

Texto 3

POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A POPULAÇÃO DO CAMPO



Olá cursistas!!! Estamos no penúltimo texto desse curso espero que estejam avançando nas reflexões. Continue estudando, lendo os textos e realizando as atividades. Qualquer dúvidas, sugestões ou pensamentos entra lá no nosso fórum!!! Nesse texto pretendemos fazer uma breve análise da trajetória da implantação da política de assistência social a partir da sua relação com as demais políticas sociais públicas, tendo como pano de fundo o modelo de desenvolvimento adotado pelo país e a implementação das políticas sociais, destacando a ausência da população rural neste processo. Desta forma, buscaremos demonstrar a inexistência de ações específicas para a população rural durante longos períodos, centrando particularmente nas ações da política de assistência social.

As políticas sociais ou padrões de proteção social (BEHIRING, 2004, p. 161) desenvolveram-se inicialmente na Europa como respostas à questão social a partir da mobilização operária no final do século XIX como resistência à exploração do capital. Neste processo surge o seguro social bismarckiano¹ e, na sequência, a concepção de seguridade social beveridgiana², que prevê direitos universais e não-contributivos, além de incorporar a assistência social como direito.

¹ No século X nasceram na Alemanha, no final do século XIX, mais precisamente em 1883, durante o governo do Chanceler Otton Von Bismarck, em resposta às greves e pressões dos trabalhadores o chamado modelo bismarckiano. Esse modelo é considerado como um sistema de seguros sociais, porque suas características assemelham-se às de seguros privados: no que se refere aos direitos, os benefícios cobrem principalmente (e às vezes exclusivamente) os trabalhadores, o acesso é condicionado a uma contribuição direta anterior e o montante das prestações é proporcional à contribuição efetuada; quanto ao financiamento, os recursos provenientes, fundamentalmente, da contribuição direta de empregados e empregadores, baseado nas folhas de salários; em relação à gestão teoricamente (e originalmente), cada benefício é organizado em caixas que são geridas pelo Estado, com participação dos contribuintes, ou seja, empregadores e empregados (BOSCHETTI, 2002).

² Em outro contexto econômico e político, durante a Segunda Guerra Mundial, mais precisamente em 1942, é formulado na Inglaterra o Plano Beveridge, que apresenta críticas ao modelo bismarckiano vigente até então, e propõe a instituição do welfare state. No sistema beveridgiano, os direitos têm caráter universal, destinados a todos os cidadãos incondicionalmente ou submetidos a condições de recursos, mas garantindo mínimos sociais a todos sem condições de necessidade. O financiamento é proveniente dos impostos fiscais, e a gestão é pública, estatal. Os princípios fundamentais são a unificação institucional e uniformização dos benefícios (CASTEL, 1998).



Embora não seja um fenômeno unívoco, o surgimento das políticas sociais foi acontecendo a partir de diferentes contextos sociais, históricos e políticos em cada país, tendo, no entanto, em comum, sua origem está vinculada ao desenvolvimento urbano industrial. Neste cenário, o Estado redefine suas funções e passa a utilizar uma série de mecanismos institucionais de controle, passando a se preocupar com a política social até então fora de seu âmbito de interesses (SOUZA, 2004).

Compreende-se que as políticas sociais se constituem a partir de duas direções contraditórias, uma como mecanismo de exclusão ao manter a “questão social” dentro dos limites toleráveis a partir da defesa dos interesses das classes dominantes e a outra como possibilidades de inclusão das classes subalternizadas no acesso a direitos, serviços e benefícios sociais que de outra forma lhe são negados, constituindo-se em espaço de resistência e de ampliação de direitos (SPOSATI, 2003).

No Brasil, as políticas sociais surgem revestidas de mecanismos repressivos e assistencialistas procurando paradoxalmente responder às necessidades do capital e dos trabalhadores nos diferentes momentos históricos. Essa implantação privilegia as áreas urbanas e a sua população inserida no mercado de trabalho formal, seguindo o modelo de desenvolvimento pensado pelo Estado para a expansão do capitalismo, a partir da mudança do modelo agrárioexportador para urbano-industrial. A população rural fica excluída do acesso a políticas sociais, assim como da garantia de direitos; o meio rural é secundarizado e assume o papel de retaguarda neste processo, ficando responsável por criar condições que assegurem o desenvolvimento do país em bases capitalistas através da produção de alimentos para a população das grandes cidades e da garantia de mão-de-obra para trabalhar nas indústrias que aqui se instalavam, o que também contribuiu para atrair trabalhadores das zonas rurais em busca de melhores condições de vida.

