, demonstrando assim, os interesses dominantes desse período histórico. (COUTO, 2004, p. 120).

Em 1967, instituiu-se outra Constituição, ela recolocou os direitos já garantidos na Constituição de 1946 e inaugurou uma peculiar forma de gestão destes direitos sob a ótica de que só seriam exercidos por aqueles que se submetessem a regras instituídas pelo governo militar.

clima de repressão e censura do período incentivaram a articulação e mobilização da sociedade civil contra os atos da ditadura. Cresciam a mobilização e o poder organizativo da população, ao mesmo tempo em que cresciam a política de censura e a repressão.

O mais nefasto dos atos institucionais, o AI -5, foi decretado pelo então presidente Costa e Silva, por meio dele consumou-se a ditadura. A Constituição de 1967 tornou-se obsoleta, o que resultou na edição de uma nova Constituição, a de 1969. Sobre o AI-5, Couto nos diz que:

Este ato consagrou efetivamente o regime ditatorial e, por 11 anos, o País foi governado baseado no AI-5. Por meio dele, o Congresso foi fechado, o Executivo foi autorizado a legislar em todas as matérias previstas na Constituição, foram suspensas todas as garantias constitucionais ou legais de vitaliciedade, inamovibilidade e estabilidade. Permitiu-se ao presidente demitir, remover, aposentar ou transferir juízes, empregados de autarquias e militares. Suspendeu-se o habeas corpus para crimes contra a segurança nacional, e autoritariamente foram reimpostas a ordem e a hierarquia necessárias à consolidação do regime, sob a supremacia do grande capital. (COUTO, 2004, p. 123).

Paradoxalmente, ao tempo em que cerceavam os direitos políticos e civis, segundo Carvalho (2011), os governos militares investiam na expansão dos direitos sociais, como coroamento das políticas sociais. O autor nos fala que em 1974 foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social, para ele:

A avaliação dos governos militares, sob o ponto de vista da cidadania, tem, assim, que levar em conta a manutenção do direito do voto combinada com o esvaziamento de seu sentido e a expansão dos direitos sociais em momento de restrição de direitos civis e políticos. (CARVALHO, 2011, p. 173).

A partir de 1974, inicia-se o período de abertura política, momento em que algumas restrições foram diminuídas. Começava o desmonte do autoritarismo estatal graças às medidas liberalizantes de Geisel. Paralelo a este processo, houve a renovação dos movimentos de oposição e, em 1982, o país viveu um forte movimento de massas, que concentrou uma multidão nas principais cidades em defesa de eleições diretas para presidente. Era o movimento Diretas Já, auge da mobilização popular.

Paulo Bonavides (2010), ao analisar o constitucionalismo brasileiro no período de 1964 a 1985, ensina que não houve, nestes vinte e um anos, legitimidade nem na Constituição escrita nem na Constituição real; isso porque:

Na Constituição escrita não houve porque ela proveio, como já dissemos, de uma usurpação do poder Constituinte, padecendo ora as interferências

revogadoras e suspensivas dos Atos Institucionais, criação pura do arbítrio, ora as reformas ditadas pelo casuísmo que fazia inseguro e moveção o suposto ordenamento constitucional.

Na constituição real tampouco houve legitimidade, visto que esta só é legítima quando as forças políticas, econômicas, culturais, militares e religiosas, cujo conjunto compõe a grande constelação do poder social, circulam livres e desembaraçadas, sob a garantia do pluralismo da sociedade aberta. (BONAVIDES, 2010, p. 350).

Os fatores que proporcionaram o nascimento de uma nova Constituição, no final da década de 80, foram raros nas constituições passadas: a organização e participação da sociedade em movimento pré-constituente.

Os anos 80 foram marcados por grande dinâmica associativa e mobilização política que, para Couto (2004, p 137) “foram o combustível que fez germinar a construção de uma nova Constituição, que enunciou direitos resultantes, agora, da participação popular”. Veremos a seguir os direitos garantidos pelo texto constitucional de 1988, em especial, os princípios que se referem à proteção social, suas garantias e sua atuação na sociedade brasileira.

3.2 A Constituição de 1988 e o sistema de proteção social

Como visto no tópico anterior, o Brasil passou por diversos governos e algumas constituições, cada uma delas retratando valores e instituições que dizem respeito a um período da história, seu contexto econômico, político e social.

Sendo assim, pode-se afirmar que, o período que vai de 1980 a 1990 é paradigmático no que diz respeito à formação de uma nova configuração no cenário político, econômico e social brasileiro. A Constituição de 1988, acaba por compilar os valores em ascensão.

O anseio pela recuperação das liberdades e do Estado de Direito, para Mestriner (2011), mobiliza a sociedade em torno da construção de um novo texto constitucional, formando-se, desta forma, um amplo movimento em defesa da cidadania e dos direitos sociais. Nas palavras da autora:

Um amplo movimento se instala na defesa da cidadania e dos direitos sociais com a esperança de que, pela mudança das normas, transformar-se-ia rapidamente a realidade do país.

Obtém-se, assim, uma legislação com alcance social, que abre perspectivas às políticas públicas, definido o direito dos cidadãos à proteção social, o dever do Estado na garantia deste direito e a exigência da descentralização político-administrativa na sua gestão, com a efetiva participação da sociedade no controle social. (MESTRINER, 2011, p. 182).

Houve a ampliação do processo democrático, com a transição dos governos militares para os civis, e uma nova organização política e jurídica nacional, referendada pela promulgação da nova carta constitucional. Para Bonavides (2010, p. 69) “nenhum Estado Constitucional brasileiro, do Império à República, foi tão longe, quanto este que se instituiu no país com a promulgação da Constituição de 1988, em matéria de liberdade, de igualdade e justiça”.

São inovações trazidas pelo texto constitucional de 88, no que se refere aos direitos políticos: estendeu o direito do voto aos analfabetos, flexibilizou a formação dos partidos políticos e permitiu o debate por meio da mídia dos candidatos aos processos eleitorais.

Quanto aos direitos civis, Carvalho (2011) assevera que as regras estabelecidas antes do regime militar foram recuperadas após 1985: houve a inovação do direito de habeas data, o mandado de injunção, a definição do racismo como crime inafiançável, dentre outros avanços. Contudo, para o autor (Carvalho, 2011, p.209) “dos direitos que compõe a cidadania no Brasil são ainda os civis que apresentam as maiores deficiências em termos de seu conhecimento, extensão e garantias”.

As graves dimensões da questão social, evidenciadas pelo rápido crescimento urbano, como: o desemprego, a violência, o tráfico de drogas, a miséria e os baixos índices de escolaridade; demonstram que o exercício da cidadania no Brasil ainda deve percorrer um longo caminho até chegar a um grau satisfatório. (COUTO, 2004).

Dessa forma, podemos afirmar que, somente a partir dos anos 1980, a sociedade ensaia a institucionalização e a constitucionalização dos primeiros passos em prol do exercício da cidadania. A constituinte de 1988 redigiu e aprovou a constituição mais liberal e democrática que o país já teve, merecendo por isso o nome de Constituição Cidadã. Tivemos eleições diretas para presidência da república, a universalidade do voto, facultatividade do voto para os analfabetos. Os direitos políticos adquiriram amplitude nunca antes atingida. (CARVALHO, 2011).

As eleições diretas, deve-se destacar, foram frutos de acentuada movimentação política, com participantes de diferentes setores sociais, entre os quais: partidos políticos, organizações não governamentais e sindicatos. A efervescência política, contudo, crescia na mesma medida em que se expandia o processo de pauperização do povo brasileiro. Mestriner nos informa que:

[...] as dificuldades econômicas acumularam-se nos seguintes governos autoritários. Os efeitos perversos do modelo econômico adotado, [...] vão provocar um acúmulo de endividamento externo e interno, elevados índices inflacionários, com um empobrecimento da população jamais visto no país. (MESTRINER, 2011, p. 184).

A situação de pobreza e a concentração de renda são características persistentes na história do Brasil. Para Couto (2004, p. 142), “a desigualdade persiste na história, tanto que a exclusão pode ser considerada uma característica constitutiva do estado brasileiro desde seu tempo de colônia”. Pode-se observar que os inúmeros planos econômicos, legislações sociais ou programas governamentais implementados foram insuficientes no que se refere à melhoria da qualidade de vida da população.

Na década de 80, acentuados os problemas sociais decorrentes da crise econômica mundial, os governos brasileiros assumiram o compromisso de encaminhar as orientações produzidas pelo Consenso de Washington, de cunho neoliberal, indicando a diminuição dos gastos nas políticas sociais e a retirada do Estado no campo social (COUTO, 2004). Foi assim que, em meio ao processo de promulgação constitucional e discussões em torno de suas conquistas, o Brasil se tornou signatário de acordos firmados com organismos financeiros internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, de acordo com as orientações repassadas no Consenso de Washington. Para Couto (2004, p. 144):

No conjunto das orientações indicadas no consenso, inspiradas pelo receituário teórico neoliberal, que teve adoção em quase todos os países do mundo, na década de 1980, estão: indicação para a desestruturação dos sistemas de proteção social vinculados às estruturas estatais e a orientação para que os mesmos passassem a ser gestados pela iniciativa privada. Essas orientações opõem-se aos princípios dos direitos garantidos pelas constituições e pelas leis ordinárias subsequentes.

Um quadro de grande complexidade se ergueu, pois o país, que apenas em 1988 conseguiu construir um padrão público e universal de proteção social, experimentou, neste mesmo período, uma tendência geral de restrição e de redução de direitos, configurada pelo fenômeno do neoliberalismo. Veremos no decorrer da pesquisa o teor das orientações internacionais e seu reflexo na questão dos direitos sociais, em especial para a Assistência Social.

Nesse cenário, a conjuntura internacional impôs desafios para a implementação dos avanços constitucionais, tão esperados pelo povo brasileiro. Apesar do paradoxo, devemos considerar o avanço que o texto constitucional

representou para a assistência social. Ela passou a integrar o sistema de seguridade social ao lado da saúde e previdência social, como políticas sociais de natureza pública.

Com efeito, apesar dos grandes avanços democráticos, no campo econômico, efetivou-se um processo de recessão, razão pela qual as ações governamentais do período se centraram, mais uma vez, na resolução da crise da economia em detrimento da área social. (BEHRING E BOSCHETTI, 2008) Dessa forma, as políticas macroeconômicas minaram a implantação das políticas sociais universais.

