



# 16º Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais

Tema: “40 anos da “Virada” do Serviço Social”

Brasília (DF, Brasil), 30 de outubro a 3 de novembro de 2019

---

Eixo: Política social e Serviço Social.

Sub-eixo: Ênfase em Concepção.

## A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO INSTRUMENTO DE GARANTIA DE DIREITOS: DESAFIOS PARA A SUPERAÇÃO ENTRE ASSISTÊNCIA SOCIAL E ASSISTENCIALISMO NA ATUAL CONJUNTURA BRASILEIRA.

Jheninffer Priscila Matos de Figueiredo<sup>1</sup>

Kamila Santibanez de Souza Torres<sup>2</sup>

Ruth Léa da Gama Cristo<sup>3</sup>

Nilvana do Socorro Barbosa da Silva Lima<sup>4</sup>

**Resumo:** O presente artigo visa contribuir para reflexão acerca da ação dos assistentes sociais na ruptura com práticas assistencialistas dentro da presente conjuntura de políticas públicas de assistência que desde seu surgimento no Brasil foi considerada, por um longo período até sua institucionalização na Constituição Federal de 1988, como não política à margem de outras políticas públicas, bem como da propagação de tal política como sendo direito amparado legalmente para os usuários e as possibilidades de contribuição para emancipação humana.

**Palavras-chave:** Assistência Social; Assistencialismo; Política Social Pública; Proteção Social.

**Abstract:** The present article aims to contribute to a reflection about the action of social workers in the rupture with welfare practices within the present conjuncture of public assistance policies that since their emergence in Brazil was considered, for a long period until the institutionalization in the Federal Constitution of 1988, as not politics as from other public policies, as well as the propagation of such policy as being legally protected for users and the possibilities of contribution to human emancipation.

**Keywords:** Social Work; Social Assistance; Welferism; Public Policy social; Social Protection.

### INTRODUÇÃO

O advento do capitalismo provocou mudanças nos processos de trabalho que modificaram significativamente o viver social, gerou um novo tipo de violência que é a relação de dominação em que o indivíduo não tem acesso aos meios de produção e seu salário não é suficiente para suprir suas necessidades básicas. Assim, percebe-se que os modos de produção geraram as lutas entre classes, resultando em desequilíbrio e necessidades sociais não atendidas.

As políticas sociais brasileiras foram desenvolvidas à luz da solidariedade social, na qual é reduzida a compaixão, benemerência, filantropia e paradigmas morais e

---

<sup>1</sup> Estudante de Graduação. Universidade Federal do Pará. E-mail: <jheninfferufpa@gmail.com>.

<sup>2</sup> Estudante de Graduação. Universidade Federal do Pará. E-mail: <jheninfferufpa@gmail.com>.

<sup>3</sup> Estudante de Graduação. Universidade Federal do Pará. E-mail: <jheninfferufpa@gmail.com>.

<sup>4</sup> Estudante de Graduação. Universidade Federal do Pará. E-mail: <jheninfferufpa@gmail.com>.

religiosos (SPOSATI, 2012). A assistência e filantropia são tratadas como irmãs siamesas, substitutas uma da outra (MESTRINER, 2008), logo, resultam em práticas com viés de não direito e, por conseguinte, reafirmam o lugar de subalternidade dos usuários da política de assistência social.

Nesse sentido, o presente artigo irá ter três momentos: o primeiro irá ser feito uma reflexão acerca da ação dos assistentes sociais na ruptura com práticas assistencialistas dentro da presente conjuntura de políticas públicas de assistência, enquanto no segundo será abordada a propagação de tal política como sendo direito amparado legalmente para os usuários e por fim as possibilidades de contribuição para emancipação humana.

