

A EFETIVAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA (1988-2008)

SOUZA, Martha Coelho de
FCACSL
marthacoelho@uol.com.br

PRONI, Marcelo Weishaupt
UNICAMP
mwproni@eco.unicamp.br

RESUMO

O presente artigo tem como foco os avanços da política de assistência social desde o momento em que é alçada no texto constitucional de 1988 à condição de direito do cidadão e dever do Estado (Art. 203). A argumentação destaca a elaboração e aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS; a possibilidade de sua efetivação, enquanto participante da seguridade social brasileira, por meio da implantação de rede de serviços; os mecanismos de controle social e o financiamento com orçamento próprio do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, instituído pela Política Nacional de Assistência Social – PNAS de 2004. Além disso, examina a preocupação com a sustentabilidade do financiamento da atual Política Nacional de Assistência Social, assim como as dificuldades de consolidação da política de transferência de renda como componente do sistema de proteção social brasileiro devido à dicotomia entre sua cobertura e os serviços socioassistenciais.

PALAVRAS-CHAVE: *assistência social; proteção social; seguridade social; programas de transferência de renda.*

INTRODUÇÃO

O perfil da proteção social brasileira anterior à Carta Constitucional de 1988 era determinado por algumas características marcantes como, por exemplo, a utilização do vínculo de emprego (e da respectiva contribuição) como eixo definidor da proteção social e o corporativismo como princípio organizador da intervenção do Estado. Em muitos casos, o clientelismo, a fisiologia e o paternalismo eram componentes importantes para a implementação de políticas e programas sociais. Uma das tarefas da Assembléia Constituinte instalada após o fim do regime militar foi a superação deste perfil problemático e limitado, assim como a construção de um modelo avançado de proteção social, que universalizasse direitos sociais e proporcionasse uma cidadania substantiva a todos os brasileiros (DRAIBE, 1998).

A assistência social como campo de ação governamental registra no Brasil duas ações inaugurais: a criação do Conselho Nacional de Serviço Social em 1935/37 (CNSS) composto por um “grupo de notáveis” e, em 1942, a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA) presidida pela esposa do presidente Getúlio Vargas e baseada no voluntariado de “senhoras da sociedade” (grifos nossos). Assim os primeiros marcos legais da assistência social no Brasil delegavam aos “homens notáveis” o diálogo com as entidades sociais sobre as “necessidades dos pobres” e às “senhoras da sociedade” a congregação das organizações de “boa vontade para os pobres” (MESTRINER, 2001, grifo nosso). Em 1977 foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social, baseado na centralidade da ação federal, mas apenas a promulgação da Constituição de 1988 reconhece a assistência social como dever de Estado no campo da seguridade social e não mais política isolada e complementar à Previdência.

O presente artigo procura analisar os avanços da política de assistência social após a Constituição de 1988 e sua efetivação enquanto política pública, direito do cidadão e dever do Estado por meio da implantação de uma rede de serviços, de mecanismos de controle social e de financiamento com orçamento próprio do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, instituído pela Política Nacional de Assistência Social – PNAS de 2004. Antes, porém, para melhor compreensão do tema serão abordados, brevemente, aspectos da assistência social como prática social.

2. ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO PRÁTICA SOCIAL

A esfera assistencial é um campo de continuidades e de rupturas

com costumes de velhas tradições (GOMES DA COSTA, 1995). Durante muitos séculos a assistência social foi realizada pelas instituições criadas pela Igreja e deixa de ser instrumento de distribuição de caridade privada apenas no capitalismo moderno, transformando-se numa atividade institucionalizada e legitimada pelo Estado. Simionatto (1999) lembra que as práticas de assistência social têm raízes antes mesmo da Idade Média, como forma de ajuda aos pobres, “prossequindo durante o feudalismo e atravessando o período capitalista [...] perpassando diferentes formações sociais”. (SIMIONATTO, 1999, p. 209).

