

## POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: que modelo de proteção social preconiza?

Solange Maria Teixeira <sup>1</sup>

### RESUMO

A Política de Assistência Social no Brasil faz parte do Sistema de Proteção Social mais amplo, denominado Seguridade Social, um avanço na área considerando sua trajetória histórica marcada por ações pontuais, dispersas e descontínuas e, quase sempre, executadas pelas organizações filantrópicas. Todavia, este artigo questiona se as mudanças em curso garantirão um reforço das funções protetivas do Estado, a laicização da assistência social ou reforçam um “novo” modelo de proteção social fundado nas parcerias com as ONGs.

**Palavras-chaves:** Assistência Social; Sistema de Proteção Social; Política Social.

### ABSTRACT

The Politics of Social Assistance in Brazil is part of the Social Protection System broader, called Social Security, a breakthrough in the area considering its historical path marked by specific actions, scattered and discontinuous, and almost always performed by charitable organizations. However, this article questions whether the changes under way will ensure an enhanced protective functions of the state, the secularization of social assistance or reinforce a "new" model of social protection based on partnerships with nongovernmental organizations

**Keywords:** Social Assistance; System of Social Protection, Social Policy.

<sup>1</sup> Doutora. Universidade Federal do Piauí (UFPI). [solangemteixeira@hotmail.com](mailto:solangemteixeira@hotmail.com)



## 1 INTRODUÇÃO

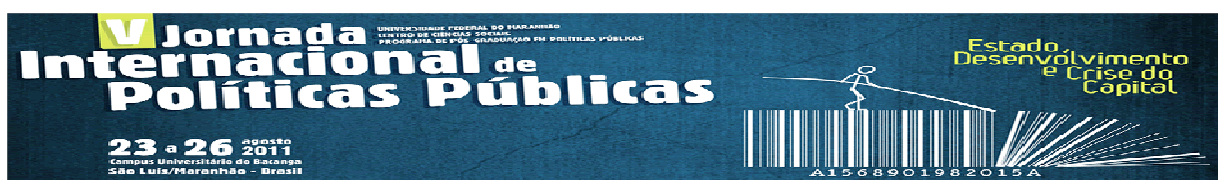
Conforme Esping-Andersen (1999) um regime de bem-estar social corresponde a um padrão de provisão social, mais precisamente “[...] o modo combinado e interdependente como o bem-estar é produzido e distribuído entre Estado, mercado e família, ao qual se soma um quarto componente, genericamente denominado terceiro setor, ou seja, as organizações não-governamentais.

Essa combinação se deu de forma variada entre os países, correspondendo a diferentes modelos de proteção social que vai do social-democrata onde o Estado de bem-estar social promove benefícios e serviços universais que desmercadorizam e desfamiliarizam a proteção social ao liberal, neste último há prevalência do mercado na provisão social e o Estado intervém de forma residual para os pobres que não podem comprar os serviços e benefícios no mercado.

Ainda de acordo com Giovani (1998) predominam nas sociedades capitalistas ocidentais contemporâneas os sistemas públicos de proteção social assentados sobre critérios políticos de alocação de recursos e administrados pelo Estado. Mas, esses sistemas sempre conviveram com outros de presença mais ou menos marcantes, mantendo níveis diversos de interação com os sistemas mercantis ou não-mercantis que compõem o setor privado, que atuam nas fronteiras dos sistemas oficiais, de modo complementar e subsidiário. Assim, ganhou legitimidade a presença do Estado como organizador, produtor, gestor e normatizador dos sistemas de proteção social, no século XX, especialmente na Europa.

As reformas neoliberais a partir dos anos 1980 tiveram como principal impacto nos sistemas de proteção social – em especial, nos países que adotaram sistemas públicos com traços universalizantes no final do século XX, nos que adotaram reformas claramente neoliberais, ou nos de características meritocráticas e familista que tiveram que conter ou diminuir gastos, restringir benefícios, tornando-os mais focalizantes e seletivos – uma nova relação entre os provedores de bem-estar social que legitima e legaliza a intervenção do setor privado (mercantil e não-mercantil), de modo coordenado e não mais subsidiário ao Estado.

