

Texto 03

Aspectos históricos e estruturais da Assistência Social no Brasil

Vimos dialogando nos últimos dois textos sobre os conceitos relacionados às questões LGBTQIA+ e as estruturas sociais e culturais que sustentam toda uma lógica de preconceito e discriminações. Todas as questões pontuadas são importantes para pensar como as políticas públicas podem e têm atuado frente às violências sofridas pelas pessoas, em razão das suas diferenças. É fundamental que o colonialismo e toda a sua herança seja considerada, quando se pensa em políticas públicas que objetivam garantias de direitos, sobretudo, em um país como o Brasil, com tamanha diversidade e diferenças.

Nesse sentido, pensar sobre os aspectos históricos, suas influências e como as políticas públicas foram se organizando é fundamental. O recorte que fazemos, em razão do objetivo das nossas discussões, refere-se aos aspectos históricos da Assistência Social e das estruturas que possibilitaram a construção de políticas públicas nesse sentido. Sigamos...

A história do Brasil é marcada por muitas polaridades, numa terra rica em recursos naturais e culturais fez-se uma colônia, subordinada aos desmandos de uma cultura que ofereceu um discurso de civilização em troca de escravidão, violência e ilegitimidade. Nas terras de santa cruz a cruz marcava a morte de quem não se submetia às exigências europeias. Institui-se uma cultura de servidão, de medo, mas, sobretudo, de diferenças sociais, na qual se estratificava a população desde o monarca até o desocupado, o libertino.

Toda a história oficialmente reconhecida do Brasil escancara a pobreza e as desigualdades sociais como marcadores importantes para a identidade do país. Na soleira dos colonizadores estiveram povos indígenas e povos de África, violentados em seus direitos, sobretudo, os direitos à vida e à liberdade. Numa história marcada por feridas sociais fétidas, o resultado não seria outro, senão o empobrecimento, o distanciamento da população pobre dos grandes centros, a dessensibilização.



Imagens do Brasil colônia evidenciam as diferenças e mazelas sociais da época, onde os colonizadores eram, em inúmeras gravuras, representados sendo servidos e/ou exercendo algum ato de caridade.

Fonte da imagem: <https://www.coladaweb.com/historia-do-brasil/sociedade-colonial-brasileira>

Em nome da caridade, o amparo aos mais pobres assumiu o veio político e politiqueiro, e, a pobreza foi se tornando um elemento necessário para a ascensão e manutenção de poderosos no poder. Numa história que mais parece atual, a pobreza tornou-se necessária.

Na história da humanidade, a assistência aparece inicialmente como prática de atenção aos pobres, aos doentes, aos miseráveis e aos necessitados, exercida, sobretudo, por grupos religiosos ou filantrópicos. Ela é antes de tudo, um dever de ajuda aos incapazes e destituídos, o que supõe uma concepção de pobreza enquanto algo normal e natural ou fatalidade da vida humana. Isto contribuiu para que, historicamente e durante muito tempo, o direito à Assistência Social fosse substituído por diferentes formas de dominação, marginalização e subalternização da população mais pobre. (OLIVEIRA, 2005, p. 25).

Obviamente que não é nosso interesse realizar um relato histórico e detalhado sobre a história do Brasil, tampouco, discorrer sobre a extensa trajetória das mazelas sociais que acometeram o povo e território brasileiros. Mas, possibilitar reflexões sobre marcadores históricos e sociais da assistência social no país, possibilitando que se pense muito mais de forma crítica, do que somente histórica, sobre tais questões.

O que se compreendeu como assistência social no Brasil, durante muito tempo, e, com heranças, ainda atuais, carregou um ranço assistencialista de importante referência. Num país

colonizado através de um discurso escatológico e judaico-cristão, a ascese e as bem-aventuranças apontavam o caminho para a “salvação”. “A civilização judaico-cristã caracteriza essas práticas como caridade e benemerência, demarcando o amor ao próximo e o exercício da benevolência por almas caridosas.” (BOSCARI; SILVA, 2015, p. 109).



Foto da Irmã Dulce alimentando uma criança com visíveis indicadores de subnutrição. A imagem demonstra o papel que a caridade, em decorrência das crenças religiosas e religiões, exerceu junto às pessoas mais pobres e necessitadas, durante muito tempo, na história do Brasil. Ações como essas eram também chamadas de ações sociais, mesmo não tendo uma política de assistência social mais estruturada. *Slogans* como: “Fora da caridade não há salvação” eram comuns para motivar iniciativas caritativas.

