

A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: CAMINHOS E DESCAMINHOS NA CONSOLIDAÇÃO DO DIREITO

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.784162519022>

Data de aceite: 21/02/2025

Adriano Rosa da Silva

Mestre em História Social pela Universidade Federal Fluminense. Licenciado em História pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro e bacharel em Serviço Social pela Universidade Federal Fluminense

RESUMO: A pesquisa investiga como as políticas sociais com foco no enfrentamento e combate à pobreza influem na prática dos profissionais no âmbito da rede de proteção social básica atualmente. Observou-se a importância do conhecimento quanto às normatizações pertinentes à área da Assistência Social, tendo sido ressaltados aspectos relevantes da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). A metodologia da pesquisa compreendeu um estudo bibliográfico, contemplando uma abordagem de natureza qualitativa, de modo que a construção dos dados foi realizada com base na análise de conteúdo. Para elucidar essas questões, buscou-se referencial teórico mediante legislações específicas e material bibliográfico atinente a essa temática, a partir de autores como Sposati, Yazbek, Faleiros, Neves e Iamamoto, entre outros.

PALAVRAS-CHAVE: Assistência Social; Políticas Sociais; Direitos Sociais.

THE NATIONAL SOCIAL ASSISTANCE POLICY: PATHS AND DEWAYS IN THE CONSOLIDATION OF THE LAW

ABSTRACT: The research investigates how social policies focused on confronting and combating poverty influence the practice of the professionals within the scope of the basic social protection network today. The importance of knowledge regarding the regulations pertinent to the area of Social Assistance was observed, with relevant aspects of the National Social Assistance Policy (PNAS) being highlighted. The research methodology comprised a bibliographic study, contemplating a qualitative approach, so that the construction of data was carried out based on content analysis. To elucidate these issues, a theoretical framework was sought through specific legislation and bibliographic material related to this topic. from authors such as Sposati, Yazbek, Faleiros, Neves and Iamamoto, among others.

KEYWORDS: Social Assistance; Social Policies; Social Rights.

INTRODUÇÃO

Importa considerar que objetivo pensar os rebatimentos das ideologias do capitalismo na Assistência Social, em virtude das implicações destas ideologias nas políticas sociais atualmente. À vista disso, aponto os aspectos históricos do clientelismo, da focalização, da segmentação, bem como saliento que tradicionalmente, nesse país, a assistência social é voltada aos interesses do governo. Nessa ótica, discuto as tendências para as políticas sociais atualmente. A Política de Assistência Social no Brasil sofreu um conjunto de modificações nos últimos anos, tendo em vista sua reestruturação orgânica como política pública de Estado e direito social de todos. Tal configuração se apresenta como um novo desafio na garantia de direitos dos cidadãos.

Nessa direção, abordo as características da atual Política Nacional de Assistência Social (PNAS), destacando elementos de ruptura e continuidade na consolidação do direito, ao tratar dos avanços, limites e possibilidades das normatizações pertinentes, a partir das perspectivas pós Constituição Federal de 1988, os efeitos da Constituição Federal de 1988 para a área de Assistência Social, inserida no tripé da Seguridade Social, bem como realçando os principais aspectos da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), pois acredito que tratar das perspectivas dessas legislações é necessário para melhor compreensão do objeto desse estudo. É nessa linha de interpretação que problematizo os caminhos e descaminhos na consolidação dos direitos sociais. Nesse ângulo, aponto os eixos estruturantes e a lógica das Proteções Sociais, Básica e Especial, no que toca a esse sistema.

Cabe destacar que a PNAS ao mesmo tempo em que é fruto do debate acadêmico, o promove, influenciando diretamente o conteúdo científico produzido por pesquisadores e estudiosos, uma vez que essa política se caracteriza como um marco para a área social e objeto de investigação e avaliação de sua implementação. A PNAS (2004) reflete uma tentativa de efetivamente materializar o conteúdo da LOAS (1993), ao organizar o campo socioassistencial brasileiro em um Sistema Único, cujo modelo de gestão prima pela proteção social. Assim, a PNAS propõe mudanças no modo de organizar e gerenciar a assistência social em âmbito nacional, estadual e municipal. De modo que, a política de Assistência Social brasileira, em sua trajetória, passou por momentos de avanços e retrocessos. Dentre os avanços, pode-se considerar como marco a Constituição Federal de 1988, que vem ampliar e assegurar um leque maior de direitos aos cidadãos.

PERSPECTIVAS PÓS CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Ao abordar as perspectivas da Constituição Federal de 1988 para a área de Assistência Social, destaco que essa compreensão é relevante, já que meu foco de estudo é a redefinição das políticas sociais na contemporaneidade. Assim, acredito que tratar das características desse texto constitucional é necessário, tendo em vista que a Constituição Federal de 1988 (CF/88) ampliou o campo dos direitos sociais e foi por isso reconhecida como a “Constituição cidadã”, a normatização desses direitos preserva o princípio de universalidade em sua abrangência. Constata-se que a Constituição de 1988 desenvolveu ao longo dos anos de 1990 e 2000 um quadro de mudanças e adequação na totalidade das políticas sociais públicas. No que se refere à gestão, esta passa a ter como referência novos parâmetros de normativas para o planejamento, monitoramento e avaliação das políticas sociais. No que diz respeito ao atendimento direto aos usuários nos programas e serviços, novas diretrizes passam a orientá-los.