Enquanto isso, no campo, a penetração do capitalismo trazia como consequência a concentração fundiária em grandes propriedades, a monocultura, a penetração de tecnologia poupadora de mão-de-obra, redundando no crescente desemprego rural e na pauperização da população (SOUZA, 2004).

O quadro abaixo mostra a trajetória da população rural nas políticas públicas brasileiras de 1945 a 1988, em especial as que compõem a Seguridade Social, ficando visível o longo caminho percorrido para se ver garantido os direitos sociais e a pouca atenção destinada pelo Estado Brasileiro ao meio rural e sua população até a promulgação da carta magna.



TRABALHO	PREVIDÊNCIA	SAÚDE	ASSISTÊNCIA SOCIAL
	1945 – Lei Orgânica dos Serviços Sociais (decreto-lei 7.526) criando o Instituto de Serviços Sociais do Brasil. Proposta de unificação das aposentadorias que não chegou a ser implementada.		
	1955 – Lei 2.613 – Criado o Serviço Social Rural.		
	1957/1961 – Início e implementação das atividades do Serviço Social Rural		
1963 – Estatuto Rural regulou férias, acordos laborais, emprego de mulheres e menores no campo.	1963 – Inclusão efetiva do trabalhador rural no sistema previdenciário – Lei 4.214 – Estatuto do Trabalhador Rural que estabelece o Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural (Funrural)	1963 – Criado o Funrural através do Estatuto do Trabalhador Rural que prestava atendimento médico para o trabalhador rural nos sindicatos rurais	1963 – Através do Funrural benefícios de auxílio natalidade e funeral
	1967 – Decreto-Lei 276 reformula o Estatuto do Trabalhador Rural vinculando-o ao recém-criado INPS.		
	1969 – Decreto-Lei 564 – Plano Básico da Previdência Social com a inclusão do benefício de auxílio reclusão.		
	1971 – Extingue o Plano Básico e cria o Pró-Rural (Programa de Assistência ao Trabalhador Rural) executado pelo Funrural através dos benefícios de	1971 – Através do Pró-Rural sob administração do Funrural estende-se o direito à saúde ao	1971 – Através do Pró- Rural benefícios de auxílio funeral e serviços sociais são garantidos aos

	aposentadoria por invalidez, velhice e pensão por morte. Neste período inclui-se o agricultor pequeno proprietário sem empregados no acesso aos benefícios.	beneficiário e seus dependentes	trabalhadores rurais e seus dependentes.
	1974 – Inseridos mais dois tipos de benefícios: seguro de acidentes e a renda para idosos com mais de 70 anos (posterior equivalência à renda mensal vitalícia)		
	1977 – Sinpas foi criado sendo repassada ao INPS a administração dos benefícios rurais com a extinção do Funrural.	1977 – Criado o Sinpas e repassado ao Inamps a responsabilidade pelo atendimento médico-hospitalar dos trabalhadores rurais.	1977 – Com a criação do Sinpas a Assistência passa a ser executada pela Funabem e L.B.A., sendo a 1ª parte deste sistema.
	1988 – Igualdade de acesso entre trabalhadores rurais e urbanos estabelecida pela Constituição Federal.	1988 – Igualdade de acesso a partir da concepção de Seguridade Social garantida na Constituição de 1988.	1988 – Igualdade de acesso a partir do caráter inclusivo que passa a ser operacionalizado no atendimento desta política garantida pela Constituição Federal de 1988 como parte integrante da Seguridade Social Brasileira, política pública direito do cidadão, dever do Estado.

Fontes: BRUMER, Anita 2000; DELGADO, Guilherme; SCHWARZER, Helmut, 2000; BELTRÃO, Kaizô Iwakami; OLIVEIRA, Francisco Eduardo Barreto de; PINHEIRO, Sonoê Sugahara, 2000.



A invisibilidade da população do campo permanece até os dias atuais, apenas recentemente surgindo como preocupação nas análises situacionais orientadas pela nova Política Nacional de Assistência Social (2004) embora os avanços legais datem da Constituição Cidadã de 1988.



É importante perceber que a Constituição de 1988 instituiu novos parâmetros para a população rural e garantiu legalmente alguns direitos em condições de igualdade com a população urbana. Porém, a assistência Social foi atendendo a população rural conforme o próprio modelo de assistência vigente no país também para a população urbana: de forma assistencialista e focalizada, através de ações fragmentadas e pontuais, selecionando os usuários nos grupos sociais através daqueles mais “necessitados” e não por suas “necessidades”, mantendo-os como residual de projetos e programas orientados na lógica do urbano.

