



A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: um paradoxo entre política social e política de combate à pobreza

Márcia da Silva Pereira Castro ¹

Lincoln Moraes de Souza ²

RESUMO

A política de assistência social no Brasil, muito embora, tenha sido incorporada à tríade das políticas de seguridade social a partir de 1988, traz características que, dentro do campo temático das políticas públicas, se configura mais como política de combate à pobreza, do que política social de caráter universalizante.

Palavras-Chave: Política Social; Política de Assistência Social.

ABSTRACT

The policy of social assistance in Brazil, although, has been incorporated into the triad of social security policies since 1988, brings characteristics that, within the thematic field of public policy, configures itself more as policy to combat poverty, than as a social policy that has character of universalizing.

Keywords: Social Policy; Policy Social Assistance.

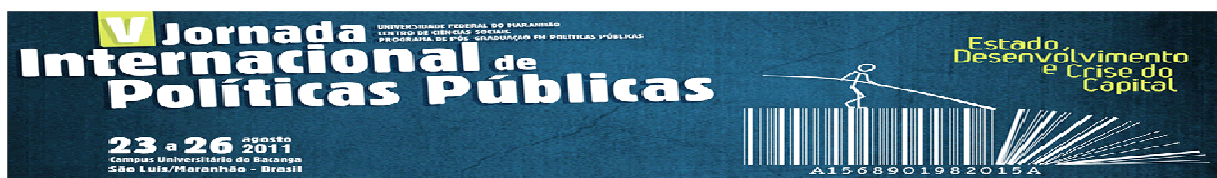
1. INTRODUÇÃO

O presente texto é resultante das reflexões realizadas ao longo do processo de capacitação no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, iniciado em 2007, onde a política de assistência social se configurou como campo de estudo. Naquele momento, tínhamos como objeto de estudo da dissertação, o processo de implementação dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) no município de Mossoró/RN. Para além das preocupações com o objeto empírico imediato, as leituras acerca das políticas públicas nos instigaram a refletir sobre o que é intrínseco à política de assistência social no contexto brasileiro.

Com o prosseguimento dos estudos no citado programa, seguidos de uma pesquisa realizada no período de 2009-2010 (CASTRO, 2010), sobre os desafios postos à implementação da política de assistência social no âmbito dos CRAS e dos Centros de Referência Especializado

¹ Mestre. Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN); Universidade Estadual do Rio Grande do Norte (UERN). marciacaastro06@uol.com.br

² Doutor. Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).



da Assistência Social (CREAS), nos interrogamos sobre o “lugar” da política de assistência social no *rol* das políticas sociais brasileiras.

Assim, dentre outros aspectos, o que ora apresentamos, é um extrato dessas reflexões que, anteriormente embasadas por dados empíricos, se encontram, atualmente, em processo de amadurecimento teórico no doutorado. Adotamos como suporte teórico-metodológico a literatura específica de políticas públicas, mas, também, as contribuições de Abranches (1994), no que diz respeito aos limites que as políticas de combate à pobreza se propõem.

2. A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: FRAGMENTOS HISTÓRICOS

A assistência social, hoje, tem sido um termo bastante recorrente, seja na academia, seja no cotidiano das pessoas que reclamam por direitos sociais. Contudo, sua recorrência quase sempre se reveste de inúmeras compreensões paradoxais que vão desde uma prática aleatória de caridade a um direito social garantido através de sua operacionalização como política estatal.

Passando de uma prática milenar caritativa, religiosa, para uma prática contingencial no seio da sociedade capitalista burguesa do século XIX, a assistência social foi sendo, historicamente, operacionalizada de forma assistemática, voluntária, individualizada, sem dispor de qualquer provisão orçamentária e direcionada aos mais necessitados, particularmente, àqueles excluídos do mercado de trabalho.