Bonavides (2010, p. 369) nos alerta que a Constituição de 1988 se tornou campo de batalha, pois o “neoliberalismo econômico e político, depois de subir ao governo, busca apoderar-se das instituições e dar à Carta Magna compleição que seja o reflexo e a imagem da nova ordem, a um tempo reacionária e conservadora” Para melhor compreensão do campo de batalha exposto por Bonavides, cumpre refletir acerca do significado do projeto neoliberal.

O neoliberalismo surgiu como resposta a mais uma crise econômica do capitalismo e impactou politicamente quase totalidade do mundo ocidental. Para Behring e Boschetti:

O período pós-1970 marca o avanço de ideais neoliberais que começam a ganhar terreno a partir da crise capitalista de 1969-1973. Os reduzidos índices de crescimento com altas taxas de inflação foram um fermento para os argumentos neoliberais criticarem o Estado Social, que permitiu a instituição do Welfare State. (BEHRING e BOSCHETTI, 2008, p. 125).

Em suma, o projeto neoliberal é uma reação ao Estado intervencionista keynesiano. Para os defensores deste projeto, os gastos estatais foram os responsáveis pela crise econômica, sendo negativa a proteção social garantida pelo Estado social. Behring e Boschetti nos explicam (2008, p. 126) que “para os neoliberais, a proteção social garantida pelo Estado social, por meio de políticas redistributivas, é pernicioso para o desenvolvimento econômico”. As autoras acrescentam que, com base em tais argumentos, os neoliberais afirmam que o estado não deve intervir na economia nem se responsabilizar intervenções na área social.

O sentido neoliberal do ajuste capitalista dos anos 1990, com todas as suas consequências para a política social, foi sendo delineado na década anterior, na periferia do mundo do capital de uma forma generalizada e no Brasil em

particular. (BEHRING e BOSCHETTI, 2008). Deste fato, tem-se que, dos anos 90 até hoje, houve uma readaptação do Estado brasileiro no sentido de desresponsabilizar-se das políticas sociais e desprezar o padrão constitucional de seguridade social. Segundo as autoras:

A reforma, tal como foi conduzida, acabou tendo um impacto pífio em termos de aumentar a capacidade de implementação eficiente de políticas públicas, considerando sua relação com política econômica e o boom da dívida pública. Houve uma forte tendência de desresponsabilização pela política social – em nome da qual se faria a ‘reforma’, acompanhada do desprezo pelo padrão constitucional de seguridade social. Isso ocorreu vis-à-vis um crescimento da demanda social, associado ao aumento do desemprego e da pobreza, aprofundados pela macroeconomia do Plano real. Isso significou uma ausência de política social? Claro que não, mas as formulações de política social foram capturadas por uma lógica de adaptação ao novo contexto, daí decorre o trinômio do neoliberalismo para as políticas sociais – privatização, focalização/seletividade e descentralização”. (BEHRING e BOSCHETTI, 2008, p. 155).

Fica evidente, então, a tensão, ou campo de batalha que se constituiu. De um lado, a expectativa de ser ver implementada a configuração oriunda do texto constitucional, referente ao atendimento às demandas na área de proteção social. E, do outro, o compromisso assumido pelo Estado brasileiro junto a organismos internacionais, de sentido neoliberal. Para as políticas sociais isso significa: privatização e focalização/seletividade. Couto reafirma esta concepção:

É possível afirmar que a Constituição de 1988 foi aprovada a partir de uma lógica conceitual bastante nova para a sociedade brasileira, aquela baseada nos princípios do Welfare State, de recorte social-democrata. Do ponto de vista conceitual, acompanha os projetos implementados nas sociedades de capitalismo avançado, com dois grandes problemas de fundo: 1) um atraso de 40 anos em relação aos países de economia avançada – é preciso lembrar que o sistema proposto se orienta pelo conceito elaborado por Beveridge na Inglaterra em 1940 e 2) sua inscrição num contexto onde há uma outra configuração do capitalismo internacional, regido pelas idéias teóricas neoliberais que tem como primazia a destruição dos projetos do Welfare State. (COUTO, 2004, p. 150).

Feitas tais observações acerca do projeto neoliberal versus projeto constitucional, passemos, pois, a analisar, a estrutura legal da proteção social no Brasil. Enfocando a configuração de política social instituída pela Constituição Cidadã, vê-se que o seu maior avanço foi a introdução da seguridade social, que possibilitou a estruturação de um sistema amplo de proteção social no Brasil. Tal sistema englobou o tripé saúde, previdência e assistência social.

Por conta desta configuração de proteção, no campo dos direitos sociais é que estão contidos os maiores avanços da constituição de 1988. (COUTO, 2004).

Neste sentido, Bonavides (2010) assegura que a didática normativa da Carta de 1988 consolidou, com clareza e propriedade, os direitos sociais. Eles estão declarados e protegidos num dos capítulos do Título II da Constituição, que versa sobre Direitos e Garantias Fundamentais.

Já na definição dos objetivos da República Federativa do Brasil, verifica-se a preocupação em solucionar o problema da desigualdade social e também regional, vejamos o texto legal:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
II - garantir o desenvolvimento nacional;
III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL, Constituição Federal de 1988).

Os objetivos deixam claro o reconhecimento das desigualdades sociais e regionais brasileiras, a pobreza e a marginalização existentes em nossa sociedade. Além disso, a solução destes problemas tornou-se objetivo da República. Para Bonavides, o ingresso do social nas constituições é o maior fenômeno político do século XX e dá novo sentido a elas:

[...] deixando de ser concebidas unicamente como norma jurídica ou como regra de limitação da competência e do poder do Estado, se transmutam em norma social, em instrumento de um programa de mudança e renovação. Diante da nova modalidade ou categoria de Constituição, o próprio Direito constitucional se politiza ao extremo e unido à Ciência Política só tem razão de ser em função do preenchimento de fins sociais, seletivamente estabelecidos e catalogados no interesse supremo de sua concretização social. (BONAVIDES, 2010, p. 361).

No título II, artigo 6º da Constituição de 88, claramente, são elencados os direitos sociais que devem ser protegidos:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (BRASIL, Constituição Federal de 1988).

Destes, três dos direitos sociais elencados constituem o tripé que alicerça o sistema de seguridade social brasileiro, são eles: saúde, previdência e assistência social. É importante, contudo, antes de se adentrar o direito à assistência social em específico, fazer-se algumas considerações acerca do sistema de seguridade social,

principalmente, no que se refere à sua definição e aos princípios constitucionais, uma vez que a assistência social integra sua estrutura.

Por meio da seguridade social, no texto legal, embora a realidade político-econômica caminhasse em sentido contrário, buscou-se dar um amplo sentido à área social, trabalhando na lógica de ampliação dos direitos sociais e na lógica de responsabilidade do Estado Brasileiro frente às demandas sociais. Couto afirma:

Assim, é possível afirmar que a política de Seguridade Social proposta tem como concepção um sistema de proteção integral do cidadão, protegendo-o quando no exercício de sua vida laboral, na falta dela, na velhice e nos diferentes imprevistos que a vida lhe apresentar, tendo para a cobertura ações contributivas para com a política previdenciária e ações não contributivas para com a política de saúde e de assistência social. Nesse novo conceito, a seguridade social. (COUTO, 2004, p. 159).

Balera (2009, p. 11) leciona que, “o objetivo do Sistema Nacional de Seguridade Social se confunde na dicção constitucional, com o objetivo da Ordem Social.” Encontra-se na disposição geral do Título VIII, capítulo I, artigo 193 da Constituição Federal de 88, a seguinte afirmação: “a ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais”.

É importante conhecer os termos da ordem social instituídos pelo texto constitucional, uma vez que, por meio dela, é possível, segundo Bonavides (2010), traçar um perfil constitucional dos avanços e mudanças que houve a esse respeito em relação ao Brasil e suas instituições fundamentais.

Neste sentido, cabe ressaltar, o “trabalho” foi instituído como valor ético-constitucional, deixando transparecer que ele representa não somente um direito, mas dever de todo cidadão (SIMÕES, 2009). Além do primado do trabalho, o bem estar e a justiça social emergem como compromissos e valores a serem alcançados através da criação e funcionamento de um modelo de estado que garanta:

[...] condições humanas de convivência, assentadas sobre conquistas básicas e reais no terreno da educação, da saúde, da previdência, da garantia salarial, dos direitos da família, da casa própria, da cesta de alimentos, da merenda escolar, do seguro desemprego, da cultura... (BONAVIDES, 2010, p. 385).

Balera (2009) considera que a seguridade social brasileira tem como objetivos o bem estar e justiça sociais. Para ele, a justiça social concretizada representa o modelo ideal de comunidade para a qual tende toda a direção constitucional do sistema. O Estado Brasileiro descreve na constituição um

instrumental jurídico para realização dos citados objetivos, a serem alcançados através da materialização dos princípios referentes à seguridade social.

O conceito de seguridade social pode ser encontrado no caput do artigo 194, da Constituição Federal, e os princípios em seu parágrafo único. Vejamos:

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

I - universalidade da cobertura e do atendimento;

II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;

III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;

IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;

V - equidade na forma de participação no custeio;

VI - diversidade da base de financiamento;

VII - caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados.

VIII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

A seguridade social significa, então, a garantia dos direitos à saúde, à previdência e à assistência social por meio de um conjunto integrado de ações oriundas tanto do poder público quanto da sociedade.

Balera (2009) compreende que a seguridade social representa um sistema. Para o autor, um sistema consiste na disposição das diferentes partes de uma arte ou de uma ciência, numa ordem onde elas se sustentam todas mutuamente; devendo acontecer assim com a seguridade. Ou seja, as três partes que a formam devem se integrar de forma a proporcionar a todos a proteção social e atingir os objetivos de bem estar e de justiça social.

A articulação dos direitos, saúde, previdência e assistência social, deve ser feita de acordo com os princípios elencados na constituição, a fim de permitir que eles formem uma rede de proteção social ampla e consistente. Analisaremos os princípios do artigo 194, acima transcritos, no capítulo a seguir, verificando seu significado na questão da natureza e do alcance do direito à assistência social.