A Assistência Social como campo de efetivação de direitos é (ou deveria ser) política estratégica, não contributiva, voltada para a construção e o provimento de mínimos sociais de inclusão e para a universalização de direitos, buscando romper com a tradição clientelista e assistencialista que historicamente permeia a área onde sempre foi vista como prática secundária, em geral adstrita às atividades do plantão social, de atenções em emergências e distribuição de auxílios financeiros. (YASBECK, 2006, p.128).

A Carta Constitucional de 1988 insere a Assistência Social no Sistema de Seguridade Social, campo privilegiado de atuação do Serviço Social. A Assistência Social é reconhecida, pela primeira vez, em virtude da CF/88, como uma política pública, dever do Estado e direito de cidadania (IAMAMOTO, 2012, p. 264). Sob esse ângulo, com a Constituição brasileira de 1988, a Assistência Social é declarada direito social, campo da responsabilidade pública, da garantia e da certeza da provisão, anunciada como um direito sem contrapartida, para atender a necessidades sociais. Para tanto, é definida como política de seguridade, estabelecendo objetivos, diretrizes, financiamento e organização da gestão, passando a ser vista através do tripé saúde, previdência e assistência social. (SPOSATI, 2004, p. 193).

Art. 194: “A Seguridade Social compreende 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”. (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988).

Em face disso, destaco que a saúde, através do Sistema Único de Saúde (SUS), passou a ter cobertura universal e ser reconhecida como política pública, direito de todos e dever do Estado. A previdência social, por sua vez, reafirmou-se como modelo de gestão pública via contribuições sociais. E a assistência social, nessa perspectiva, passou a ser responsabilidade do Estado, vista como direito social, priorizando, como afirma Carvalho (2000), o atendimento a todos aqueles que dela necessitam, ou seja, a todos aqueles que não possuem condições de satisfazer suas necessidades básicas, privadas do acesso aos bens e serviços sociais. Desse modo, como nos reforça Pereira (2011), a assistência social passa a ser incluída no campo da política social, começa a ser vista como direito.

A assistência começou a ganhar visibilidade como política social, campo do direito social. Ela passou a ser definida como “um tipo particular de política social que se caracteriza por: genérica na atenção e específica nos destinatários; particularista, porque voltada prioritariamente para o atendimento das necessidades sociais básicas e universalizante, porque, ao incluir segmentos sociais excluídos no circuito das políticas, serviços e direitos, reforça o conteúdo universal de várias políticas socioeconômicas setoriais (PEREIRA, apud, ROJAS COUTO, 2008, p. 167).

No tocante à política de Assistência Social, que visa à ampliação dos direitos sociais, observam-se aspectos inovadores, a partir da CF/88, como a sua definição como política social pública, colocando-a na intersectorialidade com as demais políticas sociais e com a política econômica, o seu caráter universalizante, o que considero questionável, já que no texto oficial ela é destinada para “quem dela necessitar”, entretanto, também traz como inovação a adoção de uma nova concepção de cidadania, na medida em que atribui em seu texto um sistema descentralizado e participativo. Nessa linha de interpretação, a descentralização

consiste em uma efetiva partilha de poder entre o Estado e as coletividades locais e implica a autogestão local. Envolve uma redefinição da estrutura de poder no sistema governamental, que se realiza por meio do remanejamento de competências decisórias e executivas, assim como dos recursos necessários para financiá-las. Portanto, está intimamente conectada com a reforma do Estado, ou seja, novas formas de relação entre Estado e a sociedade civil. Isto é, no redimensionamento da relação povo-governo, dentro da qual a autonomia das organizações locais proporciona o exercício do controle social e a possibilidade de influir nas decisões de várias instâncias de poder (JOVCHELOVITCH, 1998, p. 37).

Nesse sentido, a descentralização ao possibilitar a aproximação entre governantes e governados, ou seja, entre Estado e sociedade civil passa a ser um componente imprescindível para a democratização (NEVES, 2008). Nesta via, esse processo de democratização possibilitou haver o controle social, onde os cidadãos controlam as ações do governo, em que a participação da população pode se fazer através dos conselhos nacionais, estaduais e municipais, fóruns, conferências, assembleias, entre outros espaços que, segundo Neves (2008), irão representar a efetivação de uma cultura participativa. Logo, a descentralização e a participação popular são fundamentais para a consolidação de uma política de assistência social conduzida por vieses democráticos, contrastando com a cultura política do clientelismo a qual perpassa a trajetória da assistência no Brasil.

Fazer Assistência Social é, via de regra, confundido com assistencialismo e voluntarismo. (...) A política pública de Assistência Social é um conjunto de responsabilidades públicas do Estado que deverá exercê-las de forma descentralizada, participativa e afiançadora de direitos (SPOSATI, 2004, p.36).

No que tange à política de Assistência Social, ressalto ainda que a descentralização se articula também à municipalização, visto que a descentralização assegura aos municípios o poder de auto-organização, bem como lhes atribuindo competências específicas. Nessa linha de entendimento, a descentralização e a municipalização por objetivarem conferir poder efetivo aos governos locais e criar instituições que estejam próximas aos cidadãos, pretendem fortalecer instituições de base territorial. A municipalização, nessa ótica, assume uma perspectiva de avanço democrático e de autonomia, ao viabilizar serviços e ampliar direitos à população, correspondendo a uma

articulação das forças do município como um todo para a prestação de serviços, cujos co-responsáveis seriam a prefeitura e organizações da sociedade civil. A municipalização deve ser entendida como o processo de levar os serviços mais próximos à população. (JOVCHELOVITCH, 1998, p. 40).