Ajustada ao contexto de consolidação do capitalismo monopolista, ela se constituiu uma das estratégias para apaziguar os ânimos do movimento operário europeu no final do século XIX, mais especificamente nas sequelas da questão social, potencializado pela conciliação de interesses da Igreja Católica, burguesia e Estado em detrimento dos anseios do operariado. Ou seja, o Estado também foi assumindo desde então, uma ação que pertencia quase que exclusivamente ao âmbito privado. Mas por permanecer à margem das políticas sociais emergentes, a assistência social continuou a ser praticada sob a forma de filantropia e altruísmo, mesmo que sob uma intervenção de profissionais formados para tal fim (NETTO, 1992).

Chegando à América Latina nos anos de 1920, a assistência social permaneceu focalizada na intervenção junto a indivíduos fragilizados devido às contingências sociais oriundas da ascensão do capitalismo mesmo que tardio. Somente a partir dos anos 1940, a assistência social é assumida pelo Estado brasileiro, deixando de ser uma prática eminentemente religiosa, passando a incorporar um caráter mais profissional, muito embora, sem despir-se de suas raízes vocacionais católicas. Ademais, é importante destacar que na década anterior o Estado brasileiro já havia assumido o sistema nacionalmente articulado e regulador da proteção social, o que expressava a interferência pública sobre a produção, distribuição e acesso a bens e serviços públicos e privados (DRAIBE, 1989).

Em um momento de incentivo governamental ao processo de industrialização, o país dispunha de dispersas legislações referentes aos seguros sociais, mas como apontou Faleiros (1991), *a legislação social foi introduzida por categoria profissional, isto é, ela não atingiu a classe operária em seu conjunto e num único movimento* (p. 134). Dessa forma, a intervenção estatal sobre a questão social se expressou através de medidas de caráter social, mas fragmentada, tendo em vista a lacuna existente entre seguro social para os trabalhadores e assistência social para os pobres e considerados incapazes. Para Draibe (1989), este foi o momento da emersão do Estado de Bem-Estar brasileiro (1930-1943) que *remete basicamente à legislação previdenciária e trabalhista* (p.32), sendo que, concomitantemente,

o sistema brasileiro desenvolveu um esquema assistencial denso, sobreposto e/ou paralelo ao núcleo securitário (por exemplo, os programas da LBA ou os de distribuição gratuita de alimentos do INAM³), esquema que, simultaneamente, refere-se a grupos específicos e, portanto, teoricamente residuais (p. 34).

³ A Legião Brasileira de Assistência-LBA foi criada em 1942 e o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição-INAM na década de 1970.



Temos assim, a introdução por parte do Estado, de ações destinadas a grupos de risco que em outros termos, são programas assistenciais, não-contributivos e suplementares destinados à grande maioria da população. São situações de miséria, subemprego e desemprego que compõem esse grupo de intervenção. Esse tipo de ação estatal, nas palavras de Abranches (1994), é *política de redução da pobreza, que objetiva retirar da condição de miséria aqueles que sequer conseguiram alcançar... [o] ...piso básico, destituídos que são dos meios mais elementares da sobrevivência* (p.14).

Assim, destituída de qualquer característica de direito social, a assistência social *continuou marginalizada e, no geral, viabilizada por entidades filantrópicas, beneficentes e/ou vocacionais* (CASTRO, 2009, p. 57). Características como *corporativismo* e *clientelismo*⁴ são intrínsecas a assistência social no Brasil e que, ao longo das décadas, foi marcante não apenas na sua operacionalização, mas também nas demais políticas sociais. Somente após 1985, com o ocaso da Ditadura Militar, é que essas características tornaram-se mais evidentes e quando já se verificava experiências inovadoras, por parte de governos estaduais, nas áreas da saúde, alimentação e nutrição, habitação popular etc. (DRAIBE, 1989).

3. POLÍTICA SOCIAL X POLÍTICA DE COMBATE À POBREZA: A PARTICULARIDADE DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

A aprovação da Constituição da República Federativa do Brasil, em 1988, na contramão da história mundial concedeu avanços sociais, quando os países capitalistas mais desenvolvidos estavam vivenciando um processo de refluxo do *Welfare State* como consequência da crise econômica mundial (CASTRO, 2009). Apoiados nos valores neoliberais, a crítica ao papel intervencionista do Estado na economia e no social destes países serviu de base para o recrudescimento estatal.

