

AS SEGURANÇAS AFIANÇADAS NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: algumas reflexões sobre o papel da assistência social no contexto contemporâneo

Por Teresa Cristina Moura Costa* e Maria D'Alva Macedo Ferreira**

Resumo: desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, tem crescido a discussão e o debate sobre a assistência social enquanto política pública de responsabilidade estatal que afiança direitos e garante cidadania aos indivíduos e famílias que dela necessitam. Isso acontece pela própria necessidade de entendimento dessa política e da definição de suas funções no contexto do sistema de proteção social brasileiro. Este artigo objetiva, assim, analisar as diferentes concepções elaboradas sobre as configurações da assistência social enquanto política de seguridade social, trazendo elementos para reflexão de suas configurações contemporâneas no contexto brasileiro.

Palavras-chave: Proteção social. Assistência social. Seguranças.

1 Introdução

A assistência social foi reconhecida como política pública de seguridade social a partir de 1988, com a promulgação da Constituição federal brasileira, e regulada através da lei 7.842 (Lei Orgânica da Assistência Social) em 7 de dezembro de 1993. Os avanços no campo legal foram produtos de lutas históricas dos movimentos sociais no sentido de garantir a superação da fragmentação, da pontualidade e da utilização da oferta dos serviços assistenciais como benesse, características históricas desta política ao longo dos anos.

Nesta perspectiva, este artigo busca discutir o significado da proteção social de assistência social, refletindo sobre quais seguranças devem prover no sentido de garantir a cidadania aos cidadãos brasileiros que dela necessitam.

Para tal, analisa, no primeiro momento, as configurações recentes da proteção social, particularizando a forma como o sistema de proteção social brasileiro estruturou-se e as características por ele assumidas; em seguida, busca refletir sobre a especificidade da assistência social na provisão de serviços que garantam seguranças sociais aos indivíduos e famílias brasileiros na perspectiva da cidadania.

2 O significado da proteção social de assistência social

É preciso considerar, inicialmente, que as sociedades de diferentes épocas, de um modo geral, sempre estiveram presentes na formatação de iniciativas que garantissem a proteção aos seus membros, mais especificamente àqueles que não conseguem, por meio do trabalho, a satisfação de suas necessidades.

No entanto, à medida que esse viver em sociedade foi-se tornando mais complexo e que as forças produtivas foram-se desenvolvendo, mormente com o impulso do processo de industrialização, ficaram evidentes as necessidades de intervenção do Estado no tocante à garantia de proteção aos seus membros, o que nos permite inferir que para entender as configurações do sistema de proteção social, faz-se necessário entender que o mesmo se constitui a partir do entrelaçamento das relações entre Estado, mercado e sociedade. Neste esforço, diferentes autores teorizaram sobre as formas de proteção social engendradas pelo Estado para garantir proteção.

Robert Castel (2005) defende a ideia de que existem dois grandes tipos de proteção na sociedade capitalista: a proteção civil, que garante

a guarda aos indivíduos e aos bens em um Estado de direito; e a proteção social, que garante a cobertura dos riscos que podem deixar os indivíduos em situação de degradação, como a doença, o acidente e a velhice sem recursos. Enfim, “as circunstâncias imprevisíveis da vida que podem culminar, em casos extremos, na decadência social” (CASTEL, 2005, p. 7). Nestes termos, ser protegido implica em ter acesso a um conjunto de seguranças que sejam capazes de impedir as ameaças de “degradação do estatuto social do indivíduo” (CASTEL, 2005, p. 7), ou seja, do risco social que se constituiria em “[...] um evento que compromete a capacidade dos indivíduos de assegurar por si mesmo sua independência social. Se ele não estiver assegurado contra esses imprevistos estará em insegurança” (CASTEL, 2005, p. 27).

No século XVIII, estes riscos eram evitados pela existência da propriedade privada que, para Locke (apud Castel, 2005), garantia aos indivíduos os meios necessários para viverem de forma digna e protegida, em um contexto em que o homem já estava mais seguro de si e independente, não mais ligado às tradicionais redes de proteção. À medida que a sociedade vai-se modernizando com o processo de industrialização, torna-se visível as contradições do sistema capitalista, que opera pela existência, de um lado, de quem dispõe da propriedade privada e, de outro, de quem vende seu trabalho, e, com ele, a incapacidade do credo liberal de continuar a responder às demandas emergentes de proteção apenas pela existência da propriedade privada.