Entretanto, faz-se necessário considerar que, no Brasil, a reconstrução democrática e, portanto, a construção da assistência social como política pública, enfrenta um dilema: de um lado, o projeto democrático, materializado com a Constituição Federal de 1988 (CF/88). O projeto democrático objetiva aprofundar a democracia expressa na construção dos espaços públicos de forma descentralizada e na participação da sociedade no controle social das ações do Estado. De outro, está o projeto neoliberal, criando estratégias de manipulação para se manter e, em face disso, a assistência social sofre os rebatimentos de um projeto que só sabe desfazer os direitos sociais conquistados historicamente (GUIMARÃES, 2006). Haja vista que este projeto neoliberal se caracteriza pela emergência de um Estado mínimo e na dissolução das responsabilidades estatais frente às políticas sociais. Por certo, concordo com Guimarães (2006), ao afirmar, acerca desse dilema supramencionado, que

“Se a Constituição de 1988 significou, como ressalta DRAIBE (1990) “um certo deslocamento que vai do modelo meritocrático-particularista em direção ao modelo institucional-redistributivo” que supõe “uma forma mais universalista e igualitária de organização da proteção social no país”, há que se questionar, de fato, a possibilidade de compatibilização deste padrão com aquele definido pela proposta neoliberal. Mais do que isso, deve-se indagar qual concepção de cidadania predomina na sociedade brasileira e que padrão de política social se coloca efetivamente viável, num contexto como o nosso, de gravíssima crise socioeconômico” (GUIMARÃES, 2006).

É, pois, no governo Collor (1990/1992) que o projeto neoliberal se consolida no Brasil, promovendo um discurso a favor do mercado e contrário à intervenção do Estado nas áreas econômica e social, sendo uma das estratégias utilizadas, dizer que o Estado está em crise. Em vista do exposto, concordo com a assertiva de que com o governo Collor, a assistência social “ganha uma nova cara, a cara da omissão” (NEVES, 1994). Posto que neste dito governo, observa-se que o projeto neoliberal nega a assistência social como política, não procura superar a pobreza, prevalecendo o discurso conservador direcionado à refilantropização, isto é, há um estímulo às práticas voluntárias, esvaziando-se o caráter político do Estado e fortalecendo o filantrópico.

“Com a transferência das políticas sociais para organizações da sociedade civil, para a filantropia e para o voluntariado, a cidadania é identificada e reduzida à solidariedade para com os pobres, entendida no mais das vezes como mera caridade. Os alvos dessas políticas não são vistos como cidadãos, com direitos a ter direitos, mas como seres humanos “carentes” a serem atendidos pela caridade pública ou privada” (DAGNINO, 2006, p. 57).

Dada a “minimização” do Estado na área social, o projeto neoliberal trata a Assistência Social a partir da precarização e da re-comercialização dos serviços sociais, da privatização da política de assistência social e também da re-filantropização, a partir da transferência das ações correspondentes ao Estado para a sociedade, o que para Faleiros (1986), “constitui na institucionalização da ajuda, através da canalização de recursos a categorias ou pessoas definidas pelos próprios organismos com um caráter humanista, voluntário e de boa vontade”.

Nesse aspecto, cria-se um modelo injusto e desigual, de caráter filantrópico. Na realidade, o que se tem é uma não-política que se caracteriza como um verdadeiro retrocesso histórico, que Yasbek (1993, p. 52) denomina de “refilantropização da assistência social”, ou seja, uma volta ao passado sem realmente ter conseguido atingir as possibilidades de políticas públicas plenas de conteúdo emancipatório. Sobre isso, encontrei também em Mestriner (2001, p.14) importante contribuição, a título de esclarecimento do conceito de filantropia, ao afirmar que ela assim se caracteriza

Na caridade ou beneficência cristã, o amor ao próximo e a assistência ao necessitado tem por fundamento o amor a Deus. A filantropia refere-se ao amor ao homem por razões humanitárias e expressa o sentido de solidariedade entre os homens. A filantropia “constitui-se no campo filosófico, moral, de valores como altruísmo e comiseração, que levam a um voluntarismo que não se realiza no estatuto jurídico, mas no caráter da relação (MESTRINER, 2001, p. 14).

Faz-se necessário recordar que as práticas filantrópicas na Assistência Social brasileira fazem parte da própria história dessa política, predominando ações sem continuidade, voltadas à população em extrema pobreza, a serem atendidos por medidas caritativas e benemerentes (DAGNINO, 2006, p. 57), seus alvos não são vistos, portanto, na perspectiva da cidadania, como sujeitos plenos de direitos. Daí a importância da proteção social remetida a ações protetivas em situações de riscos e vulnerabilidades. Nesse sentido, para Faleiros (2011, pp. 195-196), ocorre que

os usuários dos serviços sociais passarão por análises de recursos e de comportamento, conforme as legislações pertinentes, mas ser pobre, explorado, dominado não exclui, justamente a cidadania. É a partir dela que se podem construir indicadores de desigualdade e indicadores de exclusão social que permitam analisar a situação e desenvolver indicadores de processo de mudança da situação... A ruptura com a classificação estática dos pobres, definidas pelas normas, implica um paradigma de trabalho voltado para o processo, para a consideração do sujeito enquanto ator social e não como número, objeto de uma divisão em séries, pavilhões (por exemplo, os provisórios e os permanentes, espaços, notas moralidade, raça, gênero, respeitando-se, é claro, as especificidades de poder que esses atores definem para si mesmos em sua relação de poder. (FALEIROS, 2011, pp. 195-196).