De acordo com vários analistas trata-se de uma terceira via, nem estatal, nem privada, mas mista, de parceria entre o público, o privado e o terceiro setor que é “público,



porém privado”. Segundo nossa tese trata-se da nova versão neoliberal dos últimos anos, menos ortodoxa e mais heterodoxa, mas com um ponto em comum a desregulamentação estatal de modo a diminuir suas demandas e remetê-las para as fontes primárias de proteção social e ao mercado.

Esse pluralismo de bem-estar social, Welfare Mix ou Society vem gerando uma nova cultura de que não é possível pensar em fazer política social sem as parcerias entre público e privado, sem tê-los como executor das políticas.

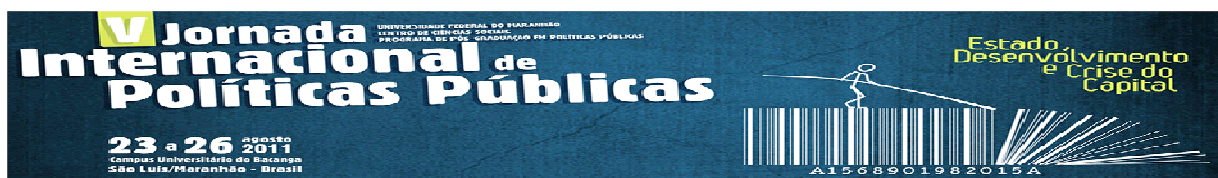
Pode-se dizer que no Brasil o desenho das políticas sociais tem seguido essa tendência, mesmo com os avanços constitucionais e das legislações infraconstitucionais, como é exemplar a assistência social. Nesse caso, como não se pode mercantilizar ou individualizar a demandas e vendê-la no mercado, em função da pobreza do público alvo, ela é então (re)filantropizada, numa versão moderna e sob novas determinações, e em parceria com o Estado, como coordenador da rede, financiador, normatizador, mas as funções de executor, administrador e fornecedor de benefícios e serviços, além da infraestrutura necessária para garantir universalidade do acesso são deslegitimadas, em favor da função gerencial e facilitador das parcerias.

O objetivo deste artigo é analisar essas novas relações entre Estado, organizações não-governamentais e família na política de Assistência Social e suas pretensões de garantir direitos sociais aos pobres.

## **2 POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: reforço das funções do Estado ou das parcerias?**

A pesar do avanço das reformas neoliberais no Brasil, na década de 1990, podemos também ressaltar os avanços nos direitos sociais, como destacam Battini e Costa (2007), se o contexto neoliberal colocou desafios, também é verdade que fez surgir novas formas de resistências e de articulação da sociedade civil em defesa de padrões de seguridade social, dos quais são exemplares as lutas e conquistas da LOAS, PNAS e SUAS.

Nessa mesma perspectiva, Bering (2008) afirma ser perceptível que várias medidas, criadas pela PNAS e SUAS, geram tensão com a política econômica e a desestruturação do Estado preconizado pelo neoliberalismo, posto que supõe



investimentos, ampliação de recursos, contratação de pessoal, capacitação, aquisição de espaço físico, investimentos tecnológicos e de monitoramento como a rede SUAS, além de equipamentos permanentes, oferta de serviços diretos nos CRAS e CREAS, dentre outros, aspectos que colocam a nova institucionalidade criada pelo SUAS como nichos de resistência, embora não exclua contradições.