4 ASSISTÊNCIA SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988.

Nesta pesquisa, escolheu-se o campo da assistência social para explicitar as conquistas dos direitos sociais pela população brasileira. Após a contextualização histórica desenvolvida nos capítulos anteriores, têm-se argumentos suficientes para que sejam explicitadas não somente as conquistas, mas, também, os desafios da efetiva realização dos direitos sociais, a partir da análise dos limites e possibilidades concernentes ao direito à assistência social.

A introdução da assistência como política da área de seguridade social, com *status* constitucional, é uma inovação importante, pois rompe com herança histórica de se identificar assistência social com assistencialismo. Rompe ao menos no plano conceitual, infelizmente, ainda é comum esta identificação. Pereira (1996) afirma, que há ainda a manutenção de velhas concepções históricas que associa esta área ao assistencialismo e às formas emergenciais de atender à população.

Embora seja uma área ainda sujeita a preconceitos, no que se refere à sua definição, o que vai importar, aqui, é a análise das inovações constitucionais. As mudanças estão respaldadas tanto no movimento da sociedade quanto em garantias legais.

Inicialmente, serão analisados os princípios que regem a seguridade social, uma vez que, como explicam Behring e Boschetti (2008), eles orientam toda a operacionalização da seguridade social, são o apoio e o fundamento de todas as ações que venham a ser colocadas em prática nesta área e modelam as demais normas jurídicas que venham a integrar o sistema.

É válido, então, que sejam feitas algumas considerações acerca dos princípios da seguridade, pois a assistência social integra o sistema junto à saúde e à previdência social. Resta deixar claro, contudo, que o destaque deste capítulo é dado à assistência social, mostrando um pouco de seu histórico e alguns aspectos jurídicos.

4.1 Princípios da Seguridade Social

As normas jurídicas de mais alto grau encontram-se na Constituição. Bonavides (2010) ressalta que a Constituição não existe apenas em folhas de papel, mas existe também no mundo real, na correlação de forças sociais que estruturam a nação. Para o autor:

[...] nas formas democráticas a Constituição é tudo: fundamento do Direito ergue-se perante a sociedade e o Estado como o valor mais alto, porquanto de sua observância deriva o exercício permanente da autoridade legítima consentida.

A teoria constitucional já demonstrou sobejamente a existência de duas constituições: a Constituição formal, dos textos e das folhas de papel, e a Constituição real, assentada sobre o conjunto das forças econômicas, políticas, sociais e financeiras que estruturam uma nação. Dotadas de dinâmica própria, moldam elas as instituições e guiam a sociedade para determinados fins, só captáveis à luz de investigações sociológicas mais profundas. A Constituição real condicionante da Constituição formal, não se faz unicamente de elementos materiais senão que abrange também as correntes espirituais portadoras de valores básicos, cuja presença marca a identidade nacional e a vocação do poder. (BONAVIDES, 2010, p. 345).

Com efeito, alguns dos elementos reais que também estruturam a Constituição, são obstáculos à sua realização formal ou conceitual. No capítulo anterior desta pesquisa, por exemplo, foi ressaltado o paradoxo existente entre a política econômica adotada pelo Brasil, na década de 80, de sentido neoliberal, e, a possibilidade de realização da proteção social nos moldes dos princípios constitucionais.

Sendo assim, os incontestáveis avanços constitucionais referentes à estruturação de um sistema de proteção social no país, não se materializaram, permanecendo inconclusos (BEHRING e BOSCHETTI, 2008). Para as autoras, um rápido resgate dos princípios promulgados no artigo 194, do Capítulo II (Da Seguridade Social), do Título VIII (Da ordem social), da Constituição, que deveriam orientar a operacionalização da seguridade social no Brasil, confirma esta análise.

Sobre a importância de estudar os princípios constitucionais, Carraza (2006, p. 37) ensina que “sendo o princípio, pois, a pedra de fecho do sistema ao qual pertence desprezá-lo equivale, no mais das vezes, a incidir em erronia inafastável.” A respeito do assunto, Melo também atenta para sua importância:

Princípio [...] é por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento dos princípios que preside a inteligência das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo. (MELO, 2006, p. 902).

Demonstrada a importância dos princípios, passemos a analisar, em linhas gerais, os que estruturam a seguridade social. Eles estão compilados no parágrafo único do artigo 194 da Constituição Federal.

Os princípios que estruturam a seguridade social brasileira são:

- a) Universalidade de cobertura e atendimento;
- b) Uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- c) Seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e dos serviços;
- d) Irredutibilidade do valor dos benefícios;
- e) Equidade na forma de participação no custeio;
- f) Diversidade da base de financiamento;
- g) Participação da comunidade na gestão administrativa.

Para Balera (2009), o princípio motor do sistema, ou, primeiro pilar estrutural do mesmo, é o que está enunciado na letra “a”. Para o autor (2009, p. 20), “Pode-se dizer que dessa base, a universalidade, modo pelo qual a seguridade social deve ser implementada em nosso país, todas as demais derivam”.

A universalidade é, então, o princípio a partir do qual está estruturado o sistema de seguridade social. Por meio dele, garantem-se a todas as pessoas os mínimos sociais de acordo com a situação individual. Por conta do caráter de sua abrangência, que contempla todos os indivíduos, diz-se que este princípio se assenta na consideração dos cidadãos sob o ponto de vista da igualdade formal, mas, deve-se ressaltar, pondera as diferenças sociais por meio do princípio da seletividade (SIMÕES, 2009).

Segundo Balera (2009), a universalidade está em plena congruência com o princípio da igualdade, expressa no art. 5º da Constituição Federal, pois iguala todas as pessoas que residam no território nacional. Para o autor (2009, p. 20) “a universalidade é a específica dimensão do princípio da isonomia [...]. É a igual proteção para todos”.

São dois os modos pelos quais se concretiza a universalidade: por meio da cobertura e do atendimento das ações. A cobertura refere-se à implementação de prestações de acordo com quaisquer contingências que possam gerar necessidades. Já a universalidade do atendimento diz respeito aos titulares da proteção social, todas as pessoas que dela necessitar. Sobre o assunto, Simões define que:

a cobertura das prestações é o grau de abrangência do conjunto de riscos e indenizações, predefinidos em um programa ou projeto, implicando na aplicação objetiva de todas as contingências sociais (elemento objetivo). O

atendimento se define pelo conjunto de pessoas que se propõe atingir, como desdobramento da igualdade formal (elemento subjetivo). (SIMÕES, 2009, p. 101).

Em análise pormenorizada deste princípio, Behring e Boschetti (2008, p. 157) nos alertam que “a universalidade da cobertura não tem a pretensão de garantir direitos iguais a todos os cidadãos”. As autoras exemplificam a argumentação ao explicarem que a universalidade da cobertura garante a política de saúde como direito universal, mantém a previdência submetida à lógica do seguro, pois o acesso aos direitos nesta área tem como requisito uma contribuição direta anterior, e, quanto à assistência social, estabelece que seja direito aos que dela necessitarem, “embora o benefício do salário mínimo para idoso e pessoa com deficiência seja associado à incapacidade para o trabalho”. (BEHRING; BOSCHETTI, p. 157).

Na letra b, tem-se a uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais. Este princípio, resumidamente conhecido como uniformidade e equivalência das prestações, pretende acabar com qualquer tipo de distinção entre as categorias de trabalhadores.

Balera (2009) explica que, em período antecedente à promulgação da Constituição de 1988, os trabalhadores rurais e respectivos dependentes eram cobertos por plano de proteção muito restrito. Desta forma, este princípio assegura que os benefícios e serviços devem ser idênticos para toda a população, seja ela urbana ou rural.

Em sequência, na letra “c”, encontra-se a seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e dos serviços, ou princípio da seletividade e distributividade. Balera (2009, p. 22) explica que “o constituinte valeu-se dessa base tática para adaptar o plano de proteção a variáveis situações de fato.” Para Simões (2009, p. 101), “este é o princípio mais complexo da seguridade porque contrapõe a ponderação das desigualdades reais (equidade) ao princípio da igualdade formal (universalidade)”.

De acordo com este princípio, a lei ordinária deve discriminar as situações de desigualdades sociais para que sejam concedidos os benefícios e serviços, mediante a comprovação da necessidade. Reside aí a seletividade, ao serem priorizadas determinadas contingências. A distributividade fixa o grau de abrangência ou proteção a que terão direito os beneficiários ou usuários das prestações. Para melhor compreensão deste princípio, vejamos a explicação:

A seletividade visa garantir os mínimos sociais prioritários; a distributividade visa reduzir as desigualdades sociais e regionais.

A seletividade obedece, assim, a três critérios: o da justiça distributiva, visando garanti-la a cada indivíduo segundo suas necessidades básicas, escolhendo as mais urgentes, o das contingências, que geram essas necessidades, e da qualificação dos usuários e beneficiários, sujeitos dessa distribuição. Em decorrência, a cada uma das instituições da seguridade social (saúde, previdência e assistência social), correspondem contingências sociais selecionadas.

A distributividade relaciona-se com a equidade do custeio e da solidariedade, segundo os quais quem tem menor poder aquisitivo contribui menos e aúfere mais; ou quem é carente nada contribui, mas aúfere determinadas prestações com exclusividade. (SIMÕES. 2009, p. 102).

Em conformidade com o princípio exarado na letra “d”, tem-se que valor pecuniário dos benefícios não pode ser diminuído. Este é o princípio da irredutibilidade do valor dos benefícios. Para Balera (2009, p. 23), “ao assegurar a irredutibilidade, a Constituição está prestigiando a garantia individual que protege o direito adquirido”.

Contudo, para se garantir este princípio, é necessário que a legislação estabeleça um critério adequado para se aferir o poder aquisitivo do benefício, uma vez que, ainda segundo o autor, os benefícios não podem sofrer modificações nem em sua expressão quantitativa (valor monetário); nem em sua expressão qualitativa (valor real). (BALERA, 2009). Esta também é uma preocupação de Behring e Boschetti (2008). Elas defendem que os benefícios devem ser reajustados de modo a não ter seu valor real corroído pela inflação.

Em seguida, na letra “e”, tem-se a equidade na forma de participação no custeio. Este princípio sinaliza a proporcionalidade que deve haver entre as quotas com que cada indivíduo deve contribuir para a seguridade social. (SIMÕES, 2009).

