TEXTO PARA DISCUSSÃO/Nº 222

O Processo de Regulamentação da Assistência Social: Avanços e Retrocessos

Eni Maria Monteiro Barbosa

AGOSTO DE 1991

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA
é uma Fundação vinculada ao Ministério da Economia,
Fazenda e Planejamento

PRESIDENTE
Roberto Brás Matos Macedo
DIRETOR TÉCNICO
Líscio Fábio de Brasil Camargo
DIRETOR TÉCNICO ADJUNTO
Marcos Reginaldo Panariello
DIRETOR DE ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS
Renato Moreira
COORDENADOR DE DIFUSÃO TÉCNICA E INFORMAÇÕES
Antonio Emílio Sendim Marques
COORDENADOR DE POLÍTICA AGRICOLA
Adelina Teixeira Baena Paiva
COORDENADOR DE POLÍTICA INDUSTRIAL E TECNOLÓGICA
Luis Fernando Tironi
COORDENADOR DE POLÍTICA MACROECONÔMICA
Eduardo Felipe Ohana
COORDENADOR DE POLÍTICA SOCIAL
Luiz Carlos Eichenberg Silva
COORDENADOR REGIONAL DO RIO DE JANEIRO
Ricardo Varsano

TEXTO PARA DISCUSSÃO tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos no IPEA, informando profissionais especializados e recolhendo sugestões.

Tiragem: 100 exemplares

DIVISÃO DE EDITORAÇÃO E DIVULGAÇÃO
Brasília:
SGAN Q. 908 - MÓDULO E - Cx. Postal 040013
CEP 70.312
Rio de Janeiro:
Av. Presidente Antonio Carlos, 51 - 17º andar
CEP 20.020

SINOPSE

O processo de regulamentação da Assistência Social é abordado em três partes principais. Na primeira, recuperam-se os pontos inovadores sobre a matéria trazidos pela Constituição de 1988. Destacam-se a questão conceitual, a descentralização, a participação comunitária e o financiamento, apontando os problemas da prática de Assistência Social que eles procuraram corrigir. Em seguida, faz-se uma cronologia do processo de regulamentação, evidenciando-se principalmente sua lentidão e a ínfima participação do Executivo. Por fim, discutem-se alguns dos pontos mais polêmicos no curso de elaboração da legislação pós-Constituinte e que ainda merecem aprofundamento. Entre outros, as conseqüências práticas do conceito de seguridade social, a idéia de renda mínima, aspectos de gestão, organização e do financiamento da área, destacando-se, ainda, a necessidade de definição mais acurada dos beneficiários da assistência.

O PROCESSO DE REGULAMENTAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL: Avanços e Retrocessos

ENI MARIA MONTEIRO BARBOSA
Técnica do Instituo de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA

Introdução

Nessa reflexão sobre o processo de legislação pós-Constituinte da Assistência Social proponho-me a considerar, em primeiro lugar, alguns aspectos importantes trazidos pela própria Constituição Federal de 1988. Em seguida, relembrar os pontos marcantes da trajetória da regulamentação da matéria, analisando algumas das questões polêmicas sobre as quais maiores divergências podem ser constatadas nas diferentes propostas de lei orgânica que têm sido formuladas, bem como aqueles pontos que parecem explicar o veto presidencial à proposta já aprovada no Congressso. Ao fazer isso, tento destacar aspectos mais gerais relativos à Assistência Social que permeiam a discussão da lei orgânica e que, a meu ver, continuam a merecer debates e melhor equacionamento.

Assim, começamos por identificar alguns dos aspectos inovadores trazidos pela Constituição de 88. Antes é bom frisar que a própria inserção da matéria na Carta Constitucional é novidade. E somente três anos antes, também pela primeira vez, a política de Assistência Social fora incluída num Plano Nacional de Desenvolvimento como área específica de atuação governamental.