Foi nesse contexto que emergiu a necessidade de garantir segurança a um grande contingente de pessoas que se encontravam destituídas da propriedade privada. Isso aconteceu através de dois mecanismos: o primeiro foi a transformação do trabalho em emprego, visível através do contrato que se estabeleceu, enquanto que o segundo diz respeito ao acesso dos membros da sociedade salarial à “propriedade social”, que, para Castel (2005, p. 33), equivaleria à propriedade privada, já que se constitui em um aglomerado de “equivalentes sociais”, como a aposentadoria e a oferta de serviços públicos.

Configura-se assim a constituição do Estado social, cujas bases edificavam-se na conformação da sociedade salarial, na qual a condição de assalariado estabeleceu uma relativa

desmercantilização das relações de trabalho que se estruturaram através das provisões sociais presentes na legislação trabalhista e social e que propiciaram o direito à aposentadoria, ao seguro desemprego e à assistência à saúde, que configuram hoje o campo da seguridade social.

O papel do Estado seria de redução das incertezas sociais geradas no contexto das relações sociais capitalistas de produção, agindo, através da regulação dos sistemas de proteção social, enquanto instrumento de redução dos riscos sociais. Foi nesse contexto que diversos países trouxeram à tona o Estado social, particularmente pós-Segunda Guerra Mundial, quando os países capitalistas centrais, particularmente os da Europa Ocidental, vivenciaram os 30 anos gloriosos do capitalismo.

Nesta perspectiva, uma das grandes referências de proteção social se desenvolveu no contexto europeu, com o *welfare state* ou Estado de bem-estar social, que se fundamentou na associação do trabalho e Estado como garantidores do bem-estar da sociedade. Aqui, a proteção social aparece como direito de cidadania, que pode ser acessado por um conjunto de ações articuladas no interior de cada Estado (MIOTO, 2008).

Por *welfare state* no Estado capitalista entende-se, de acordo com Draibe (1990, p. 2),

Uma particular forma de regulação social que se expressa pela transformação das relações entre o Estado e a economia, entre o Estado e a sociedade, a um dado momento do desenvolvimento econômico. Tais transformações se manifestam na emergência de sistemas nacionais públicos ou estatalmente regulados de educação, saúde, previdência social, integração e substituição da renda, assistência social e habitação que, a par das políticas de salário e emprego, regulam direta ou indiretamente o volume, as taxas e os comportamentos do emprego e do salário da economia, alertando, portanto, o nível de vida da população trabalhadora.

Neste esforço, o Estado de bem-estar envolve um conjunto de atenções que envolvem desde a constituição dos sistemas públicos voltados para a segurança, tanto no que se refere às proteções do trabalho como também para quem está fora dele, na perspectiva de enfrentamento e redução dos riscos sociais.

As sociedades estruturam seus sistemas de bem-estar, de acordo com Esping-Andersen (1991), observando os direitos e garantias, a forma como as atividades estatais se entrelaçam com o

mercado e com as famílias na provisão de bens e serviços. Nesta perspectiva, Draibe (1990) aponta uma classificação para os tipos mais gerais de *welfare state*.

O primeiro modelo seria o *welfare* residual, também chamado por Esping-Andersen de modelo liberal de *welfare state*, pelo qual a intervenção estatal se dá de forma emergencial e provisória, quando as proteções individuais, familiares e sociais não forem capazes de dar conta das necessidades dos indivíduos. O segundo se constitui no “*welfare* meritocrático-particularista” - na denominação de Esping-Andersen (1991), modelo conservador de *welfare state* -, que tem como fundamento de proteção o mérito individual, devendo o Estado intervir apenas para corrigir distorções geradas pelo mercado ou pela desigualdade de oportunidades. Finalmente, o terceiro modelo, o institucional redistributivo - ou padrão social-democrata de *welfare state*, para Esping-Andersen (1991) -, aborda a necessidade de produzir e distribuir bens e serviços sociais na perspectiva do direito e da universalidade, ou seja, a todos os cidadãos, de modo que estes se sintam amparados e que se reduzam as incertezas sociais.

Percebe-se, neste contexto, que a os sistemas de proteção social estruturam-se de diferentes formas - considerando, inclusive, as realidades econômicas e sociais de cada país - e incluem desde o seguro social até a oferta de serviços públicos.

