



## HISTÓRICO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: uma construção lenta e desafiante, do âmbito das benesses ao campo dos direitos sociais

Eline Peixoto de Santana<sup>1</sup>  
Jéssica Aparecida dos Santos da Silva<sup>2</sup>  
Valdianara Souza da Silva<sup>3</sup>

**Resumo:** A discussão suscitada no presente artigo consiste na construção da Assistência Social enquanto política de direito. Denotando os principais instrumentos legais que balizam as ações socioassistenciais, bem como evidencia a difícil ruptura com os traços da cultura assistencialista, de culpabilização do indivíduo e moralização das refrações da questão social. Apontando os principais avanços e entraves no âmbito da conjuntura contemporânea.

**Palavras-chave:** Assistência social, Marcos legais, avanços e retrocessos.

**HISTORY ON THE POLICY OF SOCIAL ASSISTANCE:** a construction slow and challenging, the scope of handouts to the field of social rights.

**Abstract:** The discussion raised in this article consists in the construction of social assistance while law policy. Denoting the main legal instruments that guide the actions socioassistenciais and highlights the difficult break with traces of paternalistic culture of blaming the individual and moralization of refraction of the social question. Pointing the main advances and barriers within the contemporary conjuncture.

**Keywords:** Welfare, Legal framework, advances and setbacks.

<sup>1</sup> Estudante. Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB). [ellinepeixoto@hotmail.com](mailto:ellinepeixoto@hotmail.com)

<sup>2</sup> Estudante. Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB). [jelsesoufrb@gmail.com](mailto:jelsesoufrb@gmail.com)

<sup>3</sup> Estudante. Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB). [nara.campbell2@hotmail.com](mailto:nara.campbell2@hotmail.com)



## 1 INTRODUÇÃO

O presente artigo se propõe a efetuar uma análise da construção da Política de Assistência Social no Brasil, enfocando o processo histórico, os marcos legais, os desafios e perspectivas na conjuntura contemporânea.

Para compreendermos o desenvolvimento das políticas sociais no Brasil ao longo dos anos, é preciso fazer uma retrospectiva da trajetória de implementação do sistema de proteção social. O avanço do capitalismo industrial na década de 1930 acarretou uma intensificação da exploração da força de trabalho e agravamento significativo nos níveis de desigualdade social, ocasionando um aprofundamento das expressões da questão social, principalmente da pobreza. Dentro deste contexto surge a necessidade da construção de um sistema de proteção social e tal sistema nasce com um caráter compensatório para regular e minimizar as mazelas sociais. Destarte, ao longo do século XX, a população que tinha uma cidadania regulada pelo Estado, emerge de seu descontentamento social e passa a expressar sua insatisfação através dos movimentos sociais de cariz reivindicatório que se fortalecem nos anos 1980 contra a ditadura militar.

Como reflexo das lutas populares em prol da defesa e efetivação de direitos civis e sociais, a Constituição Federal brasileira de 1988 define e implementa a Seguridade Social, na qual, Assistência Social, Previdência Social e Saúde constituem a tríade que sustenta esta política no país.

A partir da Constituição Cidadã de 1988, a Assistência Social, é firmada como política pública que deve atender a todos que dela necessitar, configurando-se, desta forma, como direito de cidadão e dever do Estado. Tal direito é ratificado pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) nº 8.742 de 1993 e, pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS), 2005, que por meio de um sistema descentralizado e participativo contribuem na criação de medidas que assistem e defendem os cidadãos que se encontram em situação de vulnerabilidade social. Amparada nos estatutos legais, é instituída a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), 2004 que como política pública de direito social é assegurada pela Constituição, sistematizada e aprovada a partir do SUAS, e normatizada pela LOAS, a qual garante a universalidade dos direitos sociais e o acesso aos serviços socioassistenciais, que serão *a posteriori*, melhor elucidados.