É notório que o Estado, mais uma vez, desvincula os recursos das políticas sociais públicas, vinculando-os para atender ao interesse do capital. Assim, o projeto neoliberal procura desmobilizar a sociedade, para assim desenvolver a reestruturação do mercado, intensifica-se o desemprego e a precarização do trabalho, a economia foi aberta ao mercado exterior e começa a era das privatizações. Os preceitos sociais estabelecidos pela CF/88 foram sobrepujados, porque o campo social passou a ser tratado pelo poder privado. Havendo um verdadeiro desmonte na área social (FALEIROS, 1986), com a negação recorrente de direitos aos indivíduos e a diminuição significativa do controle democrático, como expus acima.

Vale ressaltar, que a assistência social sofre ao longo de sua trajetória com a redução orçamentária do governo que prioriza o econômico em detrimento ao social, com a diminuição de recursos estatais na área social e a expansão dos serviços privados na mesma, restringe-se a proporção da população ao acesso dos direitos sociais, não se efetivando as propostas do projeto democrático (FALEIROS, 1986). Nesse aspecto, o projeto neoliberal sobrepuja o princípio de cidadania e impõe uma concessão seletiva, focal e emergencial dos direitos sociais. Já que não é efetivada de fato a noção universalizante de direito social como garantia constitucional.

Por conseguinte, Fernando Henrique Cardoso (FHC) assume a presidência, em 1994, e reafirma o ideário neoliberal nas políticas econômica e social, desconsiderando o processo político e os sujeitos ao não reconhecer os princípios constitucionais que definem a assistência social como responsabilidade governamental. É nesse espaço que se inserem as Organizações Não-Governamentais (ONGs) e o “Terceiro Setor”. No que diz respeito à assistência social, aponto que a área social foi caracterizada pelo repasse das responsabilidades do Estado para a sociedade civil, além da criação do Programa Comunidade Solidária (PCS) pelo governo FHC (1994/2002).

“O legado da Comunidade Solidária foi, justamente, fazer-nos retroceder a uma concepção de política social focalista, emergencial e parcial, que se apresenta ideologicamente reconfigurada, inspirada em inovações do pensamento liberal, para o qual a população pobre tem que dar conta de seus próprios problemas”. (MAURIEL, 1997, p.66).

Tendo como norte a afirmação de Mauriel (1997) supracitada, o Programa Comunidade Solidária (PCS), o qual tem a focalização como eixo central visando às ações seletivas, emergenciais e parciais no enfrentamento da pobreza, configura-se, dessa maneira, como assistencialista. Prevalendo, conforme ressalta Antunes (2004), “a participação da sociedade em programas de substituição da ação estatal na responsabilidade pelo enfrentamento da pobreza e da miséria social”. Penso que uma das características negativas dessa lógica é que ao substituir as funções do Estado, a população passa a não ver os serviços sociais públicos oferecidos como conquistas sócio-históricas. Além disso, o PCS recebia recursos mesmo sem o controle social do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) representando, na visão de Antunes (2004), um retrocesso na área da Assistência Social.

No que se refere ao governo Lula (2003/2010), saliento que a vitória do Partido dos Trabalhadores (PT), ainda que pudesse vir a significar a derrota do projeto neoliberal, ocorre de fato que esse governo mantém o discurso neoliberal de cortes de gastos públicos, prevalecendo o privado sobre o público (ANTUNES, 2004). Em que ao invés de se iniciar uma nova era de desmonte neoliberal, como expõe Antunes (2004) que “atolamos na continuidade do projeto de desertificação política e social, iniciado por Collor, desenvolvido por Fernando Henrique e agora mantida pelo governo do PT”.

Tendo sido criado, nesse governo, o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA), responsável pela implementação do Programa Fome Zero. De acordo com Mauriel (1997), muito embora o MESA se apresente como uma “política de seguridade alimentar e de inserção social para o Brasil com a estratégia de reordenar as políticas sociais de Estado a nível municipal”, no entanto, esse programa é bastante semelhante ao da Comunidade Solidária, já que ambos se estruturam na focalização, com um discurso de solidariedade mediante parceria com a sociedade e a valorização do mercado. Nesse contexto, Lula dissolveu o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA) e o Ministério da Assistência Social (MAS) e criou o Ministério do desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em 2004.

