



O CONTEXTO DA PROTEÇÃO SOCIAL NÃO CONTRIBUTIVA NO BRASIL

Katarina Vieira Calado¹

Klênia Souza Barbosa de Moraes²

Raffaella Canini³

Antônia Gomes Furtado⁴

Resumo: Neste trabalho, foram feitas explanações acerca do processo de garantia de direitos, ressaltando importância da política social neste contexto. Apresentamos discussões, utilizando conceitos clássicos, bem como legislações, medidas protetivas e ações no Brasil, tendo também a intenção de destacar subsídios que contribuíram para a dinâmica do papel do Estado na garantia de direitos sociais.

Palavras-chave: Proteção Social; Direitos; Estado.

Abstract: In this work, explanations were made about the assurance process rights, emphasizing the importance of social policy in this context. Introducing discussions, using classical concepts and laws, protective measures and actions in Brazil, having also intended to highlight subsidies that contributed to the dynamic role of the state in ensuring social rights.

Keywords: Social Protection; Laws; State.

¹ Estudante de Pós-Graduação. Universidade Federal da Paraíba (UFPB). kkaty@hotmail.com

² Estudante de Pós-Graduação. Universidade Federal da Paraíba (UFPB). kleniab@hotmail.com

³ Estudante de Pós-Graduação. Universidade Federal da Paraíba (UFPB). raffaella.canini@bol.com.br

⁴ Estudante de Pós-Graduação. Universidade Federal da Paraíba (UFPB). toinha_furtado@hotmail.com



1 INTRODUÇÃO

Historicamente, em resposta às demandas sociais, foram criados mecanismos de proteção, quer sejam através da solidariedade de instituições, como no caso da filantropia praticada pela Igreja, ou através de ações estatais. Essas últimas são fruto das mudanças no contexto social (fim do século XIX), que agravaram as condições socioeconômicas e pressionaram as ações do Estado.

A criação e consolidação de um sistema de proteção social, sob a perspectiva do direito, tem como marco principal, Brasil a Constituição Federal de 1988, que regulamentou a seguridade social, colocando três políticas de proteção saúde, previdência e assistência social. O atendimento de uma série de demandas sociais, até então compreendidas como responsabilidades individuais ou de determinados grupos, passaram a ser parte da agenda estatal.

O objetivo deste trabalho constitui em analisar, a partir de pesquisa bibliográfica, como se dá a garantia dos direitos dos sujeitos sociais em pleno contexto neoliberal, fazendo uma relação com os conceitos clássicos. Desta forma, é imprescindível um recorte referencial no Brasil, com o intuito de analisar como o referido país materializa a sua função social a partir do oferecimento de diversos serviços e atendimentos especializados.

O tema deste trabalho é importante para estudantes e profissionais do Serviço Social, bem como para àqueles partilhantes da ideia de que as pessoas precisam ter seus direitos respeitados.

2 O CONTEXTO DA PROTEÇÃO SOCIAL NÃO CONTRIBUTIVA NO BRASIL

A proteção social tem sido amplamente discutida e abordada sob diferentes referenciais teóricos. As sociedades, mesmo as pré-capitalistas, organizavam formas de responder às demandas sociais, ainda que, através de ações filantrópicas de caráter repressivo. Atualmente, as políticas sociais são o principal instrumento utilizado para executar a proteção social.

O sentido de preservar, de cuidar, resguardar, como coloca Sposati, a própria vida, está presente na abordagem sobre as formas de proteção social, impedir ou amenizar os



efeitos das crises e da própria desigualdade social. Para Giovanni, proteção social consiste em:

[...] as formas – às vezes mais, às vezes menos institucionalizadas – que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros. Tais sistemas decorrem de certas vicissitudes da vida natural ou social, tais como a velhice, a doença, o infortúnio e as privações. (GIOVANNI, 1998. p.10).

Para Castel (2005. p.92), a proteção social é condição para construir uma “sociedade de semelhantes: um tipo de formação social no meio da qual ninguém é excluído”. Para o autor ser protegido do ponto de vista social é dispor, de direito, das condições sociais mínimas para ter independência. Essa concepção imbuída da noção de direito se opõe às ações filantrópicas e repressivas construídas nas sociedades pré-capitalistas.