### **POLÍTICAS SOCIAIS E SERVIÇO SOCIAL NO ENFRENTAMENTO DA QUESTÃO SOCIAL: ANÁLISE SOB A PERSPECTIVA DO CONTEXTO BRASILEIRO**

A política social, conforme pondera Battini (2007), é fruto da organização da classe trabalhadora pela luta de direitos para aqueles que são pauperizados por conta das contradições produzidas no bojo do sistema econômico vigente. Tais reivindicações requereram por parte do Estado uma intervenção direta, sendo hoje um desafio tornar a política social democrática e engajada com a emancipação humana. Em suma, a política social deve ser analisada à luz do conceito de cidadania, se referindo a planos, programas e projetos que reconhecem e garantem a efetivação de direitos ao cidadão.

Em contrapartida a esta efetivação, Sposati, Bonetti, Yazbek e Carvalho (2011) afirmam que as notícias relacionadas à miséria na sociedade são comuns, sendo facilmente noticiadas pelos meios de comunicação em massa estimulando uma espécie de rede de solidariedade que acaba por encobrir a função do estado na efetivação de políticas públicas para alcançar os que se encontram em vulnerabilidade, traz dessa forma, a análise das formas que o estado incorpora tais questões. Segundo Martins (1994) ao reportar para o processo histórico, é visível que as práticas clientelistas estão relacionadas à origem do Estado e à estrutura do poder político, onde pauta-se a lógica de trocas de favores motivada por interesses pessoais (FIUZA; COSTA, 2015). E ainda Para Sposati (1997, p. 9), “[...] Riqueza e direito são ainda, infelizmente, parceiros exclusivos na sociedade brasileira, pautada na cultura elitista e paramentada por um Estado de mínimas responsabilidades sociais públicas [...]”.

Nesta conjuntura, o Estado redefiniu o seu papel e a industrialização, o que se configura um dos processos mais marcantes nesse período, pois acelerou a urbanização, ampliou a massa trabalhadora e criou os novos sujeitos sociais - os

assalariados urbanos – que passaram a reivindicar respostas as suas demandas, a partir disso ocorreu o surgimento das políticas sociais nacionais, para que pudessem responder tais demandas de forma sistemática.

Em 1964, a ditadura militar modelou um novo Brasil, com uma tendência de desenvolvimento econômico e social, amplia a política assistencial, para com isso aumentar o poder de regulação do Estado sobre a sociedade, colocando uma cortina de fumaça nas tensões sociais e por meio da repressão tornar o regime militar legítimo. A partir de 1967, houve o estímulo ao processo desenvolvimentista o que intensificou o processo de acumulação de renda e conseqüentemente a desigualdade social. (NETTO, 2011)

É nessa conjuntura que a intensificação da pauperização e da espoliação da força de trabalho, que no final na década de 70, se criam condições políticas de rearticulação da sociedade civil, instaurando no Brasil um cenário de luta da classe trabalhadora por meio do aumento de greves e articulação de movimentos sociais.

Nos anos 80, a sociedade brasileira vivenciou um processo de democratização política superando o regime ditatorial e também experimentou uma profunda e prolongada crise econômica que vivemos até os dias de hoje.

## **ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA**

A assistência social é regulamentada pela lei 8.742 de 1993, a LOAS que estabelece como objetivo da assistência social; proteção social, assim como proteção a família, maternidade, infância, adolescência e velhice. Enfatiza a Assistência social integrada às políticas setoriais, tendo por objetivo garantir o mínimo social e o provimento de condições para atender contingências sociais, bem como promover a universalização de direitos. São considerados marcos históricos legais nas políticas públicas de assistência social, a Constituição Federal de 1988 (CF 88), a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que explicitam a assistência social como direito do cidadão e responsabilidade do estado. Para compreender a Política de Assistência Social, é igualmente importante atentar para o processo histórico, destacando-se aqui alguns pontos considerados chave para um olhar panorâmico.

