



## A ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA DE DIREITO: avanços e desafios na efetivação dos direitos sociais

Maria Maglinalda Figueiredo De Sousa <sup>1</sup>

Ana Beatriz Lima Monteiro Nunes <sup>2</sup>

Margemeire Figueiredo de Sousa <sup>3</sup>

Mirelly Figueiredo de Sousa <sup>4</sup>

Cicero Charlison Renan Alves <sup>5</sup>

**Resumo:** O presente artigo busca analisar o percurso histórico da Assistência Social como Política de Direito, avaliando seus avanços e desafios e como esta tem sido trabalhada na perspectiva do direito social. Utilizou-se pesquisa bibliográfica e documental. Como resultados observou que houve um grande avanço no tocante ao reconhecimento da Assistência como Política de Direito, porém a efetivação na prática desta Política no âmbito do direito social ainda de constitui um grande desafio.

**Palavras - chave:** Assistência Social; Política de Direito; Direitos Sociais.

**Abstract:** This paper analyzes the historical route of Social Policy and Law, assessing their progress and challenges and how this has been crafted from the perspective of social law. We used bibliographic and documentary research. As results showed that there was a major breakthrough regarding the recognition of the assistance policy as law, but in practice the effectiveness of this policy in the context of social law still constitutes a major challenge.

**Keywords - Keywords:** Social Assistance; Policy Law; Social Rights.

<sup>1</sup> Estudante. Faculdade Vale do Salgado (FVS). magli\_fvs@hotmail.com

<sup>2</sup> Estudante. Faculdade Vale do Salgado (FVS).

<sup>3</sup> Estudante. Faculdade Vale do Salgado (FVS). marge.figueiredo@hotmail.com

<sup>4</sup> Estudante. Faculdade Vale do Salgado (FVS).

<sup>5</sup> Especialista. Faculdade Vale do Salgado (FVS). onciole\_alves@hotmail.com



## INTRODUÇÃO

As Políticas Sociais Públicas, são caracterizadas como a ação do Estado na intervenção social mediante a formulação e implementação dos padrões de proteção social. São ações estatais desenvolvidas por meio dos programas e serviços que proporcionam a garantia de direitos e condições dignas de vida ao cidadão de forma equânime e justa.

As políticas sociais não tem uma precisão em relação a sua origem, contudo o seu surgimento está relacionado com ascensão do sistema capitalista culminando na Revolução Industrial, como também das lutas de classes e do movimento da intervenção do Estado nas relações sociais e econômicas.

As Políticas Sociais no Brasil começaram a surgir no início do século XX como alternativa para apaziguar os conflitos que existiam entre as classes sociais, conflitos estes decorrentes do processo de consolidação do sistema capitalista, a fim de harmonizar essas relações, e não com o intuito de gerar o bem estar social. A implantação das políticas sociais no Brasil se deu em um processo lento, estas foram construídas por meio de muita luta e reivindicações da classe trabalhadora.

No Brasil as duas primeiras Constituições Federais nada mencionavam sobre direitos sociais, eles foram surgir no período do governo de Getúlio Vargas, registrando mudanças de ordem econômica e social. Conforme Behring e Boschetti (2010, p. 95) “Vargas esteve à frente de uma ampla coalizão de forças em 1930, que a historiografia caracterizou como um Estado de compromisso, e que impulsionou profundas mudanças no Estado e na sociedade brasileira”. Neste período foram sancionados diferentes tipos de direitos sociais assegurando ao indivíduo melhores condições no trabalho e em sua vida social, essas medidas foram tomadas não por vontade e interesse próprio dos governantes, mas sim pela pressão popular.

Neste contexto ficava insustentável a manutenção dos direitos sociais via mobilização popular, mesmo que não tenham sido eliminadas por inteiro, pois, qualquer reivindicação era reprimida e neutralizada pelo aparelho do Estado. A constituição de 1937 representou vários retrocessos em relação a minimização da atuação estatal, a limitação do direito a educação universal, não havia na prática a divisão dos três poderes, assim o Estado redefiniu as competências da política social, cujo resultado foi uma centralização do poder e engessamento das políticas estatais.



Nesse cenário político, as ações das políticas sociais serviram apenas como método de controle aos movimentos sociais e reiteração da legislação social corporativa, pleiteado por políticas paternalistas na relação do Estado e os setores organizados da sociedade civil. Passando a mediar à relação entre capital e trabalho, que se desenvolveram as iniciativas governamentais da época.

