

POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: DESAFIOS DA PROMOÇÃO DE DIREITOS FRENTE A DESIGUALDADE SOCIAL

SOCIAL ASSISTANCE POLICY: CHALLENGES OF PROMOTION OF RIGHTS BEFORE THE SOCIAL INEQUALITY

Angelita Márcia Carreira Gandolfi Lança*

Priscila Alvarenga Cardoso Gimenes**

RESUMO: O artigo em questão fundamenta-se em pesquisas bibliográficas e objetiva no seu discorrer, impulsionar reflexões a respeito das circunstâncias de atuação e consolidação da Política de Assistência Social na contemporaneidade meio ao cenário da desigualdade social, instaurada na realidade brasileira, sem a pretensão de esgotamento do assunto. Para tanto, respaldar-se-á por autores que referenciam a discussão em torno da Assistência Social e por outros que trabalham na perspectiva de compreensão da desigualdade de forma ampliada, não considerando somente as questões relacionadas e oriundas à renda. A intenção é a de colaborar com o debate em torno da temática, que instiga cotidianamente os profissionais que atuam no âmbito das políticas públicas, em especial aqueles que lidam diretamente com a Política de Assistência Social.

Palavras-chave: Política de Assistência Social, desigualdade social, direitos.

ABSTRACT: *This article bases on bibliographical researches and aims to promote reflections on circumstances of the practice and consolidation of Social Assistance Policy in contemporaneity inside social inequality scenario, introduced in the Brazilian reality, without the pretension of the exhaustion of the matter. For this purpose, it support for authors who refer the discussion around Social Assistance and for others who work in the perspective of understanding of inequality in a broader way, not considering only the issues related and arising to income. The intention is to cooperate with the debate around the theme, which instigate everyday the professionals working in the field of public policies, in particular those dealing directly with Social Assistance policy.*

Keywords: *Social Assistance Policy, social inequality, rights*

* Aluna regular do Programa de Pós-graduação em Serviço Social – Mestrado, ingresso 2010, da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais de Franca – UNESP, Bolsista CAPES.

** Aluna regular do Programa de Pós-graduação em Serviço Social – Mestrado, ingresso 2010 da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais de Franca – UNESP.

INTRODUÇÃO

A Política de Assistência Social brasileira caracteriza-se na atualidade como um marco de avanço na promoção de direitos, superando em suas bases legais a compreensão da Assistência caritativa e benevolente, inserida em um espaço político e ideológico, de bases técnico-profissionais. No entanto, ao longo de sua implementação tem exigido comprometidas reflexões em torno da efetividade no âmbito do desenvolvimento social e humano, uma vez que responde a interesses contraditórios de acordo com a correlação de forças predominante, respondendo às exigências do capital diante da produção e reprodução da desigualdade social, bem como de sua demanda desprotegida socialmente.

Dialogar a respeito da Política de Assistência Social preconiza o conhecimento do contexto ao qual está inserida e de seus reais compromissos diante da complexidade da realidade social. Neste sentido, a abordagem do texto a seguir será a de realizar apontamentos em relação a atenção que deve ser destinada às políticas públicas e sociais, em especial a de Assistência Social, considerando os desafios de agir de forma contundente no cerne das diversas expressões da desigualdade social e não de maneira equivocada a minimizar a aparência da pobreza e outras mazelas.

1 DESENVOLVIMENTO

A Assistência Social consolida-se no Brasil como política a partir da Constituição Federal de 1988, instituída pelos artigos 203 e 204. Este acontecimento histórico explicita a legitimação da demanda de beneficiários, reconhecendo tal política como direito social, no bojo das responsabilidades do Estado, instaurando-se como questão estratégica e não plano de governo. Sua atuação juntamente a demais políticas do âmbito social compõe o sistema de proteção social brasileiro, de modo que inovadoramente passa a integrar a Seguridade Social, juntamente às políticas de saúde e previdência, reconhecida sua importância diante do atendimento às necessidades da população. As três políticas da Seguridade garantem

o atendimento à demanda por meio de prestações de serviços e benefícios, considerando critérios específicos de acesso, de modo que a saúde possui caráter universalizante (prestada a todas as pessoas), a previdência apresenta caráter contributivo (beneficiam-se as pessoas que contribuem com o sistema previdenciário) e a assistência social é prestada a quem dela necessitar (tal necessidade pauta-se em avaliações de condições objetivas e subjetivas de vida de seus demandatários).

