

## TEXTO 2

### A Assistência Social é pra quem dela precisa. Quem precisa da Assistência Social no Brasil?

As sociedades edificam suas formas de proteção social de acordo com suas especificidades e com a maneira como se entrelaçam as relações entre Estado, sociedade e mercado, de modo que, em todas as épocas, foram desenvolvidas formas de amparo aos pobres, necessitados e cidadãos de modo geral. (GIOVANNI, 1998, p. 38).

A Política de Assistência Social no Brasil faz parte de um Sistema de Proteção Social amplo, denominado Seguridade Social. Nessa perspectiva, o Sistema Único de Assistência Social – SUAS propõe uma funcionalidade para concretizar as proteções afiançáveis básica e especial de média e alta complexidade. Mas nem sempre foi assim!

Recuperando os sistemas de proteção nos diferentes contextos históricos e culturais da sociedade brasileira, percebe-se que sempre foi garantido auxílio direcionado à população carente.

Marcos legais que definiram os usuários da Assistência Social na história do Brasil

Lei 3.397/1888 - Primeira Lei de Amparo aos Empregados da Estrada de Ferro que previa ajuda nos períodos de doença e auxílio funeral;

Decreto 10.269/1889 que cria o Fundo de Pensões do Pessoal das Oficinas de Imprensa Nacional; Promulgação do direito a 15 dias de férias para os trabalhadores do abastecimento de água da capital federal, mais tarde estendido aos ferroviários e portuários;

Decreto 493/1890 que expressa preocupação com a mão de obra infantil;

Decreto 1.313/1891 que regulamentou o trabalho infantil nas fábricas da capital federal (SANTOS, 1979, p. 15).

Vale refletir:

**O que era considerado carência?**

**Como essa carência era tratada?**

**Quem assumia a responsabilidade do atendimento?**

As Carências sempre estiveram relacionadas as questões econômicas e essas carências foram tratadas nesse processo histórico como situação irregular do ser caracterizando desde sempre a lógica da meritocracia.

No caso brasileiro, a assistência aos pobres, ainda na República Velha, ficou a cargo das associações de socorro mútuo ou do auxílio das pessoas mais abastadas da sociedade.

Para Santos (1979), as primeiras constituições brasileiras (1824 e 1988) foram erguidas com base no liberalismo que prega a existência de igualdade de oportunidades para os indivíduos que, por si só, seriam protegidos de acordo com o seu próprio mérito de alcançar, através da competição no mercado, a satisfação de suas necessidades. Acresce-se ao mercado, de acordo com Pereira (2000), a iniciativa privada não mercantil e a polícia, esta última responsável pela repressão à questão social que se tornava visível na sociedade. O Estado, nessa perspectiva, não assumia a responsabilidade no âmbito da proteção, tendo em vista que as desigualdades apresentadas eram entendidas como decorrentes de incapacidades individuais e não como problemas sociais gestados pelo modelo de organização da sociedade.

Nesse processo, as iniciativas se constituíram em respostas do Estado brasileiro às demandas gestadas no processo de acumulação capitalista. O Brasil, nesse período, sob o comando do governo populista de Getúlio Vargas, estava iniciando o seu processo de industrialização e, com ele, eram evidentes as demandas da questão social que não mais seriam passíveis de resolução somente com a ação da polícia.

Segundo Draibe (1990), existem dois momentos em que a legislação brasileira foi ampliada, repercutindo diretamente para a definição do público a ser atendido pela Assistência Social: 1930/1943 e 1966/1971.

No primeiro período (1930 a 1943), destaca-se a formação dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs) com formato semelhante ao das Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs), nesse período organizados por categorias profissionais e não mais por empresas e necessariamente geridos pelo Estado. Além disso, em 1943, houve expansão da legislação trabalhista com a Consolidação das Leis Trabalhistas.

As ações empreendidas possuíam um duplo significado: de um lado garantiam o processo de acumulação capitalista e, de outro, proporcionavam proteção aos que eram explorados no processo, ou seja, aos trabalhadores, garantindo assim, a paz necessária ao processo de industrialização. As políticas sociais empreendidas estavam estreitamente subordinadas à política econômica, característica marcante do nosso sistema de proteção social.