Paradoxalmente, o que se viu no Brasil com o alargamento da democracia e os reclamos da sociedade pela afirmação de direitos sociais foi a afirmação dos direitos sociais no texto constitucional (DRAIBE, 1998). Em seu artigo 6º se coloca como direito social *a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados* (BRASIL, 1999). No artigo 194, que diz respeito à segurança social o texto explicita que *é um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social* (BRASIL, 1999). É a tentativa de implementação tardia, por parte do Estado brasileiro, de políticas sociais a todos os cidadãos através de uma rede de proteção social de caráter universalista, equitativo e democrático.

Nesse percurso, é perceptível a mudança de *status* da assistência social por parte do Estado: de simples ação/intervenção assistemática para política pública de direito social. Contudo, sua incorporação à tríade da seguridade social, se deparou com *resistentes mecanismos do clientelismo e dos fortes privilégios encastelados no sistema de políticas* (DRAIBE, 1998, p.322) que, juntamente ao contexto de crise econômica, obstaculizaram sua regulamentação e implementação plena. Acrescenta-se ainda, a aprovação do Programa Comunidade Solidária, em 1995, de caráter assistencialista, que deu prosseguimento à execução de programas de combate à pobreza sob a tutela do Governo Central em clara desconsideração ao instrumento legal de regulação da política de assistência social: a Lei Orgânica da Assistência Social-LOAS aprovada em 1993 (Lei nº 8.742/93).

Como agravante o próprio texto da LOAS incorporou dissonâncias oriundas do seu processo de tramitação que terminou por expressar uma diversidade de interesses e resultou em uma

⁴ Tomando por base a idéia de Titmus (1963), Draibe (1989), equipara o corporativismo ao clientelismo como concepções de políticas que intervêm parcialmente, corrigindo as ações do mercado. São dirigidas a grupos particulares e são temporalmente limitadas.



legislação ambígua e controversa (CASTRO, 2009). Ou seja, referendou o novo discurso exposto na Constituição Federal, garantindo a universalização de direitos sociais sob a égide da democracia e da cidadania, mas também apontando estratégias de combate à pobreza, à discriminação e à subalternidade (YASBEK, 1998).

Assim, permeada por uma série de dificuldades, tais como: o assistencialismo⁵, a falta de integridade financeira da seguridade social (BRASIL, 2004), a fragmentação institucional e administrativa do sistema de seguridade social (PEREIRA, 1998), dentre outros, a assistência social foi alocada para a subalternidade no âmbito da seguridade social. Após cinco anos de LOAS é que o país tem sua Política Nacional de Assistência Social aprovada (Resolução nº 207, de 16/12/1998), como forma de superação das dificuldades e desafios, já que se delegava aos municípios e estados as coordenadas para definirem suas respectivas políticas. Contudo, sua aprovação se deu “encurralada” em um processo de ajuste estrutural do governo brasileiro que implicou no arrefecimento do Estado na área social (NOGUEIRA, 2001), se voltando basicamente para o provimento de situações focalizadas, seletivas e temporais. Sposati (2001) chamava a atenção que a política de assistência social vinha se colocando simplesmente como provedora de necessidades biológicas, pois incidia *principalmente sobre aqueles que não são reconhecidos na agenda pública, na sociedade de mercado, pelo fato de não terem recursos para serem consumidores* (p.60).

Nessa trajetória, a descaracterização da assistência social como política pública de caráter universalista era evidente, principalmente pelo apelo às parcerias⁶ como alternativa aos problemas da pobreza e à exclusão social. Para Yasbek (2001) *o problema não está no crescimento da rede solidária, mas na redução da responsabilidade estatal face aos crescentes problemas sociais do país* (p. 43), dado este que, ao invés de superar, corrobora com o paradoxo convencional da política social *versus* política de combate à pobreza.

