



A (IN) CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA E O DEBATE ACERCA DO SEU PROCESSO DE CONSOLIDAÇÃO ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDADE SOCIAL: avanços e desafios¹

Grazielle Nayara Felício Silva ²

Resumo: o presente trabalho tem como objetivo central analisar, através de construção subsidiada em fontes teóricas, o processo de consolidação da política de assistência social, no que tangencia a avanços e a desafios que a mesma enfrenta nesse processo de constante construção e (in) construção da mesma enquanto uma política pública de seguridade social. Diante disso, acredita-se que a discussão sobre a assistência social se faz de suma importância no contexto científico atual, haja vista que ainda existem poucas análises sobre esse objeto, visto para muitos como algo novo e que carece, portanto, de estudos.

Palavras – chaves: Política de Assistência social, cultura política, seguridade social.

Abstract: This study aims to analyze central through subsidized construction in theoretical sources, the process of consolidation of social assistance policy, which touches on the advances and the challenges that it faces in the process of construction and constant (in) construction the same as a public policy on social security. Therefore, it is believed that the discussion on social assistance becomes paramount in the current scientific context, given that there is little analysis on this object, seen to many as something new and lacks therefore studies.

Key - words: social assistance policy, political culture, social security

¹ O presente artigo foi elaborado com base nas reflexões oriundas da disciplina “Políticas Assistências: Histórico e Contexto Atual”, ministrada durante o 2.º período letivo de 2012 no Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, PUC-Rio.

² Estudante de Pós-Graduação. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ) E-mail: grazy_nayara@hotmail.com



1- INTRODUÇÃO

A assistência, enquanto política pública, adquire tal status com a inserção no tripé da seguridade social, em conjunto com a saúde e a previdência, após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Todavia, historicamente, a mesma encontrou no seu processo de execução elementos que a descaracterizam enquanto um direito, configurando-se como práticas atreladas a perspectiva da caridade, da benemerência, da filantropia e do favor. Além disso, durante muito tempo, teve como carro chefe a Legião Brasileira de Assistência que atrelou a mesma uma perspectiva de intervenção positivista e moralista, com o intuito de 'adequar o pobre' a sociedade vigente, com a forte presença do primeiro-damismo na sua construção.

Nessa direção, verifica-se que a assistência social encontra em seu processo de consolidação elementos que tangenciam para a sua (re) construção, fazendo com que as suas ações de fato não corroborem para aquilo expresso pelos seus elementos normativos, pois, em análises preliminares³, constata-se uma forte presença de elementos como a cultura política que se defronta diretamente com esta política. E é diante disso que o presente artigo pretende centrar suas discussões.

2- SITUANDO O DEBATE: COMPREENDENDO A ASSISTÊNCIA SOCIAL ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA

A política de assistência social brasileira historicamente esteve ligada a práticas voluntárias carregadas de forte moralismo, clientelismo e cultura do favor. No Estado Novo criou-se a Legião Brasileira de Assistência (LBA) composta em sua gênese por um grupo de mulheres elitistas que tinham o objetivo de amparar e cuidar das famílias dos soldados participantes da II Guerra Mundial. Conforme Raichelis (2000) a LBA tradicionalmente constitui-se como um lugar de arranjos clientelistas e da prática de filantropia ligadas ao Estado.

Neste sentido, a assistência social passa a ser definida pela identidade do negativo sendo entendida como uma política pela qual os setores estatais não entendem como de sua competência, sendo arraigada por traços de assistencialismo que se limitava a ações simplistas de combate a miséria. Assim, a assistência social carrega um legado de ações imprevisíveis, relegadas ao solidarismo e a individualização da

³ Em virtude da construção do projeto de pesquisa desenvolvido no Departamento de Serviço Social da PUC-Rio que tem como objeto de estudo a assistência social e o seu processo de construção na cidade de Montes Claros/MG, situada no norte de Minas Gerais e permeada, portanto, de uma cultura política atrelada à perspectiva dos jogos de poder e das relações de favor. Ver Pereira (2002, 2007).



questão social onde grande parte dos serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social eram construídos com base na regulação “caso a caso” com relações personalistas e clientelistas. Assim, a assistência social foi historicamente operacionalizada de forma assistemática, voluntária, individualista e sem dispor de quaisquer recursos orçamentários direcionados ao suprimentos das classes subalternas e/ou necessitadas da sociedade.