A partir das mudanças trazidas pela Revolução Industrial, principalmente na França e Inglaterra, foram sendo construídos modelos de proteção social, o período conhecido como *Welfare State* (Estado de Bem- Estar Social), tornou-se um marco para a política social, os “anos de ouro” do capitalismo. Essas mudanças são fruto de um processo histórico, como coloca Castel:

[...] a extensão das proteções é um processo histórico de longa duração, que funciona em grande parte de mãos dadas com o desenvolvimento do Estado e as exigências da democracia, e sem dúvida jamais esteve tão onipresente como hoje. [...] a propensão a ser protegido exprime uma necessidade inscrita no cerne da condição do ser humano moderno (Castel, 2005. p. 89-90).

Como resposta à crise de 1929, Jonh Maynes Keynes (1883-1946) defendia a intervenção massiva do Estado na economia, em oposição às ideias do liberalismo econômico – para quem a intervenção estatal geraria o protecionismo, e traria baixos índices de crescimento. Keynes compreendia o Estado como agente regulador da economia, que deveria através de sua política econômica, prevenir e arrefecer as crises. Suas ações deveriam basicamente:

1. Gerar emprego dos fatores de produção via produção dos serviços públicos, além da produção privada.
2. Aumentar a renda e promover maior igualdade, por meio da instituição de serviços públicos, dentre eles as políticas sociais (BEHRING; BOSCHETTI, 2008. p. 86).

O *Welfare State* pode ser considerado a forma mais moderna da execução de proteção social realizada pelo Estado, dando-lhe o caráter de proteção social pública. O seu



surgimento é fruto de uma conjuntura histórica, formada pelos efeitos da crise no pós-guerra, da disseminação do modelo fordista, o surgimento dos Estados-nação, trata-se, portanto, de um momento histórico específico. Portanto, nem todas as formas institucionalizadas de proteção social podem ser consideradas a execução do “Estado de Bem-Estar”.

Dentre as diferentes interpretações e abordagens sobre o tema, há entre muitos autores a ideia de que política social e *welfare state* são fenômenos idênticos, no entanto, faz-se necessário ter clareza quanto às diferenças, para não conceituarmos política social e *welfare state* enquanto sinônimos.

A institucionalização do *Welfare* possibilitou a expansão da política social, bem como, garantiu seu caráter de direito de cidadania, não sendo este apenas uma forma de política social. Os princípios que regiam o *Welfare*, segundo Behring foram:

1. Responsabilidade estatal na manutenção das condições de vida dos cidadãos por meio de um conjunto de ações em três direções: regulação da economia de mercado a fim de manter elevado o nível de emprego; prestação de serviços sociais universais como educação, segurança social, assistência médica e habitação; e um conjunto de serviços sociais pessoais;
2. Universalidade dos serviços sociais; e,
3. Implantação de uma “rede de segurança” de serviços de assistência social (BEHRING; BOSCHETTI, 2008. p. 94).

A esse respeito Mishra (apud POTYARA, 2011. p. 26) coloca que:

[...] o *Welfare State*, ao contrário da política social, tem uma conotação histórica e normativa específica, que decorre do fundamento, dinâmica e institucionalidade próprios do perfil capitalista regulado que passou a vigorar a partir da Segunda Guerra Mundial. Já a política social não. Esta, a seu ver, tem caráter e escopo genéricos, que lhe permitem estar presente em toda e qualquer ação que envolva ação do Estado compartilhada por diversos agentes “interessados” no atendimento de demandas e exigências não exclusivamente democrático-cívicas.

Este “caráter e escopo genéricos” colocados pelo autor acentuam o caráter contraditório que a política social possui, uma vez que, ela se modifica e se gesta de acordo com os interesses dos grupos que a implementam. Sendo, portanto, uma expressão dos conflitos existentes na própria sociedade.

Ao atribuir um conceito, mesmo que, com a finalidade de compreensão da temática, é necessário considerar o caráter relacional entre os conceitos construídos e as ideologias que o embasam, nesse sentido, não há neutralidade, cada conceito carrega em si uma visão própria a respeito do tema abordado.

Para fins desse estudo, pode ser compreendida como:



[...] política de ação que visa, mediante esforço organizado e pactuado, atender necessidades sociais cuja resolução ultrapassa a iniciativa privada, individual e espontânea, e requer deliberada decisão coletiva regida por princípios de justiça social que, por sua vez, devem ser amparados por leis impessoais e objetivas, garantidoras de direitos [...]. Em poucas palavras, ela envolve o exercício do poder praticado conscientemente, por indivíduos, grupos, profissionais, empresários, trabalhadores, entre vários segmentos sociais que tentam influir na sua constituição e direção (POTYARA, 2011. p.172).

