



A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: limites e desafios para sua materialização¹

Raimunda Cheila de Aguiar Soares²

Resumo: A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) é balisada na sua inserção como política pública estabelecida no tripé da seguridade social brasileira. Este artigo tem como objetivo destacar limites e desafios desta política. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica, destacando-se uma literatura que informa sobre a assistência social e seu desenvolvimento na última década. Concluiu-se que, como política pública, a PNAS não atingiu o cerne do conceito atual, limites e desafios impedem a efetivação dos seus objetivos. O assistencialismo clientelista permanece voltado para o crescimento da área política e econômica de apenas uma parcela da população.

Palavras-chave: Assistência Social. Direitos. Cidadania.

Abstract: The National Social Assistance (PNAS) is balisada in participating as a public policy established in the Brazilian social security tripod. This article aims to highlight the challenges and limitations of this policy. This is a literature, especially literature that reports on social assistance and its development in the last decade. It was concluded that, as public policy, PNAS has not reached the core of the current concept, limits and challenges impede the realization of their goals. The welfare patronage remains focused on the growth of political and economic area of only a portion of the population.

Keywords: Welfare. Rights. Citizenship.

¹ Artigo apresentado à disciplina de Política Social II ministrada pela Prof^a Ms. Janaiky Almeida.

² Estudante de Graduação. Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). E-mail: rcas_2@outlook.com



I – INTRODUÇÃO

A política pública de assistência social no Brasil foi fruto de avanços conquistados pela sociedade em decorrência de seu reconhecimento como direito do cidadão, que é responsabilidade do Estado. Para conceituar de forma mais clara, quando se trata de assistência social como política de proteção, ela configura-se como uma nova situação para o Brasil, pois tem o significado de garantir a todos que dela necessitam, e sem contribuição previa a provisão de uma proteção, para que as pessoas em estado de vulnerabilidade e grupos sociais em situação de risco possam reestabelecer seus vínculos sociais e familiares como base para o desenvolvimento do cidadão em sociedade.

Essa garantia parte da compreensão estabelecida a partir da Constituição Federal de 1988, que traz uma nova concepção para a assistência social brasileira. Tal conceito se inclui no âmbito da seguridade social que é regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em dezembro de 1993, como política social pública. É nesse momento que a assistência social inicia seu trânsito para um campo novo: o campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal. A partir disso, a LOAS cria uma nova matriz para a política de assistência social, inserindo-a no sistema do bem-estar social brasileiro concebido como campo de Seguridade Social, configurando o tripé juntamente com a saúde e a previdência social.

Isso implica em apontar quem, quantos, quais e onde estão os brasileiros que precisam e fazem parte da demanda de serviços que cabem à assistência social. A construção desta política pública que alavanca as ações nesta área leva em conta três vertentes de proteção social: as pessoas, as suas circunstâncias e dentre elas o vínculo familiar que é o principal núcleo de apoio, bem como se observa no cotidiano dessas pessoas, pois é nele que se constituem os riscos e as vulnerabilidades (BRASIL, 2004).

Essa responsabilidade permite que o Estado tenha que organizar formas de capacitar, assimilar e formar pessoas para procedimentos técnicos e operacionais, bem como de financiar processos de gestão de assistência social nos diferentes níveis governamentais: União, Estados Distrito Federal e Municípios.

Nessa direção, a PNAS busca incorporar demandas presentes na sociedade brasileira, no que se refere a responsabilidade política, com o objetivo de tornar claras suas diretrizes quanto a efetivação de ações e procedimentos que venham garantir aos demandatários o direito à cidadania.



II – A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: história e conceito

A história da assistência social perpassa séculos e diversas contextualizações, pois, demarca situações mundiais que precisam ser enfatizadas quando se trata do seu percurso até chegar ao contexto atual, está atrelada ao desenvolvimento do trabalho social.

Estevão (1992) ao traçar uma linha do tempo para contar a história de como surgiu o serviço social a enfatiza como algo que ocorreu paralelamente a construção da história da sociedade e conclui dizendo que este é fruto da união entre cidade e indústria. Seguindo os passos da história, o primeiro a ser colocado pela autora supracitada é o estado em que viveu a assistência social quando do trabalho realizado pelas Damas de Caridade até o despertar teórico de Mary Richmond que se deteve em registrar de forma mais sistemática o que seria na realidade o serviço social. É aí que se dá o seu nascimento e que se passa a sua infância. É o surgimento do capitalismo o fato que marca a necessidade da classe burguesa se defender da mais pobre, instituindo então com sua recém-chegada o poder as tarefas que se destinam aos que não tinha muitas posses, mas tudo funcionava como obra da caridade instituída pela associação entre igreja e classe política.