A guisa de explicação da lógica expositiva do presente artigo consiste na elucidação



acerca da história da Política de Assistência Social no Brasil – a partir da Constituição de 1988 – enfatizando os marcos legais que norteiam tal Política; posteriormente é esboçado a respeito da dicotomia que paira sobre a Assistência Social e finalizamos com uma reflexão acerca dos limites e possibilidades da efetivação dos direitos socioassistenciais.

## **2 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: uma construção lenta e desafiante**

Para problematizar a política de Assistência Social na atualidade, faz-se necessário situar em breves linhas a sua retrospectiva histórica, no sentido de compreender os desafios e dilemas presentes na sua operacionalização na contemporaneidade.

Ao fazermos uma retrospectiva nos fatos concernentes ao social, podemos perceber que a origem da assistência social no Brasil e no mundo, tem suas raízes na caridade, na filantropia e na solidariedade religiosa. Sendo que tais práticas compreendiam ações paternalistas e/ou clientelistas do poder público, favores concedidos aos indivíduos, pressupondo que tais pessoas atendidas eram favorecidas e não cidadãos ou usuários de um serviço ao qual tinham direito. Portanto, a assistência confundia-se com a benesse, ou seja, ajuda aos pobres e necessitados, configurando-se mais como uma prática do que como uma política.

O período histórico, a partir da década de 1980, configurou-se como um divisor de águas no que diz respeito ao campo dos direitos sociais. Ocorreu nesse período um forte engajamento e pressão da sociedade civil no que concerne à discussão das políticas sociais, na qual denotou-se uma ampla articulação dos movimentos sociais, principalmente no campo da Assistência Social. Segundo Rizotti (1998) referenciando-se em Cardoso (1994), os movimentos sociais contribuíram para a conformação dos novos arranjos das políticas sociais brasileiras, fazendo sua inserção tanto na gestão quanto no controle social.

Foi a partir da Constituição Federal de 1988, que houve um reconhecimento dos direitos humanos sociais como um avanço significativo. Pela primeira vez o homem brasileiro era tratado como cidadão, como sujeito e possuidor de direitos, dentre os quais estava o direito à Seguridade Social.

Nesse sentido a Seguridade Social implica que todo cidadão tenha acesso a um conjunto de certezas e seguranças que venham cobrir, diminuir ou precaver os riscos e as vulnerabilidades sociais. A partir dessa nova concepção foi instituído o



reconhecimento do direito universal, independente se o cidadão contribuísse com o sistema previdenciário ou não. (YASBECK, 1997,p.13).

Todo esse processo de ampliação do conceito de direitos sociais e de políticas públicas culminou na organização das definições das frentes de ação que caracterizariam o Sistema de Proteção Social brasileiro: Saúde, Previdência Social e Assistência Social, o qual é chamado hoje de tripé da Seguridade Social, cada uma com suas respectivas atribuições no que toca o enfrentamento das expressões da questão social e na viabilização do acesso aos direitos, tornando-se uma política pública que significa direito do cidadão e dever do Estado. Desta forma, a assistência social, pela primeira vez em sua história, foi arquitetada como uma das três instituições políticas basilares da Seguridade Social. Avanço que expressa à superação do conceito de assistencialismo, da filantropia e da benemerência social, e passa a constituir-se como a profissionalização da atividade pública, a qual não somente esta atrelada ao atendimento às necessidades básicas da população, como e, sobretudo junto à população em situação de risco e vulnerabilidade social.

Na Constituição Federal, os artigos 203 e 204 idealizam a Assistência Social enquanto política, sendo a mesma de responsabilidade do Estado e direito de todo cidadão. Como ratifica o artigo primeiro da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da assistência social no Brasil;

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 ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento as necessidades básicas. (BRASIL, Lei nº 8.742, 1993).