Regulamentação do Processo

Os diagnósticos então formulados apontavam para uma atuação pública, na área, residual em termos de recursos e fragmentada em termos de suas ações. Inexistia uma política que claramente definisse seus objetivos, limites e clientelas, o que conduzia à existência de um conjunto de órgãos e programas desarticulados, adotando metodologias inadequadas ao trato conseqüente e eficaz dos problemas sociais aos quais se dirigiam, ineficientes e redundantes em algumas ações, constituindo-se o espaço privilegiado de concentração dos vícios conhecidos que afetam a condução das políticas públicas brasileiras: o clientelismo, o patrimonialismo e o assistencialismo.

Com as definições constitucionais busca-se enfrentar alguns desses problemas.

A começar pela colocação da assistência entre os direitos sociais de cidadania. A postura de direito - há uma assistência que é devida e o dever do estado em prestá-la - implica a reversão da abordagem vigente na área, em que serviços e auxílios assistenciais são oferecidos de forma paternalista como *dádivas* ou *benesses*, de forma descontínua e sem maiores preocupações com qualidade, na medida da disponibilidade dos recursos e dos interesses políticos dos governantes - ou de exercer controle social sobre grupos pobres e marginalizados, ou de obter legitimação e, principalmente, apoio político-eleitoral.

A inserção da Assistência junto com a Saúde e a Previdência na Política da Seguridade Social - sistema integrado e universal de proteção social, outra novidade constitucional, também pareceria encaminhar uma delimitação do campo da assistência.

Se a saúde é direito universal e a previdência tem base contributiva, a Assistência poderia ser entendida como muitos fizeram na ocasião: como um estágio do seguro social - política complementar à previdência.

Mas a própria Constituição não ratifica esta interpretação quando conceitua a Assistência, na sua seção específica, como a política devida a quem dela necessitar, independente da contribuição à seguridade social, tendo por objetivos, entre outros, a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho; a habilitação e reabilitação do deficiente e sua integração social.

Claro fica, quando se considera este rol de objetivos, que a Assistência extrapola o conceito de seguridade social, colocando-se com função complementar (compensatória ou subsidiária) também as demais políticas setoriais. O que a diferencia das outras políticas sociais é o critério da necessidade (ou necessitados) que resta definir. A essa questão da seletividade voltaremos adiante.

Quando se considera o último objetivo definido pela Constituição para a área — a garantia de um salário mínimo de benefício mensal a idosos e deficientes sem condições de auto-manutenção, firma-se de novo a relação da área com o conceito de seguridade social. Este conceito apoiado no *welfare state* geralmente traz implícita a idéia de que a todo cidadão é

devida uma renda mínima para satisfação das necessidades vitais. O direito dos necessitados de um substitutivo de salário como benefício assistencial de duração continuada é também novidade no país — até então a área oferecia serviços assistenciais específicos e auxílio financeiro apenas de natureza eventual.

Do ponto de vista da organização da área, a Constituição traz grandes avanços em relação à prática atual da Assistência Social, que se expressam nas diretrizes firmadas: a descentralização e a participação comunitária.

Estas diretrizes são sobretudo importantes nessa área que tem algumas particularidades que a distinguem das demais políticas sociais — é que a Assistência Social se define basicamente pela população a ser atendida — pessoas e grupos sociais pobres ou marginaliados que têm necessidades das mais diversas naturezas.

Estas necessidades sociais a serem atendidas pela Assistência Social são historicamente determinadas e variam de lugar a lugar, inclusive, as possibilidades e formas de atendê-las. Daí que a descentralização para estados e municípios é fundamental, nesta área, não só para se terem propostas de ação adequadas aos problemas sociais concretos a responder, como também para viabilizar o cumprimento da outra diretriz: a participação comunitária.

Mais do que em outras áreas, a descentralização para Estados e Municípios aqui se coloca com clareza quando é reservado à União apenas o papel de coordenação e normatização geral. Perdeu-se a chance na Constituição, e isto já foi ontem referido, de resolver de vez a questão das competências concorrentes entre esferas de governo. De qualquer forma, na Assistência alguma coisa foi resolvida. Resta definir melhor o que compete a Estado e Município em termos de execução.