Diante deste cenário é que a Constituição Federal de 1988 avança na contramão deste processo que marca a assistência social como uma não política arraigada pelo assistencialismo e pelo clientelismo, trazendo um novo panorama que define um arcabouço legal e conceitual a assistência social. Destarte, um importante passo legal para estabelecer a assistência social enquanto uma política pública destinada a assegurar direitos aos cidadãos foi a promulgação da Constituição Federal de 1988, na qual assegura em seu artigo 203 e 204 a assistência como um direito de todos, integrando a seguridade social brasileira, e também uma política que deve ser provida com recursos financeiros públicos sendo responsabilidade de toda a sociedade e de primazia do Estado de modo a garantir a proteção, a promoção, o amparo a habilitação e reabilitação de pessoas em distintas condições de vulnerabilidade e risco social.

Diante da inserção da assistência social como uma política pública garantida constitucionalmente é que houve um intenso processo de mobilizações de distintos atores sociais na tentativa de regulamentar esta política enquanto um direito social universal e política pública que expressasse as necessidades de todos os envolvidos no processo.

Desse modo, em 1993 é sancionada a Lei 8.742 ou a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) que torna-se um divisor de águas no campo da Assistência Social haja vista que dispõe sobre as competências das esferas de governo na condução e no financiamento da política, tendo como diretrizes a descentralização político administrativa, a participação popular e a primazia do Estado. Assim, podemos dizer que a LOAS produz impactos consideráveis ao trazer uma nova matriz para a assistência social brasileira, tornando a mesma visível enquanto política pública e direito a quem dela necessitar.

Como passo seguinte a promulgação desta Lei há a elaboração da Política de Assistência Social em 1995, sendo esta política revista e aprimorada em 1998 e por fim em 2004. E em virtude da Política Nacional de 2004 há a criação do Sistema Único de Assistência Social em 2005. Conforme Couto, Yazbek e Raichelis (2010), a PNAS/2004 vai tornar claro as diretrizes para que a assistência social possa se efetivar enquanto um direito do cidadão e de dever do Estado, apoiada em um modelo de gestão compartilhada através do pacto federativo na qual são detalhadas as atribuições e competências de cada esfera do governo na provisão das ações e atenções socioassistenciais.

Como um dos requisitos essenciais para a efetivação da LOAS e dentre as deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social está a criação de um sistema descentralizado e participativo que



permite a consolidação das diretrizes, objetivos e funções da assistência social expressos pela referida lei orgânica e pela referida política nacional. Assim, é Criado o Sistema Único de Assistência Social que disciplina e normatiza a operacionalização da gestão da PNAS/2004. O SUAS é um sistema público descentralizado, não contributivo e participativo que tem sido construído democraticamente nas três esferas de governo numa direção que reforça a assistência social enquanto uma política pública e de primazia do Estado tendo a municipalização como um princípio organizativo para a sua implementação através de uma nova lógica de gestão. (YAZBEK, 2008)

Assim sendo, tanto a PNAS quanto o SUAS estabelecem a política de assistência social enquanto uma realização de ações que estejam voltadas ao intuito de proteger os cidadãos contra os riscos sociais inerentes aos distintos ciclos de vida para o atendimento das necessidades individuais e/ou sociais. Destarte, a implantação de um sistema responsável por gerir a gestão e o bom funcionamento da política deve requerer uma nova leitura e organização de desenvolvimento de ações, sendo, portanto hoje, um dos grandes desafios do Sistema único de Assistência Social é considerar este sistema como um todo, abrangendo a totalidade dos seus usuários e dos serviços, programas, projetos e benefícios oferecidos.