No contexto brasileiro, o *welfare state* insere-se, de acordo com Draibe (1990), no tipo meritocrático-particularista, no qual os indivíduos são reconhecidos por sua capacidade de resolver seus problemas de acordo com o seu próprio mérito, devendo o Estado intervir apenas quando isso não for possível, ou seja, na correção de desigualdades geradas pelo mercado; apresenta, pois, no contexto contemporâneo, um sistema de proteção social que inclui desde a oferta da seguridade social como também a oferta de outros serviços públicos, como educação e habitação. Assim, a seguridade social brasileira foi assumida pelo Estado brasileiro como responsabilidade pública a partir da Constituição Federal de 1988 (CF/88), envolvendo um conjunto de ações dos poderes públicos e da sociedade destinadas a assegurar o direito à saúde, à previdência social e à assistência social. A inserção da assistência social no rol da seguridade social coloca-nos algumas inquietações.

Na conformação dos sistemas de seguridade social, a previdência social, de caráter contributivo, garante o direito ao seguro, à aposentadoria e à cobertura àqueles que estão no mercado contra os riscos de acidente, invalidez ou velhice; a saúde, por outro lado, reforça a atenção em caso de doença; e a assistência social? Qual o papel da assistência social enquanto política pública garantidora de segurança social? Que seguranças ela deve afiançar para proteger aos cidadãos? Enfim, o que é mesmo a proteção social de assistência social?

A inscrição da assistência social no rol da seguridade social remete, primeiro, à necessidade de atendimento às demandas da sociedade brasileira, marcada pela desigualdade social gestada na reprodução das relações capitalistas de produção, que se configuram no aumento crescente da pobreza e da miséria. Estão assegurados na CF/88, em seu artigo 203:

- 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 e a integração ao mercado de trabalho;
- IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e 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 a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Percebe-se que a atenção volta-se desde à atenção aos segmentos mais fragilizados pela pobreza como também àqueles que não conseguem acesso ao mercado, seja pela limitação física ou etária. Ressalte-se, contudo, que a proteção primeira é a individual e familiar. Somente quando estas instâncias de proteção falham é que o Estado entra com a intervenção.

Pereira (2000) destaca que essa foi a área que mais se diferenciou das demais Constituições, tendo em vista que obteve o seu reconhecimento como direito abrindo a possibilidade de rompimento com a tradição do assistencialismo, da segmentação, e com o caráter contributivo. Foi regulamentada em 1993, com a promulgação da lei n. 8.742/93, a Lei Orgânica da Assistência Social, que, entre outras atribuições, estabelece a garantia de provisão de ações voltadas para o atendimento a família, gestantes, nutrízes, crianças, adolescentes, idosos, pessoas portadoras de deficiência, desempregados afetados em suas necessidades básicas.

Além disso, amplia a proteção social com base não contributiva, ao estabelecer a concessão de uma renda mínima para idosos com mais de 65 anos e pessoas com deficiência incapacitante para o trabalho e para os atos da vida, independentemente de não ter como prover sua subsistência ou tê-la provida pela família.

A inserção da assistência no âmbito da seguridade social exige que esta política enfrente também incertezas sociais através do atendimento das situações de vulnerabilidade e risco social geradas nos campos relacionais da vida humana, afiançando determinadas seguranças sociais. Assim a proteção social de assistência social opera, de acordo com Sposati (2007, p. 450), sob três situações: a primeira refere-se à proteção das “fragilidades próprias do ciclo de vida do cidadão”, o que remete ao diálogo com os direitos da criança, do adolescente, dos jovens e idosos atendendo suas especificidades; o segundo eixo opera sobre a proteção “às fragilidades da convivência familiar”, entendendo que a família, enquanto base da sociedade, vem sendo afetada por mudanças diversificadas no contexto social, mas ainda é a unidade de referência afetiva dos seus membros, carecendo, pois, de atenção especializada; o terceiro eixo refere-se à “proteção à dignidade humana e às suas violações” e inclui a necessidade de trabalhar com o respeito “a heterogeneidade e a diferença sem discriminação ou apartação.”

Trata-se do reconhecimento da assistência social como direito social, que possibilita a desmercadorização, daí o seu caráter não contributivo, que permite o acesso dos cidadãos à assistência independentemente de contribuições no mercado e, além disso, esta política deve “contribuir para efetiva concretização do direito do ser humano à autonomia, à informação, à convivência familiar e comunitária saudável ao desenvolvimento intelectual, às oportunidades de participação e ao usufruto do progresso.” (PEREIRA, 2008, p. 224).

Nesta perspectiva, Sposati (2007) enfoca a necessidade de ampliação do olhar sobre esta política, na tentativa de superar a sua histórica vinculação com a pobreza, que acaba por considerar o cidadão alvo de ações específicas, como se suas necessidades fossem diferentes das necessidades dos demais cidadãos.