A descentralização reverte, na base, a situação atual, caracterizada pelo centralismo que se faz de duas formas: uma, em que programas e serviços uniformes são concebidos de forma vertical pela União para todo o país - que é extremamente desigual - e *empurrados* para Estados e Municípios através dos mecanismos de transferência de recursos; outra, em que a União executa diretamente ações assistenciais de forma competitiva e superposta aos Estados e Municípios. E a União compete com vantagem, já que a maior fatia de receita pública ainda está em sua mão, bem como a gestão dos fundos.

Também a concepção de "participação comunitária na formulação e no controle das ações em todos os níveis", conforme a Constituição, é sensível avanço sobre a prática de participação então dominante, onde funciona principalmente como mecanismo de transferência de responsabilidade do Estado para as comunidades, muitas vezes significando a simples exploração da mão-de-obra comunitária, e uma forma perversa de cooptação e/ou desmobilização popular.

Outros problemas de organização e gestão na área não foram tratados na Constituição: multiplicidade de órgãos nos diversos níveis de governo e a questão de sua articulação e integração, inclusive com a iniciativa privada, embora a esta esteja delegada também a execução de serviços. Estes problemas poderão ser melhor encaminhados na Lei Orgânica.

Sobre a questão do financiamento, embora não seja visto de forma específica na área, o tratamento dado ao da seguridade social parecia encaminhar soluções para as grandes questões que, no momento pré-Constituinte eram discutidas na área de Assistência Social. Estes problemas eram:

1) o uso descoordenado das várias fontes (Tesouro, FPAS, FAS, FINSOCIAL)- os recursos a partir de então passam a ser integrados no orçamento geral de seguridade social;

2) a quase total dependência da área dos recursos federais - a reforma tributária incluída na Constituição aumentou a capacidade de recursos dos Estados e Municípios, e há indicações de que ampliam-se, nessas esferas, os recursos canalizados à assistência;

3) a marginalidade da área frente às demais, especialmente à previdência - a Constituição ampliou os recursos globais para a seguridade, contudo aumentou também os gastos da previdência; não há, portanto, muita clareza nem mecanismos objetivos que indiquem a

mudança da situação específica da Assistência;

4) a expressiva utilização de recursos contributivos ao seguro social, inclusive do trabalhador na manutenção da área assistencial. A diversificação da base de custeio da seguridade poderia permitir que se alocasse à área recursos de aplicação mais redistributiva, como os derivados do faturamento das empresas, da taxação sobre o lucro e dos concursos de prognósticos.

Pinçados os pontos relevantes da Constituição de 88, pode-se centrar na discussão da regulamentação pós-Constituinte da matéria.

A primeira constatação é a lentidão desse processo. Promulgada a Constituição em 5 de outubro de 1988, ela trazia em suas disposições transitórias a definição de que a organização da seguridade social e dos planos de custeio e de benefícios seriam apresentados (pelo Poder Executivo) no prazo máximo de seis meses ao Congresso Nacional, que teria idêntico período para apreciá-los. Ou seja, desde 5 de outubro de 1989, o país deveria estar dotado do conjunto de leis regulamentadoras da seguridade social, cuja implantação progressiva deveria se dar até o prazo máximo de 5 de abril de 1991.

Estamos em junho de 1991 e dispõe-se hoje, no país, apenas da lei do Sistema nico de Saúde. As leis de custeio da seguridade e o plano de benefícios da previdência social, depois de longo percurso, incluindo vetos presidenciais, estão em plena tramitação no Legislativo. Na semana passada foram aprovadas nas Comissões de Seguridade Social, das Finanças e da Justiça da Câmara dos Deputados. Esta semana serão votadas na Plenária da Câmara e posteriormente no Senado. Se houver mudanças no Senado, retornarão à Câmara dos Deputados. Ao fim do processo no Legislativo serão submetidas ainda à sanção presidencial, e tem havido negociações no sentido de prevenir vetos radicais. Há uma certa expectativa favorável de que o Executivo cumpra os acordos políticos assumidos.