3- APROFUNDANDO O DEBATE: OS DESAFIOS VIVENCIADOS

Diante do exposto anteriormente e conforme referenciado por Couto, Yazbek e Raichelis (2010) apesar dos avanços constitucionais nos apontarem para o reconhecimento dos direitos permitindo trazer para a esfera pública o debate acerca da importância do combate a questão da pobreza e da desigualdade, vivenciamos na contemporaneidade um contraditório cenário econômico que traz impactos desastrosos que desmontam e retraem os direitos e os investimentos na esfera social.

Verifica-se que a assistência social tem sido uma maneira pela qual se dá o enfrentamento a questão social e que a mesma vem assumindo um lugar com destaque no que tange a proteção social brasileira. Importante compreender, como dito anteriormente, que a consolidação desta política tem se dado a passos curtos. Todavia, com a criação do Sistema Único de Assistência Social verifica-se uma expansão desta política, contribuindo para o destaque que ela vem ganhando em nossa sociedade, sobretudo em virtude dos programas de transferência de renda.

Com base no pensamento de Filho *et al* (2012), pode-se dizer que, diante do capitalismo monopolista que vivemos, as políticas sociais têm atuado na direção de satisfazer, de modo imediato, as necessidades da classe trabalhadora para que a mesma consiga reproduzir sua força de trabalho, atuando, assim, minimamente, nas expressões da questão social, indo ao encontro do jogo pregado pela lógica de mercado de maximização dos lucros e de não intervenção do Estado haja vista que o mundo capitalista vem



sofrendo nas suas últimas décadas um intenso processo de modificação nos seus padrões de produção e de acumulação, aludindo novos desafios aos distintos segmentos da sociedade.

Neste contexto que se insere a política de assistência social. um dos principais objetivos da política de assistência social é garantir direitos na perspectiva de possibilitar a satisfação das necessidades sociais dos sujeitos em suas relações sociais. Porém, assim como muitas outras políticas, mudou seu status de caridade a direito ao ser introduzida como peça essencial do tripé da seguridade social na constituição federal de 1988, tornando-se direito do cidadão e dever do Estado e elemento basilar da proteção social. Embora isto se faça elementar para entender os resquícios provocados por esta trajetória histórica na sua execução, isto não é foco deste estudo⁴, tornando-se importante, neste momento, apenas deixar claro a forte influência da cultura política do apadrinhamento e do favor ainda presente nestas relações.

Porém, nem tudo são flores. O contexto no qual esta política se inseriu defrontou-se com um cenário de pobreza e miserabilidade extrema e, sua própria institucionalização tardia, fez com que suas ações acabassem por se voltar aos segmentos pobres e subalternos. O cenário de transição que o capital viveu e seu próprio processo de crise entre os anos de 1960 e 1980 provocou uma degradação das condições de vida de grande parte da população, sobretudo daqueles setores que viviam mais marginalizados socialmente, contribuindo para sua assolação e convergindo com a falta de ausência da intervenção do Estado com a consolidação do ideário neoliberal. Embora seja inegável o avanço que a constituição traz a esta política, não podemos dizer que ela contribuiu para que esta política atinja toda a totalidade que dela necessita.

Destarte, um dos grandes desafios da assistência social hoje é a árdua tarefa de permitir que esta se consolide de fato como uma política pública, e isto têm suscitado embates tanto para os profissionais que atuam em sua execução quanto para os seus beneficiários que veem na mesma a única possibilidade de acessar, mesmo que minimamente, direitos imbricados em sua cidadania. Apesar da mesma ser garantida de maneira legal, ela ainda defronta-se com os mecanismos que perpassaram toda sua desenvoltura que a tornou uma espécie de ajuda, favor, caridade, benesse e voltada somente aos setores pobres da sociedade.