Embora presente no texto constitucional de 1988, a Política de Assistência Social regulamenta-se com a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (nº. 8.742/1993), com a definição de suas bases de organização e funcionamento. Os referenciais de atendimento à sociedade materializam-se em benefícios, serviços ou ações, serviços e atividades especificados nos artigos 1º e 2º, que prevêm assegurar à população usuária a satisfação das necessidades básicas por meio da garantia dos mínimos sociais. Sob esta questão é imprescindível compreender quais são os parâmetros ideológicos que subsidiam a definição de necessidades básicas e mínimos sociais, bem como se tais condições asseguradas possibilitam e ampliam a real melhoria da qualidade de vida das pessoas vinculadas a tal política. Os mínimos sociais refletem concepções de pobreza focalizadas nos ditames da pobreza absoluta, que restringe as necessidades humanas, buscando garantir em condições mínimas a sobrevivência da população.

No entanto, a proposta constitucional da gestão da política nacional de Assistência Social efetivou-se somente em 2004 com a implantação do Sistema Único da Assistência Social – SUAS, respaldado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e a Secretaria Nacional de Assistência Social. O SUAS busca garantir a proteção social, a vigilância social e a defesa social e institucional. Conforme a PNAS (p.25), a proposta de proteção social pauta-se na garantia das seguranças de sobrevivência, de acolhida e convívio ou vivência familiar; a vigilância social refere-se ao desenvolvimento por parte do Estado de estratégias de gestão e diagnósticos visando identificar as formas de vulnerabilidade social da população nos territórios e a defesa social e institucional

fundamenta-se na garantia aos usuários do acesso ao conhecimento dos direitos socioassistenciais e sua defesa.

Os direitos socioassistenciais a serem garantidos na operacionalização do SUAS são: Direito ao atendimento digno, atencioso e respeitoso, ausente de procedimentos vexatórios e coercitivos; Direito ao tempo, de modo a acessar a rede de serviço com reduzida espera e de acordo com a necessidade; Direito a informação, enquanto direito primário do cidadão, sobretudo àqueles com vivências de barreiras culturais, de leitura, de limitações físicas; Direito do usuário ao protagonismo e manifestação de seus interesses; Direito do usuário a oferta qualificada de serviço; Direito a convivência familiar e comunitária.(PNAS, 2004, p. 34)

A integralidade da política de assistência social entre as instâncias governamentais de nível municipal, estadual e federal e a atuação junto às demais políticas sociais apresentam-se como um dos principais objetivos do SUAS, vistas a atender na completude as necessidades da população.

Cabe neste momento a ressalva de que as políticas públicas caracterizam-se por aquelas que regulam atividades econômicas de interesse público e por outras que responsabilizam-se por implementar os direitos sociais. As primeiras são planejadas e formuladas pelo Estado, direcionadas ao trabalho humano, justiça social, função social da propriedade, redução das desigualdades regionais e sociais e busca do pleno emprego. As segundas possuem a participação direta dos Conselhos de direitos em sua elaboração e implementação, sendo sua execução de responsabilidade dos três níveis de governo através da administração pública, Ministérios e Secretarias, envolvendo as instituições e organizações sociais da sociedade civil por meio de convênios, referindo-se às políticas de assistência, educação, saúde, habitação, dentre outras.

A política social por sua vez:

[...] define uma área de atividade e interesses que requer: conhecimento do alvo a atingir, estratégias e meios apropriados para a consecução da política,

organização, amparo legal e pessoal capacitado; apesar de nem sempre a política social produzir bem-estar, este é de fato o seu fim último – do contrário o termo *social* perderá consistência. E mais, para ser social, uma política de ação tem que lidar com diferentes forças e agentes em disputa por recursos e oportunidades, sem perder a sua contraditória irredutibilidade a um único domínio. (PEREIRA, 2009, p. 172)

Na busca pela efetivação dos direitos, a política social tem apresentado aspectos de avanços e retrocessos, em atenção a interesses contraditórios e contrários, influenciada pela correlação de forças existente no modo de produção capitalista.