A Lei Orgânica da Assistência Social atribui um caráter de maturidade legal aos serviços socioassistenciais, tendo como instância de coordenação o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Tal lei instituiu o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) enquanto instância máxima de deliberação. Suas competências principais consistem em aprovar a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), normatizar e regular a prestação de serviços sejam eles de caráter público ou privado no campo da política em questão. Acompanhar e fiscalizar as entidades e organizações de assistência social, zelar pela efetivação do sistema participativo e descentralizado; acompanhar e avaliar a gestão dos recursos, divulgar no Diário Oficial da União todas as decisões, bem como do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), dentre outras. (BRASIL, CNAS, 2010).

A LOAS como:





Lei inova ao afirmar para a Assistência Social seu caráter de direito não contributivo (independentemente de contribuição à Seguridade e para além dos interesses do mercado), ao apontar a necessária integração entre o econômico e o social e ao apresentar novo desenho institucional para a Assistência Social. (YASBECK, 2006, p.12).

Portanto, fica instituído que cabe ao Estado e suas instituições consolidarem em rede uma política pública de direito, rompendo com práticas remotas de benemerência e filantropia.

A PNAS, que é um documento normatizador das ações de assistência social, Resolução nº 145 de 15/10/2004, promove principalmente a defesa e a atenção aos interesses e necessidades às pessoas em situação de risco e/ou vulnerabilidade social, cabendo a mesma, ações que promovam a prevenção, a proteção, a promoção e a inserção social, como também um conjunto de garantias e seguranças. A mesma é construída a fim de integrar as demais políticas sociais, considerando as peculiaridades sociais e territoriais, efetivando assim, a garantia dos mínimos sociais, bem como a universalização dos direitos sociais (MDS, PNAS, 2004), e tem como órgão gestor, em âmbito nacional o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Fica instituído, também na LOAS em seus artigos 4º e 5º, enquanto modelo de gestão, o Sistema Único da Assistência Social (SUAS).

O SUAS é fruto de um acordo federativo entre as três instâncias de governo (federal, estaduais e municipais) a fim de promover uma gestão descentralizada no que toca o financiamento e monitoramento dos serviços socioassistenciais. Tendo como ponto de partida para sua implementação a Norma Operacional Básica (NOB/SUAS), aprovada pelo CNAS - Resolução nº 130 de 15/10/05. Tem como características principais a proteção social, a defesa de direitos socioassistenciais e a vigilância social, atribuindo a política em questão uma nova lógica de organização das ações, classificadas em níveis de complexidade, considerando as peculiaridades territoriais e regionais. Tal ação visa viabilizar um sistema participativo e descentralizado como forma de materializar a LOAS, tendo como finalidade garantir os princípios previstos pela Política de Assistência Social.

Tomando como base a análise, supracitada, da historicidade que perpassou a construção da proteção social brasileira enquanto política pública de direito, é perceptível que foi um processo lento e gradual, mas, que teoricamente pode ser considerado como um modelo que evidencia um novo paradigma no que tange os direitos sociais. Entretanto, faz-se necessário salientar, que mesmo com todos esses amparos legais ainda existe um



déficit na efetivação de tal política, principalmente no que se refere à negligência de princípios básicos preconizados pela Lei: Universalidade; Supremacia do atendimento às necessidades sociais; Respeito à dignidade do cidadão; Igualdade de direito no acesso ao atendimento; Divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos; entre outros; denotando assim, que ainda existe uma desafiante trajetória para o cumprimento do que de fato está na teoria.

Já de posse de uma sucinta explanação acerca dos marcos legais que norteiam a Assistência Social, enquanto eixo estruturante da Seguridade Social cabe trazermos uma apreciação acerca da referida política social em suas tímidas inovações e intensos percalços na contemporaneidade.