No caso da Assistência, o processo está mais atrasado, e aqui gostaria de recordar os passos marcantes da trajetória pós-Constituinte da sua regulamentação:

5) até o prazo constitucional - 5 de abril de 1989 - o Poder Executivo não encaminhou ao Congresso propostas de lei da Assistência. Na verdade, não encaminhou, nem fora de prazo, qualquer proposta. É bom lembrar que houve alguma iniciativa no âmbito do Executivo; o IPEA, órgão então vinculado à Secretaria de Planejamento da Presidência da República, junto com a UnB, através do NEPPOS e do NESP, havia coordenado a elaboração de um anteprojeto de lei sobre a matéria; o MINTER, na ocasião responsável pela supervisão ministerial das maiores agências federais de Assistência Social então existentes - LBA, FUNABEM (hoje CBIA), SEHAC e CORDE, também consolidou junto com estas instituições uma proposta de lei; e o MPAS que, de 1975 até 1988 supervisionou os órgãos de Assistência Social, também o fez. Nenhuma delas prosperou no sentido de induzir o Executivo a propor a regulamentação. Subsídios havia; a intenção é que faltou.

6) Entre 30 de maio e 1º de junho de 1989, por iniciativa da então Comissão de Saúde, Previdência e Assistência Social da Câmara dos Deputados, foi realizado em Brasília o 1º Simpósio Nacional sobre Assistência Social para colher subsídios para a formulação da lei orgânica, que foi o tema básico. Aquelas contribuições geradas no Executivo puderam ser discutidas na ocasião com outras apresentadas pela sociedade civil.

7) Em junho de 1989 o Legislativo toma a iniciativa de legislar sobre a matéria, apresentando o Projeto de Lei nº 3099/89, de autoria do Dep. Raimundo Bezerra. É nomeado como relator o Dep. Nelson Seixas que apresenta um projeto de lei substitutivo, o qual, após emendas e dois turnos de votação, é aprovado pela Comissão temática a 28/11/89 e aprovado pela Comissão de Finanças em 23 de maio de 1990 e, posteriormente, pelo Senado.

8) Em 17 de setembro de 1990, através da mensagem nº 672 ao Presidente do Senado, o Presidente da República veta integralmente a Lei Orgânica da Assistência Social.

9) Em 11 de abril de 1991, a matéria volta a ser colocada em pauta no Legislativo por iniciativa do Dep. Geraldo Alckmim Fº, que reapresenta com pequenas mudanças, o projeto do Dep. Raimundo Bezerra, agora como Projeto de Lei

nº 626 de 1991.

Sabe-se, também, que o MAS vem trabalhando uma proposta de lei tomando iniciativas junto ao Poder Executivo para que seja encaminhada formalmente ao Congresso. Em qualquer momento que isto se dê, os projetos existentes no Congresso serão apensados ao Projeto de Lei do Executivo, já que este tem a prerrogativa de definição sobre a matéria.

Relembrada a trajetória da lei orgânica, gostaria de discutir alguns pontos que parecem ter sido os mais polêmicos no processo de regulamentação e que parecem ainda se constituir em questões a merecer maior aprofundamento.

Começaria por chamar a atenção para questões relativas ao próprio conceito de seguridade social.