Somente a partir da segunda metade do século XIX é que algumas pessoas, na França e na Alemanha, organizam um trabalho assistencial mais técnico, pois se dividiam os grupos de caridade em grupos de vizinhança. Porém, o trabalho era voluntário e realizado de forma verticalizada, ou seja, os que tinham bens ajudavam aos pobres. Foi daí que surgiram as denominadas “Damas de Caridade”. Elas, na verdade observavam as necessidades por meio de visitas para poder partir para a ajuda. Foi deste trabalho, que segundo a autora instituiu-se um marco importante para a Organização da Assistência Social: a fundação em 1869 da Sociedade de Organização da Caridade na cidade de Londres. Este é o momento em que se instauram princípios de organização da assistência social que são disseminados por todos os países capitalistas em que se desenvolve a instalação de escolas e serviço social, pois a sociedade vive essa necessidade, imposta pelas constantes crises.

Até aqui, segundo Estevão (1992), ninguém se preocupava em definir, de forma mais sistemática e teórica o que seria o serviço social ou quais as diferenças entre a assistência social praticada pelas Organizações de Caridade e o Serviço Social propriamente dito.



Mais precisamente em 1965, questionamentos levantados pelo próprio serviço social inserem no contexto do seu foco central as questões políticas. É nesse enfoque, que os assistentes sociais deixam de falar em pobre, carente, desenvolvimento de comunidade e patologia social para direcionar o discurso às mudanças de estrutura, trabalhadores, compromisso com a população e revolução. No entanto, haviam entraves a serem considerados porque até esse momento o assistente social seguia: ou os rumos indicados pelo sistema político, quando o trabalho era realizado em instituições públicas ou os ditames do patrão, quando estava ligado a uma empresa.

“Fazer serviço social era reproduzir a ideologia burguesa, capitalista e exploradora”. Para mudar esse quadro o Serviço Social passou a ser chamado de “Trabalho Social”. Só que, no espaço de tempo em que as mudanças aconteceram, havia um cenário histórico como fator preponderante, no sentido de influenciar os estudos que fundavam o sentido do verdadeiro Serviço Social (ESTÊVÃO, 1992, p. 38).

As mudanças mais profundas que funcionavam como fatores de constituição do conceito de assistência social na atualidade se iniciaram nos anos 1970, quando os direitos humanos foram instituídos pela Organização das Nações Unidas (ONU) e o Serviço Social se deitou no “Divã do analista” (ESTÊVÃO, 1992, p. 51). Ainda havia a naturalização da mercantilização da vida, essa reforma social e moral busca, entre outros objetivos, transformar o cidadão sujeito de direitos num cidadão-consumidor; o trabalhador num empreendedor; o desempregado num cliente da assistência; e a classe trabalhadora em sócia dos grandes negócios (MOTA, 2008).

Nasce, portanto, um novo horizonte para o assistente social e se definiu uma postura mais firme na profissão. Os assistentes sociais passaram descobrir que fazem parte de um contexto sociopolítico, econômico e cultural dependente de um sistema capitalista e a população a quem ele presta serviços também está inserida nesse mesmo contexto.

É dentro dessa perspectiva que o serviço social é entendido, como uma profissão árdua no cotidiano de um contexto difícil, de inflação de pobreza e de riqueza, de patrão e assalariado, mas com um olhar diferenciado, buscando trabalhar os direitos do cidadão e não dá assistência ao pobre como ele necessitasse apenas de caridade e não de dignidade. A partir desta compreensão, na atualidade novos horizontes têm sido abertos para a área da assistência social. Os profissionais desta escrevem sobre diversos temas que envolvem



esta proteção: a participação social, a cidadania, os direitos sociais são assuntos mencionados, discutidos e analisados.

No Brasil, a assistência social também segue a mesma linha de concepção histórica baseada na caridade, filantropia e na solidariedade religiosa. Até a década de 1940, essa corrente perdurou. Em 1947 foi criada a Legião Brasileira de Assistência (LBA) com o objetivo de atender as famílias dos pracinhas combatentes da Segunda Guerra Mundial. Inicialmente caracterizou-se por um atendimento materno-infantil. Posteriormente, esta instituição foi crescendo e sua linha programática foi acompanhando as demandas do desenvolvimento econômico e social do país, bem como da população em estado de vulnerabilidade social (BOCHETTI, 2003).