Contudo, conforme verificado nas discussões de Morgado (2011) entender a implementação da assistência social diz respeito a compreender a garantia de direitos assegurada por parte do Estado no intuito de oferecer proteção social ao conjunto dos grupos e indivíduos da sociedade, sobretudo os mais vulnerabilizados e que, por isso, esse processo sucinta uma gama de desafios a serem enfrentados. Um dos grandes desafios tangenciados na execução da assistência social, hoje, é romper com a herança clientelista que perpassou seu processo histórico de consolidação.

⁴ Entretanto, sugere-se para leitura autores como Couto, Yazbek, Raichelis (2010), Couto (2004; 2009) Pereira (2001) etc.



Ainda nesta direção, um dos elementos tangentes que corroboram para a não integração da assistência social enquanto política social em sua execução é a ausência de intersectorialidade entre ela e as demais políticas, perdendo-se o foco de que a mesma é uma política horizontal e deve perpassar todas as demais que tem o objetivo comum, ou seja, propiciar satisfação das necessidades sociais e garantir cidadania aos seus sujeitos. Além disso, ela tem se limitado a executar ações pontuais que tenham como foco o combate a pobreza (e não as suas causas), perdendo o foco da política que ainda depara com o escasso orçamento que é destinado a ela nas distintas esferas governamentais (federais, estaduais e municipais).

Neste sentido, podemos dizer, que a assistência social, por ser demandatária de objetivos diversos e por abarcar distintos programas, projetos, serviços e benefícios convive, em seu cotidiano, com sujeitos diferentes e com necessidades divergentes, e esta pulverização de demandas impõe que a assistência social se articule com as demais políticas, haja vista, que não é possível somente a ela tratar com as manifestações da questão social e, não sendo também, somente função dela, embora como política universal, com função distributiva, e promovendo ações que permitem a inclusão dos sujeitos devido o desigual acesso aos direitos sociais, seus usuários, trabalhadores, gestores, tendem a tê-la como a “varinha de condón”, capaz de solucionar todas as mazelas sociais.

A partir da leitura de autores⁵, verifica-se que as características da filantropia, da descontinuidade, da pulverização das ações, do parco financiamento destinado a ‘prima pobre’⁶ e com uma gestão e controle social feito de forma fragmentada (embora seja previsto nos elementos normativos a articulação da mesma), ainda se esbarram no processo de consolidação da assistência social configurando para uma (in) construção enquanto política pública de direito do cidadão e dever do Estado. Assim sendo, diante do exposto, compreende-se que alguns desafios, para além dos anteriormente citados, fazem-se presentes no cotidiano da assistência social, contribuindo para que a mesma ainda conviva com uma herança histórica baseada no improvisado e na subalternidade. Há uma ausência de um discurso, por parte de gestores, formuladores, executores, usuários, trabalhadores de uma perspectiva de direito e de um caráter público desta política, afiançando o mesmo, muitas vezes, em ações de cunho assistencialistas.

Por fim, baseando-se em Pereira (2001) podemos dizer que a assistência social tem sido constantemente negligenciada, haja vista que ela quase sempre não é vista como ela de fato é. Uma política pública de caráter social entendida como fruto de lutas históricas e com determinações histórico-estruturais. Infelizmente, esta tem sido analisada através da sua imagem distorcida, através do senso comum e pelo mau uso político feito dela, onde a falta prática de referências a conceitos teóricos e normativos tendem a

⁵ Como Mestriner (2001) e Oliveira (2003)

⁶ Termo muitas vezes utilizado para determinar a assistência social que convive com um financiamento ineficiente com poucos recursos destinados a mesma.



identifica-la como um ato subjetivo movido por valores morais e pelo amor ao próximo. Porém, partindo da percepção de que a assistência social é uma política pública social, devemos entender, portanto, que ela exige ação coletiva no intuito de concretizar os direitos sociais que demandam da sociedade e que estão também previstos em lei. Além disso, ela deve visar à satisfação das necessidades sociais dos sujeitos, sendo uma política oferecida com um caráter desmercadorizado.