Esse esforço “organizado e pactuado” deve apresentar o caráter compensatório frente às desigualdades e injustiças próprias do sistema capitalista, através da satisfação das necessidades sociais, através da provisão de bem-estar, o que ocorre mediante disputas entre os atores sociais. Essa provisão tem intrínseca ligação com a função exercida pelas políticas sociais.

A própria política social, enquanto agente de bem-estar social, não se configura apenas de atendimento das demandas sociais, ou da luta dos trabalhadores por melhores condições de vida, ela é, contraditoriamente, uma maneira de manter os trabalhadores aptos para a venda da força de trabalho.

Pastorini (1997) ao analisar esse caráter contraditório das políticas sociais, afirma que essas são fruto de um processo que se configura em *demanda, luta, negociação e outorgamento*. A autora tece uma crítica análises já realizadas em torno do tema que colocam a política social enquanto resultado do binômio *concessão-conquista*, embora, essa análise tenha possibilitado a compreensão que a política social é fruto, das lutas de classe.

Quanto à processualidade por ela defendida, as necessidades apresentadas pela população se tornam *demandas*, que serão pactuadas nos órgãos responsáveis por intermédio das *lutas* sociais, como forma de resposta a essas lutas, é aberto um espaço de *negociação* que resultará no *outorgamento* da demanda por parte do Estado.

Essa análise, segundo a autora, incorpora para além das lutas de classes, a relação processual entre os sujeitos que envolvem o binômio *demanda-outorgamento*, binômio esse que descreve o processo de determinação das políticas sociais.

O reconhecimento da Assistência Social como política pública foi um avanço uma vez que, esteve marcada pelo traço da filantropia e da caridade, principalmente de caráter religioso, as respostas dadas às necessidades sociais estavam baseadas em ações de cunho paternalista, e até 1930, a Questão Social era tratada com repressão policial. Esse avanço é descrito por Sposati, ao colocar que:



A inclusão da assistência social na seguridade social foi uma decisão plenamente inovadora. Primeiro, por tratar esse campo como de conteúdo da política pública, de responsabilidade estatal, e não como uma nova ação, com atividades e atendimentos eventuais. Segundo, por desnaturalizar o princípio da subsidiariedade, pelo qual a ação da família e da sociedade antecedia a do Estado. O apoio a entidades sociais foi sempre o biombo relacional adotado pelo Estado para não quebrar a mediação da religiosidade posta pelo pacto Igreja-Estado. Terceiro, por introduzir um novo campo em que se efetivam os direitos sociais. A inclusão da assistência social significou, portanto, ampliação no campo dos direitos humanos e sociais e, como consequência, introduziu a exigência de a assistência social, como política, ser capaz de formular com objetividade o conteúdo dos direitos do cidadão em seu raio de ação, tarefa, aliás, que ainda permanece em construção (SPOSATI, 2009. p.14).

O contexto histórico que antecedeu o reconhecimento da Assistência Social como política de proteção social, regulamentada e de responsabilidade do Estado, é marcado por ações descontínuas, o que coloca uma série de desafios para a execução e consolidação dessa política nos dias atuais. Entre esses desafios, há, segundo Sposati (2009), a coexistência de duas concepções opostas utilizadas para interpretar (e executar) a política de assistência, a de direito social, pautada na responsabilização do Estado, sob os princípios assegurados pela Constituição. A segunda concepção, elege o princípio da subsidiariedade para interpretar a CF/1988, o Estado partilha, sob essa concepção, a obrigatoriedade da proteção social com a sociedade, sendo ele o último a agir, os laços de solidariedade são fundamentais, a presença das primeiras-damas é totalmente possível nesse modelo.

Os embates entre essas duas concepções são sentidos na execução da política de assistência social, a construção de um modelo de proteção social implica, como coloca Sposati (2009), é necessário construir/desconstruir conceitos e padrões antes estabelecidos, principalmente, em uma política historicamente marcada pela benemerência e paternalismo.

Até a década de 1930 o Estado praticamente não intervinha na questão social e todas as ações de assistência social eram realizadas pela Igreja Católica:

Deste modo, o que vemos no tocante à questão social até 1930 são ações que, além de focalizadas, foram conduzidas por medidas de benemerência e um certo assistencialismo exacerbado por parte das elites dominantes, coordenadas pela filantropia privada e pelas congregações religiosas. Aos excluídos – pessoas que não conseguiam se inserir no mercado em expansão – eram reservadas ações bastante tímidas e restritas e, em muitos casos, a própria mendicância [...] (SARTORI, 2012. p.26).