### **3 A DICOTOMIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL: emancipação x subordinação**

Com o intuito de refletirmos sobre a atual condição da Política de Assistência Social, faz-se necessário evidenciar alguns de seus avanços e entraves na contemporaneidade. Como inovações na política em questão, é crucial citar a reordenação de sua gestão, como um sistema político administrativo descentralizado e participativo, abarcando os três níveis do governo. Foram ampliados os espaços de participação política e social nos tramites de gestão e deliberação da política de assistência social, além de colaborar para o reconhecimento das peculiaridades (culturais, naturais, históricas, dentre outras) de cada município. Abrindo cada vez mais o rol de ações articuladas às demais políticas sociais. Com esses novos rearranjos são incorporadas também, a atuação de instituições privadas e mistas, como as organizações não governamentais, as quais são integradas ao processo por proverem as necessidades voltadas à “defesa dos direitos”, principalmente os direitos socioassistenciais.

Entretanto, no campo dos direitos sociais, houve um retrocesso decorrente do modo de produção capitalista com vistas ao modelo neoliberal, intensificado na década de 1990, período marcado por fragilizações no âmbito das políticas sociais. São incorporadas novas percepções referentes aos direitos e a justiça social, novas formas de alocação de recursos públicos e novos parâmetros de regulação ocasionando uma série de reformas as quais acarretaram mudanças cruciais nesse processo. Assim é importante frisar que no contexto



de emergência de práticas neoliberais, surgem novas configurações da questão social tais como a fragilização das relações de trabalho e o sucateamento do aparelho estatal no que tange a garantia da proteção social. Os quais resultam, dentre outros fatores, em ações e/ou posturas que tendem a retroceder às práticas filantrópicas em uma nova roupagem que torna cada vez mais tênue o princípio da universalidade dos direitos sociais. O contexto vigente,

(...) construiu para a Assistência Social um perfil ainda longe proposto pela LOAS, perfil desarticulado que colocou em evidência um caráter seletivo, focalista e fragmentador para as suas intervenções com medidas assistenciais meramente compensatórias face aos efeitos dos ajustes estruturais da economia. (Yazbek, 2006, p. 12)

Nessa conjuntura há um difícil processo de ruptura com os traços assistencialistas que ainda pairam o campo da assistência social. Há um retrocesso na década de 1990, ainda que de forma velada, às práticas pautadas na filantropia e no voluntariado, as quais ainda persistem existir, descaracterizando e depreciando todo um contexto de lutas pela conquista dos marcos legais que norteiam a política supracitada. Insistem ainda os resquícios da cultura moralista, a qual culpabiliza o indivíduo por sua precária condição econômica e social. Desconsiderando assim, que vários são os determinantes estruturais que compõem a totalidade da vida social, os quais se pulverizam a partir de mediações e incidem negativamente sobre a massa já destituída da riqueza socialmente produzida.

Portanto, foram imprescindíveis os avanços conquistados no que toca a política social referida, no entanto, a mesma ainda necessita romper com diversos paradoxos e retrocessos a fim de atingir uma posição de consolidação com vistas ao fomento das potencialidades humanas, consubstanciadas na materialização e/ou viabilização dos direitos sociais.

#### **4 CONCLUSÃO**

As análises trazidas a partir desse artigo reafirmam a constatação da louvável evolução da Política de Assistência Social brasileira, sobre tudo ao que se refere ao seu cariz conceitual e operacional, os quais evidenciam uma construção teórica de um modelo pautado na lógica da garantia de direitos. Construção essa, que vem efervescer perante os cidadãos a certeza que o Estado tem como obrigação garantir e subsidiar os mínimos sociais que deem condições dignas de sobrevivência. Essa certeza é fruto dos avanços da



política social brasileira consolidada, sobretudo, a partir da Constituição de 1988. Destarte, um longo caminho foi percorrido com progressivos ganhos que vem beneficiando toda a sociedade e em especial as famílias em situação de risco e/ou vulnerabilidade social, através de programas que priorizam o combate a pobreza, e que, de fato, tem conseguindo modificar, pelo menos em parte, a realidade da ausência do mínimo necessário para a vida.