Em 1934 ocorreu a Promulgação da Constituição de 1934 que assegurava, por parte do Estado, o amparo aos desvalidos, fixando rendas à maternidade e à infância. Posteriormente, em 1938, foi criado o Conselho Nacional de Serviço Social – CNSS que era responsável pelo estudo dos problemas sociais, sendo este também, quem fornecia informações destes estudos ao poder público, bem como, às entidades privadas. Anos

depois, em 1942, a Legião Brasileira de Assistência –LBA objetivava prestar assistência aos soldados enviados à Segunda Guerra Mundial, exercendo ampla influência na opinião pública, através de campanhas de apoio ao esforço de guerra lançadas pelo governo, neste período é possível observar a assistência pautada nos princípios de caridade.

Já o final dos anos 1970 e 1980 marcaram profundamente a luta do povo brasileiro pelas liberdades democráticas, assim como fruto da correlação de forças, em 1988 é promulgada a chamada de Constituição Cidadã, que traz nos artigos 203 e 204, a garantia da Assistência Social como direito, para quem dela precisar. Tal direito vem a ser ratificado em 1993 com a publicação da Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS - Lei Nº 8.742 a qual regulamenta o que está disposto na Constituição, organizando Assistência Social no Brasil, expressa importantes ganhos para a referida política a exemplo do Estado como provedor do mínimo social, sem que seja necessária uma contrapartida contributiva pra isso além de instituir o BPC (Benefício da Prestação Continuada) para deficientes e idosos.

Desde então realizaram-se diversas conferências que tratam sobre a política de Assistência Social, e em 2003 houve a criação do Ministério da Assistência Social, ano que também foi deliberada a implantação/ implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. No ano seguinte foi criado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), acelerando e fortalecendo o processo de regulamentação da LOAS. Ainda em 2004, ocorreu a aprovação da Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004 - Resolução CNAS Nº 145, de 15/10/2004, que torna clara a responsabilidade política do Estado em relação às demandas da sociedade brasileira, e, os direitos do cidadão em receber uma assistência social efetiva. Outro importante fato a ser registrado, é a Instituição do Programa Bolsa Família - Lei Nº 10.838, de 09/01/2004, que regula as ações de transferência de renda, e o envolvimento de outros programas Sociais.

Já em 2005 é Publicada a Norma Operacional Básica de Assistência Social – NOB/SUAS/2005 – que organiza o pacto entre Governo Federal, estados e Municípios e o papel de cada um no Processo de trabalho no SUAS. No ano seguinte foi aprovada a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos - NOB-RH/SUAS/2006 que regula a gestão de trabalho no SUAS. Já em 2009 ocorre a implantação do Cadastro Nacional do SUAS – CADSUAS, que cadastra todas as informações relativas à prefeituras, órgão gestor, fundo e conselho municipal e entidades que prestam serviços socioassistenciais.

Em 2016, o então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome é transformado em Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, que em 2019 é

compilado, juntamente com os ministérios da Cultura, Esporte e Trabalho, formando o então Ministério da Cidadania.

Feitas estas observações acerca da Assistência ao longo dos anos, é possível perceber que a política de assistência social se caracterizou historicamente como marginal no conjunto das políticas públicas devido a décadas de serviço de cunho clientelista, de mando e do apadrinhamento com o objetivo de atender ao interesse econômico dominante em conjunto com as outras políticas sociais brasileiras. Em decorrência disso durante esse longo período, a assistência social não tinha efetividade social, logo, incapaz de interferir no perfil de desigualdade e pobreza que caracteriza a sociedade brasileira (Sposati, Bonetti, Yazbek e Carvalho, 2011).

Sobre o processo lento de institucionalização das políticas de assistência social considera-se que a lentidão da Constituição Federal de 1980 para a implantação da LOAS e da PNAS e devido ao período de incompatibilidade entre ajustes econômicos e investimentos sociais do Estado. E é legitimada pelo discurso e pela sociabilidade engendrados no âmbito do ideário neoliberal, que reconhecem o dever moral do socorro aos pobres e não reconhecem seus direitos (Sposati, Bonetti, Yazbek e Carvalho, 2011)

