

Texto 1

A trajetória da Assistência Social no Brasil e as principais mudanças de paradigmas geradas pós-Constituição de 1988

Para compreender a relevância da operacionalização adequada dos Benefícios Socioassistenciais é necessário reconhecer o processo histórico que fundamentou sua regulamentação e implantação.

Até o ano de 1988, a Assistência Social não possuía uma definição concreta acerca da responsabilidade do Estado na sua execução, sendo realizada, por todos, ao seu modo, como prática assistencialista, com caráter de ajuda, benevolência, de interesse eleitoreiro, favorecendo uma relação subalterna e clientelista entre os que demandavam serviços e bens e os que a ofertavam.



Fonte: Google imagens

Essa situação perdurou por longos anos, até que na Constituição Federal do Brasil de 1988, a Assistência Social foi integrada ao Sistema de Seguridade Social, como política pública não contributiva, pautada pela universalidade da cobertura e do atendimento, estendendo a Proteção Social a todos os que dela necessitavam, juntamente com a Saúde e a Previdência Social.

O art. 194 da nossa Constituição, define Seguridade Social como um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade destinados a assegurar os direitos relativos à Saúde, à Previdência Social e à Assistência Social. No seu art. 203, a Constituição Federal orienta que a Assistência Social será prestada a quem dela necessitar,

independentemente de contribuição à seguridade social, e neste mesmo artigo define seus 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.

O reconhecimento do avanço é notório, sobretudo por dois pontos, um referente à descentralização político-administrativa e o outro, à participação da sociedade, por meio de suas organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações. Outro ponto importante é a delimitação das fontes de custeio e suas diretrizes. No art. 204 podemos identificar que:

- As ações governamentais na área da Assistência Social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: (EC no 42/2003)
- I – descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas à esfera estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de Assistência Social;
 - II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

A inclusão desses artigos foi algo inovador, não havia no Brasil legislação que garantisse aos necessitados, com capacidade laborativa reduzida ou nula, excluídos do mercado de trabalho, uma mínima Proteção Social. Por isso, a Constituição cidadã de 1988 tornou-se um marco legal importantíssimo para enfrentar essas práticas de subalternização e clientelismo, presentes na sociedade, pois concebeu a Assistência enquanto dever do Estado, não só complementando a Previdência Social, mas integrando o Sistema de Seguridade Social Brasileiro.

Vamos pensar:

A Constituição de 1988 foi um 'divisor de águas' entre o assistencialismo e uma política de promoção de direitos. Embora se reconheça a importância das normatizações trazidas na Carta Magna elas, por si, não efetivam os direitos. Podemos destacar que "[...] desde a

Constituição de 1988, a Assistência Social foi instituída como direito de cidadania, sendo reconhecido seu status de política social” (Telles, 1998 Apud Juncá, 2007, p. 55). Entretanto, a própria história do país evidencia que não basta o reconhecimento legal de um direito. É preciso que sua implementação seja revestida deste caráter e que os indivíduos possam transitar por tais programas na condição de sujeitos de direitos e não usuários de serviços.



Fonte: Google imagens

Muito tempo se passou...

Estava previsto nas Disposições Transitórias da Constituição que o Poder Executivo deveria apresentar ao Congresso os planos de custeio de benefícios no prazo máximo de seis meses, o que não ocorreu. Com isso o Brasil, ao não regulamentar a seguridade social integralmente, descumpriu o primeiro compromisso firmado com o sistema de proteção.

Em 1989, por iniciativa do Legislativo é apresentado o Projeto da Lei Orgânica da Assistência Social, mas recebeu veto integral pelo Presidente da República, Fernando Collor. Pressionado por movimentos sociais e Entidades Representativas, em 1993, o Poder Executivo, cumpre seu papel promovendo vários encontros com o objetivo de aprofundar as discussões sobre o projeto de lei no país.

Depois de 5 anos...

Mediante profunda negociação, gerando vetos a sua proposta original, em 07 de dezembro de 1993 é sancionada pelo Presidente Itamar a Lei 8.742, Lei Orgânica de Assistência Social – (LOAS), enquanto integrante do Sistema de Proteção Social, que regulamenta a Assistência Social conforme os princípios estabelecidos pela Constituição. A LOAS estabelece que as ações devem ser desenvolvidas em um sistema descentralizado e participativo, organizado nos três níveis de gestão de forma compartilhada e autônoma.