Estevão (1992) coloca como momentos marcantes para a grande virada de concepções, dois: a rearticulação da Associação Profissional dos Assistentes Sociais de São Paulo (APASP) que ocorreu em 1978 e o III Congresso Brasileiro de Serviço Social que ocorreu em 1979. Esses fatos contribuíram para que a assistência social de hoje seja vista como um instrumento do cidadão na luta para que os seus direitos seja cumpridos dentro de uma sociedade que proclama a democracia.

Porém, quando se trata de políticas de assistência social, Mota (2008) demarca as transformações que ocorreram na sociedade e que fazem emergir a necessidade de uma interpretação profunda dos estudiosos da área, pois demanda justamente a continuidade de uma compreensão que envolve de movimentos da sociedade que é determinada pela economia e política.

Nessa trilha, os fundos de aposentadoria e pensão foram os que mais rapidamente registraram mudanças nos sistemas de proteção social, estabelecendo uma ponte entre capitalização e solidarismo: ao tempo em que promovem um esgarçamento nos laços de solidariedade social, naturalizam a fragmentação dos trabalhadores transformando-os, ora em “cidadãos consumidores” de serviços mercantis, ora em “cidadãos pobres” mercedores da assistência social (MOTA, 2004, p. 7).

Essas mudanças de que fala a autora, envolvendo esse solidarismo, indica a presença de um assistencialismo que se revela nos programas de transferência de renda, que até então perduram, como é o caso do “Fome Zero”, “Bolsa Família” e outros que ora se generalizam como programas que transferem valores financeiros às famílias de baixa renda, acabando por se inserirem no contexto do antigo conceito do serviço social.



2.1- A PNAS: Conceito atual e objetivos

Compreender a PNAS requer o entendimento sobre sua gestão, que pauta-se no pacto federativo, pelo qual devem ser detalhadas as atribuições e competências dos três níveis de governo para prover as ações socioassistenciais que estejam em conformidade com a legislação que está na LOAS e na Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB). A normatização indica inovações, em especial no campo da gestão desta política, que deve ser descentralizada, ou seja, organizada e articulada a partir de uma gestão democrática (BRASIL, 2004).

De acordo com o artigo 1º da LOAS, a assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é política de seguridade social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento as necessidades básicas de um público inserido no contexto dos grupos em situação de risco e vulnerabilidade.

O mais importante é compreender que dentro dos aspectos levantados para a adoção de ações e operacionalização das práticas de assistência social dentro da PNAS no Brasil atual, há todo um processo histórico que se vincula aos espaços importantes de preservação e de inovação de práticas.

Sendo a PNAS uma política pública de assistência, realiza-se de forma integrada às políticas setoriais e em consideração às desigualdades que surgem nos contextos sócio-territoriais. As ações visam um enfrentamento de casos específicos para a universalização dos direitos sociais e têm os seguintes objetivos:

- Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitem;
- Contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural;
- Assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária (BRASIL, 2004).

A partir desses objetivos é possível visualizar aspectos importantes acerca do público que se constitui usuário da PNAS. Sem dúvida, os cidadãos e grupos sociais em situação de risco e vulnerabilidade são os que aparecem na primeira linha de atenção mediante as situações que forem manifestadas. Dentre as quais estão: famílias e indivíduos



com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade, ciclos de vida, identidades estigmatizadas em termos étnicos, cultural e sexual, dentre outros casos que merecem atenção do assistente social.

Os grupos sociais que se inserem no contexto de usuários atendidos geralmente são: idosos, crianças e adolescentes, pessoas com deficiência, mulheres em situação discriminatória, isco maternal ou de violência, dentre outros. As unidades de atendimento a esses usuários são denominados de Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e têm como objetivos atender com base na realidade territorial abrangendo um total de mil famílias por área.

Os serviços de proteção básica da assistência social que se incluem no âmbito da PNAS se configuram em diversas ações que podem ser organizadas nos diversos níveis de governo. Entre essas estão os projetos de atenção às famílias, os programas de inclusão, os serviços destinados a crianças, adolescentes e idosos, destacando-se a proteção, a socialização e a educação.

Essas ações se vinculam aos direitos universais e coletivos destacados no artigo 6º da Constituição Federal de 1988 que é enfática ao focalizá-los no texto como direitos sociais: a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, lazer, a segurança, a previdência social, a proteção a maternidade e a infância, bem como a assistência aos desamparados. Dessa forma, a PNAS, deve ser uma política pública que garanta meios de se buscar a equalização e universalização dos direitos básicos da cidadania.