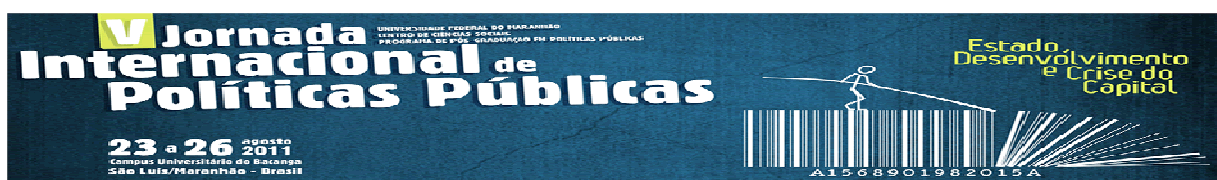
Assim, ao inscrever as atenções de assistência social no campo público, de responsabilidade do Estado, e no campo dos direitos, a atual PNAS e suas regulamentações propõem “a construção de um Estado responsável, dirigente e democrático nas instâncias central e subnacionais, em contraponto ao Estado Mínimo” (BRASIL, 2008, p.22), ou ainda como ressalta Sposati (2006, p.114) “não é a tese liberal ou neoliberal que o sustenta [...] supõe efetivar, na assistência social e no processo de gestão, os princípios republicanos e democráticos”.

Contudo, em que pese esse consenso, também a política e seu desenho não conformam o modelo de proteção do pós-guerra que se difundiu amplamente como ideal, ainda que não na prática, com base na intervenção do Estado como gestor, administrador, financiador e executor de política social. Antes, constitui um novo modelo que envolve o *mix* público\privado na prestação de serviços, que desde os anos 90, se institui como um novo *metier* de fazer política social, não apenas no Brasil, mas em diversos países, que envolve a divisão de responsabilidades com a sociedade civil, com o mercado e setor informal (dentre esses a família, vizinhos, comunidade), trata-se do *Welfare Society*, complementar e não substituto do Estado.

Portanto, o Estado demandado é aquele que seja “executor e ao mesmo tempo propulsor e indutor de parcerias capazes de integrar e complementar efetivamente a equidade e a justiça social” (BRASIL, 2008, p.23), incluindo as parcerias com a família, e com as organizações não-governamentais, ou seja, “sem esvaziar [...] o compartilhamento das decisões e ações com a sociedade civil e com a rede socioassistencial” (Idem).

Logo, o que se apresenta como moderno é o que há de mais tradicional na política social brasileira, que se reatualiza sob novas determinações e configurações, ou seja, o fortalecimento das redes de solidariedade emanadas da própria sociedade civil como espaços de proteção social.

Como ressalta Carvalho (1997), sobre as tendências no comportamento da política social contemporânea, ao invés de considerar a política social como competência



exclusiva do Estado, é possível articular iniciativas privadas, da sociedade civil sem fins lucrativos e das microssociabilidades originárias na família, com as do Estado, comum ao que denomina de *Welfare Mix*.

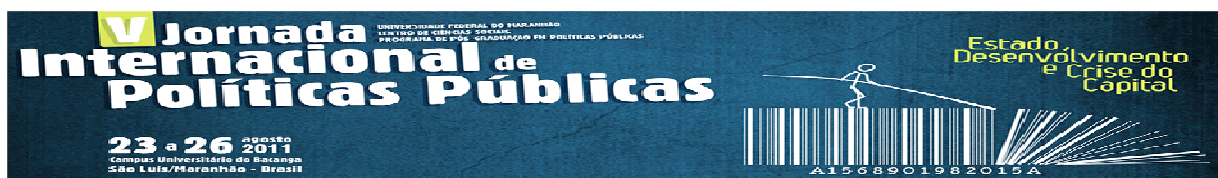
Na política de assistência social podemos verificar a prevalência desse modelo de divisão de responsabilidades com o enfrentamento da pobreza e exclusões sociais, tanto na sua versão de prestação de serviços diretos por organizações não-governamentais, denominadas de organizações de assistência social, quanto com a família, no reforço de suas funções protetivas, apesar do Estado não estar ausente do processo, pois também oferece serviços e coordena a rede socioassistencial, regula e financia os serviços, bem como institui outras formas de participação, como as do controle social e das comissões intergestoras bi e tripartites.