4- CONSIDERAÇÕES FINAIS

Historicamente, a política de assistência social brasileira foi perpassada por um modelo socioassistencial que ao contrário de legitimar direitos reforçava a subalternidade e a dependência dos usuários em relação às ações por ela desenvolvidas, sendo desenvolvida através de benemerência, filantropia e caridade, arraigada de valores morais na condução da mesma.

Entretanto, em razão do padrão de proteção social⁷ estabelecido pela Constituição Federal de 1988 esta política passa a compor o tripé da Seguridade Social, em conjunto com as políticas de saúde e de previdência social. Assim, a partir desta inserção da assistência neste tripé que a mesma passa a ser concebida como uma política pública no Brasil. Não obstante a isso a Lei Orgânica da Assistência Social preceitua esta política como sendo um direito do cidadão e dever do Estado que provê mínimos sociais através de um conjunto integrado de ações do Estado e da sociedade, com o intuito de proporcionar o atendimento as necessidades básicas dos sujeitos.

Atualmente, a política de Assistência Social é arquitetada enquanto uma política de caráter não contributivo e destinada a quem dela necessitar⁸, tendo na Política de Assistência Social (PNAS) de 2004 e no Sistema Único de Assistência Social⁹ (SUAS) de 2005 seus principais elementos políticos e normativos. Importante ressaltar, que ambos os instrumentos, tanto a PNAS quanto o SUAS objetivam o avanço e a consolidação da assistência social enquanto uma política pública estatal que atualmente vive um momento privilegiado de aquisições e transformações.

Entretanto, podemos dizer que a assistência social ainda convive com uma dicotomia entre o pensar e o fazer esta política no nosso país em virtude do processo, da convivência entre o novo e o velho,

⁷ Segundo Jaccoud, (2009, p. 58) "A proteção social pode ser definida como um conjunto de iniciativas públicas ou estatalmente reguladas para a provisão de serviços e benefícios sociais visando a enfrentar situações de risco social ou de privações sociais"

⁸ Isso é referenciado na Constituição Federal através dos artigos 203 e 204 que dispõe acerca da assistência social.

⁹ Importante dizer, que foi aprovado recentemente no Congresso Brasileiro a Lei 12 435 de 6 de Julho de 2011 que rege acerca do Sistema Unico de Assistência Social no Brasil.



das relações sociais contraditórias e dos múltiplos jogos de interesse, que dificultam a consolidação desta política como um direito universal inserido no campo da cidadania social.

Os desafios emergentes nos colocam a necessidade de lutas por melhores investimentos nas políticas sociais, bem como a assistência social. Em um país que investe quase metade da sua arrecadação no pagamento da dívida externa e pouco investe em políticas essenciais como educação, saúde e assistência social tende a se colocar como um país onde a melhoria significativa da qualidade de vida de sua população caminha a passos curtos na emancipação humana. Tornar o sujeito dependentes de nossa ações é tão maquiavélico quanto permitir que ele viva em condições insalubres de vida.

Faz-se essencial uma maior participação ativa dos usuários, profissionais (trabalhadores e gestores) na busca por melhoria dos serviços, programas, projetos e benefícios oferecidas pela assistência social para que ela, de fato, promova a emancipação dos sujeitos permitindo que ele se insira nos espaços sociais e não conviva, cotidianamente, com os obstáculos que o impedem de ser um sujeito autônomo, participativo, politizado e, consciente como a pobreza e a exclusão social massiva que atinge grande parte da população brasileira. É preciso que haja envolvimento, discussão e investimentos. Não faltam políticas, falta-se competência gerencial e técnica, bem como maior divisão do bolo de riquezas que nosso Brasil produz.