## 1 A ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO POLÍTICA SOCIAL PÚBLICA

Em seu contexto histórico a assistência social surge por ações que primam por dar uma organização às formas de assistência social que se materializavam através de um assistencialismo. A esta condição, temos as relações de dominação de classe, através da articulação da burguesia com a igreja. Neste sistema de organização social capitalista, a burguesia se aliava com a Igreja e o Estado para profissionalizar a assistência social. O Estado primava por implementar medidas legislativas através de uma assistência social populista e também assistencialista.

A assistência social como política social se caracterizam por sua intervenção social, como também por sua interrelação com os interesses econômicos da classe dominante, demonstrando sua incapacidade de interferir na realidade da questão social brasileira. De acordo com Couto (2011, p. 33):

No caso da assistência social 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 do conjunto das políticas públicas.

A Assistência sempre se apresentou aos segmentos progressistas da sociedade como uma prática e não como uma política. Era vista até como necessária, mas vazia de consequências transformadoras. Sua operação era revestida de um sentido de provisoriedade, mantendo-se isolada e desarticulada de outras práticas sociais.

A assistência social ao longo de seu processo histórico transitou do assistencialismo clientelista para o campo da política social, esta como política de Estado passa a ser um campo de defesa e atenção dos interesses dos segmentos mais empobrecidos da sociedade (Yazbek, 1995, p.10). A assistência como política pública é considerada como mecanismo de distribuição das demais políticas, contudo isto não significa dizer que ocorreu



uma deselitização das políticas, ela apenas foi reconhecida como política e dever do Estado perante a questão social.

As políticas sociais governamentais são entendidas como um movimento multidirecional resultante do confronto de interesses contraditórios e também enquanto mecanismos de enfrentamento da questão social, resultantes do agravamento da crise sócio-econômica, das desigualdades sociais, da concentração de renda e da pauperização da população.

Assim, a assistência social era vista de forma dicotomizada, com caráter residual, próxima das práticas filantrópicas, um espaço de reprodução da exclusão e privilégios e não como mecanismo possível de universalização de direitos sociais. A Constituição Federal de 1988 é o marco legal da passagem da assistência como ação caritativa para a compreensão das transformações e redefinições do perfil histórico das políticas sociais, que a qualifica como política de seguridade social e de direito do cidadão e dever do Estado.

## **2. A ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO POLÍTICA DE DIREITO**

Séculos de práticas sociais fragmentadas individualizadas tuteladoras que foram sendo designadas como de assistência social geram grande confusão no senso comum entre práticas assistencialistas e a proposição da política pública de assistência social presente na Constituição de 1988. Por decorrência, as práticas, públicas ou privadas, que têm sido apresentadas como de assistência social não coincidem com as referências a uma política de direitos de cidadania.

Partindo deste contexto a história da Assistência Social, concebida como direito social e política pública, é bastante nova em nossa sociedade. Para compreendermos melhor é necessário remetermos ao passado histórico. Tradicionalmente, as necessidades de proteção social eram supridas pelos chamados agentes de sociabilidade primária, sendo eles, igreja, família, grupos e associações Ribeiro, (2007, p.2):

Essa concepção de necessidades de proteção social, temos como exemplo algumas passagens da Bíblia, que historicamente, influenciou tanto as ações da Igreja como a consolidação de uma restrita visão assistencialista e compensatória que, efetivamente, até hoje, incide sobre as práticas de “combate” às desigualdades sociais e o processo de estruturação de um conjunto de ações direcionadas aos caracterizados como mais visivelmente “vulnerabilizados” pela miséria.



De fato reside razão, em parte, a essa crítica por decorrência da presença persistente de costumes conservadores nas relações sociais. O confronto deve ocorrer, porém, contra a presença do conservadorismo tutelador, mas não com a assistência social e seu potencial em provocar a extensão do acesso a direitos e reconhecimento de cidadania caso seja tratada como política pública de direitos à proteção social não contributiva.

No Brasil, as políticas sociais passam a ter um caráter de direito, a partir da década de 1980, a qual foi marcada por pontos cruciais, entre os quais o momento efervescente dos movimentos sociais na luta pela democracia e pelos direitos sociais. Em síntese, dessas lutas obteve-se a Constituição Federal de 1988, considerada a “Constituição Cidadã”, que registra o grande avanço em relação aos direitos sociais e a assistência social.