Deve-se entender que todos os indivíduos são responsáveis pelo custeio da Seguridade Social, de forma proporcional à sua renda. Simões (2009, p. 104) explica que, “embora todos tenham os mesmos direitos, nas mesmas condições, uns devem contribuir mais do que outros, na proporção de suas rendas”.

Para Balera (2009), a equidade na participação é um meio indispensável para a concretização da seguridade social, pois ordena que o legislador atue com o propósito indireto de reduzir as desigualdades, mediante prudente e adequada repartição dos encargos sociais.

Na letra “f”, encontra-se o princípio que determina a diversidade da base de financiamento. O custeio da Seguridade, que se dá por meio das contribuições

sociais, deve ser responsabilidade de categorias diversas de contribuintes. Simões nos explica que são três:

[...] de um lado, todos os que sob qualquer regime recebem remuneração por seu trabalho; de outro, as empresas ou pessoas físicas, que pagam a referida remuneração; e, no vértice, a União Federal, seguida dos Estados e Municípios, por meio de dotações orçamentárias aos respectivos fundos. (SIMÕES, 2009, p.104).

Balera (2009) decompõe este princípio em dois elementos: o objetivo, que impõe a diversificação dos fatos que gerarão as contribuições sociais; e, o subjetivo, que exige a distinção das pessoas, naturais ou jurídicas, que serão chamadas a verter contribuições. A característica da regra, para o autor, é a sua maior abertura em comparação a esquemas anteriores.

Na letra “g”, encontra-se o último princípio da seguridade social. Ele está expresso no inciso VII, art. 194, da Constituição, tendo forte conteúdo político. Balera (2009) ensina que este princípio tem a função de completar a definição constitucional do que se entende por Estado Democrático de Direito.

De acordo com o texto legal, assegura-se o caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados. Ou, resumidamente, princípio da participação da comunidade na gestão administrativa.

Desta forma, fica garantida a participação da população, por meio de representantes, nas tomadas de decisões, no controle e na fiscalização orçamentária. A participação popular deve acontecer por meio dos conselhos, integrados por representantes da comunidade e pelo Poder Público. Simões comenta a inovação que garante a democracia participativa:

A descentralização administrativa propicia a participação direta dos representantes dos setores da população interessados, especialmente em nível municipal, mais sensível aos problemas da comunidade. Nesse ponto a Constituição inovou distribuindo competências entre a União, Estados, Distrito Federal e municípios. Propicia mais participação da população aumentando o controle social dos governos como meio de assegurar o caráter democrático das decisões e das políticas sociais públicas.

Em suma, os princípios que estruturam e norteiam a seguridade social associam, ao mesmo tempo, universalidade e seletividade, centralização e descentralização, distributividade e redistributividade, gratuidade e contributividade. Behring e Boschetti (2008) comentam que esses princípios deveriam provocar

mudanças profundas na saúde, previdência e assistência social, de modo a formarem uma rede de proteção ampliada, coerente e consistente. Contudo, conforme visto no capítulo anterior, não foram essas as orientações dadas à implementação da seguridade social. Segundo as autoras, os princípios constitucionais:

Tinham o objetivo de, enfim, permitir a transição de ações fragmentadas, desarticuladas e pulverizadas para “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”. (artigo 194 da Constituição da República Federativa do Brasil). Apesar de tais indicações, não foram essas as orientações que sustentaram a implementação das políticas que compõem a seguridade social na década de 1990. (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 158).

Quanto à política de assistência social, em específico, pode-se destacar alguns dos princípios que lhe norteiam diretamente, que são: a seletividade e universalidade na garantia dos benefícios e serviços, a gratuidade e não contributividade no que tange à natureza dos direitos, a redistributividade, no que se refere aos mecanismos de financiamento e a descentralização e participação quanto à sua forma de organização político – institucional. (BEHRING; BOSCHETTI, 2008).

Assim estabeleceu-se, na década de 80, um avançado sistema de seguridade social, contudo, os direitos mantidos pela seguridade social orientam-se, sobretudo, pela seletividade e privatização em detrimento da universalidade e estatização. (COUTO, 2004).

Neste contexto, a assistência social é a política que mais vem sofrendo para materializar-se como direito a ser garantido pelo Estado. Uma das razões que explica essa dificuldade, segundo diversos estudiosos da área de Serviço Social, é o histórico caráter filantrópico e assistencialista associado a esta política, tanto pelos governos quanto pela população, que a têm concebido como a tradicional prática da ajuda e do socorro.

Concorre para a relutância em se conceber a assistência social como direito, a morosidade de sua regulamentação. Couto (2004) comenta que a saúde teve sua lei orgânica aprovada em 1990, a previdência teve a lei que instituiu os planos de custeio e benefício aprovada em 1991 e a assistência social somente teve a sua lei orgânica, a LOAS, sancionada em 1993. Para a autora:

Essa regulação tardia pode ser avaliada no mínimo sob dois prismas. O primeiro [...] é o preconceito com a área, a falta de densidade política e de debate conceitual que alimentassem as decisões sobre a mesma. O segundo pode ser creditado à rearticulação das forças conservadoras no

país após 1989 que apontavam a crise fiscal como fator preponderante para a atuação do Estado e imprimiram muitos óbices a tudo que gerasse gasto, inclusive social. (COUTO, 2004, p. 172).

A seguir, vamos entender o preconceito decorrente da gênese da assistência social e sua relação com a dificuldade de reconhecê-la como direito social.

4.2 Assistência social na história

Em estudo sobre a política de assistência social brasileira, a autora Ivanete Boschetti (2006), entende que o seu reconhecimento como direito social pela Constituição de 1988 e sua regulamentação pela Lei orgânica de Assistência Social, LOAS, em 1993, significou para a assistência:

o fim da travessia do deserto, já que tal reconhecimento, [...] apresenta-se como a ocasião privilegiada para superar sua compreensão corrente como dever moral de ajuda e entendê-la como dever legal de garantia de benefícios e serviços sociais. (BOSCHETTI, 2006. p. 140).

É inegável que tal reconhecimento, como direito positivo, dá um novo significado às ações públicas na área sócio – assistencial, bem diferentes da prática da ajuda ou caridade. Esta nova forma de se conceber a assistência social assegura o dever legal da assistência e a responsabilidade estatal na consolidação e efetivação deste direito. Sobre o assunto, Boschetti explica:

O status de direito social atribuído à assistência lhe confere, assim, obrigatoriedade governamental na implementação, amparo legal para sua reclamação pelo cidadão, responsabilidade política dos representantes públicos na sua consolidação e ampliação, possibilidade de o usuário reconhecer-se como cidadão portador de direitos. Tais características do dever legal diferenciam-se sobremaneira das práticas assistenciais orientadas pelo dever moral. (BOSCHETTI, 2006. p. 141).

A apreensão da assistência social sob a ótica do dever moral é bastante comum. Ainda hoje, grande parte da população tende a pensá-la como ajuda humanitária e voluntária, não se realizando no plano jurídico. Ao se vislumbrar um pouco da trajetória da política assistencial brasileira, podemos entender por qual motivo ainda se pensa dessa forma.

A assistência ao outro é prática antiga na humanidade. A proteção social nos remete aos infortúnios da vida e à compreensão de que sempre haverá indivíduos fragilizados e doentes, que carecem de ajuda. Sposati (2010, p. 40), afirma que, “desde a Idade Média abrem-se instituições de caridade, tanto pelas

companhias religiosas como pela caridade leiga. Contudo, a benemerência, como ato de solidariedade, foi se constituindo em práticas de dominação”.

Nesta perspectiva, o Estado se apropria da prática assistencial como forma de enfrentar politicamente a pobreza e os problemas sociais dela decorrentes. Assim, ao longo do tempo, a assistência se torna responsabilidade pública. Sposati explica que:

Com a expansão do capital e a pauperização da força de trabalho, a assistência irá sendo apropriada pelo Estado sob duas formas: uma que se insinua como privilegiada para enfrentar politicamente a questão social; outra para dar conta de condições agudizadas de pauperização da força de trabalho.

O Estado historicamente se apropria não só da prática assistencial como expressão de benemerência como também catalisa e direciona os esforços de solidariedade social da sociedade civil. (SPOSATI, 2010, p. 41).

A constituição histórica da política assistencial revela que, no caso brasileiro, até 1930, não se apreendia a pobreza enquanto expressão da questão social. A pobreza, quando se insinuava como questão para o Estado, era encarada, basicamente, como caso de polícia e tratada pelo aparelho repressivo estatal. Segundo Sposati (2010, p. 41), “os problemas sociais eram mascarados e ocultados sob forma de fatos esporádicos e excepcionais. A pobreza era tratada como disfunção pessoal dos indivíduos”.

Sendo assim, a competência para “cuidar” dos pobres era colocada para a sociedade civil, em especial, para as instituições vinculadas às Igrejas. O Estado não tinha responsabilidade no trato desta problemática; suas ações eram limitadas a controlar os perturbadores da ordem. Na primeira república, Mestriner (2011, p. 67) descreve que o estado não intervinha, “era um estado fraco, o que existia na área da assistência era desenvolvido pela Igreja Católica, com quem o estado republicano não se relacionava, por considerar que o social não era função pública.”

A pobreza, sendo encarada como disfunção pessoal, era remediada com o asilamento ou a internação dos indivíduos. Esta solução minimizava o incômodo causado pela presença nas ruas de órfãos, vagabundos, escravos e imigrantes sem trabalho. A igreja começa, então, a abrigar os necessitados e a classificá-los, organizando os abrigos e dando início à assistência do tipo higienista.(SPOSATI, 2010)

Desenvolvida em aliança com a medicina social, a assistência higienista visava prevenir a sociedade de doenças contagiosas. Mestriner (2011, p. 41), explica que “novas regras de ação prático-normativas levam a que se associe

assistência à prevenção, criando, numa cruzada filantrópica que mobiliza toda a sociedade, espaços próprios para órfãos, alienados, inválidos e delinquentes”.

Na década de trinta, o estado brasileiro começa a assumir funções que vão além das ações repressivas no tratamento das expressões da questão social. A assistência aos necessitados começa a se configurar, como ensina Sposati (2010, p. 42), “quer como uma esfera programática de ação governamental para a prestação de serviços, quer como mecanismo político para amortecimento das tensões sociais”.