A intervenção estatal no campo da proteção social se dá no governo de Getúlio Vargas, fato que ocorreu devido a fatores como: o fim do Estado Oligárquico, o processo de industrialização e urbanização do país, a crescente mão de obra, entre outros fatores, que



conduziram ao agravamento da questão social, o que impôs ao Estado a necessidade de elaborar respostas às demandas sociais.

Assim como afirma Yazbek, com a regulamentação através da LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social (Lei n.8.742/93), a referida política rompe com a visão assistencial e filantrópica, presente historicamente, e se torna um espaço para a defesa dos direitos dos segmentos mais necessitados, tornado-se uma estratégia de combate à pobreza e à vulnerabilidade social.

De acordo com o artigo primeiro 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 às necessidades básicas”. Podemos notar a clara responsabilização do Estado, em garantir ao cidadão condições mínimas de sobrevivência.

Com esse sistema tem início a construção de uma nova concepção para a assistência social brasileira, que é regulamentada em 1993 como política social pública e inicia seu trânsito para um campo novo: o dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal (YAZBEK, 2006. p.127).

Regida, por princípios democráticos e, baseada na gestão descentralizada, a Política Nacional da Assistência Social, prevê a participação da população através de organizações representativas e do controle social, e tem por objetivo, prover atenção básica e especial aos indivíduos e grupos que deles necessitar, contribuindo para a equidade dos usuários, assegurando ações que tenham como centralidade a família, e que garantam a convivência familiar e comunitária.

3 CONCLUSÃO

A proteção social deve ser compreendida enquanto direito social, sendo o Estado à instância capaz de prover essa proteção sob a lógica dos direitos e em cobertura universal.

A política social é um dos principais agentes de materialização da proteção, mesmo sendo essa, parte de um contexto contraditório de lutas e negociações, e que, embora, a política social seja instrumento para a provisão de bem-estar, ela não é capaz de promover resolutividade face à questão social no âmbito do sistema capitalista, uma vez que, essa uma das características inerentes a esse sistema de produção.

No que diz respeito ao Brasil as políticas sociais de saúde, assistência e previdência social integram a Seguridade Social, que foi regulamentada pela Constituição de 1988. Essa



regulamentação foi um marco no contexto da proteção social do país, sendo fruto de um período de efervescência dos movimentos sociais e luta pela democracia.

A política social não pode ser compreendida como um elemento de posse exclusiva de determinada classe social, nem tão pouco, que seus efeitos sejam unilaterais, exclusivamente positivos, ou exclusivamente negativos. Há de se considerar o caráter contraditório que a envolve, enquanto fruto da relação entre Estado e sociedade, sendo, ainda, o instrumento que atribui concretude à proteção social.

A Assistência Social no Brasil, articulada às demais políticas sociais, tem passado por importantes transformações, que a deslocam do campo da benemerência para o campo da Seguridade Social. Apesar dessa representativa mudança, não podemos deixar de considerar os embates e repercussões trazidos pela agenda neoliberal e pelos cortes no âmbito da política social feitos pelo Estado.

As mudanças ocorridas nessa política são tão reais quanto os desafios postos em sua implementação e consolidação. A validação cotidiana dos direitos assegurados é uma realidade colocada diante dos profissionais executores e daqueles que pensam a política social. Isto requer um esforço diário, para que, mesmo nas contradições, as mudanças sejam efetivas.

REFERÊNCIAS

BEHRING, Elaine Rossetti. **Política social: fundamentos e historia/** Elaine Rossetti Bering, Ivonete Boschetti.4. Ed. – São Paulo: Cortez, 2008. (Biblioteca Básica do Serviço Social; 2 v.)

CASTEL. Robert. **A insegurança social: o que é ser protegido?** São Paulo, Vozes, 2005.

GIOVANNI, Geraldo Di. **Sistemas de proteção Social: uma introdução conceitual.** In: Reforma do Estado. Políticas de Emprego no Brasil. Campinas, UNICAMP, IE, 1998.

PASTORINI, Alejandra. Quem mexe os fios das políticas sociais? Avanços e limites da categoria concessão-conquista. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, ano 18, n. 53, p. 80-101, mar. 1997.

PEREIRA, P. A. P. . **Política Social :Temas & Questões.** 3. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2011. v. 1. 214p .

SARTORI, Elisiane. **Família e Proteção Social: todos sob o mesmo teto.** 1.ed. São Paulo: Editora Papel Social, 2012. 565.p.



SPOSATI, 2009. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil.** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009.

YAZBEK, Maria Carmelita. **A Assistência Social na Prática Profissional: história e perspectivas.** IN Serviço Social e Sociedade, nº 85. Cortez, 2006.