A Assistência Social, regulamentada pela LOAS, é finalmente definida como direito do cidadão e dever do Estado, como uma política de seguridade social não contributiva, que deve prover os mínimos sociais através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

Torna-se necessário garantir que o novo direcionamento da Assistência Social, amplie a cobertura dos serviços, integrados às demais políticas públicas de habitação, saúde, educação, qualificação profissional e inclusão produtiva, e seja capaz de promover a efetiva inclusão social da população excluída de plena cidadania.

Para estimular o fortalecimento desse conjunto integrado de ações à população, como forma de favorecer a inclusão social e o exercício de cidadania, é necessária uma maior organização sobre o seu papel, a gestão das ações e serviços e, sobretudo a definição clara das atribuições e competências dos três entes da federação na provisão dos benefícios e serviços socioassistenciais contidos nessa política.

Novo modelo de Gestão – Sistema Único de Assistência Social (SUAS)

Diante desse importante desafio, é aprovada em setembro de 2004, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Ela aponta para uma vertente transformadora, onde se propõe abandonar as ações de cunho protecionistas, compensatórias e meramente redistributivas. Embora a Constituição seja um marco, e tenha buscado esse rompimento, faltava um modelo de gestão que apresentasse um formato de execução palpável.

Para garantir atendimento às diversas necessidades das famílias vulnerabilizadas, a PNAS, instituiu o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), um novo modelo de gestão para a Assistência Social, que tem como principal função a universalização da Assistência Social enquanto política pública de proteção social e elege como pressupostos básicos as pessoas, o contexto e o território onde elas estão inseridas, compreendendo suas diferenças sociais e culturais, particularidades e potencialidades que cada um apresenta.

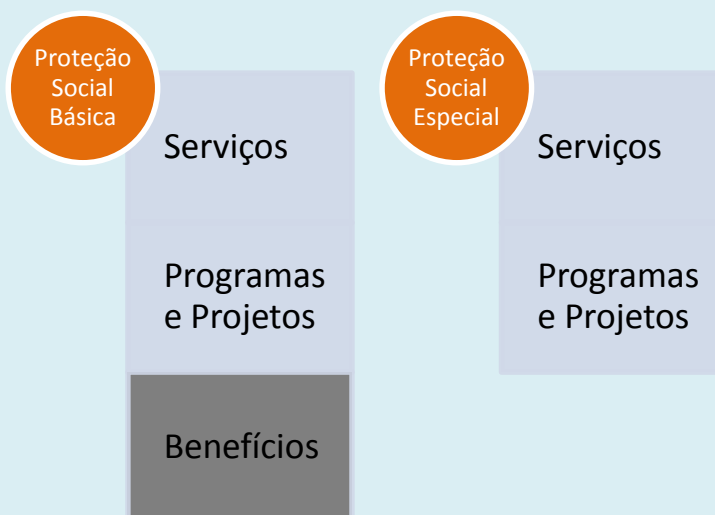
A quem se destina?

A Proteção Social é entendida como formas “[...] institucionalizadas que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros. Tais sistemas decorrem de certas vicissitudes da vida natural ou social, tais como a velhice, a doença, o infortúnio, as

privações [...]”. (Di Giovanni, 1998, p. 10). Neste sentido é destinada às pessoas cuja capacidade laborativa está reduzida devido à idade, à doença, à deficiência, à falta de emprego e de qualificação profissional, bem como às violações de direitos, vínculos familiares rompidos ou fragilizados, dentre outras vulnerabilidades que torna a família e o indivíduo, sujeitos de direitos da Assistência Social.

Como a Proteção Social chega até a população?

O direito socioassistencial, pressuposto desse novo paradigma de Assistência Social, é materializado para a população através de serviços, benefícios, programas e projetos. Neste sentido não como uma política de favor, de benemerência, mas como uma política de Direito.



A PNAS estabelece que a Proteção Social Básica tem como objetivos prevenir situações de risco através do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. (PNAS, 2004) E reconhece que através da apropriação da realidade do território, compreendem-se as situações de risco, às quais estão expostas as famílias e, ao mesmo tempo, as potencialidades e condições existentes para melhor enfrentá-las.