Entendo que esta política pode sim tornar-se um elemento central na consolidação dos instrumentos que permitam a cidadania dos sujeitos sociais mas para isso é preciso que haja um rompimento dos traços culturais e políticos que se manifestam em seu ordenamento prático hoje. É preciso que os seus instrumentos normativos de fato sirvam como elemento norteador, fazendo com que esta política alcance o status efetivo de direito social, corroborando assim na construção de uma sociedade mais justa e igualitária, onde não haja discriminação, miséria, pobreza, opressão e social e muitas outras coisas que não permitem a valorização do ser humano como um ser historicamente possuidor de direitos.

4- REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz; PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. Relações intergovernamentais e descentralização: uma análise da implementação do SUAS em Minas Gerais. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 19, n. 39, jun. 2011, p. 211-235.

COUTO, Berenice Rojas. **O Sistema Único de Assistência Social: uma nova forma de gestão da assistência social.** In: Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília, MDS/UNESCO 2009, p.205-218.

_____. **O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível?** São Paulo: Cortez, 2004.



COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita; RAICHELIS, Raquel. **A Política Nacional de Assistência Social e o Suas: apresentando e problematizando conceitos.** In: COUTO, et al. O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2010. P. 32- 65

ESCOREL, Sarah. **Vidas ao Léu:** trajetórias de exclusão social. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1999.

JACCOUD, Luciana. **Proteção Social no Brasil: debates e desafios.** In: Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília, MDS/UNESCO 2009, p. 57-86.

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

MORGADO, Rosana. Assistência Social: Novos e Velhos Desafios. In: SOUZA, Nádia Regina Oliveira Queiroz de Souza et al. Política de Assistência Social no Brasil: desafios para o assistente social. 2. Ed. rev. Rio de Janeiro: Comaer, 2011, p. 19-28.

MOTA, Ana Elizabete (org.) **Seguridade Social Brasileira: Desenvolvimento Histórico e Tendências recentes.** In: Serviço Social e saúde: formação e trabalho profissional [2006]. Disponível em: http://www.fnepas.org.br/pdf/servico_social_saude/texto1-2.pdf Acesso em 25 de agosto de 2011.

MOTA, Ana Elizabeth. MARANHÃO, Cezar Henrique. Sitcovsky, Marcelo. **As tendências da política de Assistência Social, o SUAS e a formação profissional.** In: MOTA, Ana Elizabeth (org.) O Mito da Assistência Social. São Paulo, Cortez, 2008, p. 180-200.

PASTORINI, Alejandra. A desconstrução dos direitos sociais na seguridade social brasileira. In: Revista **O Social em Questão**, n.º 17, ano x. Rio de Janeiro: Puc-Rio, Departamento de Serviço Social, 2007, p. 33-48.

PEREIRA, Potyara. Questão Social, Serviço Social e Direitos de Cidadania. **Temporalis.** Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. Ano 2, nº 3. Brasília: ABEPSS, 2001. 3ª edição. p.51-61

RAICHELIS, Rachel. **Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social:** caminhos de construção democrática. São Paulo: Cortez, 2000.

SOUZA, Fátima Valéria Ferreira. **A política de assistência social: começando o debate.** In: REZENDE, Ilma. CAVALCANTI, Ludmila Fontele. Serviço Social e Políticas Sociais. Rio de Janeiro, Editora UFRJ, 2009, p. 83-99.

SPOSATI, Aldaíza. **Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes** In: Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília, MDS/UNESCO 2009, p. 13-56.

TELLES, Vera. A "Nova Questão Social" brasileira: ou como as figuras de nosso atraso viraram símbolo de nossa modernidade. **Caderno Crh**, Salvador, n. 30/31, jan/dez 1999, p.85-110.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Estado, Políticas Sociais e Implementação do SUAS.** In: *In.* SUAS: Configurando os eixos de mudança. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – 1. Ed. Brasília, MDS, 2008, p. 79- 136.



YAZBEK, Maria Carmelita. Pobreza e exclusão social: expressões da questão social no Brasil. **Temporalis**. Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. Ano 2, nº 3. Brasília: ABEPSS, 2001. 3ª edição. p.33-40