Segundo PEREIRA (2009) tal política caracteriza-se por ser dialeticamente contraditória. Esta observação impulsiona a reflexão de que embora políticas sociais possuam como premissa o atendimento às necessidades da população em situação de vulnerabilidade social, visando conseqüentemente a promoção social, encontram-se também originárias em um sistema de produção da vida material e imaterial que intrinsecamente é desigual e contraditório, que exige a continuidade da divisão da sociedade em classes para sua sobrevivência.

No cenário das políticas sociais, a Política de Assistência Social lida diretamente com as resultantes do processo de desigualdade social, que é parte inerente do sistema capitalista, uma vez que o capital sustenta-se na desigualdade.

A desigualdade estaria relacionada com a distribuição da renda socialmente produzida, ou seja, quanto mais a redistribuição das riquezas de um país estiver pautada na equidade e justiça, menos desigualdade será consolidada. No caso inverso, quanto maior a discrepância e distanciamento de bases de equidade e justiça em tal distribuição, maiores seriam os índices de materialidade da desigualdade. A análise em questão subsidia-se por meio de uma fundamentação econômica que avalia a desigualdade com bases no acesso de riquezas socialmente construídas. Dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA de 2002 referenciam o índice brasileiro de desigualdade apresentando o país como um

dos mais desiguais do mundo, onde 50% das pessoas mais pobres detinham 14,4% do rendimento e o 1% mais rico usufruíam de 13,5% do rendimento total. Estudo de 2010 deste mesmo instituto, publicado no site www.ipea.gov.br em 22/11/2010, aponta que brasileiros com menor renda e que moram na zona rural têm menos acesso à educação, frequentam menos a escola e aumentam os índices de analfabetismo. Tal disparidade associa-se a outras dificuldades, dentre elas a violência, chamando atenção para a necessidade de provimento de políticas públicas capazes de atingir na essência a problemática.

Vale ressaltar que uma má distribuição de riquezas gera limitações e / ou restrições de oportunidades em instâncias diversas, que comprometem o bem-estar da população, compreendendo como condições necessárias para garantia do bem-estar humano questões que extrapolam o suprimento de necessidades básicas e objetivas de sobrevivência (alimentação, saúde, dentre outros), mas também condições subjetivas (educação, cultura, lazer, dentre outros).

A desigualdade infringe sobre os direitos humanos, as garantias civis e políticas e compromete a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais.

GREEN (2009, p.6) argumenta que a desigualdade desperdiça talentos, mina a sociedade e suas instituições, mina a coesão social, limita o impacto do crescimento econômico sobre a pobreza e transmite a pobreza de uma geração à outra. Para o autor a desigualdade também reafirma e potencializa a discriminação social, seja ela direcionada a gênero, raça ou casta.

A desigualdade diferencia-se da pobreza, embora em muitos casos as duas categorias sejam utilizadas como sinônimos no trato da problemática social.

A pobreza se expressa como uma das facetas da desigualdade, limitando e condicionando os indivíduos à privação de recursos financeiros, aquisição e usufrutos; não diz respeito somente a renda, embora muitas abordagens de identificação das pessoas pobres estejam pautadas em uma “linha de pobreza” divisória, que reconhece aqueles com o nível de renda inferior a tal referencial em situação de pobreza. Faz-se necessário realizar uma

avaliação da pobreza que considere as privações dos indivíduos em um contexto mais amplo, que não somente o de renda.

O Coeficiente de Gini caracteriza-se na atualidade como uma medida específica de pobreza agregada, por considerar a desigualdade de distribuição de renda entre os pobres, sendo muito utilizado em diversos países.

Com bases no pensamento de AMARTYA SEN:

[...] o primeiro passo consiste em diagnosticar a privação, e relacionado com ele, determinar o que devemos fazer se tivermos os meios. E então o próximo passo é fazer escolhas de políticas reais em conformidade com nossos meios. Neste sentido a análise descritiva da pobreza tem de ser anterior à escolha de políticas. (SEN, 2001, p. 171)

A pobreza seria responsável por proporcionar aos indivíduos privações de *capacidades* elementares, sejam elas de nível elevado de expectativa de vida, nutrição satisfatória, altos níveis de escolaridade, dentre outras.