“[...] cada homem vale pelo lugar onde está: o seu valor como produtor, consumidor, cidadão, depende de sua localização no território [...] A possibilidade de ser mais ou menos cidadão depende, em larga proporção, do ponto do território onde se está. Enquanto um lugar vem a ser condição de sua pobreza, um outro lugar poderia, no mesmo momento histórico, facilitar o acesso àqueles bens e serviços que lhes são teoricamente devidos, mas que, de fato, faltam”. (Santos, 2002, p.81)

Para se compreender melhor esse universo no qual os indivíduos, grupos e famílias estão inseridos, é preciso considerar todos os fatores que interagem na realidade, buscando não só conhecer o contexto social particular da família mas, sobretudo, outros fatores que determinam essa condição vulnerabilizada na qual ela se encontra. Assim, será possível então traçar as ações prioritárias e necessárias, no território, para garantir a Proteção Social enquanto direito.

“Os direcionamentos das políticas públicas estão intrinsecamente vinculados à própria qualidade de vida dos cidadãos. É no embate relacional da política pública entre governo e sociedade que se dará a ratificação ou o combate do processo de exclusão em curso. Pensar na política pública a partir do território exige também um exercício de revista à história, ao cotidiano, ao universo cultural da população que vive nesse território”. (Koga, 2003, p.25)

Para que as ações da assistência sejam continuadas, abrangentes e com qualidade no atendimento, a Norma Operacional Básica – NOB/SUAS, 2012, disciplina a gestão pública da Assistência Social em todo o território nacional. Para garantir o processo de implementação do modelo de gestão proposto para a Assistência Social, é indispensável primeiramente questionar e desconstruir a lógica perversa e historicamente utilizada de formular projetos, programas e benefícios, distante da realidade dos sujeitos usuários e que, muitas vezes, são oferecidos de forma compartimentalizada não sendo levado em conta o indivíduo nas suas diversas necessidades e todas as relações sociais que o envolve.

Uma forma de comprovação dessa mudança de concepção do SUAS, foi o conteúdo trazido pelo Protocolo de Gestão Integrado (PGI) de 2009, onde orienta que “o atendimento às famílias deve compreender a garantia dos direitos socioassistenciais, o acesso à rede de serviços socioassistenciais e as demais políticas públicas, o desenvolvimento do protagonismo, da autonomia e a convivência familiar e comunitária, a partir do perfil da família e suas potencialidades, e a situação de vulnerabilidade e risco social em que se encontra”.

O Protocolo considerou que a segurança de renda deve ser associada às seguranças do convívio familiar e comunitário e de desenvolvimento da autonomia, isto é, que o acesso, de indivíduos e famílias beneficiárias, (benefícios socioassistenciais e de transferência de renda) deve ser vinculado à oferta de serviços socioassistenciais no SUAS.

E definiu que crianças, adolescentes, jovens, pessoas com deficiência e pessoas idosas por constituírem segmentos mais vulneráveis à violação de seus direitos devem ter potencializados os seus vínculos familiares e comunitários, sua autonomia e possibilidades de participação na vida comunitária. E, por serem beneficiárias dos benefícios e programas de transferência de renda, tais como, Programa Bolsa Família (PBF), Benefício de Prestação Continuada (BPC) e, benefícios eventuais, são considerados público prioritário nos serviços socioassistenciais.

Nesse novo modelo de gestão, a Política de Assistência Social atua como potencializadora das capacidades individuais e coletivas, para uma maior autonomia, a todos aqueles que dela necessitam, ao invés de limitar-se a mera concessão de benefícios. A PNAS ainda reforça que a Assistência Social “é aliada ao desenvolvimento humano e social e não tuteladora ou assistencialista”.

Essas diretrizes aqui apresentadas são fundamentais para a efetivação dessa política e para a garantia da proteção social tão almejada pelos brasileiros, produzindo assim uma mudança real na vida dos beneficiários da Assistência Social. Os benefícios e serviços constituem garantias da proteção social na condição de direitos a serem assegurados pela Política de Assistência Social, para a “preservação, segurança e respeito à dignidade de todos os cidadãos” (SPOSATI, 2009, p.22).