A Constituição Federal foi uma grande conquista para o cidadão e a sociedade como todo. Para Simões (2010, p. 294) “A Constituição Federal concebe a assistência social como política de seguridade social de responsabilidade do Estado e direito do cidadão (arts. 203 e 204 CF)”. Esta constituição foi à porta de entrada para o início da construção da política de assistência social na condição de política pública, dever do Estado e direito da população. Passando a trabalhar os mínimos sociais e combatendo os agravamentos da questão social por meio dos seus programas e serviços sociassistenciais. Para Simões (2010, p. 295):

Segundo a Lei, a assistência tem por finalidade assegurar a prestação das necessidades básicas, com base nas quais as políticas públicas, com a participação da comunidade, definem os mínimos sociais, de natureza mais ampla. Para reduzir os níveis de pobreza, prevê diversas estratégias: criação de programas de geração de trabalho e renda; proteção a maternidade, as crianças e aos adolescentes; apoio a gestantes; pessoas com deficiência ou pessoas idosas, desde que carentes por meio de ações continuadas de assistência social.

Desta forma redimensiona-se a assistência social que, deixa de ser apenas mais uma ação de imposição de interesses da classe dominante sobre os dominados e, passa a ter um caráter de política pública de direito, não contributiva, de responsabilidade do Estado, que insere-se no tripé da Seguridade Social e no conjunto das demais políticas setoriais visando o enfrentamento à pobreza, e a proteção social.

A Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, dispõe sobre a organização da assistência social, constituindo-se na Lei Orgânica da Assistência Social – Loas. Em seu artigo primeiro assegura a assistência social como direito do cidadão e dever do Estado e como Política de Seguridade Social não-contributiva. Assegura também a participação de organizações públicas e privadas na realização de ações de assistência social para o



atendimento de necessidades básicas no provimento de mínimos sociais. Conforme Simões (2010, p. 295):

A LOAS sistematizou e institucionalizou, como permanentes, os serviços assistenciais as famílias em situação de vulnerabilidade e risco social. Representou a maioria jurídica da assistência social, na história brasileira, instituindo em seu estatuto como política pública de Estado, integrada a seguridade social.

A LOAS inova ao conferir à assistência social o status de política pública, direito do cidadão e dever do Estado. Inova também pela garantia da universalização dos direitos sociais e por introduzir o conceito dos mínimos sociais, garantindo aos usuários acesso aos programas socioassistenciais no âmbito do direito social.

Em outubro de 2004, o Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS aprovou a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), um marco na história da assistência social no país, ainda influenciada por um histórico da caridade, do clientelismo e da filantropia. Conforme Simões (2010, p. 309):

A PNAS, aprovada pelo CNAS, promove sobretudo, a defesa e atenção dos interesses e necessidades sociais, particularmente das famílias, seus membros e indivíduos mais empobrecidos e socialmente excluídos. Cabe, por isso, a assistência social, segundo esta política, as ações de prevenções, promoção e inserção; bem como o provimento de um conjunto de garantias ou seguranças que cubram, reduzam ou previnam a vulnerabilidade, o risco social e eventos; assim como atendam as necessidades emergentes ou permanentes, decorrentes de problemas pessoais ou sociais dos seus usuários e beneficiários.

A Política Nacional de Assistência Social expressa à materialidade da assistência social enquanto política de direito como um pilar da Proteção Social brasileira. Trata-se de uma normativa com intuito de transformar em ações práticas os pressupostos da Constituição de 1988 e da LOAS, por meio definições de principio e de diretrizes que norteia a implementação da política de assistência social. Brasil (2004, p. 15-16)

A nova concepção de assistência social como direito à proteção social, direito à seguridade social tem duplo efeito: o de suprir sob dado padrão pré-definido um recebimento e o de desenvolver capacidades para maior autonomia. Neste sentido ela é aliada ao desenvolvimento humano e social e não tuteladora ou assistencialista, ou ainda, tão só provedora de necessidades ou vulnerabilidades sociais. O desenvolvimento depende também de capacidade de acesso, vale dizer da redistribuição, ou melhor, distribuição dos acessos a bens e recursos, isto implica incremento das capacidades de famílias e indivíduos.

Neste contexto a PNAS atribui a assistência social o dever enquanto política de direito de garantir a acesso dos indivíduos e famílias as políticas sociais, como também



desenvolver ações no âmbito dessa política que tenha como intuito proporcionar o protagonismo social dos usuários e torná-los agentes transformadores de sua própria realidade social, superando assim sua situação de vulnerabilidade, minimizando com as situações de risco social.