À medida que a prática clientelista persiste ao longo do tempo, conforme enfatiza Sposati (1989), as perspectivas fragmentadas e seletivas da assistência social, que focalizam os mais pobres, não tencionam erradicar as vulnerabilidades sociais, mas apenas reduzir a pobreza, dificultando o alcance da inclusão social e do caráter de política pública universalista da assistência social, tal como proposto na Constituição de 1988. Acredito ser imprescindível para a superação desse Estado assistencial, privatista, o reerguimento do projeto democrático, no âmbito da CF/88, mencionado anteriormente, com sua concepção aprofundada na conquista da cidadania. Tendo como horizonte que a participação da sociedade é importante para que se consolide a concepção cidadã presente no texto da CF/88, concordo com Neves (2008) ao salientar que cabe à sociedade a defesa dos interesses coletivos, por meio de uma participação crítica e ativa. Lembrando que a luta social é contínua e que a democracia se faz no cotidiano.

“A participação social e coletiva (...) apresenta a possibilidade de fortalecer mecanismos deliberativos de partilhamento das decisões, reforçando a cultura participativa na busca da inclusão social e da democratização do Estado com a ampliação da participação popular nas decisões públicas” (NEVES, 2008).

Em face do que foi exposto neste tópico, observamos a importância de abordar as principais características da Constituição Federal de 1988, pois ampliou-se o campo dos direitos sociais, inserindo a Assistência Social no tripé do Sistema de Seguridade Social, sendo a partir de então reconhecida como uma política pública, dever do Estado e direito dos cidadãos. Isso tendo em vista que meu objeto de estudo é a exequibilidade das políticas sociais no âmbito da Assistência Social na contemporaneidade. Em razão disso, penso que essa ressalva é importante para apoiar o entendimento do próximo tópico, o qual através da LOAS, explicita que a Assistência Social deve ser uma política social, tencionando o enfrentamento à pobreza, no sentido de garantir a efetivação de direitos universais, constitucionais.

A LEI ORGÂNICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (LOAS): PRINCIPAIS ASPECTOS

Consoante com o que venho abordando neste texto, explano que após a aprovação da Constituição Federal de 1988, estabelecendo uma redefinição à assistência social ao instituir ações de iniciativa universalizante, porém questionáveis, pois como afirmei anteriormente são focalizadas para um público alvo específico, “os que dela necessitarem”, assim, iniciaram-se movimentos para que fossem legitimados os direitos contidos na Carta Constitucional. Com a regulamentação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS, 1993), institui-se um novo sistema descentralizado e participativo, no qual confere compartilhamento de poder entre as três esferas, federal, estadual e municipal. Assim, após a promulgação da CF/88, importantes avanços foram conquistados e possibilitaram a efetivação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS/1993), tais como a Lei nº 7.853, da Pessoa Portadora de Deficiência, aprovada em 1989; a Lei nº 8.069, Estatuto da Criança e do Adolescente, aprovado em 1990; a Lei nº 8.080, Lei Orgânica da Saúde, aprovada em 1990; a Lei nº 8.142, Sistema Único de Saúde, aprovado em 1990, a fim de ilustrar.

Em virtude destas regulamentações, ao dizermos que a Assistência Social é direito do cidadão, entende-se que o Estado passa a ter o dever de responder as demandas dos indivíduos, enquanto sujeitos plenos de direito. Desse modo, a assistência social legitima as demandas de seus usuários e configura-se como espaço de ampliação de protagonismo dos cidadãos. Nessa perspectiva, através de organizações, como a da categoria profissional do Serviço Social, os movimentos para a construção e efetivação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS/1993) emergem nesse contexto supramencionado. Conforme Sposati (2004) coloca acerca do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA.

“O IPEA, através de comissão própria, inicia o trabalho de construção do projeto de lei orgânica da assistência social. Aqui uma das parceiras da LOAS, Potyara Pereira, analista de políticas sociais, elabora os princípios e diretrizes da assistência social até hoje vigentes em texto legal” (SPOSATI, 2004, p. 49).

Diante disso, houve em 1990, o primeiro projeto da LOAS, vetado por Fernando Collor de Melo, no entanto, o movimento pela sua implementação permaneceu firme, mesmo após os escândalos naquele governo, e a opção neoliberal contrária aos princípios recém estabelecidos pela CF/88. Após inúmeros projetos de Lei, finalmente ocorre a implantação da LOAS nº 8.742 em 07/12/1993, cinco anos após a promulgação da CF/88, trazendo à luz a concepção de que a Assistência Social deve ser uma política social para o enfrentamento e combate à pobreza, e ainda a garantia de legitimação dos direitos universais. Inegavelmente,

(...) a LOAS não apenas introduz novo significado para a assistência social, diferenciando-a do assistencialismo e situando-a como política de seguridade voltada à extensão da cidadania social dos setores mais vulnerabilizados da população brasileira, mas também apontam a centralidade do Estado na universalização e garantia de direitos e de acesso a serviços sociais qualificados, ao mesmo tempo em que propõe o sistema descentralizado e participativo na gestão da assistência social no país, sob a égide da democracia e da cidadania. (YASBEK, apud, ROJAS COUTO, 2008, p. 175)

Nesse ângulo, a LOAS define que a responsabilidade das ações assistenciais, as quais visam a melhoria de vida da população, deva ser do Estado e sua implementação deverá ocorrer em parceria com a sociedade civil, sendo do Estado a obrigação de conduzir as políticas públicas de Assistência Social, comprometidas com as lutas pela defesa dos direitos sociais e superação das formas de exclusão.