Como vimos, a Constituição é ambígua ao definir a Assistência Social como integrante da seguridade e, ao mesmo tempo, permeada de outros objetivos próprios. Da mesma forma, a Carta Constitucional apresenta outras inconsistências ao tomar, em muitos casos, a seguridade como sinônimo de previdência. Estas dificuldades foram nítidas no processo de regulamentação da matéria e se expressam de forma clara nas conceituações da área, principalmente nos arranjos institucionais propostos. Depois da Constituição tudo indicava que, num processo de reforma administrativa que visasse a redução do aparato institucional da União, seria lógico pensar-se num Ministério da Seguridade que integrasse de fato conceitual e operacionalmente o sistema proposto que, aliás, é integrado orçamentariamente. O Executivo optou pela diluição dos componentes da seguridade em três ministérios separados que, ademais, tratam ainda de questões do trabalho, habitação e saneamento.

A reforma administrativa do novo governo se deu em pleno processo de regulamentação da área, razão porque aparecem nos vários projetos elaborados desde a proposta do Ministério da Seguridade, o retorno da área ao Ministério da Previdência e Assistência Social, uma Secretaria Especial de Assistência Social vinculada à Presidência da República. Posteriormente à reforma administrativa, os projetos simplesmente se adaptaram à estrutura institucional vigente - ao MAS. De fato, a proposição da matéria é competência do Executivo e nada indica que uma revisão institucional pudesse prosperar neste governo. Contudo, a questão da seguridade e da melhor forma de organizá-la ainda é uma questão pertinente.

Outro aspecto a considerar é o isolamento com que o processo de regulamentação das áreas específicas foi conduzido. exceção da lei de custeio da seguridade e do plano de benefícios da previdência, que vêm sendo tratados de forma mais articulada entre si, as demais se processaram separadamente, inclusive a regulamentação do seguro desemprego. Esta forma de atuação não favoreceu a consolidação de alguns aspectos importantes da seguridade social. Por exemplo, alguns benefícios nitidamente assistenciais previstos na Previdência deveriam ter sido repassados à assistência como auxílio funeral, auxílio maternidade, salário ou abono-família, além da renda mínima para idosos e deficientes, como foi feito. O trato conjunto destes aspectos entre previdência e assistência poderia ensejar,inclusive,uma mais precisa delimitação das áreas e uma melhor focalização dos grupos-alvo mais necessitados desses programas, concretizando as diretrizes gerais de seletividade *versus* universalidade da seguridade. Para a área assistencial, seria produtivo poder valer-se da experiência, bem como da estrutura da previdência para a concessão dos novos benefícios assistenciais de duração continuada.

Em síntese, se a Constituição continha um conceito ainda imaturo da seguridade para o caso brasileiro, na prática de sua regulamentação parece ter-se perdido muito de sua essência, em especial das relações entre assistência e seguro social, que estavam na origem da proposta.

A idéia da renda mínima é outro ponto a ser destacado. Embora os benefícios de prestação continuada (renda mínima para idosos, renda mínima para deficientes e o abono família) estejam presentes em todas as propostas oficiais, com mudanças apenas nos cortes de pobreza e aspectos da caracterização dos beneficiários (somente a proposta em elaboração pelo MAS elimina o abono-família),

esta questão da renda mínima foi um dos principais argumentos do veto presidencial à lei orgânica da Assistência, além de uma generalizada crítica de inconstitucionalidade. É texto literal da mensagem do Chefe do Executivo ao Presidente do Senado Federal: "entre as razões ponderáveis que justificam o veto, sobressai a da existência, na proposição, de dispositivos contrários aos princípios de uma assistência social responsável, que se limite a auxílios (depois poder-se-ia ver como fica a questão do *direito* frente a uma definição tão vaga) às camadas mais carentes da população, sem contudo, comprometer-se com a complementação pecuniária e continuada de renda..."