A noção de cidadania ainda era muito limitada e, na maioria das vezes, reproduzia as desigualdades, pois se voltavam para as pessoas que já estavam inseridos no mercado de trabalho regulado, configurando, assim, o que Santos (1979) convencionou chamar de “cidadania regulada”, já que a cidadania esteve vinculada à estratificação ocupacional.

Por outro lado, o conjunto de pessoas excluídas do mercado de trabalho ou desenvolvendo atividades não reconhecidas ou regulamentadas, eram definidas como “pré-cidadãos”. Nesse conjunto de excluídos destaca-se os trabalhadores rurais.

No âmbito da assistência social, nesse período, a cobertura acaba por se estender à maioria da população, já que era grande a parcela de pessoas fora do mercado formal de trabalho e, ainda, pelos baixos salários dos trabalhadores que nele se inseriam. O alvo dessa política eram “crianças abandonadas, gestantes, nutrízes e idosos” cujo critério de acesso estaria condicionado à renda de até dois salários mínimos (DRAIBE, 1990, p. 10).

As ações, efetivadas em caráter “suplementar”, eram materializadas por programas pontuais e descontínuos, como os desenvolvidos pelo Instituto Nacional de Alimentação – INAN, a Legião Brasileira de Assistência – LBA e a Fundação do Bem-Estar do Menor – FUNABEM. Esses

programas eram ofertados de forma não institucionalizada, permitindo, assim, a abertura de espaço para o desenvolvimento de práticas clientelistas e assistencialistas.

O sistema brasileiro de proteção social antes de 88 foi moldado e sustentado com base no princípio do mérito entendido basicamente como posição ocupacional e de renda adquirida ao nível da estrutura produtiva.

Com a promulgação da Constituição Federal em 1988, a retomada da democracia os avanços foram registrados no que se refere a ordem social, tendo como base o trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça social.

**ATENTE PARA O QUE DIZ A  
CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988:**

Art. 203.

A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Ao integrar a seguridade social, a Assistência passou a compreender um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinada a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social, tem-se assim, um direito do cidadão em ter provido, pelo Estado, os meios de acesso a estes direitos, não podendo mais ser entendido como favor ou caridade, porém, a mesma se caracteriza como um sistema híbrido, uma vez que conjuga direitos derivados do trabalho sob a lógica do seguro social (previdência), com direito universal (saúde) e com direitos seletivos (assistência). Esses avanços carregados de desafios, altera também o perfil do usuário da Assistência Social e instiga a concretude do novo modelo de proteção social previsto na Constituição.

Com a criação da Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS, em dezembro de 1993, foram regulamentados os dispostos nos artigos 203 e 204

da Constituição Federal de 1988, que dispõe sobre os princípios, diretrizes, organização e gestão,

prestações e financiamento da Assistência Social. Portanto, além de prevê um Sistema descentralizado, a LOAS traz uma nova lógica para a proteção social que no decorrer do processo histórico, a partir de 2004 com a Política Nacional de Assistência Social – PNAS e 2015 atualizada. Em 2012 a Norma Operacional Básica de Assistência Social – NOB SUAS amplia a visão sobre as situações de vulnerabilidades e risco pessoal e social, considerando o princípio da equidade. Mas, ao mesmo tempo, desconstruindo a lógica que a Assistência Social está direcionada unicamente a população em situação de miséria e pobreza financeira.

Esse paradigma influencia na demarcação do território onde a Assistência Social atua e reafirma a importância do estudo diagnóstico; uma ação permanente que deve transversalizar o desenvolvimento da Política junto aos usuários e coletivos organizados nos territórios.

Mas, finalmente, num país com dimensões continentais, multicultural, marcado diferenciadamente por uma colonização sob a lógica da exploração, com fortes traços do opressor na pauta dos oprimidos que levantam bandeiras de preconceitos e discriminação, quem precisa dessa política social?

O sistema capitalista define uma forma específica e peculiar de relação social entre os homens, relacionada ao poder de ter posse privada dos meios de produção e por consequência concentrar riquezas nas mãos de uma pequena minoria da sociedade e, para manutenção do poder de explorar, investi na alienação daqueles que não possuem os meios de produção gerando como consequência uma nova estrutura social. Quando assume o desafio de contribuir para a inclusão, a Assistência Social, nos diversos cenários reconhece vulnerabilidades e riscos e, numa eleição de prioridades a serem atendidas, identifica o conjunto de pessoas e famílias marcadas diferenciadamente pelos contextos do sistema capitalista. As contradições do capitalismo se expressam entre os que, de um lado, dispõe da propriedade privada e, de outro, aqueles que são vítimas da exploração da força do trabalho, da produção de bens e serviços.