Marcada pelo caráter civilizatório presente na consagração de direitos sociais, a LOAS exige que as provisões assistenciais sejam prioritariamente pensadas no âmbito das garantias de cidadania sob vigilância do Estado, cabendo a este a universalização da cobertura e a garantia de direitos e acesso para serviços, programas e projetos sob sua responsabilidade. (PNAS, 2004, p. 32).

Em seu artigo 1º a LOAS (2011), já remete à condição de a Assistência Social ser uma política parte da tríade da Seguridade Social e, portanto, não contributiva, direito do cidadão e dever do Estado. Diante do exposto, essa Lei constitui uma mudança positiva no Sistema de Proteção Social brasileiro, pois no artigo 1º define:

A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado é política de Seguridade Social não contributiva que prevê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativas públicas e da sociedade para garantir atendimento às necessidades básicas (LOAS, 2011).

Dessa forma, os principais objetivos da atual LOAS, constantes no artigo 2º dessa normatização, dizem respeito à inserção dos destinatários da Assistência Social nas políticas sociais, oportunizando-os o acesso aos direitos necessários à promoção da cidadania e fornecendo a eles proteção social. Com isso, infere-se que o público alvo dessa política são todos os cidadãos e grupos que se encontram em situação de vulnerabilidade ou risco social, bem como em situação de violação de direitos, correspondendo a dois tipos de proteção social, básica e especial, que embora estejam na LOAS, Capítulo III, artigo 6º-A, incluído pela lei nº 12.435 de 2011.

Nesta via, a atual LOAS, cuja redação foi dada pela Lei nº 12.425/2011, busca atender, mediante benefícios, serviços, programas e projetos de Assistência Social (LOAS, Capítulo IV, Seções I, II, III, IV e V), os cidadãos em situação de desvantagem pessoal resultante de deficiência ou incapacidade no desempenho de suas atividades, ou os indivíduos que se encontram em uma situação circunstancial, como trabalho infanto-juvenil, população em situação de rua, idosos, crianças, adolescentes e mulheres vítimas de maus-tratos, dependentes de drogas, entre outros. Nesta via, a noção de risco social exige que a Assistência Social estabeleça quais as situações que tornam os cidadãos mais sujeitos à vivência de um risco. Portanto, “definir o conteúdo próprio da política de Assistência Social exige estabelecer quais as vulnerabilidades sociais que devem ser cobertas por uma política de proteção social ou de seguridade social” (SPOSATI, 2004, p.44).

Uma das inovações trazidas pela LOAS (2011), além da introdução de uma nova concepção de política social no país, já que a Assistência Social passou a ser regida pelo princípio de universalização e da responsabilidade estatal, foi com relação aos princípios referentes a descentralização e participação da sociedade na elaboração e controle da política de Assistência Social, constantes em seu artigo 5º, incisos I e II, artigo o qual se refere às diretrizes propostas pela LOAS (2011) no que tange à organização de tal política.

Art. 5º A organização da assistência social tem como base as seguintes diretrizes: I – descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de Governo; II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis; (LOAS, 2011).

Em face desta citação, a referida Lei em seu artigo 5º, baseia-se na descentralização político-administrativa, na primazia da responsabilidade do Estado no comando único da política de Assistência Social, na participação da população demandante na formulação e no controle social da política. Assim também, o artigo 6º da atual LOAS que se remete a organização e gestão, propõe-se um sistema descentralizado e com intensa participação da sociedade.

Art. 6º As ações na área de assistência social são organizadas em sistema descentralizado e participativo, constituído pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas por esta lei, que articule meios, esforços e recursos, e por um conjunto de instâncias deliberativas compostas pelos diversos setores envolvidos na área. (BRASIL, 2000, p. 8)

A partir desses dois artigos 5º e 6º, exponho que a descentralização prevista na LOAS consiste em uma partilha de poder entre as três esferas de governo, respeitando-se a autonomia das organizações locais, os municípios. Objetivando-se uma descentralização político-administrativa com a adequada distribuição de poderes políticos e financeiros, conduzidos por vieses democratizantes. Segundo a própria lei, a descentralização deverá ser administrada através de Conselhos de Assistência Social, que são instrumentos criados para atender e cumprir o dispositivo constitucional no que tange ao controle social, estando presentes nas três instâncias governamentais.

A esse respeito, destaco que a LOAS “é uma política pública de seguridade, direito do cidadão e dever do Estado, provendo-lhe um sistema de gestão descentralizada e participativa, cujo eixo é posto na criação do Conselho Nacional da Assistência Social – CNAS” (MESTRINER, 2001). Assim, a LOAS explicita como os Conselhos devem ser formados, a representatividade de cada um e as responsabilidades na implementação da Assistência Social. Aos Conselhos compete convocar, a cada dois anos, as Conferências de Assistência Social, regulamentar a prestação de serviços de natureza pública e privada neste campo e aprovar a política de Assistência Social, além da proposta orçamentária para a área.

Com relação aos princípios pelos quais a LOAS (2011) é conduzida, ao regular os direitos no campo da assistência social, têm-se no Art. 4º que a assistência deve reger-se na universalização dos direitos sociais, na igualdade de direitos no acesso ao atendimento, na supremacia do atendimento às necessidades sociais, a ampla divulgação dos benefícios, programas, projetos e serviços e respeito à dignidade do cidadão. No que toca aos princípios, averba-se

I – supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica; II – universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas; III – respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade; IV – igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais; V – divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão. (LOAS, 2011).