Diante da convicção de consolidação da política de assistência social, em 2003 um novo ordenamento político-institucional dá forma ao Sistema Único de Assistência Social-SUAS que, por conseguinte, resulta na aprovação de uma nova Política Nacional de Assistência Social-PNAS/SUAS (Resolução nº 145/2004) no ano seguinte. Foi mais uma tentativa de superação das imprecisões e indefinições que foram identificadas até então. O detalhamento conceitual seguido por um novo modelo de gestão tinha como principal objetivo a consolidação da política descentralizada e participativa através da *materialidade do conteúdo da assistência social como um pilar do Sistema de Proteção Social Brasileiro no âmbito da Seguridade Social* (BRASIL/MDS, 2004, p. 7).

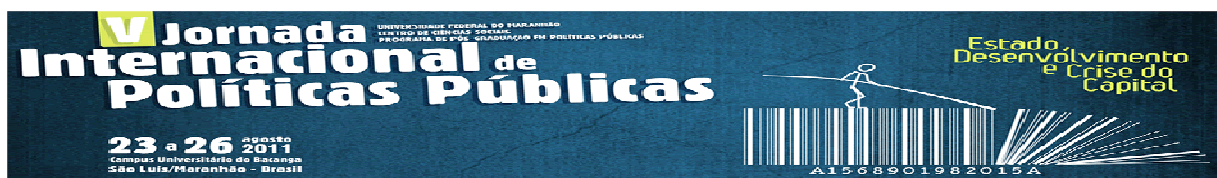
A partir daí, a operacionalização de inovações na política de assistência social foi mais perceptível que, dentre outros, podemos destacar: gestão compartilhada entre os três entes federativos; construção do Plano Decenal da assistência social (em 2005); aprovação dos 10 Direitos Socioassistenciais (em 2005); aprovação de política de recursos humanos para o SUAS (em 2006). Todavia, relatos de pesquisas e experiências⁷ apontam a negligência para com o aparato normativo; a autonomia que é delegada aos estados e municípios têm contribuído muito mais para uma estagnação do processo de implementação da política do que seu avanço (CASTRO, 2009).

Seguindo essa compreensão, Abranches (1994) nos coloca que política

⁵ O assistencialismo se assemelha ao clientelismo com uma particularidade: os favores concedidos são bens para o suprimento de necessidades básicas.

⁶ Lei nº 9.608, de 18/02/1998 (Dispõe sobre o Serviço Voluntário e dá outras providências) e a Lei nº 9.790, de 23/03/1999 (Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências).

⁷ Relatos socializados durante o 12º Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais em 2007 e na 19ª Conferência Mundial de Serviço Social em 2008.



é conflito. Oposição e contradição de interesses. Conflito negociado, regulado por instituições políticas de natureza vária, condicionado por mediações que tornam possível reduzir os antagonismos e projetá-los em um movimento positivo. Política é, também, poder, transformando-se, frequentemente, em um jogo desequilibrado, que exponencia os meios dos mais poderosos e reduz as chances dos mais fracos (p.10).

No caso da política de assistência social, a trajetória de práticas conservadoras de caráter assistencialista, filantrópicas e voluntárias têm se sobreposto aos avanços de caráter progressista e como já destacamos, negligenciando o aparato normativo. Essa reação conservadora foi declarada com o princípio da *menor elegibilidade* (criado no século XIX pelos liberais), da *mercadorização*, da *primazia dos incapacitados*, da *focalização na pobreza extrema e do estigma gerado pela focalização* (PEREIRA, 1998, p. 71). É uma concepção que encontra solo fértil na contraposição de dispositivos restritivos e arcaicos, presentes no texto da LOAS, com aqueles mais abrangentes, citando como destaque, a inclusão dos cidadãos capacitados na categoria de destinatários da assistência social.