Na sociedade capitalista, as políticas de proteção social expressam as contradições e os antagonismos de classes. Independente dos seus objetos específicos de intervenção, essas políticas dependem tanto do nível de socialização da política, conquistado pelas classes trabalhadoras, como das estratégias do capital, na incorporação das necessidades do trabalho, consideradas as particularidades históricas que definem cada formação social. (MOTA, MARANHÃO E SITCOVSKY, 2010, p. 181)

Ao mesmo tempo em que os direitos aos cidadãos se institucionalizam, realizam-se processos desarticuladores, bem como desmontagem, retração de direitos e investimentos sociais, visto que a responsabilização do Estado brasileiro como principal provedor das políticas sociais ocorre em meio a reformas políticas e econômicas neoliberais. Além disso, corroborando com Teixeira (2002), embora a própria constituição reconheça a assistência social dentro de uma diretriz de universalidade, equidade e gestão democrática, e transpareça a superação da tradição de benemerência e caridade (suporte do clientelismo), esta ainda é associada às práticas assistencialistas, às ações de amor ao próximo, principalmente por meio de entidades religiosas e filantrópicas, desconsiderando, por exemplo, a formação teórica e técnica do assistente social. Yazbek (2003) esclarece sobre a assistência social ao trazer essa conceituação;

A assistência social constitui-se, assim, do conjunto de práticas que o Estado desenvolve de forma direta ou indireta, junto às classes subalternizadas, com sentido aparentemente compensatório de sua exclusão. Assistência é neste sentido campo concreto de acesso a bens e serviços, enquanto oferece uma face menos perversão capitalismo (YAZBEK, 2003, p.53)

Compreende-se, nesta perspectiva, que a assistência social pode ser uma forma de reconhecimento e de apoio ao protagonismo e à unificação das lutas das classes subalternas (Yazbek, p.165,2003 apud, Gramsci,1975).

Em outras palavras, apesar da assistência social ter sido declarada há mais de 20 anos na Constituição, a compreensão a seu respeito ainda é que realiza ações compensatórias de desigualdades, o que fortalece a ideia do clientelismo na Assistência, em que as classes sociais vislumbram como favor oferecido, desse modo, o público alvo da assistência social acabam por serem considerados incapazes, carentes e necessitados da benevolência dos mais abastados da sociedade.

## **POLÍTICAS SOCIAIS PÚBLICAS DIANTE DA OFENSIVA NEOLIBERAL: A ASSISTÊNCIA SOCIAL E AS POSSIBILIDADES DE ENFRENTAMENTO**

O Estado Brasileiro desde a década de 1990, pós carta magna, passa por constantes contrarreformas neoliberais com o intuito de superar a crise instaurada no país e isso só seria possível se houvesse cortes de gastos públicos nas políticas sociais públicas. Este processo é “[...] responsável por uma verdadeira refundação do Estado, tal o nível de desmoralização e desaparecimento a que ele foi levado [...]” Silcovsky (2010), em consequência disto, o setor privado se privilegia por meio da mercantilização de serviços essenciais, como por exemplo saúde e educação, conseqüentemente os aparelhos públicos são sucateados.

O enfrentamento da questão social no Estado Mínimo no setor social do governo neoliberal, no qual alega-se que o Estado não consegue dar conta da execução dos serviços e programas, transfere a responsabilidade de prover os mesmos para a sociedade civil e o mercado, caracterizando o fenômeno da refilantropização da assistência. (Silcovsky, 2010)

No cenário brasileiro, o enfrentamento da pauperização dos trabalhadores se deu por meio de duas estratégias, sendo a primeira o uso de um regime autoritário e excludente e a outra é a política social calcada no aspecto assistencial, que por sua vez assumiu um caráter de benemerência colocando o trabalhador em lugar de assistido e não de detentor de direitos intensificando um processo de exclusão. Corrobora-se com o que afirmam Fiuza e Costa (2015) sobre as práticas clientelistas que estão inseridas

no tipo de dominação patrimonial, sendo a população, na sua grande maioria, já condicionada com o poder tradicional não separa o político do protetor e provedor. Ele doa dinheiro, cestas de alimentação, remédios, cadeiras de rodas, dentaduras, etc. E a população beneficiada acaba naturalizando essa relação, passando a considerá-la como a forma mais adequada para atendimento de suas necessidades (FIUZA E COSTA, 2015, p.68).