Consoante com os textos legais acima mencionados, os princípios e diretrizes da LOAS tencionam contribuir para a consolidação de um sistema democrático. Nesse sentido, a LOAS coloca desafios para a Assistência Social, iniciando um processo com vistas a torná-la visível como política pública, para que passe a ser considerada como direito social. Entre os desafios colocados à Assistência Social pela LOAS, destaco o de superar a cultura política compensatória, pois como afirma Sposati (2004), “a menina LOAS, que não tem nada de parentesco com a assistência social conservadora, não é consanguínea de ações compensatórias” (SPOSATI, 2004).

Outro aspecto que considero relevante é o financiamento da assistência social proposto pela atual LOAS, que em seu Capítulo V, artigo nº 28, determina que o financiamento dos benefícios, serviços, programas e projetos de assistência social estabelecidos nesta referida Lei serão financiados com recursos advindos das três esferas de governo, ou seja, da União, Estados, e Municípios e das demais contribuições sociais previstas no artigo nº 195 da CF/88. Ressalto que abordarei o financiamento da assistência social no próximo tópico ao tratar das bases organizacionais atinente aos eixos estruturantes do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), o qual é o elemento fundamental para implementação da PNAS, pois estabelece procedimentos técnicos e políticos em termos de organização e prestação das medidas socioassistenciais, além da gestão das ações organizadas no âmbito dessa política pública.

Dado o exposto, um ponto a ser destacado, quando se observa o período pós homologação da LOAS (2011), é que tem sido uma dura tarefa de concretizar os direitos ali estabelecidos. Se por um lado, houve um avanço ao reconhecer os direitos e com isto o entendimento da Assistência Social como uma política pública, a qual irá prevalecer a descentralização e a participação, por outro, estamos inseridos numa dinâmica social contraditória, em que os ajustes estruturais provocados pelo neoliberalismo e atualmente pelo neodesenvolvimentismo, impactam as políticas sociais que deveriam ser universais, mas são focalizadas.

Esta característica de ambiguidade acerca da Assistência Social, acima referenciada, é apontada por Yasbek (2003), ao se referir ao período a partir da década de 1990, quando da promulgação da LOAS e mesmo após sua homologação, “o desafio de operar no terreno da ambiguidade” (YASBEK, 2003, p. 12), o que entendo ser o desafio de se operar esta política a qual se apresenta, na atualidade, com um caráter seletivo, focalista e fragmentador, embora, contraditoriamente, esta mesma política, considerando sua redação, seja considerada um avanço no que se refere à conquista de direitos sociais universais. De modo que as ações de proteção social, segundo a PNAS (2004), são aquelas que possuem caráter preventivo ao risco para famílias que vivem em territórios vulneráveis.

A reiteração da exclusão é inerente aos processos de seleção e triagem. Movimentar essa exclusão na direção da inclusão é encontrar formas de atender os que aguardam na fila, na área de abrangência do serviço, numa região mais ampla, no segmento de classe, etc. (SPOSATI, 1989, p. 74-75).

São necessários, portanto, caminhos alternativos a estas políticas focalistas, nesse sentido, penso ser relevante a contribuição dessa autora ao colocar que mesmo existindo todas essas contradições e ambiguidades supra ditas, oriundas do modelo sócio-econômico-político adotado no país, são as políticas sociais, fruto de mobilizações da população, que definem e viabilizam direitos aos cidadãos, permitindo o acesso a recursos e serviços socioassistenciais (YASBEK, 2003). A proteção social, através de serviços socioassistenciais operados em rede, deve proteger os indivíduos em situações de abandono e isolamento social, resgatando a capacidade de convívio e construindo autonomia.

A LOAS é sem dúvida, uma mudança substantiva na concepção da assistência social, um avanço que permite sua passagem do assistencialismo e de sua tradição de não política para o campo da política pública (YASBECK, 2006, p.127).

Por tudo o que foi tratado, penso ser importante para subsidiar o entendimento do tema central deste estudo, a redefinição das políticas sociais atualmente, abordando as principais características das normatizações pertinentes à área da Assistência Social, como a LOAS. Reitero que o Sistema de Proteção Social deve ser organizado de tal forma que garanta aos seus usuários o pleno acesso aos direitos sociais. Assim sendo, considero importante o debate sobre os caminhos e descaminhos na consolidação do direito, ao ressaltar os principais aspectos da PNAS, tencionando implementar o SUAS, este como um sistema de proteção social. O SUAS representa um considerado avanço na história da Política de Assistência Social no Brasil ao definir o campo de intervenção da PNAS, com unificação de conceitos básicos focados na proteção social, através de um sistema que reorganiza as ações e objetiva a universalização e a equidade de quem dela necessita.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em síntese, exponho que o objetivo precípuo desse estudo foi colocar em debate a forma como a redefinição das políticas sociais, nos dias atuais, implicam nos equipamentos da rede socioassistencial de Proteção Social Básica (PSB). Nessa ótica, acredito que esse trabalho possibilitou maior entendimento com relação à própria dimensão das implicações para a Assistência Social em face da redefinição das políticas sociais na contemporaneidade. Sob esse ângulo, apontaram-se na pesquisa elementos acerca da trajetória da assistência social no Brasil, como os aspectos da cultura política do clientelismo, da setorialização e da focalização, tendo sido fundamental para a compreensão das características e implicações dessas ideologias do capital para a configuração atual das políticas sociais, focadas no enfrentamento e combate à pobreza e à fome, com destaque para os programas de transferência de renda. Nessa direção, a pesquisa buscou oferecer uma base para pensarmos esses rebatimentos na operacionalização da Assistência Social. Essa análise partiu dos sentidos que os autores empregaram na contemporaneidade, identificando como os pesquisadores caracterizam a PNAS (2004) e as mudanças oriundas com a regulamentação dessa política social pública.