Na sua caminhada histórica, a Assistência Social no Brasil foi se afirmando no campo assistencial sem que se estabelecesse uma diferenciação entre o direito e o favor, o que lhe atribuiu, por muito tempo, um sentido de antidireito. O atendimento dos descamisados, carentes e tantas outras denominações que os demandatários da assistência social receberam foi acontecendo, tendo como marca a reprodução do modelo de sociedade onde o acesso aos bens socialmente produzidos não são igualmente repartidos. Para dar acesso a estes benefícios estipularam-se critérios seguindo uma lógica meritocrática e seletiva, onde os mais pobres dentre os pobres e aqueles que se enquadravam nos critérios estabelecidos receberiam ajuda nas suas necessidades mais prementes (COUTO, 2004).

Durante muito tempo, a cultura do favor foi soberana nas ações desenvolvidas pela assistência social. Até hoje, mesmo com a política de assistência social alçada ao status de política pública juntamente à política de saúde e previdência a partir da Carta Magna de 88, formando o tripé da segurança social, muitas ações ainda são executadas segundo lógica assistencialista, demarcando a



assistência como terreno contraditório e que abarca importantes questões para a discussão do acesso e da legitimidade a direitos, bem como da conquista de patamares de equidade e de justiça social.

Portanto a história da assistência Social no Brasil se constituiu num campo marcado por interesses contraditórios, espaço de enfrentamento político, por onde transitam formas de acomodação e resistência e que apontam para dois caminhos distintos: o da tutela e o da emancipação. A disputa entre modelos opostos, conservadores ou emancipatórios, encontra-se presente no cenário político do país e reflete a maneira como as políticas públicas vêm sendo implementadas, principalmente as políticas sociais e dentre elas a política de assistência social.

A Assistência foi se constituindo, durante toda sua trajetória, “como o campo concreto de acesso a bens e serviços pela população pauperizada” (SPOSATI, 2003, p. 20). Sendo assim, os serviços produzidos pela assistência social pública contêm duas dimensões: o serviço em si e seu componente educativo e ideológico. A dimensão do serviço em si representa o atendimento concreto a uma necessidade, sendo um mecanismo de acesso dos segmentos mais espoliados e onde a dimensão educativa pode funcionar como uma forma de expansão da cidadania e da soberania popular (SPOSATI, 2003).

Uma nova proposta com relação à Política Pública de Assistência Social vem sendo discutida e implementada no País e as análises situacionais realizadas em todos municípios propõem a inclusão do meio rural como prioritário para a estruturação do SUAS, a assistência social tem a possibilidade de alterar de fato a lógica das ações assistenciais partindo do particular para o geral, do modo de vida e das condições de vida destas populações para propor políticas públicas eficazes que venham ao encontro das suas demandas.

Da mesma forma, a assistência social pode contribuir nesse processo de inclusão da população rural na agenda política brasileira, dando visibilidade às demandas rurais e problematizando a ausência do meio rural no projeto de desenvolvimento do país, particularmente através do trabalho desenvolvido pelos operadores da política de assistência social e através das análises que vêm sendo realizadas para a implantação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS), buscando possibilidades e estratégias de enfrentamento à pobreza rural que, articulada a outras políticas setoriais, apontem para ações a serem desenvolvidas numa perspectiva de totalidade.

O SUAS surge como um sistema que busca materializar o conteúdo da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)³, “cumprindo no tempo histórico dessa política as exigências para a realização dos objetivos e resultados esperados que devem consagrar direitos de cidadania e inclusão social” (PNAS, 2004, p. 33).

A proposta recente de estabelecer um sistema de assistência social que cumpra com seu papel de garantir a proteção social a todos que dela necessitam exige que se estabeleça quem, quantos, quais e onde estão os brasileiros demandatários de serviços e atenções da assistência social (PNAS, 2004). Na análise situacional define a Política Nacional de Assistência Social (2004), a proposta de um exame da política de assistência social na realidade brasileira implica:

- a) Uma visão social inovadora, pautada na dimensão social ética de incluir “os invisíveis”, as diferenças e os diferentes, as disparidades e desigualdades;**
- b) Conhecer os riscos e as possibilidades de enfrentamento necessário para garantir as condições de proteção social;**
- c) Confrontar a leitura do macro-social com o micro-social.**

Para que esta análise aconteça, aspectos demográficos passam a constituir importantes indicadores desta política, pois ela está intimamente relacionada com o processo econômico estrutural de produção e reprodução da exclusão social, expondo famílias e indivíduos a situações de risco e vulnerabilidade (PNAS, 2004).