Mas, compartilha-se e propaga-se uma outra “modalidade de ação social, nem estatal, nem privada, mas pública, porque operada por um setor social comunitário considerado sem fins lucrativos e, portanto, paralelo ao mercado e parceiro do Estado” (MESTRINER, 2001, p.23). Ainda de acordo com a autora, a assistência social, que já era a parte frágil, vive situação inédita ao ter que se afirmar como política pública num Estado em que o público passa a significar parceria com o privado.

Assim, o reconhecimento da assistência social como direito não significou uma opção pela estatização e nem pela laicização do campo assistencial. A lei, na verdade, estabelece que deve haver uma “colaboração vigiada” entre os poderes públicos e o mundo da filantropia (BOSCHETTI, 2003, p.136), com indicações legais que este deve se submeter para garantir o estatuto de direito, se é que isso é possível, condutas diferentes para garantir direitos, quando o agente da proteção social é privado.

Nesse aspecto se encontra o maior desafio da PNAS, garantir direito no campo privado, considerando a cultura que embasa o trabalho social dessas organizações, historicamente fundado no dever moral, na filantropia e benemerência, sem qualificação técnica, com trabalho voluntário, sem planejamentos sistemáticos das ações, sem publicidade dos atos administrativos, fundados na lógica do favor e não do direito, mesmo com financiamento público.

A NOB\SUAS define a rede socioassistencial com um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, que ofertam e operam benefícios, serviços, programas e projetos, o que supõe a articulação entre todas as unidades de provisão de



proteção social, sob a hierarquia de básica e especial, e ainda por níveis de complexidade.

A NOB\SUAS (2005, p.95) defini ainda que a rede socioassistencial se organize a partir dos seguintes parâmetros:

- a) oferta, de maneira integrada de serviços, programas e benefícios de proteção social;
- b) caráter público de co-responsabilidade e complementaridade entre as ações governamentais e não-governamentais de assistência social evitando paralelismos, fragmentações e dispersão de recursos;
- c) hierarquização da rede pela complexidade dos serviços e abrangência territorial de sua capacidade em face da demanda;
- d) porta de entrada unificada dos serviços para a rede de proteção social básica e para a rede de proteção especial;
- e) territorialização da rede de assistência social, baseada na lógica da proximidade do cotidiano de vida do cidadão;
- f) caráter contínuo e sistemático, planejado com recursos garantidos em orçamento público, bem como com recursos próprios da rede não-governamental;
- g) referência unitária em todo território nacional de nomenclatura, conteúdo, padrão de funcionamento, indicadores de resultados da rede de serviços, estratégias e medidas de prevenção quanto à presença ou agravamento e superação de vitimações, riscos e vulnerabilidades sociais.

A lógica do SUAS é criar e coordenar uma rede unificada, padronizada de serviços contínuos, por tempo indeterminado e fornecer os pilares para a ação em direção a lógica do direito e não do favor.

Nessa luta por requalificar os serviços prestados por organizações não-governamentais, contrária à lógica do favor, outros instrumentos legais buscam definir as entidades de assistência social que recebem recursos públicos, e imprimir nas suas ações a presença de critérios como: gratuidade, continuidade, ações permanentes, planificação. Além das indicações e padronizações de serviços, com indicações de que as instalações devam ser adequadas às atividades desenvolvidas e às condições das pessoas atendidas, com capacidade de atenção definida em quantidade e qualidade, tudo de acordo com padrões estabelecidos previamente.