A assistência social como política governamental “revela, em seu nível lógico e em seu nível histórico, as transformações havidas nas relações de apropriação econômica e no exercício de dominação política, presentes na sociedade brasileira” (VIEIRA, 1992, p. 52). Portanto, a assistência social só pode ser entendida no contexto mais amplo das relações de produção e no movimento histórico das relações sociais.

A assistência social, enquanto política pública, é responsabilidade do Estado e opera aparato técnico-científico, jurídico-administrativo e de recursos orçamentários. O assistente social é seu agente profissional específico na divisão social do trabalho. Assim, para Sposati (2004), constitui-se como prática, como saber e como poder, assumindo desde as formas mais intuitivas (face a face) até formas racionalizadas, coletivas e institucionais das políticas sociais.

Em geral caracterizada por sua heterogeneidade [...] opera serviços voltados ao atendimento de um vastíssimo conjunto de necessidades. Atende a famílias, idosos, crianças e adolescentes, desempregados, portadores de deficiência, migrantes, portadores do HIV, dependentes de drogas etc. Arrecada e doa alimentos, alfabetiza adultos, protege testemunhas, defende direitos humanos e a cidadania, atende suicidas, adolescentes grávidas, órfãos, combate a violência, cria empreendimentos autogestionados, cuida de creches, de atendimento médico domiciliar e de outras iniciativas que compõem o complexo e diversificado campo da Assistência Social à população (YAZBEC, 2004, p. 22).

3. DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 À IMPLANTAÇÃO DO SUAS

A Constituição Federal de 1988, em seu Art. 6º, garante os direitos sociais à educação, ao trabalho, à moradia, ao lazer, à segurança, à saúde,

à previdência social, assim como a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados. Na verdade, foi com a promulgação da atual Constituição que o conceito de seguridade social ganhou *status* de cidadania no Brasil. A seguridade social deve ser entendida no interior de um conjunto de ações e programas “datados e localizados, identificados em suas particularidades, sempre circunscritos às regularidades voltadas para a defesa de grupos e indivíduos em situação de não-autonomia quanto à sua sobrevivência” (GOMES DA COSTA, 1995, p. 63).

O Art. 194 da Constituição de 1988 diz que a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Acrescente-se que a seguridade social é destinada à proteção de grupos e indivíduos em situação de vulnerabilidade social decorrente de certos riscos sociais: ciclo de vida; invalidez e/ou doenças; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e/ou no acesso às políticas públicas.

A assistência social, até então compreendida como uma política residual e descontinuada, enquanto política pública – de direito do cidadão e dever do Estado – passa a ser destinada a quem dela necessitar, independentemente da contribuição à seguridade social (Art. 203). E integra, juntamente com a saúde e a previdência social, o tripé da seguridade social brasileira, que se propõe universal, uniforme e equivalente para populações rurais e urbanas, irredutível em seus benefícios, com caráter democrático e descentralizado da gestão.

Os avanços na perspectiva da construção da assistência social como política pública (e, em particular, a inclusão dos artigos 203 e 204 em nossa Carta maior) foram fruto de forte mobilização de setores ligados à área – assim como os demais avanços na ampliação da cidadania. A partir de 1988, a assistência social, na definição constitucional, deve ocupar-se do provimento de atenções para enfrentar as fragilidades de determinados segmentos sociais, superar exclusões sociais e defender e vigiar os direitos mínimos de cidadania e dignidade. Portanto, ao elevar a assistência social à condição de direito social, a Constituição Federal induziu a sua consolidação como política pública, assim como uma definição mais precisa não só das responsabilidades do poder público como dos meios para garantir que todo cidadão necessitado de assistência seja adequadamente atendido.

A Lei Orgânica da Assistência Social – Lei 8742 de 1993 – representou novo avanço institucional nesse campo. De acordo com o artigo 1º, a

assistência social deve compor um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, que garanta o atendimento às necessidades básicas dos cidadãos brasileiros que dela necessitar. Por sua vez, o parágrafo único do artigo 2º da LOAS estabelece que a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, visando o enfrentamento da pobreza, a garantia dos mínimos sociais, o provimento de condições para atender contingências e a universalização dos direitos sociais (BRASIL, 1993).