De fato, a idéia da renda mínima sempre foi evitada na prática da Assistência Social brasileira. A Profª. Aldaíza Sposati1 fala que a ideologia burguesa no país cunhou a idéia de que o trabalhador é um pretenso vadio e, dessa forma, não se podia desestimular o trabalho dando alguma renda na ausência do trabalho. Daí a dificuldade e a demora da introdução no país do seguro-desemprego e a rigidez de seus critérios que acabam por beneficiar a poucos dos trabalhadores necessitados. Parece ser neste mesmo sentido a rejeição aos benefícios contido na lei orgânica. Na verdade, as propostas em tela introduzem o abono-família não previsto na Constituição. Mas ele é perfeitamente justificado à luz dos princípios de universalidade/seletividade que norteiam a seguridade social. Se o salário família é mantido para os trabalhadores segurados, com maior razão ele é necessário aos não segurados de baixa renda. Por outro lado, é uma proposta operacional para o disposto no art. 227 relativo à prioridade absoluta e à proteção especial de crianças e adolescentes, e visa garantir-lhes condições para a permanência no seio de suas famílias.

Se a renda mínima fosse estendida para toda a população, de fato poder-se-ia discutir não os aspectos de justiça social - muitos países a adotam e sabe-se até que há proposta do Senador Suplicy neste sentido, mas caberia uma firme discussão sobre a viabilidade econômica de tal proposta, frente à pobreza estrutural e às carências generalizadas no país. Estamos longe de uma situação em que o salário mínimo possa cumprir a determinação constitucional de oferecer condições dignas de vida e suprir as necessidades básicas do trabalhador e de suas famílias. Enquanto isso, o DIEESE estima que seriam necessários seis SM para que isto ocorresse hoje. Deve-se observar que em torno de 63% das famílias recebem até cinco SM (dados de 1989).

Mas os projetos não são extensivos, e sim seletivos; dirigem-se a crianças, idosos e deficientes, grupos que a sociedade consensualmente já determinou como alvos prioritários da assistência pública, e utilizam cortes rígidos de pobreza.

Se em relação à criança estabelece de fato um novo benefício, em relação a idosos e deficientes os projetos simplesmente regulamentam dispositivos constitucionais que se referem, inclusive, a benefícios já consagrados na previdência e que, ao passar à assistência, permitiriam melhor seletividade e focalização, tentando caracterizar de forma mais precisa os beneficiários. Não cabe, portanto, a argüição de constitucionalidade.

Voltando ao veto presidencial e lembrando a omissão do Poder Executivo na regulamentação da área, fica a impressão de que o veto seja uma estratégia de protelar a efetivação de direitos sociais e gastos públicos relacionados. É nítida, até o momento, a opção do governo pela meta de estabilização econômica, via controle da inflação com redução nos gastos públicos, ainda que os indicadores sociais possam sugerir a deteriorização do quadro social. Por outro lado, não há porque negar a pertinência da análise ontem feita pelo representante sindical. Será que há interesse do governo em regulamentar uma área que, quanto menos rígida, mais pode ser usada com o objetivo de legitimação junto à população meta do discurso governamental?

E aqui eu gostaria de fazer um parênteses para manifestar a preocupação com o

1 *SPOSATI, Aldaísa. A Assistência Social e a Trivialização dos Padrões de Reprodução Social (mimeo) - p. 5/6.*

encaminhamento da lei orgânica de assistência. Ontem, a assessora do PSDB trouxe a informação de que, na sinopse do Congresso, constam cerca de 40 projetos de lei relativos à matéria, 30 dizendo respeito aos benefícios de prestação continuada para idosos e pessoas portadoras de deficiências, e seis referidos às condições para isenção de contribuição à seguridade social. Ora, estes projetos expressam tanto o interesse do Legislativo como as manifestações que lhe chegam do interesse popular. Se considerarmos que a regulamentação dos benefícios está contemplada no plano da previdência (ainda que provisoriamente e na sua forma tradicional de renda mensal vitalícia para idosos e inválidos), e que a isenção de contribuição à seguridade é tratada na lei de custeio, fica evidente que não haverá pressões e interesses para voltar à discussão da lei orgânica de assistência. E aqui retornamos à questão da mobilização necessária em torno da área e da urgência em se rediscutir os projetos existentes.