Respondendo as características atribuídas aos usuários da Assistência Social no artigo 203 da CF/88, a tipificação dos Serviços Socioassistenciais de 2009 e a atualização da NOB SUAS 2012 prevê a organização das intervenções em serviços, programas, projetos e benefícios. Entre os benefícios ofertados pela LOAS, temos o BPC (Benefício de Prestação Continuada), que é a garantia de um salário mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com sessenta e cinco

anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família. Na contramão do Sistema Capitalista, o SUAS materializa o conteúdo da LOAS, cumprindo no tempo histórico dessa política as exigências para o alcance dos objetivos, resultados e impactos esperados, buscando assim a consolidação dos direitos de cidadania e inclusão social.

Reconhecida por alavancar a população excluída alçando as famílias em direção aos direitos conquistados, atualmente, a Assistência Social no Brasil, pauta conjuntos diferentes de necessidades da população, reafirmando assim a importância da territorialidade no conjunto de diretrizes para a estruturação do SUAS. Como indicação principal desse processo está a de que a assistência social saia do lugar das carências para o patamar dos direitos, o que não significa abolir a atenção às necessidades, mas a recolocação delas num plano de exigibilidade pública.

Em se tratando do público a ser priorizado no atendimento da Assistência Social enquanto política pública, revela-se a importância da atuação da vigilância sócio assistencial e dos Conselhos de Assistência Social que, considerando o estudo diagnóstico sobre as realidades distintas, o conjunto de violações de direitos e a formulação da Política local pautada nos princípios, diretrizes e objetivos que estruturam os parâmetros para o atendimento e acompanhamento, é possível ter a “fotografia” da população e assim eleger as prioridades estratégicas para garantir a dignidade humana e alcançar os que mais precisam. Esse processo, de certa forma, foi contemplado nas entre linhas na seguinte contribuição:

Do ponto de vista de concepção da Assistência Social, é inegável que a institucionalização do SUAS tente retirar a Assistência Social do arcabouço da filantropia e cria diretrizes, critérios e forte arcabouço legal, antes inexistente e de difícil estruturação em uma nação federada com fortes disparidades nacionais e locais. A definição conceitual da Assistência como Política de Proteção Social presente na PNAS e na NOB SUAS amplia suas funções ali determinadas, rompendo com a história e nomenclatura até então existente. BOSCHETTI, TEIXEIRA e SALVADOR (2013, p.2)

A NOB\SUAS define a rede socioassistencial como um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, que ofertam e operam benefícios, serviços, programas e projetos, o que supõe a articulação entre todas as unidades de provisão de proteção social, sob a hierarquia de básica e especial, e ainda por níveis de complexidade. Nessa perspectiva é preciso

definir vulnerabilidade e risco em cada contexto e reconhecer a população a ser contemplada prioritariamente, bem como, outros coletivos organizados que precisam, em ações intersetoriais, serem alcançadas estruturando rede de proteção e reconhecendo a população parte desse processo seja como atendidos, seja como protagonistas.

Mas apesar de considerar não só as questões financeiras para identificar a pobreza, são essas ainda que mais caracterizam a população. Alçar a família é torna-la capaz, unicamente, de garantir a sobrevivência dos seus membros? De que família estamos falando? De que sobrevivência precisamos? O que pode diferenciar, na multidão, as famílias que precisam está na ponta da lança da Assistência Social?

Na contemporaneidade, a família ressurgiu como agente privilegiado de proteção social impulsionada pela crise do Estado e avanço do neoliberalismo como orientação das políticas econômicas e sociais.

Incluída no sistema de proteção social, sob a rubrica da seguridade, a Política de Assistência social, adota a matricialidade sociofamiliar como seu princípio estruturador para o desenvolvimento do atendimento e acompanhamento dos que se encontram em vulnerabilidade e risco.