Dois exemplos ajudam a explicitar a importância da Constituição de 1988 e depois da LOAS em termos de inovação no campo da proteção social e, em especial, da assistência aos segmentos mais vulneráveis: a Previdência Rural e o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Portanto, nota-se que há uma relação direta entre as novas diretrizes para a assistência social e a escolha da estratégia para o enfrentamento da questão social no país.

Mas, embora a assistência social tenha se constituído como uma política pública com formas juridicamente definidas a partir da LOAS (1993), até 2005, não tinha uma estrutura operacional consolidada nem um modelo de gestão integrada. Foi preciso esperar mais 12 anos para a implantação de um sistema unificado de assistência social no Brasil.

A seguridade social inscrita na Constituição Federal de 1988 aponta para um sistema de proteção social amplo, com perspectivas universalizantes e fundado na ampliação da cidadania social. No entanto, na prática o avanço do pensamento único do neoliberalismo nos anos 90 gerou conflito de interesses entre seguradoras e cidadania, entre mercado e cidadania, entre individualismo e cidadania, entre consumismo e cidadania (PEREIRA, 2002). No caso da assistência social, atrasou a instituição de uma política e de um sistema operacional público garantidor desse direito constitucional e tornou necessária uma obstinada luta em sua defesa por entidades, profissionais e acadêmicos da área.

Deve-se esclarecer que o esforço político após a Constituição para efetivar a assistência social como política pública, com a regulamentação dos artigos 203 e 204, havia sido frustrado. A primeira redação da LOAS foi vetada, em 1991, pelo Presidente Collor. Um movimento nacional envolvendo gestores municipais, estaduais e federais, organizações não governamentais e parlamentares, permitiu a sua aprovação em 1993. Somente em 1997 foi editada a Norma Operacional Básica (NOB) que conceitua o sistema descentralizado e participativo e institui a exigência de Conselho, Fundo e Plano Municipal de Assistência Social para o município poder receber recursos federais. Nova edição da NOB em 1998 diferenciou serviços, programas e projetos, ampliou as atribuições

dos Conselhos de Assistência Social e criou os espaços de negociação e pactuação da assistência social.

A IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003, em Brasília/DF, apontou como principal deliberação a construção e implementação do Sistema Único da Assistência Social – SUAS, requisito essencial da LOAS para dar efetividade à assistência social como política pública. Em dezembro de 2004, após ampla mobilização nacional, foi editada a Política Nacional de Assistência Social. O Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome apresentou proposta para a NOB/SUAS em evento que reuniu 1200 gestores e assistentes sociais de todo o Brasil, em Curitiba. Debatida em seminários municipais e estaduais, sua versão final foi aprovada no dia 14 de julho de 2005 no Conselho Nacional de Assistência Social. A partir de agosto de 2005, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) começou a virar realidade.

O SUAS propicia a regulação, em todo o território nacional, da hierarquia, dos vínculos e das responsabilidades dos entes federados. É sistema de serviços, benefícios e ações de assistência social, de caráter permanente ou eventual, executado por pessoas jurídicas de direito público sob critério universal e lógica de ação em rede hierarquizada. A implantação do SUAS supõe a integração de esforços para superar a fragmentação programática entre as esferas do governo e de ações por categorias e segmentos sociais (MDS, PNAS, 2004).