O SUAS vem se desenhando como uma possibilidade real de ampliação e qualificação da LOAS, garantindo que direitos socioassistenciais sejam construídos a partir de análises reais, com base no cotidiano das populações, expressando suas dinâmicas sociais, mensurando as situações de risco social e violação de direitos, mas também apontando para possibilidades de superação e de protagonismo dos sujeitos neste processo em construção.

³ A LOAS surge como uma construção coletiva e seus princípios e diretrizes traduzem uma concepção que busca romper com um modo conservador de pensar e intervir na realidade social, apontando novos caminhos a partir do direcionamento de um projeto ético-político que tem como ponto de chegada a promoção dos sujeitos e a garantia de direitos.



A perspectiva da Política Nacional de Assistência Social traduzida no SUAS implica fundamentalmente em reconhecer as desigualdades socioterritoriais na sua configuração, visando ao “aprimoramento e à sintonia da política com o direito social” (PNAS, 2004, p.10).

A partir dessa concepção, pensar políticas sociais se distancia da forma tecnicista e centralizadora que marcou os planejamentos e ações desenvolvidas nesta área pelo Estado Brasileiro ao longo da história, possibilitando que as ações da assistência social se desenvolvam com maximização da efetividade, eficácia e eficiência e que sejam construídos indicadores que efetivamente orientem os serviços de forma a impactar a política e nas condições de vida de toda população brasileira.

Com relação à população rural, a inclusão no SUAS através da visibilidade de suas demandas a partir de indicadores que serão construídos, resgata a possibilidade de pensar em desenvolvimento a partir da totalidade da realidade brasileira, tornando visível “os invisíveis” do campo. Embora se entenda que o processo de inclusão da população rural no SUAS necessite de tempo histórico para sua materialização, dependendo da implementação do sistema, percebe-se um movimento que vem acompanhando a implantação das primeiras estruturas e que, por si só, já acena possibilidades de inclusão e de mudanças neste contexto.

Sendo assim, embora longe de vislumbrar resultados concretos que indiquem uma mudança no sentido de inclusão da população rural no cenário da Assistência Social, acena-se uma possibilidade que, com certeza, deve representar terreno fértil para a garantia de inclusão dos demandatários da política destas áreas rurais como prioritárias no atendimento das políticas públicas.

Portanto entende-se que o SUAS faz parte de um processo e, como tal, sua implantação não garante, por si só, nem de forma isolada das demais políticas públicas, uma mudança do paradigma do favor para o do direito com relação à Política de Assistência Social, mas representa um passo importante tanto para superação de práticas assistencialistas e clientelistas ainda presentes nas ações, bem como na inclusão das demandas rurais no atendimento da assistência social na perspectiva do direito.

Nos reencontramos em breve. Bons estudos!

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BEHRING, Elaine. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos.** São Paulo: Editora Cortez, 2003.

BOSCHETTI, I. Seletividade e residualidade na política de Assistência Social. In: CARVALHO, D. B. B de SOUZA, N. H. de DEMO P. (Org.). **Novos paradigmas da política social.** Brasília: Departamento de Serviço Social da UNB, 2002.

BRAVO, Maria Inês S.; PEREIRA, Potyara (Org). Sobre a Política de Assistência Social no Brasil. In: **Política Social e Democracia.** São Paulo: Cortez, UERJ, 2001.

CASTEL, Robert. **Metamorfoses da questão social.** Petrópolis, Editora Vozes, 1998

COUTO, Berenice Rojas. **O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma Equação Possível?** São Paulo: Cortez, 2004.

_____. **Seguridade Social e Serviço Social.** In Caderno I Encontro Gaúcho da Região Sul sobre Seguridade Social e I Seminário de Ética em Serviço Social. CRESS 10ª Região.

POLÍTICA Nacional de Assistência Social. Res. CNAS 145, de 15 de out. 2004.

SOUZA, Regina Sueli de. Políticas Setoriais e por Segmento - Agrária. In: **Capacitação em Serviço Social e Política Social - Módulo 03 - Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais - Fundação Universidade de Brasília-CEAD-NED-CFESS-ABEPSS.** 2001.

SOUZA, Maria Luíza de. **Desenvolvimento de comunidade e participação.** 8. ed. São Paulo: Cortez, 2004.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira et al. **assistência nas trajetórias das políticas sociais brasileiras: uma questão de análise.** 8. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. Desafios para fazer avançar a política de Assistência Social no Brasil. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 68, São Paulo: Cortez, 2001.