O estado, então, assume o papel de mediador dos conflitos resultantes da relação capital – trabalho, que se consolidou na sociedade brasileira com a industrialização. A problemática concreta da questão social, somada ao surgimento do operariado e suas reivindicações, exigiam um reposicionamento do Estado no sentido de institucionalizar as ações assistenciais, passando a ser o responsável por elas. Este reposicionamento, ao longo das décadas, vai tendo diferentes configurações. Mestriner afirma:

A década de trinta marcou o início de um novo formato do estado brasileiro e nele, em 1938, a instalação pioneira do CNSS – Conselho Nacional de Serviço Social [...] a assistência social à primeira vista parece ser tratada como área de inclusão, mas na realidade será influenciada e determinada pelo caráter seletivo do pensamento liberal, que considera a proteção social do âmbito privado e não público. Portanto, embora o governo varguista tenha inovado ao instalar o CNSS, ao final, cria apenas uma política de incentivo ao amparo social privado e filantrópico, por meio do mecanismo da subvenção. (MESTRINER, 2011, p. 20).

O Serviço Social, como departamento especializado a dirigir a política de assistência social, foi implantado no Brasil em 1936. A perspectiva de sua prática era pautada no incentivo ao amparo social privado e filantrópico, por intermédio de grupos da Igreja Católica. (SPOSATI, 2010).

Em 1942, no governo varguista, surgiu a primeira grande instituição de assistência social, a LBA – Legião Brasileira de Assistência. A LBA foi reconhecida como órgão de colaboração com o Estado, cuja presidência era estatutariamente destinada às primeiras damas da república. Segundo Mestriner (2011, p 71), “ao criar a Legião Brasileira de Assistência, Vargas funda no Brasil o atrelamento do social ao primeiro damismo – na figura de Darci Vargas – do qual até hoje o país não se desembaraçou”.

Sposati (2010) ressalta que a ação dos novos profissionais da assistência coincide com o período ditatorial do Estado Novo, instalado com o golpe de 1937. A autora explica que, em 1938, o decreto lei nº 525 estatuiu a organização nacional de Serviço Social como modalidade de serviço público, através do Conselho Nacional de Serviço Social, junto ao Ministério da Educação e Saúde. Para Sposati (2010, p. 45) “poucos foram os resultados práticos desse conselho, caracterizado mais pela manipulação de verbas e subvenções como mecanismo de clientelismo político”.

Mestriner (2011) descreve que, o Conselho Nacional de Serviço Social, criado em 1938, é o primeiro espaço institucional introduzido no governo para gerir a assistência. Para a autora (2011, p. 285):

[...] cria-se um convívio dual – ao mesmo tempo privado e público, da assistência [...] estimulada a introduzir determinadas respostas sociais por meio do co-patrocínio do fundo público das ações de entidades beneficentes.

Como visto em capítulo anterior, no Brasil, os direitos sociais foram efetivados pelo Estado de forma vinculada ao campo do trabalho. Assim é que, a proteção social, para aqueles fora do sistema formal, era ofertada pela iniciativa privada, apoiada pelo poder público.

Era impossível para o pensamento liberal reconhecer o direito à proteção social desatrelada do direito do trabalho. Mestriner (2011, p. 287) defende que “este foi sempre o eixo divisor e agregador que fez com que a matriz do pensamento sobre a assistência social fosse vista como amparo, benemerência”.

Assim, a relação entre direito trabalhista e direito à assistência ficava apartada, uma vez que, aquele, estava associado à responsabilidade estatal e, este, associado à moral filantrópica. Segundo Mestriner:

Esta relação dual seguiu por todo o século XX mediada pelo princípio da subsidiariedade, que libera o Estado da responsabilidade social e pública. Assim, o conceito de amparo, ajuda e benemerência é que direcionou a natureza da assistência social no interior do estado brasileiro. Conseqüentemente, seu aparato institucional, mesmo se propondo firmar e legitimar em um saber técnico apoiado precisamente no Serviço Social, não conseguiu se isentar dessas marcas ideológicas.

Como aconteceu em diversos países europeus, no Brasil, estado e burguesia se aliaram para controlar os conflitos trabalhistas, por meio de cooptação, concessão, favores ou tutelas. Para os brasileiros não inseridos no mercado de

trabalho, o apoio à sobrevivência ficava condicionada a ações de benemerência, ofertadas pelas organizações sociais.

O Estado, como explica Mestriner (2011), utilizava o mecanismo da subvenção, ou seja, as organizações sociais sem fins lucrativos se apresentavam perante o estado para serem reconhecidas, registradas e receberem o caráter de utilidade pública. Desta forma, classificadas pelo estado como de fins filantrópicos, as organizações sociais recebiam a sua ajuda sob a forma de subsídios via convênios, subvenções, imunidades, isenções, dentre outras.

Esta forma de tratar a população necessitada é um mecanismo de diluição e não de afirmação de direitos, uma vez que impede a identificação do cidadão pelo Estado. Neste sentido, Mestriner (2011, p. 289) aduz que “o reconhecimento do cidadão é transferido para a organização sem fins lucrativos. É ela que deve se apresentar perante o Estado para ser reconhecida”. Por quase trinta anos, o mecanismo de subvenção social alimentou a assistência desenvolvida pelo setor privado. (SPOSATI, 2010).

O Conselho Nacional de Serviço Social – CNSS, tinha como eixo principal de atuação arbitrar acerca das subvenções, procurar conhecer o que estava sendo feito na área e legislar, tendo em vista o aperfeiçoamento das ações assistenciais, amalgamando a responsabilidade estatal e privada. Somente na década de 50, segundo Mestriner (2011), o CNSS ganhou o poder de registrar as organizações sociais.

Tudo indicava que a subvenção social não era mais suficiente para manter o setor privado responsável pela assistência. Desde então, outros mecanismos de incentivos às organizações de benemerência foram ofertados pelo Estado, como: a dedutibilidade de doações a instituições sociais na tributação do imposto de renda e a isenção da contribuição à Previdência Social. Para Mestriner (2011, p. 290), “tais estratégias seletivas, meritocráticas, permitiram ao estado operar a questão social quer como polícia, quer como política, pelo princípio da subsidiariedade, transferindo a responsabilidade social pelo setor da filantropia.”

Com efeito, tal forma de regular a política de assistência social foi uma constante no país. As ações estatais na área assistencial davam-se por meio de entidades, de forma paliativa, sem a participação da sociedade no que se refere à formulação ou gestão das ações. Mestriner (2011) analisa que, como não havia

protagonismo popular, não houve reivindicações por um novo modelo de assistência pública. A autora afirma:

Os conflitos sociais no país não chegaram a se radicalizar a ponto de os próprios usuários romperem com a dependência e conseguirem formas democráticas de participação e controle no interior do Estado [...]. O estado ao pretender atuar sobre a questão social atacou sempre seus efeitos de forma paliativa, operando por meio de práticas integrativas e de ajustamento, restritivas ao protagonismo das classes populares e impeditivas de mudanças sociais expressivas. A intermediação do setor filantrópico sempre dificultou esse protagonismo. (MESTRINER, 2011, p. 290).

O caráter filantrópico e dual qualificou a política de assistência social durante décadas no Brasil. A sua regulação, pelo setor privado e Estado, apresentou diferentes formas, que se transformavam de acordo com as preferências filantrópicas.

Mestriner (2011) aponta o surgimento, de início, da filantropia higiênica, que enclausurava os loucos, delinquentes ou doentes. Depois, veio a filantropia disciplinadora dos anos trinta. Sob a marca da repressão e do combate à vadiagem, disciplinou a classe trabalhadora para os interesses patronais e substituiu o Estado no que se refere à responsabilidade e apoio a sobrevivência dos indivíduos fora do mercado formal de trabalho.

Prosseguindo a argumentação de Mestriner (2011), em seguida, destaca-se a filantropia do tipo pedagógico-profissionalizante, quando se efetivou a sociedade urbano-industrial e foi exigida a capacitação profissional dos trabalhadores pobres, tendo em vista a necessidade industrial. É neste período, década de 40, que nascem o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI e o Serviço Social da Indústria – SESI.

Na década de 60, sob a ditadura militar, é instalada outra forma de filantropia no trato da questão social. É a filantropia de clientela ou filantropia do favor, a mais perversa das formas. Neste período, as decisões do Conselho Nacional de Serviço Social eram submetidas aos parlamentares, pois eles passaram a decidir sobre as verbas. Formou-se no país um elo entre assistência, filantropia e repressão (Mestriner, 2011).

Merece destaque, na década de 60, o despertar de profissionais do Serviço Social, que passaram a entender e explicitar o conteúdo político de sua prática. Isto se deu de forma mais contundente a partir da década de 70,

principalmente, devido ao contato destes profissionais com as leituras marxistas e movimentos revolucionários populares que aconteciam no mundo.

Na contramão, o Estado ditatorial reforçava o caráter filantrópico das políticas sociais. Para Sposati (2010), os programas assistenciais tinham a intenção de obter apoio ao regime e despolitizar a organização de trabalhadores, passando a tratar a questão social através da articulação repressão – assistência.

Tal modelo era questionado pelos profissionais da assistência social que faziam uma leitura crítica da realidade a partir das concepções marxistas. Estes profissionais buscavam a transformação da sociedade, contudo a prática institucional negava a possibilidade de organização política social (SPOSATI, 2010).

A perspectiva teórico – metodológica que orienta a prática do Serviço Social merece ser discutida, uma vez que, com base nela, os profissionais da assistência posicionam-se politicamente e dirigem sua prática. Mestriner (2011) afirma que, com a adoção da perspectiva marxista, foi gerado um movimento que defendeu o interesse das classes populares, questionou as políticas sociais governistas e denunciou a miserabilidade da população. Sposati (2010) deixa claro o reposicionamento político dos profissionais da assistência, ao afirmar que:

A consciência da ineficácia social das políticas sociais, atreladas a um estado comprometido com um processo de expansão capitalista, principalmente como resultado da conjuntura de luta que se instala no país a partir dos movimentos sociais, levam o Serviço social a rever suas propostas de ação.

O congresso brasileiro de assistentes sociais, realizado em 1979, é um marco histórico: os congressistas repudiam a comissão de honra do congresso substituindo-a pelo trabalhador espoliado. A presença de lideranças sindicais no encerramento é o divisor de águas com os poderes instituídos. (SPOSATI, 2010, p. 52).