A construção do SUAS significou a regulação e organização em todo o território nacional das ações socioassistenciais, a normatização dos padrões nos serviços, a criação de indicadores de avaliação e resultado e a unificação da nomenclatura dos serviços e da rede socioassistencial. O processo de reestruturação orgânica da política pública de assistência social tem ampliado e re-significado o sistema descentralizado e participativo proposto pela Constituição de 1988, pois tem efetivado o pacto federativo mesmo que alguns estados tenham dificuldades em dialogar com as instâncias de pactuação ou mesmo de aceitar ou efetivar seu papel no sistema. O fato é que mais de 90% dos municípios brasileiros têm implantado o sistema de proteção básica, assim como têm em funcionamento os Fundos de Assistência Social com transferência direta fundo a fundo por piso de proteção e critérios pré-estabelecidos de co-financiamento. Os Conselhos Municipais de Assistência Social são uma realidade em todo o País, uma vez que, apesar de tratar-se de condição para o recebimento de repasses de verbas do Governo Federal (e dos estaduais), a maior parcela dos Conselhos Municipais participou da elaboração dos

Planos de Assistência Social (GESST/UnB, 2003).

A constituição de rede de serviços, os mecanismos de controle social e o financiamento com orçamento próprio, com repasse de verbas de fundo a fundo, assim como os pisos de proteção, são elementos fundamentais da PNAS, que dão continuidade aos programas e serviços da assistência social, garantindo planejamento e possibilidade de expansão. Um dos grandes avanços da área foi a construção de um sistema de informação, monitoramento e avaliação que permite avaliar a política em nível nacional e local, praticamente em tempo real.

A V Conferência Nacional de Assistência Social (2006), já com a implantação do SUAS iniciada na maioria dos estados brasileiros, estabeleceu metas importantes para a consolidação da PNAS de 2004. A VI Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2007 com efetiva e exigente participação dos representantes dos usuários, realizou um balanço dessas metas e concluiu que em todo o território nacional a construção do SUAS é uma realidade, porém com dinâmica diversificada e desigual nos estados e municípios. Apesar de limites e fragilidades, no confronto entre o velho e o novo, o Plano Nacional de Assistência Social e o SUAS vem criando uma nova arquitetura institucional, ética, política e comunicacional para a assistência social brasileira (RAICHELIS, 2008).

Em suma, foi apenas no governo Lula que a assistência social conseguiu se estruturar de modo a começar a responder, de maneira concreta, aos desafios colocados em 1988. A atual política nacional de assistência social tem como méritos principais:

- A ampliação do reconhecimento pelo Estado – em razão do empenho de diferentes setores da sociedade brasileira – dos direitos de crianças, adolescentes, idosos e pessoas com deficiência;
- O Benefício de Prestação Continuada (BPC) caminha para a sua universalização, com impactos relevantes na redução da pobreza no País;
- O crescimento progressivo dos gastos públicos, nas três esferas de governo, no campo da assistência social: em 2004, o total de recursos repassados pelo MDS para a área – sem incluir os benefícios e programas de transferência de renda – era pouco menos de 100 milhões de reais; em 2007, foram mais de 250 milhões de reais;
- A implementação de secretarias próprias na grande maioria dos municípios do País (mais de 4.500) e em todos os Estados da Federação. Em informe do MDS, menos de 500 mil famílias eram atendidas pela assistência social, em 2004; esse atendimento cresceu para cerca de 2,5 milhões de famílias em 2007;

- A assimilação progressiva de procedimentos técnicos e operacionais, homogêneos e simétricos para a prestação dos serviços socioassistenciais;
- A primazia da ação estatal no âmbito dos municípios, tendência de ampliação das ações executadas diretamente pelas prefeituras, com primazia do Estado na condução da política de assistência social.

A consolidação institucional dessa política ainda está em curso, porém os avanços na organização, gestão, desenho e padrões de financiamento são inegáveis. A assistência social deixou de ser um conjunto de ações assistenciais fragmentadas e desarticuladas; e nos últimos anos passou a contar com diretrizes claras, que procuram orientar e coordenar as diferentes ações assistenciais executadas nos municípios brasileiros. Tornou-se, portanto, uma *política pública* (grifo nosso) no sentido mais substantivo do termo.