Estudos, como de Teixeira (2010) e Miotto (2000), mostram que o estado de bem-estar social nunca prescindiu das funções da família. Em muitos países europeus, o familismo, entendido como a responsabilização da família pelo bem-estar social, é uma regra frente a um Estado subdesenvolvido em serviços para as famílias. Mesmo em países de sistema de proteção social mais complexo e protetivo, o Estado sempre contou com a família como “parceira”, graças ao trabalho não pago das mulheres no espaço doméstico. Sem dúvida, há polêmicas nesse debate que revelam a força da exploração sob a lógica do poder em relação aos gêneros, e aos diferentes modelos de família.

O desafio na construção de critérios para a definição de prioridades, é identificar no conjunto de vulnerabilidades as que estão ameaçando frontalmente o exercício de cidadania. Por outro lado, quais as violações de direitos que colocam o indivíduo e os grupos sociais em situações de risco numa ameaça à vida. A proteção social básica busca as famílias em situações de vulnerabilidade e a proteção especial destina-se aos indivíduos e as famílias em situação de



situação de risco. As populações em vulnerabilidade e riscos ocupam os mesmo espaços geográficos e os mesmos cenários políticos, provocando assim as equipes a estabelecerem o diagnóstico permanente sobre as famílias que podem está sendo “alvo” das duas proteções afiançáveis e, com certeza, de todas as políticas setoriais.

Quem precisa da Assistência Social traz marcas da exclusão e devem ser atendidos e não julgados. Lembrando dos elementos tratados no modulo 1 desse curso, a forma de atuar produzindo proteção social pode transformar verdadeiramente a ação social em Política de Assistência Social. Essa práxis reconhece o usuário como protagonista do processo de atendimento, oportunizando assim reflexão, ação e reflexão sobre a realidade onde está inserido fruto de marcos históricos e decisões políticas nem sempre condizente com o processo de inclusão social.

A verdadeira cidadania não se faz somente pela garantia de direitos que no Brasil encontra uma série de obstáculos. A cidadania também deve ser entendida como competência humana de fazer-se sujeito para se fazer história própria e coletivamente organizada. O desafio maior da cidadania é a eliminação da pobreza política, que está na raiz da ignorância acerca da condição de massa de manobra. Não-cidadão é aquele que por estar coibido de tomar consciência crítica da marginalização que lhe é imposta, não atinge a oportunidade de conceber uma história alternativa e de se organizar politicamente para tanto. Entende injustiça como destino, produzindo a riqueza do outro sem dela participar. (DEMO, 1995)

Concluindo as contribuições organizadas e elaboradas neste texto, Vale refletir:

Quais os elementos considerados no estudo diagnóstico para a implantação dos serviços, programas, projetos e benefícios da Assistência Social no município onde atuo?

O que caracteriza o usuário da Assistência Social no município onde atuo?

Para promover a compreensão do usuário sobre o processo histórico que resultou nos avanços sobre a Assistência Social e estimular a participação do usuário na defesa do SUAS, quais os temas, conteúdos e metodologias que preciso desenvolver enquanto profissional, conselheiro, gestor?



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

BRASIL. Constituição Federal de 1988.

Lei nº. 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (1993). **Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)**.

Presidência da República – Brasil, Brasília.

Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS**.

Diário Oficial da União de 28 de outubro de 2004. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília.

Mioto, R. C. T. (2000). Cuidados sociais dirigidos à família e segmentos sociais vulneráveis. In **O trabalho do assistente social e as políticas sociais**. Mod. 04. Brasília: UnB, CEAD.

Pereira, P. A. P. (2004). Pluralismo de bem-estar ou configuração plural da política social sob o neoliberalismo. In Boschetteet et al. **Política social: Alternativas ao neoliberalismo**. Brasília: UNB.

Sposati, A. (2007). Assistência social: De ação individual a direito social. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, (10).

Demo, Pedro. **Política Social, Educação e Cidadania**. Campinas, SP.: Papius, 1994.

BOSCHETTI, I; TEIXEIRA, S.O.; SALVADOR, E.A Assistência Social após 20 anos de LOAS: fim da travessia do deserto? In: **Anais do 14º Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais**. Águas de Lindoia: CFESS – CRESS/SP, 2013.

GIOVANNI, D. Sistema de Proteção Social: uma introdução conceitual. In. M. A. Oliveira (org). **Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil**. Campinas, SP: UNICAMP (1988)