Para o autor o desenvolvimento econômico não encontra-se atrelado a desenvolvimento social, uma vez que a produção econômica não reflete a distribuição das riquezas e consequentemente o desenvolvimento social. Isto exemplifica o fato de países considerados economicamente ricos e desenvolvidos apresentarem altos índices de desigualdade social e pobreza, como é o caso de diversos países europeus que apresentam altos índices de desemprego. Nesta perspectiva foi criado por SEN em 1990 o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, um referencial para se avaliar o nível de desenvolvimento de um país em seu contexto mais amplo, contrário às noções baseadas somente no Produto Interno Bruto – PIB. O IDH apresenta-se na contemporaneidade como uma das medidas mais utilizadas em nível mundial para referenciar aspectos do desenvolvimento dos países.

Na teoria de SEN a desigualdade exige a definição de parâmetros de igualdade. Há que se considerar a diversidade e heterogeneidade humanas em questões concretas e abstratas, que ditam uma multiplicidade de variáveis as quais a igualdade pode ser

avaliada. Portanto, há que se ter cuidado com posições igualitaristas que julgam padrões de igualdade a serem buscados, como se este fosse capaz de garantir o bem-estar das pessoas. A exemplo, duas famílias cada qual com o mesmo rendimento, poderiam ter necessidades e expectativas diferentes de realizações humanas que fariam uma se diferenciar da outra em nível de bem-estar.

A extensão da desigualdade real de oportunidades com que as pessoas se defrontam não pode ser prontamente deduzida da magnitude da desigualdade de rendas, pois o que podemos ou não fazer, podemos ou não realizar, não depende somente de nossas rendas, mas também da variedade de características físicas e sociais que afetam nossas vidas e fazem de nós o que somos. (SEN, 2001, p.60)

O autor defende a igualdade de capacidades, reconhecendo nestas as oportunidades que as pessoas têm em termos de liberdade substantiva para optar por qual tipo de vida almejam seguir. A centralidade de seu pensamento fundamenta-se no desenvolvimento das capacidades individuais, de modo que estas seriam avaliadas considerando o bem-estar e a liberdade para buscar este bem-estar.

As *capacidades* seriam representadas por várias associações de *funcionamentos* – estados e ações que uma pessoa realiza ao longo de sua vida. Estar nutrido, estar em boas condições de saúde, estar livre de doenças e feliz comporiam exemplos de funcionamentos. Os funcionamentos referem-se ao modo de estar de uma pessoa, portanto, ao avaliar a prerrogativa do bem-estar, necessariamente dever-se-ia considerar tais elementos. Por sua vez, a capacidade para consolidar e concretizar tais funcionamentos estaria relacionada diretamente à liberdade dos indivíduos, considerando as oportunidades concretas para se ter ou não bem-estar; o foco da capacidade sustenta-se na liberdade propriamente dita e não sobre os meios para alcance de tal liberdade.

O desenvolvimento implicaria na superação de diversas bases de privação de liberdade tais como a pobreza, negligência dos serviços públicos e interferência excessiva de Estados repressivos, intolerância e tirania, carência de oportunidades econômicas, dentre

outras. O comprometimento da liberdade implica na anulação de direitos civis e políticos, restringindo a população no seu papel de agente da vida social, política e econômica da sociedade.

A favor de uma análise múltipla do desenvolvimento, considerando os paralelos das problemáticas de êxitos e retrocessos de diversos países, SEN aponta para a necessidade da existência de equilíbrio entre papéis de instituições fundamentais da sociedade – o governo e outras instituições políticas e sociais e os mercados.

