




A política de Assistência Social: novos desafios

Maria do Carmo Brant de Carvalho
Seminário Fundap/junho 2009



A Assistência Social significou a gênese da intervenção social do Estado moderno. *A política assistencial constitui a forma ancestral da política social. Na qualidade de ação pública no campo social, a política de Assistência Social precedeu no tempo as outras formas de intervenção social do Estado.* (Draibe, 1990)

As políticas públicas não nascem no Estado, mas na sociedade civil.

Marcas do século XX

O século XX marcou a defesa e realização de políticas públicas universais fundadas no reconhecimento dos direitos do cidadão e, portanto, introduzidas na lógica da cidadania.


No Brasil, a política de Assistência Social só foi reconhecida como política de Estado muito tardiamente. Até o final do século XX, a Assistência Social em nosso país esteve fortemente assumida pela sociedade providência, seguindo os padrões da benemerência, seletividade, tutela, filantropia. De fato, até 1988 a Assistência Social não era reconhecida como missão do Estado; este atuava supletivamente.

O reconhecimento da política de Assistência Social e sua regulação

Desde o enunciado na carta constitucional de 1988, esta área de ação pública realizou enormes e densos avanços em sua regulação e consolidação como campo de ação do Estado.

Um primeiro foi a promulgação da lei orgânica de Assistência Social em 1993. Na sequência, avançou no refinamento de conceitos que a afirmam enquanto política pública de seguridade social responsável pela oferta de proteção social junto à parcela da população atingida por conjunturas, contextos ou processos produtores de vulnerabilidade social. Obteve sucesso no reconhecimento político e conceitual da política.

Outro avanço se expressa na velocidade com que implementou os mecanismos propugnados em lei na garantia de participação e gestão compartilhada.




Avançamos mais com a aprovação, em 2004, da Política Nacional de Assistência Social – PNAS e proposição de uma regulação dos serviços socioassistenciais pautados em parâmetros, padrões, critérios e respeito ao pacto federativo na sua operacionalização: o Sistema Único de Assistência Social/SUAS.

Em julho de 2005, foi aprovada a regulação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Um sistema nacional de ordenação da gestão das ações socioassistenciais parametradas em regulação e obediência ao pacto federativo e reconhecimento dos direitos socioassistenciais do cidadão. Podemos dizer que o SUAS, espelha-se no SUS (Sistema Único de Saúde).

O SUAS introduz nova organização da atenção pública redefinindo os serviços socioassistenciais de modo hierarquizado em proteção básica e especial.

- Traduz e especifica serviços socioassistenciais
- Define serviços básicos de pouca, média e alta complexidade. Introduz concepção importante de se criar e implementar sistemas de vigilância da proteção social (monitoramento pela via de mapas da pobreza e exclusão social; índices de vulnerabilidade social; mapas de vulnerabilidade social...).
- Elege como unidade de intervenção a família objetivando romper com as tradicionais segmentações de seu público alvo (crianças, adolescentes, mulheres, idosos...).
- Elege o CRAS - Centro Referência de Assistência Social - como equipamento e serviço de proteção social básica localizado em territórios de vulnerabilidade social com função de organizar, coordenar e executar os serviços de proteção social básica.
- Elege o CREAS – Centro de Referência especializado da assistência social – como equipamento/ serviço de proteção especial de média complexidade junto a famílias, cujos vínculos familiares e comunitários não foram rompidos e Serviço de proteção especial de alta complexidade para famílias que se encontram sem referência ou em situação de ameaça.” (Aldaíza Sposati, 2005).




Com o SUAS, há uma retomada pelo Estado de uma ação pública delegada tradicionalmente a iniciativas filantrópicas da sociedade civil.

Os serviços socioassistenciais integram em seus objetivos o desenvolvimento de ações de proteção social, vigilância e defesa social sempre na perspectiva territorializada com foco na matricialidade sócio familiar. É na integração dessas consignas que desenvolve um novo modelo assistencial coerente ao SUAS.