O que se constata é que a política de assistência social constitui-se uma modalidade de política pública direcionada para a área social e compondo o grupo da seguridade social, mas sem o mesmo *status* das demais. Do ponto de vista conceitual, sua identificação como política social é muito tênue. Como vimos, há uma dificuldade no contexto brasileiro da assistência social se constituir em política universalizada, muito embora, seu aparato normativo seja um avanço e seus princípios balizem para isso.

Sem desconsiderarmos as diferenças entre a realidade brasileira e os países mais desenvolvidos, mas tomando-os como parâmetro, a política social neles, *conta com programas que garantem universalmente compensações à perda de renda devido: velhice, invalidez, viuvez, doença, maternidade, acidentes de trabalho, desemprego e crescimento familiar* (ABRANCHES, 1994, p.14). No Brasil, a política social tem assumido uma concepção meritocrático-particularista⁸ (clientelista e/ou corporativista) e, por isso mesmo, dentro da seguridade social, apenas a saúde incorporou a perspectiva de universalização; a previdência social continuou com seu caráter contratual, e, a assistência social como residual e, portanto, desprovida de universalidade. O aspecto mais patente dessa afirmação são os critérios de menor elegibilidade que se materializam no cumprimento de condicionalidades para se ter acesso a serviços, programas e benefícios sociais⁹.

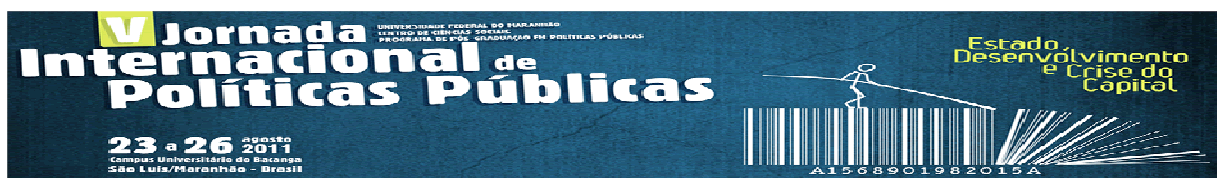
Aprofundando a questão e retomando Abranches (1994), temos que a política pública na área social envolve uma série de conflitos, controvérsias e oposições ideológicas. Para ele,

a ação social do Estado diz respeito tanto à promoção da justiça social, quanto ao combate à miséria, embora sejam objetivos distintos. No primeiro caso, a busca da equidade se faz, comumente, sob a forma da garantia e promoção dos direitos de cidadania. No segundo, a intervenção do Estado se localiza, sobretudo, no campo definido por escolhas políticas quanto ao modo e ao grau de correção de desequilíbrios sociais, através de mudanças setoriais e reformas estruturais baseadas em critérios de necessidade (p.11).

Ademais, as políticas de combate à pobreza

⁸ Como já apontamos anteriormente, Draibe (1989) toma como base as tipologias de Titmus (1963). Assim, o modelo Meritocrático-particularista repousa na premissa de que *as pessoas devem estar em condições de resolver suas próprias necessidades, em base ao seu trabalho, a seu mérito, à performance profissional, à produtividade com que se desempenham e, por isso mesmo, à renda de que disponham e/ou à força relativa das categorias profissionais a que pertençam* (DRAIBE, 1994, p. 3).

⁹ Como é o caso do Bolsa-família, dentre outros.



tem por objetivo eliminar a destituição¹⁰, num espaço de tempo definido, incorporando os despossuídos aos circuitos regulares da vida social e compensando, no entretanto, as principais carências que põem em risco a sobrevivência e a sanidade dessas pessoas (ABRANCHES, 1994, p. 15).

Muito embora, no Brasil, tenha-se verificado uma diminuição nos índices de destituição e desproteção social, uma política que se propõe a fazer valer a 'justiça social', impondo diversas condicionalidades para as pessoas terem acesso à ela, como é o caso da política de assistência social brasileira, se depara com vários limites para ser considerada plenamente como um política social, haja vista a exclusão de parcelas significativas da população.