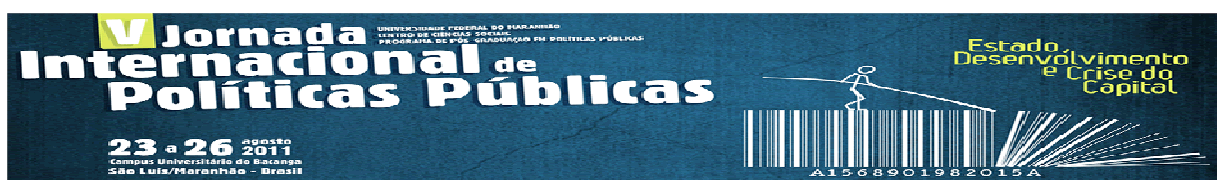
A maior indicação, segundo Raichelis (1998), para consolidação da política pública em espaços privados, é que essas organizações tenham como base os elementos constitutivos da esfera pública, quais sejam: visibilidade, controle social, representação de interesses coletivos, democratização e cultura política.

A legislação vigente também estabelece deveres como a garantia de gratuidade no acesso e na fruição pelo usuário, de compromisso com a finalidade pública e a transparência nas suas ações, comprovação do efetivo exercício de suas atividades por meio de apresentação de planos de trabalho, relatórios de suas atividades ou balanço social ao Conselho competente (cf COLIN; FOWIER, 2007).

Entretanto, não podemos esquecer a dificuldade de controle das ações do setor privado, mesmo o não-mercantil, e a flexibilidade que esse espaço virtual\híbrido que não é público nem privado tem, como destaca Silva (2003) “de acordo com a conveniência, pode assumir a face pública ou a face privada. Para receber recursos estatais, assumem a face pública, mas para submeter-se à fiscalização das entidades dos movimentos populares e sindical e definir normas de atendimento e de relações trabalhistas, assume a face privada”, pleiteando sua autonomia na gerência desses recursos e nas normas de funcionamento, muitas vezes apenas maquiando suas ações, sem mudanças de fundo, para atender a lei e as exigências das fontes financiadoras; como os controles de resultados são frágeis até nas instituições governamentais, o que se dirá nessas instituições privadas, apesar da grande contribuição dos conselhos.

Considerando os recursos repassados, os *per capita* baixos por usuários e serviços prestados, a pesar de contínuos, coloca a necessidade de outras fontes de financiamento para muita dessas organizações, trabalho voluntário, que reflete na sua capacidade de atendimento, nas reduzidas metas, e capacidade de atender as demandas da população. A parceria com o Estado, reduz para esse os custos sociais, mas garantir quantidade, qualidade, universalidade será necessário mais que adequação às regras e normas técnicas. As organizações não podem efetivar direitos, mas ajuda, dadas suas restritas capacidades de atender e universalizar acesso, além do personalismo e clientelismo que perpassam o acesso, e o fato de não ser um direito reclamável.

Como destaca Silveira (2007), os avanços da PNAS e SUAS pode gerar na prática rearranjos e acomodações das práticas operadoras da política de assistência social, tanto na rede socioassistencial operada pelas organizações de assistência social enquanto nas



ações do poder público, sem mudanças significativas, podendo apenas expressar práticas tecnicistas e burocráticas, em detrimento da efetivação do direito conforme estabelecido pela legislação.

Em relação ao outro pólo dessa divisão de responsabilidades, está o setor informal de proteção social, como as famílias, com as quais o Estado busca parceria para potencializar a proteção social oferecida. De acordo com Fontenele (2007), essa responsabilização da família pela proteção social pode ser discutida a partir do que denomina de pacto pedagógico família\Estado. O conteúdo educativo e ideológico trabalhado a partir da responsabilidade da família no tocante à proteção, educação, seguranças de seus membros, especialmente os mais vulneráveis como crianças, os idosos, os portadores de necessidades especiais, permite pensar na idéia do pacto pedagógico família\serviços socioassistenciais, na qual essa recebe a atenção sempre visando potencializar suas funções de proteção no seu próprio seio, como ocorre com os programas de transferência de renda, nos serviços de saúde, na escola, dentre outros.