A exclusão faz parte da manutenção do sistema econômico, e, contraditoriamente, a inclusão também assim, “o assistencial, como mecanismo presente nas políticas sociais, revela-se, ao mesmo tempo, como exclusão e inclusão aos bens e serviços prestados direta ou indiretamente pelo Estado “ (SPOSATI, BONETTI, YAZBEK E CARVALHO 2014, p.45).

Ao imprimir centralidade no enfrentamento das contradições sociais, especialmente através dos programas de transferência monetária, as classes dominantes referendam a cultura da equidade e da assistência social como principal mecanismo de administração da desigualdade. (MOTA, MARANHÃO E SITCOVSKY, 2010, p. 186)

Assim, as políticas sociais assumem postura ambivalente, já que de um lado deve conter conflitos e regular a classe trabalhadora e ao mesmo tempo responder “humanitariamente” ao agravo da miséria social, e portanto a constituição da assistência enquanto política social não representou a ruptura do Estado com os interesses do capital, nem com seu histórico de populismo e prática autoritária, corroborando exatamente para a hegemonia do capital, diluindo o conceito de humanidade dentro da política. Nesse sentido, Batinni (fonte) frisa que a “política per si não constitui âmbito emancipatório e nem tem a função de reverter o quadro de desigualdades e de pobreza” (Ano, p.4) porém se faz necessário que a política social seja incentivada enquanto luta dos trabalhadores.

Por isso a dimensão assistencial é discutida, já que é esta face que foi adotada pela política social no Brasil dando à política um aspecto compensatório, onde são instaurados organismos para a prestação de serviços aos trabalhadores em vulnerabilidade por conta da pobreza.

Nesse sentido é necessário superar a visão de que as ações do estado por meio das políticas sociais são desprovidas de interesses, mas de compreender esse espaço como sendo permeado por contradições, visando que tais esclarecimentos intensifiquem uma luta democrática em prol da transformação social. Para isso, uma luta permanente é configurada, que perpassa necessariamente pela questão social como fruto do processo de expropriação da riqueza socialmente produzida. Seu enfrentamento, segundo Battini (fonte) se dá de maneira dialógica com a própria

realidade, como, por exemplo, a organização de diferentes movimentos sociais ao longo do tempo, como no caso dos movimentos protagonizados por mulheres atualmente.

Revela-se assim fundamental a necessidade de fortalecer a sociedade civil, trazendo as forças populares para o cerne das decisões, constituindo uma nova forma de cidadania para as classes ditas subalternizadas, o que remete a importância de uma dimensão coletiva. Behring e Boschetti (2008) consideram que a essência é união das classes, que, conhecedores de seus direitos e lutem juntas para um mundo que seja mais justo, com igualdade de direitos, e que os interesses de todos sejam atendidos sem exclusão e opressão.

E ainda para Iamamoto (2015)

As possibilidades estão dadas na realidade, mas não são automaticamente transformadas em alternativas profissionais. Cabe aos profissionais apropriarem-se dessas possibilidades e, como sujeitos, desenvolvê-las transformando-as em projetos e frentes de trabalho. (IAMAMOTO 2015, p. 21)

Portanto, faz-se necessário identificar as forças políticas que se organizam no âmbito da sociedade civil e interferem na conformação da política social, de modo a identificar sujeitos coletivos de apoio e/ou de resistência a determinada política social, bem como sua vinculação a interesses de classe. Essas forças sociais podem situar-se tanto no âmbito dos movimentos sociais de defesa de trabalhadores, quanto no de defesa de empregadores e empresariado, bem como de organizações não governamentais, que muitas vezes se autoproclamam “imparciais”, mas que, submetidas a uma análise mais minuciosa, acabam revelando seus interesses de classe. (BEHRING e BOSCHETTI, 2008, p. 45).