Como política de proteção social, a assistência social tem um campo próprio de atenções e provisão social: articula uma rede de seguranças contra riscos pessoais e sociais a indivíduos, famílias e coletividades, viabilizando um conjunto de serviços, programas, benefícios e transferências de recursos materiais e monetários, que devem ser planejados, monitorados e avaliados continuamente.
(Capacita SUAS, 2008)

Marcas do século XXI e seus novos desafios para a política pública


“Estamos testemunhando a transformação de uma época(...). A classe social, a indústria fordista, a família tradicional e o estado-nação já são consideradas categorias zumbis. Existem sim, mas se desintegram; não estruturam a ordem social emergente, sua força parece esgotar-se com a desorganização do velho mundo do século XX. De fato, a produção em massa e padronizada é substituída por modelos muito mais flexíveis, o esquema patriarcal é substituído pela diversidade de formas familiares e pelas novas relações de gênero, o estado é submetido a pressões intensas e simultâneas de globalização e descentralização, a crise da representação política tradicional conduz tanto ao neopopulismo de caráter autoritário como a toda uma gama de experimentos de inovação democrática, de alta intensidade participativa. Tudo isso, efetivamente, nos leva a uma nova lógica cultural(...). A primeira modernidade, a dos grandes agregados sociais, das grandes cosmovisões e da confiança no progresso material e na racionalidade, entra em decadência com o século XX, que é o seu século. As sociedades avançadas entram em cheio em uma segunda modernidade ou modernidade reflexiva, com lógicas culturais muito mais pluralistas e subjetivadas, sem grandes narrativas, sem grandes ancoradouros coletivos de coesão e com a consciência cada vez mais ampliada dos riscos ecológicos socialmente produzidos. Este é, muito sinteticamente, o contexto em que opera a idéia complexa e emergente de exclusão social”. (Ricard Gomà in Gestão social o que há de novo; 2004)



Os acontecimentos contemporâneos nos quais, sociedade e Estado, estão mergulhados, sem dúvida estão a influenciar uma nova geração de políticas públicas.

Tais acontecimentos que se constituem de forma interdependente, nos levam a crer num pós *welfare state*, sobretudo nos países da América Latina.

Diferentemente dos países avançados onde os serviços das diversas políticas públicas foram universalizados, na América Latina, a construção do estado de bem estar social foi tardio e inconcluso.



Na América Latina estamos instaurando preferencialmente um estado de proteção social, numa perspectiva assistencial.

Um olhar preferencial para os grupos em situação de pobreza, sujeitos a toda sorte de vulnerabilidade social. Afirma-se assim uma política de proteção social constituída por um conjunto de transferências e prestações não-contributivas distintas das prestações contínuas dos serviços sociais básicos.

As fogem a este prognóstico políticas de proteção social em nosso país não.




Primeiro desafio: Os benefícios assistenciais suplantam em recursos e visibilidade os serviços socioassistenciais.

A LOAS (1993) instituiu o BPC/ benefício monetário de prestação continuada para idosos e pessoas portadoras de deficiência incapacitadas para o trabalho.

Nos anos recentes foram criados uma profusão de novos benefícios eventuais/temporários geridos pela política de assistência social mas também nas demais políticas setoriais com vistas a promover o acesso e equidade no usufruto de bens e serviços de atenção básica.


Programas robustos de transferência de renda marcam a política nacional de assistência social. São 11,1 milhão de famílias beneficiárias de transferências de renda pela via do programa bolsa família centralizado no governo federal.



Há uma clara “defasagem entre o montante de recursos para o financiamento de benefícios, face aos serviços, ou à rede socioassistencial. O recurso financeiro para o BPC é de oito vezes maior do que o de serviços socioassistenciais.

Somando-se aos recursos do Programa Bolsa-Família, a discrepância entre benefícios e serviços sobe para quatorze vezes. A cobertura da rede de serviços socioassistenciais provida com recursos federais tem ainda baixa incidência. (Sposati, 2006)

“A função de Assistência Social registrou um gasto de exatos 1% do PIB em 2004. É um montante expressivo. Supera o gasto público somado em Habitação, Saneamento, Gestão Ambiental e Cultura. Isoladamente, superam os gastos com urbanismos e, com folga, os de Trabalho. A divisão federativa da Assistência foge do padrão dos demais gastos sociais e se aproxima do caso da previdência, refletindo a opção por gastos crescentes nos programas de transferência de renda: é expressiva a concentração no governo central (72% do gasto nacional), enquanto os Municípios pesam muito mais do que os Estados (19% contra 9%)”.
(Afonso2006)




Um último comentário: Os benefícios apresentam-se para muitos profissionais como um re-assistencialismo da política pública; para outros representam um reconhecimento do direito do cidadão (com insuficiente ou nula renda) ; projetam nesse caso uma nova geração de política social e, ainda que tímido, um projeto de redistribuição da riqueza produzida.