De acordo com GREEN:

A desigualdade extrema gera indignação e condenação, porque ela contradiz a noção amplamente estabelecida de que todas as pessoas, onde quer que estejam, têm determinados direitos básicos. (2009, p. 5)

Neste contexto, a Assistência Social juntamente a demais políticas de interesse público e social se encontra diante de sérios desafios frente a implementação e desenvolvimento de propostas capazes de efetivamente promover o desenvolvimento social e humano. Tais dificuldades respaldam-se tanto em questões de fundamentação ideo-políticas quanto prático-operacionais.

Como bem ressalta MOTA (2008) no livro *O Mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade*, delegar à Assistência a responsabilidade pela diminuição da pobreza e melhoria dos níveis de desigualdade é sobrecarregá-la com um peso que é impossível de carregar.

A Política de Assistência Social se insere neste cenário buscando responder às exigências da desigualdade social como apenas um dos meios de garantia de direitos à população, em geral atingida por privações nas mais variadas instâncias.

Enquanto política de direito do cidadão e responsabilidade do Estado, a Assistência Social se encontra na contemporaneidade diante do complexo pluralismo de bem-estar por envolver na responsabilidade de seu provimento e desenvolvimento a sociedade civil e o mercado, de modo que não há em tal processo uma real divisão de poder, mas sim uma transferência de responsabilidades,

que gradativamente afasta o Estado de seu papel fundamental de provedor e garantidor de direitos.

Por bem-estar pluralista ou misto entende-se a ação compartilhada do Estado, do mercado (incluindo as empresas) e da sociedade (organizações voluntárias, sem fins lucrativos, a família ou rede de parentesco) na provisão de bens e serviços que atendam necessidades humanas básicas. (PEREIRA, 2009, p. 199)

Esta reorganização tem comprometido muito mais o alcance das políticas desenvolvidas que seus próprios objetivos:

[...] essa reestruturação tem basicamente se traduzido na diminuição da intensidade protetora do Estado, no debilitamento do universalismo e no auge do privatismo, trazendo para o centro do processo de gestão do bem-estar contemporâneo arranjos tradicionais transvestidos de novos, que elegem a mistura assistencial como grande novidade. Tudo isso conduz ao entendimento de que o Estado de Bem-Estar e a política da atualidade têm como principal alvo a coesão social perseguida por meio de pactos corporativos (ou plurais) que, não obstante competitivos, pautam-se pelo princípio da subsidiaridade de forte pendor voluntarista. (PEREIRA, 2008, p. 201 – 202)

Por se tratar de uma Política que possibilita acesso a quem dela necessitar e este *necessitar* muitas vezes encontra-se relacionado a privações financeiras, a Assistência Social organiza-se diante da apuração econômica juntamente a outras características das pessoas que a pleiteiam.

Embora o teste de meios ainda requeira que as rendas e o potencial para pagar sejam identificados, a outra parte do exercício é facilitada pelo diagnóstico direto da deficiência de capacidades (como por exemplo estar doente ou ser analfabeto). Essa é uma parte – uma parte importante – da tarefa da informação na provisão pública. (SEN, 2010, p. 183)

No caso brasileiro, a PNAS com base em critérios econômicos considera pobres as pessoas com rendimento per capita inferior a $\frac{1}{2}$ salário mínimo e indigentes àquelas cuja renda per capita é inferior a $\frac{1}{4}$ do referido salário. Observa-se que embora a Política preconize uma avaliação contextualizada e que leve em consideração a totalidade da vida dos indivíduos mediante suas relações sociais e econômicas, muitos programas de intervenção revelam-se compensatórios e de alívio à pobreza, bem como discriminatórios na sua forma de acesso, proporcionando mínimos impactos na promoção do desenvolvimento humano e social.

O fato da política de Assistência ser subsidiada por testes de meios, destinada a um público-alvo específico uma vez que seu acesso não é universal, impulsiona dificuldades de garantia de justiça no seu processo de oferta de serviços.