Chegamos ao fim do nosso primeiro módulo, e deixamos uma reflexão:

“Fazer o bem, fazer caridade” não é Assistência Social. Assistência Social é uma política que garante direitos, cujos profissionais devem ser capacitados continuamente para prestar um bom serviço aqueles que mais precisam. Se há interesse eleitoreiro, isso não é Assistência Social, é apenas uma política de favor que mantém o seu beneficiário em condição de subalternização, no “cabresto”.



No módulo seguinte, aprofundaremos os Benefícios Socioassistenciais previstos pela PNAS, dando especial ênfase ao Benefício de Prestação Continuada e ao Programa Bolsa Família na garantia de Proteção Social para os beneficiários e famílias assistidas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRETCHE, Marta Tereza da Silva. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. IN BARREIRA, M.C.R.N. e CARVALHO, M. C. B. (orgs). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. SP: Instituto de Estudos Especiais/PUC-SP, 2001.

BAKER, Judy. Avaliando o impacto de projetos em desenvolvimento voltados à pobreza IN BARREIRA, M. C. R. N. e CARVALHO, M. C. B. (orgs). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. SP: Instituto de Estudos Especiais/PUC-SP, 2001.

BIDARRA, Zelimar Soares. Conselhos Gestores de Políticas Públicas: Uma reflexão sobre os desafios para a construção dos espaços públicos. In: **Revista Serviço Social e Sociedade** n. 88, São Paulo, Cortez, 2006, p. 41-73.

BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade Social e trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil**. Brasília: Letras Livres, Editora UNB, 2007. p.262-290.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

BRASIL. Presidência da República. **Lei Orgânica da Assistência Social, n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993**, publicada no D.O.U de 8 de dezembro de 1993. . – 3. ed. – Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2016. – (Série legislação ; n. 221)

BRASIL. Presidência da República. **Norma Operacional Básica da Assistência Social, Resolução CNAS, nº 33, de 12 de dezembro de 2012**.

BRASIL.Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social, Resolução n. 145**, de 15 de outubro de 2004, publicada no D.O.U de 15 de outubro de 2004.

DI GIOVANNI, Geraldo. Sistemas de Proteção Social: uma introdução conceitual. In **Reforma do Estado e Políticas de Emprego no Brasil**. Campinas/SP, UNICAMP, 1998.

JUNCÁ, Denise Chrysóstomo de Moura. “Nas fronteiras da Subalternidade”. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 89, São Paulo, Cortez, 2007, p. 55.

LIMA, M. C. F.L. **“A Assistência Social e a Construção do Sistema Único de Assistência Social – SUAS no município de Olinda: Uma questão em debate”**. TCC, Recife/PE, UFPE, 2008.

LOPES, M. H. C. “O Tempo do SUAS”. In: **Revista Serviço Social e Sociedade** n. 87, São Paulo, Cortez, 2005.

MUNIZ, Egli. SUAS e os Serviços Socioassistenciais. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 88, São Paulo, Cortez, 2006.

PASTORINI, Alejandra. Quem mexe os fios das políticas sociais? In: **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 53. Rio de Janeiro, Editora Cortez, 1997.

PEREIRA, Potyara A. P. **Necessidades humanas: Subsídios à crítica dos mínimos sociais**. São Paulo, Cortez, 2007.



PEREIRA, Potyara A. P. Panorama do processo de regulamentação e operacionalização dos benefícios eventuais regidos pelas Loas. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, Brasília, n. 12, 2010.

SPOSATI, Aldaíza. “O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social”. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 87, São Paulo, Cortez, 2005.

_____, A Inclusão Social e o Programa de Renda Mínima. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 66, São Paulo, Cortez, 2001, p. 76-89.

TELLES, V. da S. No fio da navalha: entre carências e direitos. In: BAVA, S. C. **Programas de Renda Mínima no Brasil: impactos e potencialidades**. São Paulo, Polis, 1998; cap. 1, p. 1-23.

YAZBEK, M. C. As ambiguidades da assistência social brasileira após dez anos de LOAS. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 77, São Paulo, Cortez, 2004.