Certamente, os avanços foram obtidos à custa de muita luta. É preciso frisar que a penetração do ideário neoliberal e do “pensamento único” (grifo nosso), no início dos anos 90, no Brasil, havia contribuído para dificultar a regulamentação de leis ordinárias, para restringir direitos e garantias sociais, assim como para induzir a privatização da oferta de bens e serviços, trazendo vários entraves para o aperfeiçoamento e efetivação dos direitos à proteção social preconizado pela Carta Constitucional de 1988.

O aumento do desemprego, os níveis elevados de desigualdade, a falência dos mecanismos de regulação estatal são fenômenos conhecidos da sociedade brasileira na década passada. Nesse contexto adverso é que se situam a protelação ao máximo da aprovação da LOAS, as reformas da previdência social e as várias ações provisórias ou paliativas na área da assistência social (como o Plano de Combate à Fome e à Miséria, do Betinho, depois o Programa Comunidade Solidária e os programas pontuais de transferência de renda no Governo FHC). E é, nesse contexto que surgem críticas à execução desarticulada das políticas da seguridade social, à qualidade da proteção social oferecida pelo Estado e à forma como a responsabilidade pelos programas assistenciais estava sendo transferida para organizações não governamentais (GIOVANNI; PRONI, 2006). O problema maior, contudo, não era o desenho das políticas sociais mas o fato da maioria dos avanços arduamente conquistados no campo social terem sido sistematicamente anulados pelas políticas e decisões tomadas pela área econômica do Governo Federal (FAGNANI, 2005).

Também é preciso, nesse sentido, registrar o aparecimento das primeiras experiências de garantia de renda mínima no contexto desfavorável da década passada. E mencionar que a LOAS já havia incorporado as políticas de transferência de renda no campo não-contributivo para atender um

público cuja vulnerabilidade advém da não-cobertura por parte de outras políticas sociais – em especial pelo sistema previdenciário – e da não inserção ou inserção precária no mercado de trabalho. Constitucionalmente, foi introduzido na área da Assistência Social o Benefício de Prestação Continuada – BPC, que se propõe à universalização da cobertura desta população vulnerável por meio de uma política de garantia de renda a idosos e deficientes físicos não contemplados pela previdência social. Em dezembro de 1998, a resolução nº 207 do Conselho Nacional de Assistência Social reconheceu a importância de uma renda mínima estável e permanente como necessidade primeira, mas não única, para manutenção da unidade familiar.

Foi apenas na década atual que os programas federais de transferência de renda ganharam significativa expressão social. Sem dúvida, todo leitor conhece o Programa Bolsa Família – PBF, do MDS, que provê transferência monetária a famílias em situação de vulnerabilidades com o objetivo de aliviar privações do presente e criar a possibilidade de que, no futuro, pelo acesso à educação e à saúde, crianças e adolescentes das famílias atendidas possam sair da condição de extrema pobreza. Os efeitos imediatos do Bolsa Família, criado em 2003, têm sido bem avaliados. Estudo do IPEA (2007) mostra que houve elevação significativa na proporção da renda das famílias pobres oriunda de transferências governamentais. E que essas transferências têm contribuído para a redução do número de miseráveis e indigentes no País.

CONCLUSÃO

O reconhecimento do avanço que representa o marco institucional oferecido pela Constituição de 1988 e que se completou com a implantação do SUAS, em 2005, não deve ocultar as preocupações quanto à sustentabilidade da atual política nacional de assistência social. Além disso, embora seja inédito o esforço no sentido da universalização (considerando as famílias com renda mensal *per capita* até R\$ 120,00) da política de transferência de renda como componente do sistema de proteção social brasileiro, a sua consolidação ainda depende das discussões sobre a amplitude e a dicotomia entre a cobertura dos programas de transferência de renda e os serviços socioassistenciais. De qualquer modo, o mais importante a considerar, nesse ponto, é que não há incompatibilidade entre os dois tipos de intervenção, que podem apresentar sinergias, se bem articulados.