Sabe-se que diversos movimentos populares atuaram na transição democrática. Participando deles, devemos ressaltar a presença de profissionais do Serviço Social, que discutiam práticas mais ágeis e efetivas como respostas às demandas da população em situação de vulnerabilidade e exclusão social. (SIMÕES, 2009).

No contexto do período pré-constituente, a assistência social ganhou visibilidade, passando a ocupar novo espaço e ganhando novo significado com a promulgação da constituição. Ela foi instituída como política de Estado e, portanto, como direito social, sob o princípio da universalidade do acesso. Simões (2009) afirma que esse novo espaço constitucional ocupado pela assistência, tem por

pressuposto o reconhecimento institucional da legitimidade das demandas de seus beneficiários e usuários.

Como a característica do assistencialismo predominou na origem da formação do serviço social. De início, a sua institucionalização tendeu, ainda, a pensá-lo como prática social filantrópica, desvinculada da concepção de direito. Entretanto, atualmente, a assistência social tem clara natureza institucional e profissional configurando-se como múnus público. (SIMÕES, 2009).

Como obrigação pública decorrente de lei, a assistência social pressupõe um Estado responsável pelo atendimento às demandas dos necessitados sociais. Tem-se, com isso, o embate entre o caráter filantrópico tradicional, em que se pautou a assistência no Brasil e, a reformulação do Estado, que pretende uma mudança legal e organizacional para a política de assistência social.

Em suma, pode-se pensar que os desafios para a consolidação dos direitos sociais, no país, ultrapassam a questão de formulação de leis. As leis existem, mas não se materializam. O contexto da promulgação da Constituição de 1988 retrata que o planejamento das ações estatais, sob o ponto de vista econômico, caminhava em sentido contrário às inovadoras determinações legais.

Couto (2004), buscando entender o embate entre afirmação de direitos e sua não materialização, defende que o texto legal impõe um estado responsável pelas políticas da seguridade social, contudo, os compromissos governamentais indicam a saída do estado desse campo, encaminhando-o ou para a ótica privada ou para a filantropia. A autora faz questionamentos interessantes:

Foi nesse embate que a assistência social adquiriu status de política social pública, afiançadora de direitos. Como garantir esses conceitos em uma área tão permeada por noções cristalizadas de atributos que se constituem em antidireitos? Como pensar em protagonismo para uma população que, por muito tempo, não pôde sequer exercer o direito político mais elementar, [...] como exigir que o critério das necessidades sociais seja prioritário frente ao da rentabilidade econômica, como quer a LOAS?

A Lei Orgânica da Assistência Social, LOAS, regulamenta a política de assistência, instituída pelos artigos 203 e 204 da Constituição Federal de 88, representando uma conquista muito importante neste campo. Em seu artigo 1º, a LOAS assegura:

A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da

sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas. (BRASIL, Lei Orgânica da Assistência Social, 1993).

Vejamos, também, como a Constituição Federal refere-se à assistência social, em seus artigos 203 e 204:

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

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

II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;

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

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

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Parágrafo único. É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a programa de apoio à inclusão e promoção social até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de:

I - despesas com pessoal e encargos sociais;

II - serviço da dívida;

III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados. (BRASIL, Constituição Federal, 1988).

De fato, o texto constitucional e a lei orgânica, representam grandes avanços para a política de assistência social brasileira. Dar efetividade à inovação legal é, atualmente, o grande desafio para os profissionais da área, que buscam romper com caráter filantrópico e assistencialista que marca a gênese desta política. No próximo tópico, passemos a vislumbrar os aspectos jurídicos da política de assistência social.

4.3 O direito à assistência social

O dever legal de assistência submete-se a alguns imperativos. Incluída no tripé da seguridade social brasileira e regulamentada pela LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social, como política social pública, a assistência transita para novo

campo: o do direito e consequente responsabilidade estatal.

Pela primeira vez na história, ao lado da saúde e da previdência, a assistência social conseguiu superar, ao menos conceitualmente, o seu caráter filantrópico. Tornou-se atividade pública de atendimento às necessidades básicas da população, por meio do planejamento e execução de programas e projetos de enfrentamento à pobreza. Para Simões, a mudança também significa:

expressa, ainda, a política de efetividade e desenvolvimento dos direitos humanos, especialmente, no que se refere à garantia dos direitos sociais como direitos de cidadania, de acesso universal, sob responsabilidade do Estado. (SIMÕES, 2009, p. 182),

Couto, Yasbek e Raichelis (2011), atentam para o fato de a literatura especializada evidenciar que, historicamente, no Brasil, as políticas sociais caracterizaram-se por sua pouca efetividade social, revelando serem incapazes de reduzir o quadro de desigualdade e pobreza que caracteriza a sociedade brasileira. Para as autoras:

No caso da assistência social, o quadro é ainda mais grave. Apoiada por décadas na matriz do favor, do clientelismo, do apadrinhamento e do mando, que configurou um padrão arcaico de relações, enraizado na cultura política brasileira, esta área de intervenção do Estado caracterizou-se historicamente como não política, renegada como secundária e marginal no conjunto das políticas públicas. (COUTO; YASBEK, RAICHELIS, 2011, p. 32).

A partir de sua inserção na Constituição Federal de 1988, a assistência social passou a ser integrante da estrutura política do Estado. Ela foi instituída como um conjunto integrado de ações de iniciativa pública. Pensada desta forma, a instituição da assistência no texto constitucional, para Simões (2009, p. 285) “propicia a universalização dos direitos sociais, ao contrário do clientelismo, que apenas conservava os privilégios [...]. A população deixou de ser assistida ou favorecida para se tornar usuária e beneficiária”.

Com efeito, a assistência social avançou no sentido da defesa e atenção dos interesses dos segmentos populacionais empobrecidos. Couto (2004, p. 168) indaga: “como este campo foi transmutado, via legislação, para a seara do terreno público e afiançado como Direito?” A própria autora nos indica dois fatores principais deste processo, são eles: o avanço internacional e nacional de idéias vinculadas aos direitos humanos e o suprimento de necessidades oriundas da relação entre capital e trabalho, que exigem algo além da legislação trabalhista. Segundo a autora:

Ter direito ao trabalho e a todas as garantias que ainda persistem e resistem no campo formal parece ser insuficiente para dar conta das necessidades sociais da classe que vive do trabalho e de suas famílias, e, portanto, há necessidade de uma estruturação social que responda a eles. (COUTO, 2004, p. 169).

O outro fator indicado por Couto (2004) é o aumento da área de atuação da assistência social, uma vez que foi invadida por uma população que antes não era público alvo de suas ações. Essa população é identificada pela autora:

São aqueles que, pelo desemprego, ou emprego precário e/ou em virtude da crise estrutura gestada pela reestruturação produtiva, não encontram mais espaços nas políticas trabalhistas e veem como fundamental a busca de atendimento no campo da assistência social. Esse adensamento muitas vezes é feito por uma população que se reconhece como portadora de direitos, o que já é inovador no tradicional campo da benesse e do favor, características até há pouco tempo únicas na definição do campo da assistência social. (COUTO, 2004, p. 169).

Junto aos fatores indicados por Couto (2004), devemos entender que tal mudança de perspectiva aconteceu em um contexto de participação política da sociedade brasileira, como ressaltado em tópico anterior deste trabalho. Os novos parâmetros legais apresentaram, conforme Couto, Yasbeck e Raichelis (2011, p. 34), “novo desenho institucional para a assistência social, ao afirmar seu caráter de direito não contributivo [...] ao apontar a necessária integração entre o econômico e o social e a centralidade do Estado na universalização e garantia de direitos”.

A instituição da assistência social como dever legal, segundo Boschetti (1996), pode ser analisada a partir de quatro imperativos.

O primeiro é o que assegura a primazia da responsabilidade estatal no financiamento, planejamento e execução das ações assistenciais. Com isso, a autora nos ensina que a materialização do direito à assistência somente se realiza no estado.

O segundo imperativo analisado pela autora, destaca a gratuidade e não contributividade do direito à assistência social. Boschetti (1996, p. 141), explica que “sua natureza social a situa na esfera do atendimento às necessidades sociais, não podendo sujeitar-se às exigências da rentabilidade econômica [...] a assistência é uma política social que não pode submeter-se à lógica do mercado”. Dito de outra forma, a assistência social não pode ser comprada ou vendida no mercado, nem pode gerar lucros para os envolvidos nas atividades assistenciais. Duas implicações decorrem deste imperativo:

1) o acesso do usuário ao direito assistencial não pode ser vinculado a nenhum tipo de contribuição e 2) as entidades assistenciais não devem obter lucro, devendo ser, por natureza, sem fins lucrativos. (BOSCHETTI, 1996, p. 141).

O terceiro imperativo evidenciado por Boschetti (1996) explica que os direitos assistenciais apresentam características diferenciadas. Eles se materializam tanto em serviços, programas e projetos como em prestações em espécie.

Assim, existem direitos assistenciais que asseguram uma prestação monetária, que pode ser eventual ou continuada, por exemplo: salário mínimo para idoso e deficiente, auxílio natalidade e auxílio funeral. Contudo, estes, somente serão assegurados se o indivíduo estiver enquadrado nas situações ou critérios estabelecidos em lei.

Esta categoria de direitos assistenciais possui natureza restritiva. Para Boschetti (1996, p. 142), “reforçam aquela histórica clivagem entre aptos e inaptos para o trabalho.” Já a implementação de serviços, programas e projetos pelos profissionais da área, rompe com a lógica de substituição de renda que envolve as prestações monetárias assistenciais e “reforça o dever do estado para com os cidadãos, sem categorizá-los nem subordiná-los à tradicional clivagem capazes/incapazes ao trabalho”. (BOSCHETTI, 1996, p. 142). Para a autora, no que se refere aos direitos de prestação monetária, devemos observar as seguintes características:

1) um direito pessoal e intransferível, devendo ser, obrigatoriamente repassado ao usuário a quem foi destinado; 2) condicionado à existência e comprovação da situação de necessidade, de modo que ao organismo público responsável pela gestão do benefício cabe avaliar objetivamente a existência desta situação, não tendo o poder de objetar o acesso ao direito em função de julgamentos morais; 3) categorial, na medida em que o acesso a uma destas prestações só será assegurado se o usuário situar-se em algumas das categorias ou situações definidas em lei. (BOSCHETTI, 1996, p. 142).