À guisa de conclusão, por não ter a pretensão com esse trabalho em esgotar as possibilidades de discussão sobre o tema, foram realizados alguns apontamentos e levantados aspectos considerados relevantes acerca da redefinição das políticas sociais que na ótica do Estado neodesenvolvimentista tem como foco o combate à pobreza, sendo necessários, portanto, caminhos alternativos a estas políticas focalistas. O estudo revelou a necessidade de reflexão sobre a dificuldade de inserção da assistência social como política pública, visto que a mesma foi marcada por um longo período nutrida por um viés assistencialista. Assim também, penso ser relevante pensar as políticas sociais, fruto de mobilizações da população, que definem e viabilizam direitos aos cidadãos, permitindo o acesso a recursos e serviços socioassistenciais. Isto posto, no intuito de sintetizar tudo o que foi exposto, reitero que se depreendeu deste trabalho a caracterização da política de Assistência Social na conjuntura brasileira na contemporaneidade.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Ricardo. **A desertificação neoliberal no Brasil (Collor, FHC, Lula)**. In: autores associados. 2004.

BRASIL. **Lei nº 8.742**, de 07 de dezembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS – acessado em 22 de maio de 2024.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Roma Victor, 1988.

_____. **Lei n. 10.836**, de 09 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Brasília, 2004.

_____. SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Proteção Básica do Sistema Único de Assistência Social: orientações técnicas para o centro de referência de assistência social**. Brasília, Governo Federal, 2006. Acesso em 06 fev. 2025.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social. Brasília:** Secretaria Nacional de Assistência Social, 2004.

CARVALHO, M. C. Brant. **A política de Assistência Social no Brasil:** dilemas na conquista de sua legitimidade. In: Revista Serviço Social e Sociedade, n° 62, p. 144-145, São Paulo, Cortez, 2000.

DAGNINO, Evelina (org.). **Os anos 90:** Política e sociedade no Brasil. SP: Brasiliense, 1994.

FALEIROS, Vicente de Paula. **Estratégias em Serviço Social.** 10. ed. – São Paulo: Cortez, 2011.

_____. **O que é política Social.** In: Coleção Primeiros Passos. São Paulo: Brasiliense, 1986.

GUIMARÃES, Débora Messenberg. **As políticas sociais no Brasil:** uma análise histórica. UNB, 2006.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **O Serviço Social na contemporaneidade:** trabalho e formação profissional. 22. ed. São Paulo, Cortez, 2012.

JOVCHELOVITCH, Marlova. **O processo de descentralização e municipalização no Brasil.** In: Revista Serviço Social & Sociedade. São Paulo, Cortez, n° 56, 1998.

MAURIEL, Ana Paula Ornellas. **Combate à pobreza e (des)proteção social:** dilemas teóricos das “novas” políticas sociais. In: Praia Vermelha. Estudos de política e teoria social. Vol. 1, n° 1, 1997, UFRJ. p. 48-71.

MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a filantropia e a Assistência Social.** São Paulo. Cortez, 2001.

NEVES, Ângela Vieira. **A Assistência Social:** do discurso à prática profissional: Um estudo das representações sociais da LBA/ RJ 1994 (dissertação de mestrado).

_____. **Cultura política e democracia participativa:** um estudo sobre o orçamento participativo. Rio de Janeiro: Gramma, 2008.

_____. **O pensamento conservador na sociedade brasileira:** ambiguidades entre o público e o privado. In: Revista Serviço Social e Sociedade n° 93. São Paulo, Cortez, 2008, p. 83-100.

PEREIRA, Potyara A. P. **Política Social:** temas & questões. 3. ed. São Paulo; Cortez, 2011.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA/ CASA CIVIL. **Medida Provisória n° 132,** de 20 de outubro de 2003. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Brasília, 2003.

ROJAS COUTO, Berenice. **O Direito Social e a Assistência Social na sociedade brasileira:** uma questão possível? 3. ed. São Paulo, Cortez, 2008.

SPOSATI, Aldaíza. **A menina LOAS:** um processo de construção da Assistência Social. São Paulo: Cortez, 2004.

_____. **A Assistência Social no Brasil – 1983/ 1990.** Carta Tema. São Paulo, Cortez, 1989.

YAZBEK, Maria Carmelita. **A política social brasileira nos anos 90:** a refilantropização da questão social. Cadernos ABONG/CNAS. São Paulo, Abong, outubro 1993.

_____. **As ambiguidades da Assistência Social brasileira após dez anos de LOAS.** Revista Serviço Social e Sociedade, São Paulo: Cortez, n° 85, p. 11-29, 2003.

_____. **Classes Subalternas e Assistência Social.** 4. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. **A Assistência Social na prática profissional:** histórias e perspectivas. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, ano 27, n. 85, p.122-133, Mar./2006.