A atuação da assistência social volta-se, por este ângulo de análise, para o atendimento das

situações de vulnerabilidade e risco social geradas nos campos relacionais da vida humana, afiançando determinadas seguranças sociais. A recente aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e a instituição do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) procuram especificar o conteúdo desta política e trabalhar com as bases organizativas para a oferta de serviços, programas, projetos e benefícios que garantam as seguranças aos cidadãos.

3 As seguranças afiançadas na política de assistência social

Enquanto política de seguridade social, a assistência deve prover seguranças sociais ao seu público, o qual é formado, de acordo com a PNAS (BRASIL, 2004, p. 27), por

[...] cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social.

Neste esforço, a PNAS define as seguranças que devem ser assumidas por essa política enquanto política de seguridade social, quais sejam: a segurança de sobrevivência (de rendimento e de autonomia); de acolhida; e convívio ou vivência familiar. A primeira inclui atenção aos que estão no mercado, mas não conseguem sua manutenção pelo trabalho e nem pela família (BRASIL, 2004). Como resposta a esta demanda, está o benefício de prestação continuada, que estabelece a concessão de uma renda mínima para idosos com mais de 65 anos e pessoas com deficiência incapacitante para o trabalho e para os atos da vida, como exposto anteriormente. Outro exemplo é o programa Bolsa Família, para famílias vulneráveis economicamente. Tais benefícios assumem um papel hoje de garantir mínimos sociais para aquelas camadas tradicionalmente incapacitadas e, ainda, para um grande contingente de pessoas que não encontram espaço no mercado de trabalho, além dos que encontram, mas que os ganhos são insuficientes para garantir sua manutenção. Percebe-se aí, de acordo com

Sitcovsky (2008, p. 154), “a relação existente entre a Assistência Social, o trabalho e a intervenção do Estado na reprodução material e social da força de trabalho”.

A segurança de acolhida, por sua vez, aponta para a necessidade de garantir proteção às situações de abandono e isolamento, “restaurando sua autonomia, capacidade de convívio e protagonismo mediante a oferta de condições materiais de abrigo, repouso, alimentação, higienização, vestuário e aquisições pessoais desenvolvidas através de acesso às ações sócio-educativas” (BRASIL, 2004, p. 34). Trata-se da garantia de uma rede de serviços à qual o cidadão possa recorrer em casos de violação extrema de seus direitos.

Finalmente, a segurança de convívio ou vivência familiar inclui um conjunto de ações, cuidados e serviços que primem pelo trabalho socioeducativo capaz de trabalhar com o reestabelecimento de vínculos pessoais, familiares, comunitários e sociais. Com isso, espera-se fortalecer e ampliar as redes de proteção do indivíduo e, por conseguinte, o tecido social.

Neste esforço, o SUAS opera por meio da hierarquização das ações em dois níveis de proteção: proteção social básica e proteção social especial. Para definir os mecanismos de operacionalização dos dois níveis de proteção do SUAS, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) aprovou a resolução n. 130, em 15 de julho de 2005, que dispõe sobre a Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB-SUAS), a resolução n. 01, de 25 de janeiro de 2007, que dispõe sobre a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS) e a resolução n. 109, de 11 de novembro de 2009, que aprovou a tipificação nacional de serviços socioassistenciais.

Destarte, a proteção social básica prevê o desenvolvimento de um conjunto de programas, projetos e serviços continuados voltados para as famílias, na perspectiva de prevenção de situações de risco por meio do fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. Os serviços de proteção social básica têm como porta de entrada os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), que se constituem em unidades públicas estatais responsáveis pela execução de programas, projetos e serviços que, reforçando a família como unidade de proteção e garantindo o acesso das mesmas às outras políticas públicas,

garantem o fortalecimento do convívio, da autoestima e o desenvolvimento de potencialidades e aquisições capazes de evitar a incidência de riscos. É também responsável pela coordenação da rede socioassistencial básica em seu território de abrangência.

A proteção social especial opera com um conjunto de ações voltadas para o atendimento de indivíduos e famílias com direitos violados, em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de maus tratos, abuso e exploração sexual, trabalho infantil, entre outros. Ressalta-se que a proteção social especial divide-se em dois eixos: (a) a proteção social especial de média complexidade, responsável pelo atendimento de indivíduos cujos vínculos familiares estão parcialmente rompidos; e (b) a proteção social especial, que estabelece provisões de atenção integral aos indivíduos cujos vínculos familiares encontram-se totalmente rompidos. Assim, de acordo com Sposatti (2007, p. 449), a assistência social “chega até os que estão nas ruas e desenvolve a concepção de proteção extensiva.”