4. CONCLUSÃO

Com a pretensão de continuarmos o debate, por ora nos indagamos: poderíamos definir a assistência social como uma política social? A existência de um marco legal que contempla princípio e objetivos universalizantes são suficientes para isso? Para DRAIBE (1989), além da existência de uma legislação, a política social requer a composição de órgãos institucionais, recursos financeiros e programas sociais. Assim, baseando-se nesses elementos, a assistência social, normativamente e pós PNAS/SUAS, encontra-se mais estruturada, dada a persistência dos sujeitos sociais que nela atuam e se confrontam com as forças conservadoras que se opõem ao caráter universalista da política.

Ademais, verifica-se que ela caminhou para um nível de 'massificação'¹¹ e de (re)constituição dos equipamentos de acompanhamento e implementação, o que contribuiu para seu aprimoramento. Mas ainda assim, sua implementação evidencia detalhes que vão na contramão da universalidade:

1) financiamento restrito por parte de alguns entes federativos, principalmente pela esfera dos estados, deixando a responsabilidade, quase que na totalidade para a esfera federal, rompendo-se aí o pacto federativo. Compromete-se aí, a ampliação e a qualidade dos programas, serviços e benefícios;

2) critérios de menor elegibilidade, através do cumprimento das condicionalidades, usurpando das pessoas o acesso equitativo a satisfação de necessidades pessoais e sociais;

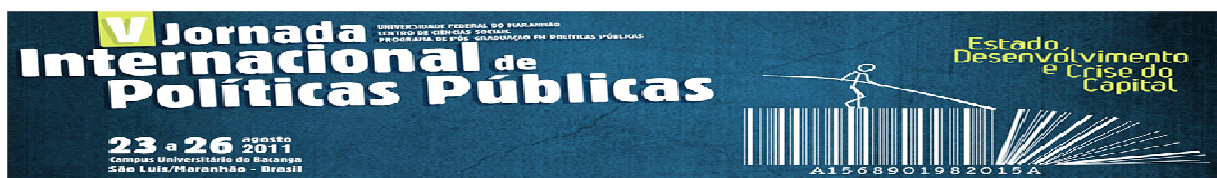
3) baixa qualidade em alguns serviços, dado o descompromisso de gestores com a qualificação dos profissionais e a estruturação dos equipamentos públicos;

4) falta de informação sobre a política de assistência social como direito social, por parte dos usuários, o que corrobora para a permanência de práticas assistencialistas.

Assim, na perspectiva de consolidar-se como política social, a assistência social *como ação pública, corresponde a um sistema de transferência unilateral de recursos e valores, sob variadas modalidades, não obedecendo, portanto, à lógica do mercado, que pressupõe trocas recíprocas* (ABRANCHES, 1994, p. 13). E, dentro destas modalidades, têm-se as políticas de combate a pobreza que podem ser parte integrante da política social, mas não se sobrepõem a ela, como ocorreu com o Programa Comunidade Solidária que se tornou o 'carro-chefe' da assistência social quando a LOAS já tinha o instituto de política social. Em suma, a inversão nessa prioridade deve colocar as políticas e/ou programas de combate a pobreza como coadjuvantes na potencialização da política e dos programas universais. Nessa lógica, Draibe (1998) coloca a concepção de política social como sistema de políticas *que afetam simultaneamente várias dimensões das condições básicas de vida da população* (p.327). Para tanto, a articulação das políticas setoriais é uma necessidade, visto que, as políticas sociais isoladamente não são capazes de instituir uma realidade social ancorada em uma concepção de 'justiça social'.

¹⁰ Para Abranches (1994) pobreza é destituição dos meios de sobrevivência física. Ser pobre é consumir todas as energias disponíveis exclusivamente na luta contra a morte.

¹¹ A massificação é o crescimento ampliado do acesso a uma política, mas não significa necessariamente universalização. Como Draibe (1989) nos adverte, não implica em ruptura com modos seletivos de crescimento.



REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique, Política social e combate à pobreza: a teoria da prática. In: ABRANCHES, Sérgio Henrique, SANTOS, Wanderley Guilherme dos, COIMBRA, Marcos Antônio. **Política social e combate à pobreza**. 3.ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994.

BRASIL. **Lei nº 8.742**, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.

BRASIL/Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. Resolução n. 145/2004-CNAS, de 15 de outubro de 2004. Publicado no DOU de 28 de outubro de 2004.

CASTRO, Márcia da Silva Pereira, SEVERINO, M^a do Perpétuo Socorro R. S., ARAÚJO, Aline Karla Lima de, PINTO, Leilane Cristina Sales. **Os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) em Mossoró: novas demandas, novos desafios**. Relatório de Pesquisa. Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, 2010.

CASTRO, Márcia da Silva Pereira. **Implementação da política de assistência social em Mossoró/RN: uma avaliação a partir dos Centros de Referência da Assistência Social**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Natal-RN: Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2009. 163 f.

_____. **Questão social e proteção social: uma (re)eleitura da Política Nacional de Assistência Social**. In *Anais da 19ª Conferência Mundial de Serviço Social, O desafio de concretizar direitos numa sociedade globalizada e desigual*. Salvador/Bahia/Brasil: Centro de Convenções de Salvador. 2008.

CASTRO, Márcia da Silva Pereira, & SOUZA, Lincoln Moraes de. **O processo de implementação dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) no município de Mossoró/RN**. In *Anais do 13º Encontro de Ciências Sociais do Norte Nordeste*. Maceió/Alagoas/Brasil: Centro Cultural de Exposições de Maceió. 2007.

DRAIBE. A política brasileira de combate à pobreza. IN: VELLOSO, João Paulo dos Reis (coord.). **O Brasil e o Mundo: no limiar do novo século**. Rio de Janeiro: José Olympio. Maio/1998. p. 299-328.

_____. Sônia Maria. O 'Welfare State' no Brasil: características e perspectivas. In: **Ciências Sociais hoje, 1989**. São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, ANPOCS, 1989. p. 13-60.

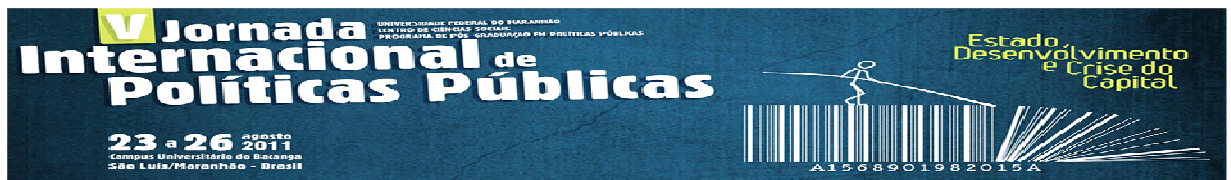
FALEIROS. Vicente de Paula. **A Política Social do Estado Capitalista: as funções da previdência e da assistência social**. 6.ed. São Paulo: Cortez, 1991.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 1992.

NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro, Assimetrias e tendências da seguridade social brasileira, IN: **Serviço Social e Sociedade**. 65, São Paulo: Cortez, Março/2001. p.95-123.

PEREIRA, Potyara A. P. A política social no contexto da seguridade social e do *Welfare State*: a particularidade da assistência social. IN: **Serviço Social e Sociedade**. N.56, São Paulo: Cortez, março/1998. p.60-76.

SPOSATI, Aldaiza. Desafios para fazer avançar a política de assistência social no Brasil. IN: **Serviço social e Sociedade**: assistência e proteção social, n. 68, nov, São Paulo: Cortez, 2001. p.54-82.



YASBEK, Maria Carmelita. Globalização, precarização das relações de trabalho e seguridade social. IN: **Serviço Social e Sociedade**. N.56, São Paulo: Cortez, Março/1998. p.50-59.