Concluindo, é relevante ressaltar que, anteriormente à Constitui-

ção de 1988, não havia opinião pública a respeito da assistência social, pois seu principal público (os segmentos miseráveis da população) não tinha voz reconhecida na sociedade brasileira (SPOSATI, 1988). Atualmente, há muito mais discussão sobre esta questão, ainda que muitas vezes de modo incipiente e com predomínio de diretrizes conservadoras, ainda que muitos segmentos continuem sem voz. É muito positivo que a Assistência Social – ou a implantação de programas assistenciais e a revisão da legislação da área – tenha suscitado na classe média a discussão sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, sobre os programas de renda mínima, sobre o enfrentamento à pobreza e a necessidade de acabar com a degradação moral e a humilhação. No entanto, a importância da assistência Social como política pública ainda não é uma unanimidade e permanece restrita a compreensão das causas que geram os problemas sociais sobre os quais ela pretende atuar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Lei Orgânica da Assistência Social** – LOAS. Brasília: Lei 8742 de 1993.

BRASIL. MDS. **Política Nacional de Assistência Social** – PNAS. Brasília: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução n. 145, de 15/10/2004.

DRAIBE, S. M. O sistema brasileiro de proteção social: o legado desenvolvimentista e a agenda recente de reformas. **Cadernos de Pesquisa**, nº 32, Campinas, NEPP/Unicamp, 1998

FAGNANI, E. **Política social no Brasil**: entre a cidadania e a caridade. Campinas: IE/UNICAMP, 2005. (Tese, Doutorado em Ciências Econômicas)

GESST/UnB. **Avaliação dos dez anos de implementação da Lei Orgânica de Assistência Social**: o olhar dos Conselhos Estaduais, Municipais e do Distrito Federal. Coordenação: Ivanete Boschetti. Brasília-DF: UnB, Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Seguridade Social, dezembro de 2003. mimeo.

GIOVANNI, G. Di; PRONI, M. W. Metamorfose do Estado, proteção social e cidadania. In: DEDECCA, C. S.; PRONI, M. W. (orgs.) **Economia e proteção social**: textos para estudo dirigido. Campinas/SP: Unicamp.IE; Brasília/DF: MTE; Unitrabalho, 2006.

GOMES DA COSTA, S. **Signos em transformação**: a dialética de uma cultura

profissional. São Paulo: CORTEZ, 1995.

IPEA. **Boletim de políticas sociais**: acompanhamento e análise, Brasília, n. 13, edição especial, 2007.

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

PEREIRA, P. A. **Política de assistência no Brasil**: avanços e retrocessos. Cadernos do CEFAM, Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas da UnB, ano III, n. 11, p. 63-81, Brasília, out. 2002.

RAICHELIS, R. A VI Conferência Nacional de Assistência Social. **Ação Jornal** do CRES SP, fev./abr., 2008.

SIMIOMATTO, I. **Gramsci**: sua teoria, incidência no Brasil, influência no serviço social. 2ª ed., São Paulo, Cortez Editora, 1999. 278p.

SOUZA, M. C. **A assistência social na Prefeitura Municipal de Campinas e o diálogo com a saúde**. Campinas-SP: DMPS/FCM/UNICAMP, 2005. (Tese, Doutorado em Saúde Coletiva)

SPOSATI, A. O. Desafios para fazer avançar a política de assistência social no Brasil. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n.68, ano XXII, São Paulo, Cortez, novembro de 2001, pp. 54-83.

SPOSATI, A. O. Especificidade e intersetorialidade da política de assistência social. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n.77, ano XXV, São Paulo, Cortez, março de 2004.

SPOSATI, A. O. **Vida urbana e gestão da pobreza**. São Paulo: Cortez, 1988.

VIERA, E. **Democracia e política social**. São Paulo: Cortez, 1992. (Coleção Polêmicas de Nosso Tempo, v. 49).

YASBEK, M.A. As ambigüidades da assistência social brasileira após dez anos de LOAS. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n.77, ano XXV, São Paulo, Cortez, março de 2004, pp.11-29.