Este nível de proteção tem como porta de entrada os Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS), que são responsáveis pelo atendimento das demandas da proteção social especial, trabalhando com indivíduos e famílias na perspectiva da restauração dos vínculos e de superação das violações.

Os serviços de proteção social especial de alta complexidade constituem-se através do serviço de acolhimento institucional, que é ofertado considerando a especificidade do ciclo de vida e das contingências sociais; e inclui a oferta de serviços integrais, com procedimentos de escuta, acolhimento, inclusão na rede de serviços socioassistenciais e de outras políticas públicas e um trabalho que se volte para o desenvolvimento da autonomia e a reconstrução dos vínculos familiares e comunitários.

Finalmente, é preciso considerar que a maioria das situações que se projetam para o campo da assistência social e que exigem a sua segurança são decorrentes da pobreza resultante da larga desigualdade presente na sociedade brasileira e, nessa matriz, torna-se difícil que esta política possa intervir. Daí a necessidade de articulação não somente com as outras políticas sociais, mas com a própria política econômica.

4 Conclusão

Vive-se hoje, nos países centrais, em meio a um conjunto de incertezas sociais provocadas pela desestruturação da sociedade salarial e, com ela, das proteções ligadas ao trabalho. No Brasil, onde essa sociedade não foi experimentada, mas que também estruturou o seu sistema de proteção social, questiona-se atualmente qual o papel da política de assistência social e as seguranças que dela devem decorrer.

A política de assistência social, que alcançou o *status* de política pública a partir da CF/88, como direito do cidadão e dever do Estado, constitui-se, assim, em uma forma de regulação social que, embora esteja ligada à pobreza, perpassa também o campo das violações que transcendem este campo e que precisa trabalhar de forma articulada com outras políticas, na perspectiva do atendimento às necessidades sociais. Assim, enquanto política integrante do sistema de seguridade social, deve garantir a oferta de programas, projetos e serviços articulados com outras políticas públicas que sejam capazes de garantir a provisão de seguranças sociais aos indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade e risco social.

As reflexões empreendidas pelos profissionais da área e pelos pesquisadores têm circulado tanto sobre o conceito de proteção social nesta área como também sobre a necessidade de entendê-la para além de um substitutivo do trabalho ●

Referências

- BRASIL. (Constituição) Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, 05. out, 1988.
- BRASIL. Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 08 dez. 1998.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Política Nacional de Assistência Social - PNAS. *Diário Oficial da União*, Brasília, 28 out. 2004.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução n. 130, de 15 de julho de 2005. Aprova a Norma Operacional Básica da Assistência Social - NOB-SUAS. *Diário Oficial da União*, Brasília, 25 jul. 2005.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução n. 01, de 25 de janeiro de 2007. Publica o texto da Norma. *Diário Oficial da União*, Brasília, 28 jan. 2007.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução n. 10, de 11 de novembro de 2009. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. *Diário Oficial da União*, Brasília, 25 nov. 2009.
- CASTEL, R. *A insegurança social: o que é ser protegido?* Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.
- DRAIBE, S. M. As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In: IPEA/PLAN. *Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas*. Brasília: IPEA, 1990. p. 1-65.
- ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do Welfare State. *Lua Nova*. n. 24, set. 1991.
- MIOTO, R. C. T. Família e políticas sociais. In: BOSCHETTI, I.; BEHRING, S. M. de M. dos S.; MIOTO, R. C. T. *Política social no capitalismo: tendências contemporâneas*. São Paulo: Cortez, 2008. p. 130-148.
- PEREIRA, P. A. *Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. Cortez: São Paulo, 2000.
- PEREIRA, P. A. Sobre a política de assistência social no Brasil. In: PEREIRA, P. A.; BRAVO, M. I. S. (Org.). *Política social e democracia*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2008. p. 217-233.
- SITCOVSKI, M. Particularidades da expansão da assistência social no Brasil. In: MOTA, A. E. (Org.). *O mito da assistência social: ensaios sobre o estado, política e sociedade*. São Paulo: Cortez, 2008. p.147-179.
- SPOSATI, A. Assistência social: de ação individual a direito social. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, n.10, jul.-dez. 2007.

* Graduada em Serviço Social, especialista em Gestão Social pela Faculdade Adelar Rosado/PI e mestranda do Programa de Políticas Públicas/ UFPI.

** Doutora em Serviço Social pela PUC-SP, professora do Curso de Serviço Social e do Mestrado em Políticas Públicas/UFPI e membro pesquisadora do Núcleo de Estudos e Pesquisa sobre a Infância, Adolescência e Juventude e do Núcleo de Pesquisa sobre Questão Social e o Serviço Social.