Em relação ao financiamento da área, o mais polêmico na tramitação do projeto foi a vinculação de 10% dos recursos do orçamento da seguridade social incluída no substitutivo do relator. Esta proposição foi derrubada na Comissão de Finanças, que acolheu emenda proposta pelo Dep. José Serra desaconselhando a rigidez na formulação e na execução das políticas, ressaltando o mérito do rateio anual (e permanentemente revisto frente a necessidades concretas) dos recursos disponíveis pelos órgãos executores das políticas de seguridade social. É óbvio que, para as áreas de saúde e assistência social, sempre fica o risco de marginalização, tendo em vista a base contratual da previdência e a dificuldades práticas de compressão de seus gastos. De qualquer forma, há muito o que aperfeiçoar no estudo do financiamento da área. Sabe-se hoje muito pouco dos gastos estaduais e municipais. Definir-se por algum percentual seria arbitrário e careceria de fundamentação técnica.

No que diz respeito a organização e gestão, um dos pontos mais polêmicos das discussões havidas dizia respeito à descentralização da execução da política assistencial. De um lado, motivado pelo interesse de auto-preservação de funções por parte das instituições federais que ainda hoje executam serviços; de outro, por interesses corporativos, já que a descentralização poderia implicar transferências de pessoal de nível federal a outras esferas de governo e, pode-se admitir, até mesmo pela preocupação com a descontinuidade de serviços. Por essa razão preservou-se um destaque indevido à LBA no projeto de lei aprovado no Congresso, bem como manteve-se uma abertura (inconstitucional, a meu ver) de execução direta para a União, a título de exemplaridade.

Também permanece alguma ambigüidade entre o princípio de comando único em cada esfera de governo, adotado em todas as propostas: a admissão da coordenação como função dos governos estaduais e municipais é contraditória com a diluição dessa função coordenadora, a nível de estados e municípios, entre os respectivos governos e entidades beneficentes e de assistência social (projeto aprovado no Congresso). A proposta do MAS mantém essa ambigüidade e ainda a complica, ao sugerir que a função do comando único seja assegurada pelos respectivos Conselhos.

Deixei para o fim chamar a atenção para uma questão que me parece das mais relevantes e absolutamente crucial na área: a seleção dos beneficiários da assistência.

Temos trabalhado na lei orgânica com um conceito muito amplo de Assistência Social, baseado principalmente nas reflexões sistematizadas pela Profa. Potyara2, positiva no sentido de captar a essência da assistência e suas relações com as demais políticas públicas, e de firmar o direito universal à assistência aos necessitados.

A definição do beneficiário da assistência, conseqüentemente, também é ampla: "todo cidadão em situação de incapacidade ou impedimento permanente ou temporário, por razões pessoais, sociais ou de calamidade

2 *PEREIRA, P.A.P. A Assistência Social como Garantia de Direitos; Críticos aos Equívocos conceituais e Políticos. - Brasília, 1989.*

pública, de prover para si e sua família, ou ser por ela provida, o acesso à renda mínima e aos serviços sociais básicos". Se, do ponto de vista lógico, a definição é correta, do ponto de vista prático, este conceito pode, no extremo, abarcar a quase totalidade da população do país, o que inviabiliza de saída qualquer política assistencial.

De outra forma, perde-se também a clareza da especificidade da clientela da Assistência Social, a não ser naqueles casos de total exclusão social - a dita assistência estrito senso - para a qual não se vê muita relevância social. Não há tempo para desenvolver aqui esta questão que, inclusive, é tratada em outros momentos do Seminário. Mas eu gostaria de registrar que, em termos da Lei Orgânica e de sua implantação, este aspecto ainda merece discussões.

— Texto apresentado no Seminário Nacional de Assistência Social, realizado em Brasília, no Congresso Nacional, de 18 a 20 de junho de 1991, promovido pelo CFAS, ANAS, ABESS/CEDEPSS e ANASSELBA, com apoio de DNTSPAS/CUT, NEPPOS/UnB.