Todavia, embora haja no Brasil uma estrutura formal de proteção social, estabelecida pela Constituição como Seguridade Social – Assistência Social – o seu alcance ainda é restrito e insuficiente; é valido salientar que existem ainda muitos desafios a enfrentar, sejam pela ampliação das políticas, a universalização, a melhoria na qualidade dos serviços, há também a necessidade de capacitar e valorizar os trabalhadores, visto que são os agentes executores da política em questão, padronização de um mínimo de qualidade em todos os municípios para que possam desenvolver políticas públicas comprometidas com a melhoria de vida de todos os cidadãos e que possam , verdadeiramente, combater a pobreza e a desigualdade que ainda persistem em existir.

Por fim, é válido ressaltar que esses avanços e retrocessos, de maneira especial os retrocessos, são resultantes da atual conjuntura, a qual é marcada pela égide neoliberal e seus princípios, que priorizam os interesses do capital. Somando-se a esse fato, ainda persiste a herança da postura clientelista com praticas paternalistas de muitos governos, resultando assim, em ações da “Assistência Social” de cunho assistencialistas, transformando o direito em benemerência e favor, ou até mesmo com práticas pontuais e focalizadas. Para que de fato a teoria seja o par dialético da prática, faz-se necessário que as ações voltadas à Política de Assistência Social, sejam pautadas nos ditames legais, esboçados anteriormente, assegurando a efetivação da política como direito. Convém ainda frisar a relevância da prática profissional do serviço social, no âmbito da Assistência Social. O Assistente Social enquanto um profissional inserido na divisão socio-técnica do trabalho é também um agente mobilizador e articulador de práticas essencialmente pedagógicas as quais podem contribuir significativamente para fomento de um processo reflexivo/ pedagógico com vistas ao empoderamento de seus respectivos usuários, bem como dos trabalhadores da política de Assistência Social. A fim de materializar os princípios básicos dos marcos legais que norteiam a política supracitada e, conseqüentemente, instigar o empoderamento dos usuários e/ou trabalhadores com vista à emancipação humana e social.





## REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social**. Brasília – DF, 2010. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/falemd/assistencia-social>> Acessado em: 15.11.2012 às 10: 30h.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS**, Brasília- DF, 2004.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS**, Brasília – DF, 1993.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Guia de Orientação Técnica - SUAS n. 01- Proteção Social Básica de Assistência Social**, Brasília, 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Conselho Nacional de Assistência Social. Diário Oficial da União, Resolução Nº 109, de 11 de novembro de 2009**, Brasília – DF, 2009.

\_\_\_\_\_. **Constituição Federal de 1988 – Seguridade Social – Art. 194, alterado pela Emenda Constitucional nº 20 de 1998**. Disponível em: <<http://www.mpas.gov.br/conteudoDinamico.php?id=57>> Acessado em: 16.11.2012 às 11: 30h.

BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade Social e Trabalho**. Brasília, Ed. UNB, 2008.

CUNHA, E. P. e CUNHA, E. S. **Políticas públicas sociais**. In: CARVALHO, Alysso [et. al.]. (Org.). *Políticas Públicas*. – Belo Horizonte: Editora UFMG; Proex, 2002.

DI GIOVANNI, Geraldo. **Sistemas de Proteção Social: uma introdução conceitual**. In. Oliveira, M. A. Reforma do Estado e Política de Emprego no Brasil. Campinas- SP: UNICAMP, 1998.

GUIMARÃES, Gleny Terezinha Duro. EIDELWEIN, Karen. **As políticas sociais brasileiras e as organizações financeiras internacionais** - Porto Alegre: Edipucrs, 2010.

IAMAMOTO, Marilda Vilela; CARVALHO, Raul. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. São Paulo, Cortez, 1983.

.YASBECK, Maria Carmelita. **Globalização, precarização das relações de trabalho e Seguridade Social**. Cadernos ABONG, n.º 19. Outubro de 1997.



\_\_\_\_\_, Maria Carmelita. As ambigüidades da Assistência Social brasileira após dez anos de LOAS. *In: Revista Serviço Social e Sociedade*. São Paulo, n. 77, 2006.