O quarto e último imperativo, no entendimento de Boschetti (1996), determina que a assistência social deve prover os mínimos sociais, a fim de garantir o atendimento às necessidades básicas, e deve ser regida pelo princípio da universalização dos direitos sociais. Isso indica que o direito à assistência deve ser implementado, tendo em vista a redução das desigualdades sociais. Para tanto, Boschetti (1996, p. 142) analisa que “é necessário buscar a inclusão de todos os cidadãos no universo de bens, serviços e direitos, [...] viabilizando-os mediante a vinculação orgânica com as políticas econômicas e sociais”.

Dessa forma, a relação seletividade versus universalidade presente na política de assistência social fica evidente. Para Boshetti (1996, p. 143), existem algumas interpretações equivocadas e limitadas que tendem a entender a questão da seletividade como único parâmetro a orientar as ações sócio assistenciais, o que leva a se pensar o direito a assistência como limitado a atender, de forma focalizada, a população absolutamente vulnerável. Para a autora:

Nesse caso, a assistência assume caráter absolutamente seletivo e a focalização acaba estimulando o jogo da discriminação positiva, estigmatizando e excluindo usuários potenciais a quem o direito deveria estar sendo assegurado. Esta interpretação da seletividade é orientada por uma perspectiva que alia assistência à pobreza absoluta, limitando-se às ações minimalistas, em geral pontuais, assistemáticas, descontínuas e inócuas do ponto de vista da redução das desigualdades sociais. (BOSCHETTI, 1996, p. 143).

É preciso, então, combinar os dois princípios, articulá-los de forma a dar materialidade e garantir o acesso aos direitos assistenciais a todo o universo previsto pela Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS; ou seja, a todos os cidadãos que se inserem nas categorias, critérios e condições estabelecidos por ela.

Além da articulação entre universalidade e seletividade, é importante articular a assistência às demais políticas sociais e econômicas, tendo como perspectiva “a construção de um sistema de proteção social contínuo, sistemático, planejado [...]. O horizonte da assistência social não pode levar esta política a esgotar-se em si mesma”. (COUTO, YASBEK, RAICHELIS, p. 35).

Em conformidade com estes imperativos, a assistência social foi instituída pelos artigos 203 e 204 da Constituição Federal e regulamentada pela Lei Orgânica, LOAS, aprovada no final de 1993. Rompeu-se, no campo jurídico, com a concepção de assistência como benemerência social. Para Simões, (2009, p. 283), a LOAS “representou a maioria jurídica da assistência social, na história brasileira, instituindo o seu estatuto como política pública de Estado”.

A LOAS, segundo Simões (2009), estabeleceu três condições para se dar efetividade ao direito à assistência social, são elas: a elaboração da Política de Assistência Social, com a participação da população interessada; a sua corporificação em um Plano de Assistência Social e a sua viabilização material por meio de um Fundo de Assistência Social. Dessa forma, pode-se dar efetividade ao conteúdo legal que assegura benefícios e serviços assistenciais a serem implementados por programas e projetos. Simões ensina que:

Política, plano e fundo são os três fundamentos que orientam a atividade dos conselhos. Mas a Constituição atribui, também, a esses elementos formais, um conteúdo sócio assistencial, que configura o campo específico das políticas de assistência social. Com efeito, o art. 203 da Constituição federal e o art., 2º da LOAS definem-no por um conjunto de objetivos, em seu núcleo material que se efetivam por meio de benefícios e serviços assistenciais na formulação de políticas e no controle das ações, em todos os níveis, a ser implementados por programas e projetos segundo as diretrizes dos planos assistenciais. (SIMÕES, 2009, p. 261).

O texto constitucional, no artigo 203, revela sua natureza programática. Simões (2009) aponta que sua redação caracteriza-se pela expressão da vontade política dos constituintes. Quando comparada à redação da LOAS, artigos 1º e 2º, pode-se vislumbrar o caráter institucional da norma constitucional e regulamentar da LOAS. Para o autor (2009, p. 181), ressalta-se que, em decorrência dessa distinção, “a conceituação constitucional parte da ótica do poder público relativamente à sociedade civil, enquanto a da LOAS posiciona-se pela ótica dos seus destinatários, na condição de cidadãos, em face do poder público”.

Em suma, a LOAS sistematizou e institucionalizou os serviços sócio assistenciais aos indivíduos em situação de vulnerabilidade e de risco social. Ela determina que os serviços sejam garantidos por meio de políticas públicas, a serem planejadas e executadas pelo Estado. Segundo a referida lei, a assistência tem por finalidade assegurar a prestação das necessidades básicas e definir os mínimos sociais com a participação da comunidade. Simões informa que a LOAS prevê estratégias para reduzir os níveis de pobreza, são elas:

Criação de programas de geração de trabalho e renda; proteção à maternidade, às crianças e aos adolescentes; apoio às gestantes, creches e cursos profissionalizantes; garantia de um salário mínimo para pessoas com deficiência ou pessoas idosas, desde que carentes, por meio de ações continuadas de assistência sociais. (SIMÕES, 2009, p. 283).

Também em relação aos princípios e diretrizes da assistência social, a LOAS é inovadora e enumera-os segundo a lógica de preservação do direito social, vejamos:

Art. 4º A assistência social rege-se pelos seguintes princípios:
I - supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
II - universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;
III - respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;
IV - igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e

rurais;

V - divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão.

Art. 5º A organização da assistência social tem como base as seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;

III - primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo. (BRASIL, Lei Orgânica da Assistência Social, 1993).

Sobre os princípios e diretrizes expressos na LOAS, Couto (2004) entende que eles representam o empenho de se construir um sistema que de fato reverta o quadro histórico de ineficácia das políticas de proteção social brasileiras. A desvinculação de contribuição para acesso à assistência social, assim como pensá-la pela ótica da supremacia das necessidades sociais sobre a rentabilidade econômica “é bastante ousado e não encontra precedente em na legislação social nem nos projetos políticos explicitados no Brasil.” (COUTO, 2004, p. 174).

Quanto à publicização e o direito à qualidade do serviço, impostos pela lei, eles também representaram inovações importantes uma vez que, nunca foram citados nos programas sociais executados até então. Outra determinação bastante positiva para a política da assistência, prevista no artigo 5º, da lei acima citada, é o sistema descentralizado e participativo na elaboração e controle das ações, além do destaque à primazia da responsabilidade do Estado na condução da política.

A participação e descentralização, para Boschetti (1996) representam:

[...] inegavelmente, uma das maiores inovações introduzidas na Constituição de 88 e materializada pela LOAS [...] visto que a organização político-institucional da assistência sob sua égide constitui um embrião de organização democrática e participativa. (BOSCHETTI, 1996, p. 143).

Assim, participação e descentralização são princípios que consolidam a democracia brasileira.

O controle social aparece como diretriz encaminhada pela LOAS para dar concreticidade à previsão constitucional encontrada no inciso II, do artigo 204. Couto (2004) comenta que este foi um avanço que tem encontrado dificuldades em sua materialização, devido ao fato de a sociedade brasileira não ter a tradição de controlar as iniciativas públicas, além, do tipo particular de cidadania que caracteriza

a relação entre Estado e Sociedade no Brasil, a autora explica que:

Além da característica do Estado Brasileiro de ser refratário ao controle público e popular suas ações, encontra-se na área da assistência social um tipo particular de cidadania, a invertida. Ou seja, aquela que caracteriza a relação do estado com a população pela ausência de cidadania, considerada passaporte para o ingresso na assistência social. (COUTO, 2004, p. 175).

Sobre tais fundamentos legais, ergue-se a política de assistência social brasileira, baseada em princípios democráticos, diretrizes e critérios que pretendem alterar significativamente as práticas estatais na área da proteção social. Contudo, a conjuntura política e econômica adversa demonstra a incompatibilidade entre a pretensão legal e a efetivação dos direitos.

Segundo Balera (2009), a assistência social instituiu seu próprio componente operacional. Ele configura-se em duas etapas de construção, são elas: a aprovação da Política Nacional de Assistência Social, em 2004, e a aprovação da norma operacional básica do SUAS – Sistema único de Assistência Social, em 2005.

A Política Nacional de Assistência Social foi aprovada, em 2004, após amplo debate em todo o país. Ela expressa as deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília, em dezembro de 2003. Tem como objetivo dar materialidade às diretrizes da LOAS e aos princípios enunciados na Constituição Federal de 1988. Couto, Yasbeck e Raichelis (2011, p. 45) falam sobre a Política Nacional de assistência social, nos seguintes termos:

A PNAS-2004 vai explicitar e tornar claras as diretrizes para efetivação da Assistência Social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado, apoiada em um modelo de gestão compartilhada pautada no pacto federativo, no qual são detalhadas as atribuições e competências dos três níveis de governo na provisão de atenções socioassistenciais, em consonância com o preconizado na LOAS e nas normas Operacionais...

Após a aprovação da PNAS – Política Nacional de Assistência Social seguiu-se o processo de construção e normatização nacional de um Sistema Único de Assistência Social – SUAS, aprovado em julho de 2005, pelo Conselho Nacional de Assistência Social. É importante destacarmos que, com a implantação do SUAS, Sistema Único de Assistência Social, dirigido pela Secretaria Nacional de Assistência Social, que integra o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, a gestão da política nacional de assistência social tornou efetivo o programa constitucional. Sobre o sistema único de assistência, Couto, Yasbeck e Raichelis (2011, p. 38) afirmam que:

O SUAS está voltado à articulação em todo o território nacional das responsabilidades, vínculos e hierarquia, do sistema de serviços, benefícios e ações de assistência social, de caráter permanente ou eventual, executados e providos por pessoas jurídicas de direito público sob critério de universalidade e de ação em rede hierarquizada e em articulação com iniciativas da sociedade civil.

Pode-se, então, afirmar que a Política Nacional de Assistência Social, PNAS, é a materialidade do conteúdo da assistência no âmbito da seguridade social, delimitando princípios e diretrizes. Já o Sistema Único de Assistência Social, SUAS, é o modelo de gestão que materializa a PNAS e inaugura o sistema público de assistência em âmbito nacional. (SIMÕES, 2009).