Conforme reflexões de SEN (2010, p. 180-181), tais dificuldades se consolidam na medida em que os demandatários de tal política são expostos a formas policialescas de investigação, cuja alternativa de acesso a tal política se expressa na *distorção de informações* sobre a realidade; referenciados pela preocupação da perda do auxílio ou benefício diante da conquista de remuneração superior ao limite de acesso, haveria uma *distorção de incentivo*, comprometendo o comportamento econômico na busca por melhores rendimentos; a identificação da pessoa como pobre pode comprometer o respeito próprio, bem como o respeito de outras pessoas pelo beneficiário, o que oportuniza a *desutilidade e o estigma*; os *custos administrativos*, *perda invasiva e corrupção* também teriam brechas, uma vez que direcionar políticas a um público-alvo envolve exacerbados custos administrativos na forma de disponibilização de recursos e procedimentos burocráticos, impulsionando perda de privacidade e autonomia pela imprescindibilidade de revelação da organização da vida, de modo que a corrupção estaria co-relacionada a existência de relações de poder de quem concede e recebe o benefício, podendo sugerir situações de pagamento pelo acesso; o enfraquecimento político em geral observado nas demandas de tais políticas comprometeriam a defesa de programas de interesse de

tal população em disputas políticas, seja na consolidação de novas propostas ou melhoria das já existentes.

2 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A implementação e execução da Política de Assistência exige uma atenção ética e política em suas bases de fundamentação, vistas a reconhecer as limitações de ordem ideológico-prática que circunscrevem sua existência no modo de produção da vida material e imaterial do sistema capitalista.

Não obstante, atuar de forma preventiva no âmbito das diversas e contemporâneas expressões da questão social (população idosa, diferentes configurações familiares, dentre outras) obriga a Política de Assistência contextualizar a análise em relação a seus parâmetros de acesso e oferta de serviços, com o objetivo de reconhecer em seus demandatários as diversas privações que compõem seus cotidianos e que de forma individual e coletiva lhe impedem de usufruir de melhores condições de vida, enfim, impossibilitam a garantia do bem-estar.

Meio a uma sociedade envolta por diferentes e diversas formas de desigualdade, a Política de Assistência juntamente a demais políticas públicas e sociais se consolida como uma frente de extrema importância de garantia de direitos a uma parcela exacerbada da população, que diariamente acompanha a violação de oportunidades de desenvolvimento humano nas instâncias sociais, econômicas, políticas e culturais.

A Política de Assistência mediante o cenário da complexidade social deve se configurar como instrumento viabilizador de direitos e não como fim, o que de acordo com esta última posição afirmaria sua postura compensatória no trato da pobreza, expressa por programas que minimizam as mazelas sociais, mas não interferem na essência da questão de maneira a impulsionar mudanças significativas na realidade instaurada.

O aprofundamento teórico, conceitual e legal em relação às prerrogativas de tal Política é urgente para se avaliar os avanços e retrocessos decorrentes de sua implementação. Por estar vinculada

diretamente às relações de poder existentes entre demandatários e executores, expressa intrinsecamente sua contraditoriedade no trato a interesses muitas vez antagônicos.

REFERÊNCIAS

FREITAS, Leana Oliveira. Ensaio inicial sobre pobreza e desigualdade social: indicações políticas para a política de Assistência Social. **Revista Política Pública**, V. 8, nº 2, p. 93-111, jul/dez. 2004.

GREEN, Duncan. **Da Pobreza ao Poder**: como cidadãos ativos e estados efetivos podem mudar o mundo. Tradução de Luiz Vasconcelos. São Paulo: Cortez; Oxfan International, 2009.

MOTA, Ana Elizabete (Org.). **O Mito da Assistência Social**: ensaios sobre Estado, política e sociedade. 2ª ed. Revista e Ampliada. São Paulo: Cortez, 2008.

PEREIRA, Potyara A. P. **Política Social**: temas e questões. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2009.

POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – PNAS. Disponível em: www.mds.gov.br/assistenciasocial. Acesso em: 09/12/2010.

SALES, Mione Apolinário; MATOS, Maurílio Castro; LEAL, Maria Cristina (Orgs.). **Política Social, Família e Juventude**: uma questão de direitos. São Paulo: Cortez, 2004.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta; revisão técnica Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

_____. **Desigualdade Reexaminada**. Tradução e apresentação de Ricardo Doninelli Mendes. Rio de Janeiro: Record, 2001.

REDUTOS DA DESIGUALDADE. 22/11/2010. Disponível em: WWW.ipea.gov.br. Acesso em 08/11/2010.