Segundo desafio:

A efetividade da ação pública já colocou em cheque o modelo setorial e segmentado de operar a ação pública. Coloca também em cheque a atuação exclusiva do estado na ação pública. A governabilidade da ação pública requer o maior diálogo e ação conjunta com a sociedade civil.

A nova política de assistência social entra no século 21 quase na contra mão das pressões atuais por novos arranjos da política pública, ao se construir como um campo de provisões que se move setorialmente. A tendência é a de busca por uma política social na sua inteireza para dar conta das novas expressões da questão social.

O desafio para a política de Assistência Social é afirmar-se em sua setorialidade sem perder a capacidade de abraçar, produzir e implementar novos arranjos conjugados intersetorialmente.



As vulnerabilidades que as famílias apresentam atravessam as dimensões de habitabilidade, renda, trabalho, saúde, identificação civil e social, educação, convivência comunitária e dinâmica familiar. Para atender a essas necessidades da família é exigida desta política atuar na mobilização e na indução de ações públicas conjugadas.


Mas há outra mudança: se antes já era usual, hoje muito mais, o Estado requer ação conjunta com organizações da sociedade civil. O que estamos assistindo na implementação do Suas é um descarte radical da ação conjunta com organizações/ entidades sociais. Estas continuam existindo e agindo cada vez mais desconectadas da política de assistência social. Tais organizações civis são vitais a circulação de capital sócio cultural e oferta de proteção social próxima.



Terceiro desafio: o investimento em serviços

Há um claro desinvestimento social na expansão e melhoria dos serviços públicos prescritos pelas políticas. O desinvestimento se faz no pouquíssimo recurso disponibilizado para a expansão e manutenção dos serviços com qualidade. O desinvestimento se faz igualmente na competência de seus agentes.


Resultado: falta de efetividade da política social; risco de ausência de inovação substantiva;



Quarto desafio: os territórios urbanos em que atuamos são marcados não apenas por vulnerabilidades, mas igualmente pelo fenômeno da guetificação.

Por maior investimento que se faça na família, sem intervenção simultânea no território, não se reduzem duradouramente os efeitos de vulnerabilidades sociais cumulativas.

Os coletivos de um território, movidos pela marca do confinamento (na riqueza ou na pobreza), estabelecem uma demarcação do leque de oportunidades possíveis de serem apropriados pelos seus moradores.



Mais ainda! os territórios são marcados por um círculo reiterativo de dupla mão: coletivos que resistem às poucas, rarefeitas e descontínuas intervenções públicas que abrem oportunidades culturais; e de outro lado, políticas públicas que não chegam a estes territórios na forma de equipamentos/serviços com um articulado espectro de possibilidades de ampliação de repertório cultural e alteração de qualidade de vida.

Há mesmo um risco que atravessa todos os serviços públicos e suas intenções de mudança. Os serviços, em nosso caso o CRAS, enredam-se rapidamente num processo homogeneizador-CRAS/ família/território (coletivo) - e assim ratificam a segregação de oportunidades culturais.

Em síntese: a clara expressão dos déficits nos territórios e seus coletivos precisam iluminar uma intervenção pública local que transversalize o aporte cultural.



Quinto desafio: uma nova articulação entre serviços públicos e famílias.

Está em marcha um deslocamento de enorme relevância: os serviços públicos devem acolher famílias e comunidade territorial flexibilizando rotinas e processos que melhor atendam suas demandas. Devem buscar sua participação na condução dos serviços públicos básicos. É na política de saúde que essa perspectiva mais avançou: programas de saúde da família; cuidador domiciliar, agentes comunitários de saúde.

Há outro deslocamento igualmente importante: a perspectiva de se revelar e afirmar potências e desejos da população. Junta-se a essa perspectiva outra de maior relevância: a de humanizar a prestação dos serviços públicos.

A perspectiva contemporânea é de reconhecimento da indispensabilidade da família no cerne das políticas públicas destinadas à proteção e ao desenvolvimento dos cidadãos, seja como porta de entrada e adesão aos propósitos dos serviços públicos básicos (saúde, educação, habitação, emprego....), seja como co-responsável e parceira na condução destes mesmos serviços.