Desta forma, através da articulação entre os princípios constitucionais, LOAS, PNAS e SUAS temos, basicamente, a configuração da rede nacional de proteção social na área assistencial. Para Balera (2009) a edição da LOAS foi o primeiro passo para a concretização dos direitos assistenciais previstos na Constituição.

Apenas com o intuito de ilustrar este trabalho e demonstrar a grandeza do direito assistencial, cabe citarmos alguns dos diversos programas de assistência social, por exemplo:

1. Programa de atenção integral à família;
2. Apoio a indivíduos e famílias vítimas de violência;
3. Programas de proteção às crianças e aos jovens;
4. Atenção à criança de zero a seis anos;
5. Enfrentamento ao abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes;
6. Cuidado dos adolescentes que cumprem medidas socioeducativas de liberdade assistida e de prestação de serviços a comunidade;
7. Programa de erradicação do trabalho infantil;
8. Programa nacional de inclusão de jovens;
9. Programa de atenção a pessoa idosa;
10. Atenção à pessoa com deficiência;
11. População em situação de rua;

Assim como foram grandes os avanços conceituais e jurídicos, são grandes os desafios para o reconhecimento e efetivação dos direitos no campo da assistência social. A avaliação da conjuntura política e econômica revela o impacto negativo das ideias e medidas neoliberais, adotadas pelo estado brasileiro nos anos 90.

Foram anos de aprofundamento da desigualdade e exclusão social, por

um lado, e de retração de direitos e investimentos no campo social, por outro. Para Couto, Yasbeck e Raichelis (2011, p. 34) “trata-se de uma conjuntura dramática, dominada pelo crescimento da pobreza e da desigualdade social no país, que se insere em um momento destacar histórico de ruptura do pacto keynesiano...”

Deve-se destacar, então, que o início do processo de construção da proteção social, representada pelo sistema de seguridade social, apresentado pela constituição de 1988, deu-se em um momento de consolidação do modelo neoliberal, que prevê a privatização e focalização das políticas sociais.

Couto, Yasbeck e Raichelis (2011) explicam que a diretriz neoliberal adotada pelo Brasil, no governo de Fernando Collor, deve-se a pressão do Consenso de Washington, através de organismos como o FMI e o Banco Mundial, que sustentavam a ideia de limitação da intervenção estatal como estratégia para superar a crise econômica. As autoras relatam que:

A pressão do consenso de Washington com sua proposição de que é preciso limitar a intervenção do estado e realizar reformas neoliberais, a presença dos organismos de Washington (FMI, banco mundial) responsáveis por estabelecer as estratégias para o enfrentamento da crise por parte dos países periféricos, a redução da autonomia nacional, ao lado da adoção de medidas econômicas e do ajuste fiscal são características desse contexto...(COUTO; YASBEK; RAICHELIS, 2011, p. 65).

Por conta do cenário contraditório, as autoras Couto, Yasbek e Raichelis (2011) declaram que analisar a assistência social coloca para o pensamento crítico o desafio de operar no terreno da ambiguidade.

O perfil ideal de assistência social, desenhado pela LOAS, ainda está longe de ser alcançado devido, principalmente, os ajustes econômicos que prejudicam esta área. Neste contexto, modernas práticas de filantropia ressurgem para dar resposta às demandas sociais, despolitizando o conteúdo reivindicado pela população e confrontando o caráter de universalidade e responsabilidade estatal formulado no texto constitucional. (COUTO; YASBEK; RAICHELIS, 2011).

Apesar das dificuldades apontadas, deve-se ter em mente que o arcabouço jurídico pensado para a operacionalização da política de assistência, no Brasil, ergue-se como instrumental indispensável para superar a visão tradicional e assistencialista, que tem acompanhado esta política desde sua gênese. Para Couto (2004, p. 182), “incorporar a legislação à vida da população pobre brasileira é necessariamente um dos caminhos, embora insuficiente, para incidir na criação de uma cultura que considere a política de assistência social pela ótica da cidadania”.

Diante do exposto, a mudança ideal a ser viabilizada se dá somente pela construção da cultura do direito, ou seja, por meio da reforma de concepções, valores e práticas sociais que recoloquem os indivíduos em condição de sujeitos capazes de afirmar sua cidadania e romper com a cultura do assistencialismo, ainda presente em nossa sociedade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os direitos são históricos. Tal afirmação fica evidente quando se observa, por exemplo, o movimento europeu pelo reconhecimento dos direitos individuais, políticos ou sociais. Nas relações pautadas entre o Estado e a sociedade, são moldados diferentes sistemas jurídicos que acabam por expressar os valores políticos dominantes.

Desta forma, a burguesia revolucionária, ao instituir uma nova estrutura econômica, baseada na sociedade de mercado e na acumulação de capital, identificou a plena autonomia e liberdade individual como valores a serem perseguidos. Tornou-se, assim, impossível a convivência com o absolutismo de então.

O movimento pelo reconhecimento dos direitos individuais e políticos formou-se, então, no sentido de garantir a plena liberdade e autonomia, necessárias ao estabelecimento de uma nova ordem econômica. Quanto aos direitos sociais, estes emergem a partir da contradição entre a questão do trabalho e da liberdade irrestrita. Desta forma, movimentos populares reivindicam que o estado garanta cobertura às vulnerabilidades impostas pela relação entre capital e trabalho.

Para garantir o acesso de todos aos direitos civis, políticos e sociais, os Estados estabelecem mecanismos de pactuação com a sociedade e usam a juridificação e a constituição para expressá-los.

A introdução dos direitos no Brasil se deu por uma lógica invertida. No movimento europeu é possível identificar uma cronologia no campo dos direitos, que avança dos direitos civis, passando pelos políticos, para introduzir os sociais. Estes últimos instituídos pelo protagonismo popular.

Na sequência brasileira, primeiro vieram os direitos sociais, implantados em período de supressão dos direitos políticos e redução dos direitos civis. Depois vieram os direitos políticos e, finalmente, os direitos civis. Para muitos estudiosos, estes últimos ainda continuam inacessíveis à maioria da população. Pode-se dizer que os direitos, aqui, foram instituídos de “cabeça para baixo”.

Faltou ao Brasil objetivos comuns e lutas, sejam de uma burguesia expressiva ou de uma classe operária ativa. Por não existirem esses elementos na formação social do país, considera-se que houve a expansão da concepção de direitos vinculada ao favor ou compadrio. A marcha da cidadania se dá de forma

muito lenta, desvincular-se dos laços paternalistas e clientelistas, típicos da formação social brasileira tem sido tarefa difícil.

Fica evidente, então, que o campo dos direitos no Brasil percorreu uma trajetória peculiar. As Constituições acompanharam, na sua maioria, a concepção liberal dos direitos individuais. Contudo, a maior parte da população, notadamente, não podia acessá-los, assim como os direitos políticos.

Diz-se que, até a Constituição de 1988, a formalidade das leis existia apenas no papel, pois a realidade sociopolítica evidenciava a não concretização de direitos. A partir da década de trinta, o ordenamento jurídico pátrio avança no campo dos direitos sociais. Os direitos na área trabalhista foram os primeiros a serem garantidos, contudo, sob a concepção de controle de movimentos populares.

Desta forma, os direitos trabalhistas surgiram mais como concessão do que como reivindicação. O governo brasileiro, com o objetivo de manter o controle sobre a classe trabalhadora, no período da industrialização, tratou estabelecer direitos que diminuíssem os conflitos decorrentes da relação de trabalho.

Apenas tinham acesso a estes direitos, os indivíduos submetidos a um contrato formal de trabalho, portanto, a maioria da população continuava sem a proteção estatal na área social.

No curso da história, após o esgotamento dos governos militares, foi enunciada e promulgada a Constituição Federal de 1988, produto de processo de disputas democráticas e populares. Não resta dúvida que, neste processo, foi gestado um texto avançado do ponto de vista conceitual, contudo, ambíguo, pois a ordem econômica deliberava em sentido contrário e os princípios enunciados não se efetivaram.

O avanço central do texto constitucional está alicerçado na ideia de universalização dos direitos e na formação de um sistema de seguridade social com gestão democrática e participativa.

A Constituição de 1988 foi promulgada em uma realidade onde os compromissos assumidos pelo país, do ponto de vista econômico, estavam em sentido contrário a suas determinações. Como garantir os avançados conceitos neste campo de batalha?

O texto constitucional impõe um Estado responsável pelas políticas de seguridade social. Foi neste momento que a assistência social adquiriu status de política social pública, instituída no ordenamento jurídico.

Passando do campo da filantropia para o campo do direito, a política de assistência social luta para se afirmar e romper com o caráter assistencialista que marca sua gênese. Neste sentido, a Lei Orgânica da Assistência Social representa, também, importante conquista para referendar a assistência como direito social.

Contudo, mesmo com tantas conquistas, os direitos resguardados pela constituição cidadã, principalmente, aqueles que apontam saídas para o problema da desigualdade social, não se efetivaram. Assim, conclui-se que a existência de leis não garante o direito, ou, o problema não está em não existirem leis, mas na dificuldade de sua materialização.

BIBLIOGRAFIA

- BALERA, Wagner. **Sistema de Seguridade Social**. 5.ed. São Paulo: LTR, 2009.
- BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra – reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- BEHRING, Elaine Rossetti. **Política social no capitalismo tardio**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Nova ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. – 10ª reimpressão.
- BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 8ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.
- BONAVIDES, Paulo. **Teoria Geral do Estado**. 8ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.
- BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social no Brasil: Um direito entre a originalidade e conservadorismo**. Brasília, UNB, 1996.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado (1988).
- CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 14 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.
- COUTO, Berenice. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** São Paulo: Cortez, 2004.
- COUTO, Berenice; YASBEK, Carmelita, RAICHELIS, Raquel. **O Sistema único de assistência social no Brasil: uma realidade em movimento**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 31 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

FAUSTO, B. **Trabalho urbano e conflito social**. São Paulo: Difel, 1976.

MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

PEREIRA, Potyara. **A assistência social na perspectiva dos direitos**: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres do Brasil. Brasília: Thesaurus, 1996.

SERAU JUNIOR, Marco Aurélio. **Economia e seguridade social**: análise econômica do direito. Curitiba: Juruá, 2010.

SIMÕES, Carlos. **Curso de direito do serviço social**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

SPOSATI, Aldaiza. **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras**: uma questão em análise. 11 ed. São Paulo: Cortez, 2010.