Esse pacto Saraceno (1992) denominado serviços-família, uma vez que a família sempre se compromete com as contrapartidas que é a garantia de proteger, educar, socializar, cuidar; ela sempre entra com sua parcela de colaboração, como parceira explícita, para fins de conjugação de esforços, na parceria Estado\sociedade, Estado\família, como condição para poder acessar aos programas assistenciais.

O desenho da PNAS\2004 e SUAS\2005, indicam também, perspectivas inovadoras, se implementadas conforme a lei, como pode ser destacada nos seus eixos estruturantes, além dos já citados, matricialidade sociofamiliar e territorialização, destacam-se:

- Precedência da gestão pública da política;
- Alcance de direitos socioassistenciais pelos usuários;
- Descentralização político-administrativa;
- Financiamento partilhado entes federados;
- Fortalecimento da relação democrática entre Estado e sociedade civil;
- Valorização da presença do controle social;
- Participação popular\cidadão usuário;
- Qualificação de recursos humanos;





- Informação, monitoramento, avaliação e sistematização.

Isso implica, além da responsabilização do Estado pela política, a delimitação de co-responsabilidades entre os entes federados, desde o financiamento, gestão, planejamento e execução da política materializando a descentralização político-administrativa prevista na Constituição Federal de 1988 e LOAS. Bem como a participação popular e organizada representativa da sociedade civil nos conselhos paritários em todos os níveis, como instâncias de controle, deliberação e fiscalização dos serviços socioassistenciais, além de outros mecanismos de participação e controle, como as Conferências e as Comissões Intergestores bi e tripartite, fóruns, dentre outros.

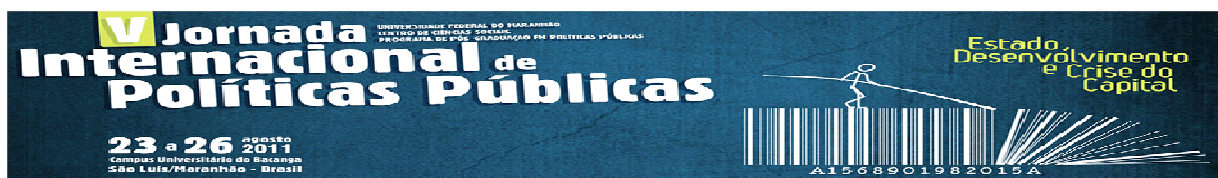
### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na Política de Assistência Social, a participação do privado assume peculiaridades, por se tratar do setor não-mercantil, já que esta política historicamente se dirigiu aos pobres, destituídos de renda ou com baixa renda, portanto aos que não podem comprar os serviços assistenciais no mercado. Nessa política as tendências são de filantropização, uma face da privatização, marcada pelo acesso do setor não-mercantil aos fundos públicos e pelo incentivo a darem resposta à questão social.

O SUAS se move nessa contradição, de um lado se moderniza responsabilizando o Estado pela coordenação da rede socioassistencial, definindo a Assistência Social como direito social e como política pública, por outro, conserva e incentiva a oferta dos serviços no setor não-mercantil.

Compreendemos que o avanço do SUAS na perspectiva da responsabilização do Estado, depende de uma rede de serviços, benefícios, programas e ações, prioritariamente, de caráter estatal (pública), que de fato possa incluir as famílias, oferecer suporte para a garantia da vida familiar e combate à pobreza. Contar e potencializar os recursos internos da família, da comunidade e das organizações de assistência social, ampliando suas responsabilidades, não é capaz de superar o ciclo da pobreza, pois esses recursos já são utilizados pelas famílias historicamente, e não podem ser sobrecarregados em um contexto de ampliação da vulnerabilidade.