### **3 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Após construção da linha do tempo da trajetória da assistência social no Brasil, é inegável os seus avanços, embora a passos lentos, onde buscou, e ainda busca, romper com as práticas assistencialista, de filantropia e benemerência que lhe retiram o caráter de política pública com o objetivo de concessão de direitos universais, no qual o Estado deve ser o principal responsável na garantia dos direitos sociais públicos. Cabe aqui ressaltar que este avanço se deve aos movimentos sociais dos profissionais que se contrapuseram aos ideários neoliberais nas políticas de proteção social e afirmando os direitos sociais dos usuários da assistência social.

Diante da atual conjuntura brasileira, cenário de retirada de direitos sociais mínimos, como por exemplo a flexibilização dos direitos trabalhistas e contrarreformas no sistema de proteção social, dessa forma compreende-se a importância do

comprometimento profissional com a construção de uma nova ordem societária, visando desvelar a assistência, não como conjunto de ações de benemerência por parte do Estado, mas como sendo parte de uma conjuntura complexa que envolve a luta de classe que por sua vez agudiza as expressões da questão social. Trata-se, portanto de um comprometimento com a construção de uma coletividade consciente e autônoma e, para tal, é necessário corte definitivo do cordão umbilical com práticas que reafirmem a condição de não direito da assistência social.

## REFERÊNCIAS

BATTINI, Odária. **Política e Planejamento Social: decifrando a dimensão técnico-operativa na prática profissional**. In: II Encontro Estadual do Sistema Municipal e Gestão Local do CRAS, 2007. SETP/NUCLEAS. Curitiba-PR.

COUTO, Berenice Rojas et al. **A política nacional de assistência social e o Suas: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos**. In: COUTO, Berenice Rojas et al. (Orgs.). O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento. 4ed. São Paulo: Cortez, 2010.

FIUZA, S. C. R.; COSTA, L. C. **O direito à assistência social: o desafio de superar as práticas clientelistas**. PR. SERV. SOC. REV., LONDRINA, V. 17, N.2, P.64 -90, JAN./JUN. 2015.

IAMAMOTO, Marilda Vilela & CARVALHO, R. de. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. – 24ª ed. São Paulo: Cortez, 2008.

SPOSATI, A. et al. **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão de análise**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 1998.

MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a Filantropia e a Assistência Social**. São Paulo, Cortez, 2008. NETTO, José Paulo. **Ditadura e serviço social: uma análise do serviço social no Brasil pós – 64**. 16ed. São Paulo: Cortez, 2011.

NETTO, José Paulo. **Ditadura e serviço social: uma análise do serviço social no Brasil pós – 64**. 16ed. São Paulo: Cortez, 2011.

\_\_\_\_\_. **O Movimento de Reconceituação: 40 anos depois**. In: Revista Serviço Social e Sociedade. Nº 84 – ANO XXVI. São Paulo: Cortez, 2005.

OLIVEIRA, Heloisa Maria J. de. **Cultura Política e Assistência Social: uma análise das orientações de gestores estaduais**. São Paulo, Cortez, 2003.

Sitcovsky, Marcelo. **Particularidades da Assistência Social no Brasil**. In: Mota, Ana Elizabete. (Orgs.). O Mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade. 4ed. São Paulo: Cortez, 2010.

MOTA, Ana Elizabete; Cezar Henrique Maranhão; Sitcovsky, Marcelo. **Particularidades da Assistência Social no Brasil**. In: Mota, Ana Elizabete. (Orgs.). O Mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade. 4ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SPOSATI, Aldaíza. **A intrincada relação histórica entre assistência social e a filantropia no Brasil**. In: Stuchi, Carolina Gabas; Paula, Renato Francisco dos Santos; Paz, Rosangela Dias Oliveira da. (Orgs.). Assistência Social e Filantropia: cenários contemporâneos – inclui a lei 12435, de 2001, que altera a LOAS. São Paulo: Veras Editora, 2012.