III - A PNAS E OS LIMITE E DESAFIOS PARA SUA EFETIVAÇÃO ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA

Foi no mês de setembro de 2004, que o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) através da Secretaria Nacional de Assistência (SNAS), tornou a pública a versão final da PNAS, após a realização de seminários possíveis a discussão e a finalização do texto da Constituição, o que deve ser ressaltado como positivo diante da mudança. No entanto, é importante ressaltar como existem limites e desafios para a efetivação das ações que são implementadas nesta política.

A PNAS incorpora as demandas da sociedade na área da assistência social e há uma real inovação em trabalhar com a noção de território, centralidade da família e de sua proteção. No entanto, há aspectos negativos, pois muitas vezes os apontamentos mais



comuns são de que a família pobre precisa reestruturada do ponto de vista moral e afetivo, sem considerar o quadro econômico mais amplo. Não se pode negar, diante do processo histórico vivenciado por nossa sociedade, de que a política e economia influem contundentemente no desenvolvimento social.

No que diz respeito a essas duas áreas Mota (2008) destaca que a política econômica brasileira tem sido fator influente para o agravamento da questão social. Há uma obsessão do governo pelo superávit que limita o enfrentamento do país às contradições sociais que a cada dia surgem.

De acordo com Bochetti (2003) há muitos desafios para que uma política de assistência social versada pelo direito à cidadania se consolide. Dentre estes é possível destacar a forma como essas políticas são subordinadas aos interesses clientelistas, assistencialistas, assistemáticos e confusos, portando ainda àquela ideia que oscila entre filantropia e assistência, algo que estabelece também alguns limites.

Esses limites para a efetivação dos objetivos, metas e peculiaridades colocadas na PNAS surgem quando se observar a luta de uma classe que detém o poder em manter intencionalmente a ordem paternalista das ações assistenciais. Dessa forma, torna-se cada vez mais difícil efetivar um trabalho da área do desenvolvimento que seja visualizado como promotor da equidade e da justiça.

Quando se observa as dificuldades analisadas, pode-se chegar à compreensão de que a PNAS ainda não atingiu o cerne do seu conceito mais atual por causa dos limites que o prendem a uma ideia de assistencialismo clientelista, no qual se objetiva resultados voltados para o crescimento da área política e econômica de apenas uma parcela da população. Enquanto isto, a outra parcela se detém a receptora desse assistencialismo, os desafios estão imbricados na ideia de liquidar essas práticas.

IV – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando o objetivo de destacar os limites e desafios para materialização da PNAS, a pesquisa bibliográfica sobre a história e o conceito desta política pública possibilitou reunir aspectos que determinaram a revelação deste intento, esclarecendo fatos e práticas que interferem na efetivação.

A PNAS é uma política que, desde a sua origem histórica se destina a trabalhar grupos em condições de vulnerabilidade. Isso significa efetivar ações que busquem a



equidade e a justiça social, pois os grupos atendidos geralmente se inserem em quadros de riscos bastante acentuados, nos quais os parâmetros de atuação para os profissionais são baseados no código de ética e no projeto profissional, considerando o ideário da cidadania.

Porém, para isso existem limites e desafios acentuados exatamente nos resquícios da história do serviço social. Há dificuldades de atuação política que são determinadas pela forma como são direcionadas as ações da assistência social no Brasil. Na maioria dos projetos, a intencionalidade é o crescimento político-econômico dos grupos privilegiados. Desta forma, os interesses clientelistas acabam predominando sobre os que realmente versam pela justiça.

É preciso que os sujeitos usuários analisem com maior profundidade as questões que se relacionam com as políticas públicas de assistência e o desafio passa pela análise das articulações entre política social e a econômica, pois, o objetivo central da PNAS é a Seguridade Social, trabalhando pela construção de uma sociedade mais justa.

REFERÊNCIAS

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo**. 2 ed. Atual e ampl. Brasília: INB, 2003.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome. Secretaria Nacional de Assistência Social, novembro de 2004.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: 05 de outubro de 1988.

ESTEVÃO, Ana Maria R. **O que é Serviço Social**. 6 ed. São Paulo: Brasiliense, 1992. (Coleção Primeiros Passos).

MOTA, Ana Elizabete. Seguridade social no cenário brasileiro. **In Revista Ágora: políticas públicas e serviço social**, ano 1, n. 1, out/ 2004.

_____. **O mito da assistência social: ensaios sobre estado, política e sociedade**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2008.