. A criação dos CRAS e CREAS são passos importantes na responsabilização do Estado, mas para não se transformarem em espaço cartorial de cadastramento e recadastramento de famílias para os programas de transferência de renda, de



encaminhamento sem garantias de acesso aos serviços, dadas as fragilidades da rede em quantidade e qualidade, devem ser espaços de oferta de serviços públicos para as famílias e seus dependentes.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BATTINI, O.; COSTA, L. C. da. Estado e políticas públicas: contexto sócio-histórico e assistência social. In: BATTINI, O. (org.). **SUAS: Sistema Único de Assistência Social em debate**. São Paulo: Veras Editora; Curitiba, PR:CIPEC, 2007.

BERING, E. R. Trabalho e Seguridade Social: o neoconservadorismo nas políticas sociais. In: BERING, E. R.; ALMEIDA, M. H. T. (orgs.). **Trabalho e Seguridade Social: percursos e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2008.

BEZERRA, A. C. de A.; SILVA, S. A. do. Políticas sociais e famílias: um resgate da proteção social em relação à família. CONGRESSO BRASILEIRO DE ASSISTENTES SOCIAIS, 12º, Foz de Iguaçu, PR:CFESS, 2007. 1 CD-ROM.

BOSCHETTI, I. **Assistência Social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2003.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Brasília: MDS\SNAS, 2004.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB\SUAS). Brasília: MDS\SNAS, 2005.

\_\_\_\_\_. SUAS: configurando os eixos da mudança. In: **CapacitaSuas**, v.1, São Paulo: IEE/PUC-SP, Brasília:MDS, 2008.

CARVALHO, M. do C. B. de. A reemergência das solidariedades microterritoriais na formação da política social contemporânea. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, fundação Sead, v.11, n° 4, p.16-21, outubro de 1997.

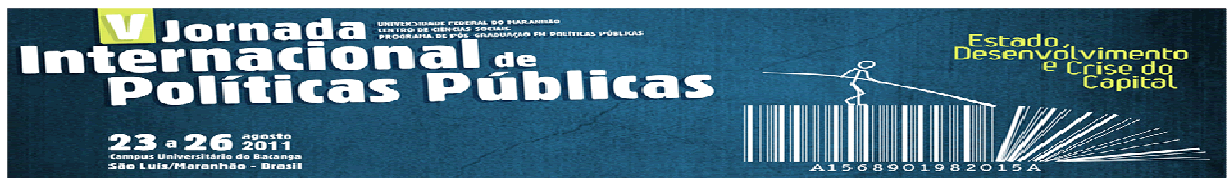
COLIN, D. A.; FOWIER, M. B. Entidades de assistência social e correlatas: reconstruindo concepções e compromissos. In: BATTINI, O. (org.). **SUAS: Sistema Único de Assistência Social em debate**. São Paulo: Veras Editora; Curitiba, PR:CIPEC, 2007.

ESPING-ANDERSEN, G. **Social foundations of postindustrial economies**. New York: Oxford, 1999.

FONTENELE, I. C. **O controle da pobreza na ordem do capital: a centralidade da assistência social no Brasil do ajuste neoliberal**. Tese de Doutorado em Políticas Públicas. São Luís: UFMA, 2007.

GIOVANNI, G. DI. Sistemas de proteção social: uma interpretação conceitual. In: OLIVEIRA, M. A. (org.). **Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil**. Campinas, SP: UNICAMP/IE, 1998.

MESTRINER, M. L. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. São Paulo: Cortez, 2001.



RAICHELIS, R. **Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social**: caminhos da construção democrática. São Paulo: Cortez, 1998.

SARACENO, C. **Sociologia da Família**. Lisboa: Estampa, 1992.

SILVA, I. G. **Democracia e participação na 'reforma' do Estado**. São Paulo: Cortez, 2003. (Coleção questões da nossa época).

SILVEIRA, J. I. Sistema único de Assistência Social: institucionalidade e práticas. In: In: BATTINI, O. (org.). **SUAS**: Sistema Único de Assistência Social em debate. São Paulo: Veras Editora; Curitiba, PR:CIPEC, 2007.

SPOSATI, A. O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, Cortez, n° 87, ano XXVI, p.96-122, 2006.