O que vem ocorrendo desde 2004 é um grande reordenamento institucional da política de assistência na perspectiva da seguridade social e dos direitos humanos. Neste novo contexto de avanço da democracia, a assistência social ganha status de política pública de Estado, em que o exercício das políticas sociais obedece a um processo de descentralização e municipalização.

A construção do Sistema Único da Assistência Social - SUAS está expresso no princípio constitucional do direito sócioassistencial como proteção de seguridade social, regulado pelo Estado como seu dever e direito de todo cidadão, exigindo que se tenha como ponto de partida, unidade de concepção quanto ao âmbito e conteúdo da política social sobre o paradigma do direito e da cidadania.

O avanço é que essa perspectiva exige a necessária ruptura com o paradigma conservador que organiza a Assistência Social por projetos sociais focalistas e seletivos; pela fragmentação de serviços por segmentos sociais; pela privatização da concepção da política de Assistência Social repassando a responsabilidade para organizações não governamentais; prevalência do princípio de subsidiaridade, benemerência e filantropia e a operacionalização das ações de assistência social através de agentes isolados da sociedade civil sem desenvolver articulação em rede.

O Sistema Único de Assistência Social é o elemento fundamental para implementação da Política Nacional de Assistência Social, pois estabelece procedimentos técnicos e políticos em termos de organização e prestação das medidas sócioassistenciais, além da nova processualidade em relação à gestão e ao financiamento das ações organizadas no âmbito desta política pública.

## **METODOLOGIA**

A metodologia utilizada foi a pesquisas bibliográficas de autores que fizeram publicações sobre o tema em livros, jornais, informes, internet entre outros que possam referenciar o tema. De acordo com Lakatos e Marconi (2001, p.183) a pesquisa bibliográfica abrange fontes secundárias, toda a bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo,



desde publicações avulsas, boletins, jornais, revistas, livros, pesquisas monografias, teses, material cartográfico etc.

## CONCLUSÃO

Analisar a especificidade e particularidade da política de assistência social no Brasil significa entender que estamos tratando de um objeto sócio-histórico, econômica e geograficamente situado, e que, portanto, se está tratando de uma dada relação de forças sociais, econômicas e políticas que, no caso, constrói o formato do regime brasileiro de assistência social.

Incluída no campo da seguridade social, a assistência social é política de proteção social não contributiva, portanto, lhe cabe prover ações preventivas e protetivas em face de vulnerabilidade, riscos e danos sociais. Ela deve prover proteção social básica e especial, independente da contribuição financeira, da situação legal do usuário ou mesmo de ter, ou não, endereço ou domicílio fixo. Ela chega até os que estão nas ruas e desenvolve a concepção de proteção extensiva.

O Estado, na gestão da política de assistência social, não pode permanecer no papel de coadjuvante que concede ajudas financeiras, subvenções a ações, trabalhos ou projetos comunitários de organizações da sociedade civil. Ele precisa alcançar o estatuto de regulador e responsável por garantir proteção social como política de cidadania, isto é, nem compensatória, nem residual, nem caritativa, nem assistencialista, mas sim política pública de direitos. A transição da assistência social para o âmbito da política pública exige que ela supere sua identificação sob a categoria de programa social deste ou daquele governo para desenvolver um sistema de proteção social contínuo.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICA

BRASIL. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL (DE 24 DE FEVEREIRO DE 1891)** disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acessado em: 18 de Outubro de 2012.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social**. 2004



CASTEL, Robert. **As transformações da Questão Social**. In **Desigualdade e Questão Social**. São Paulo, EDUC, 2008 (3ª edição)

HÖFLING, Eloisa de Mattos. **Estado e Políticas (Públicas) Sociais**. Disponível: <http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55>. Acessado em 22 de Novembro de 2012

LAKATOS, Eva M.; MARCONI, Marina de A. **Fundamentos de metodologia científica**. 4. ed. rev. ampliada. São Paulo: Atlas, 2001.

SIMÕES, Carlos: **Curso de direito do serviço social**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

VIANA, A. L.; MACHADO, C. V. **Proteção Social em Saúde: um balanço dos 20 anos do SUS**. Revista de Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, IMS / UERJ, v. 18, n. 4, 2008.