Fonte da imagem: <https://portalfonte.com.br/fora-da-caridade-nao-ha-salvacao/>

Nessa perspectiva, o sofrimento e a caridade tornam-se o passaporte incontestável para a “glória divina”. A Igreja católica, principalmente, como precursora desse discurso, no “novo mundo”, exerce um papel importante nessa construção, seja no seu exercício de catequização, seja na distribuição de alimentos e acolhimento de crianças rejeitadas e/ou abandonadas, entre outras ações.

Práticas de assistência social na forma de ajuda a indivíduos sempre estiveram presentes na humanidade, sob formas variadas, mas via de regra ligadas à missão religiosa e conduta moral. É frequente o relato de histórias e imagens de ações da prática da bondade e atenção prestadas a pobres, viajantes, doentes e pessoas com deficiências, dentre elas, a cegueira e a paralisia. (BOSCARI; SILVA, 2015, p. 109).

É fundamental compreender sobre ao que nos referimos quando falamos de ranço assistencialista, ou, assistencialismo. Quando fazemos referência ao assistencialismo estamos tratando sobre ações direcionadas a demandas específicas de pessoas e/ou de grupos, sem que se constitua em um exercício de possibilitar a superação da situação de violência ou vulnerabilidade

que se esteja vivenciando. No assistencialismo também estão implicadas relações de poder e de dominação. O objetivo desse tipo de “ação social”, nunca se baseia na superação da necessidade, violência ou vulnerabilidade, mas na manutenção de uma lógica de dependência e de superioridade, além de expiação dos pecados. O assistencialismo não é elemento educativo, mas gerador de dependência, de modo que o lugar do dominador, daquele que exerce poder e tem uma situação abastada será, sempre, um lugar cobiçado, muito mais pelo que é, do que por um projeto político-social que possibilite mudanças reais nas condições de vida das pessoas e/ou grupos que demandam alguma necessidade.

O histórico da Assistência Social, antes de se tornar uma política pública, é caracterizado pelo assistencialismo, pelo clientelismo, pela caridade, pelo voluntariado e estes sentidos ainda estão presentes no cotidiano desta política. Estas marcas se traduzem na ausência de instrumentos com capacidade de romper com esta cultura, e, também, na insuficiência da alocação de recursos humanos e financeiros para atuação na área, além da reduzida clareza em relação à atribuição desta política. (REIS; PESTANO, 2006, p. 2)

Quando pensamos o assistencialismo, a partir destas especificidades, conseguimos perceber os seus desdobramentos na manutenção da pobreza e da estabilização das condições de vida das pessoas, onde por muito tempo se pensou que ascensão social era algo intransponível. Nascia-se pobre e morria-se pobre. É fato que não podemos deixar de considerar que mesmo o assistencialismo não tendo, enquanto objetivo, a superação, a longo prazo, das necessidades das pessoas, sobretudo, de alimentos, ele exerceu um papel importante, afinal, “quem tem fome tem pressa”¹. Sobre estas questões Sposati, Bontetti, Yasbek e Falcão (1998, p. 68) ponderam: “Não é a simples presença do benefício intermediando a ação profissional que a caracteriza como assistencialista. O que está em questão é a compreensão mesma da finalidade social na definição dos interesses da força de trabalho ou do capital.”

¹ *Slogan* da campanha Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, lançada em 1993 pelo sociólogo Herbert de Sousa, o Betinho, conhecido internacionalmente pela luta contra a fome, a pobreza e a desigualdade social.



Para que se compreenda o que é assistência social é imperativo a sua distinção do assistencialismo.

Fonte da imagem: <https://www.gesuas.com.br/blog/assistencia-social-x-assistencialismo/>

O período histórico, as influências eurocêntricas, as heranças colônias, entre tantos outros elementos, foram fundamentais para a manutenção de uma estrutura de sociedade marcada por grandes desigualdades sociais. A maioria das formas de fazer política de então, fechadas em seus costumes, faziam agonizar modelos mais libertários de vida social e de mudanças de paradigmas. Durante muito tempo a política brasileira solapou alternativas de mudanças que, efetivamente, pudessem oferecer condições de superação da desigualdade social no país.

Mudanças mais efetivas, no que se refere a estratégias de criação de políticas públicas de assistência social só são registradas no Brasil no século XX. As primeiras estratégias são registradas nas décadas de 1930 e 1940, sobretudo no estado de São Paulo. “Em 1938, ocorre no Brasil a primeira regulamentação de um campo de práticas sociais que poderiam ser identificadas como do âmbito da assistência social [...]” (BOSCARI; SILVA, 2015). Este marco refere-se à criação do Conselho Nacional de Serviço Social – CNSS.

O Conselho Nacional de Serviço Social – CNSS (criado pelo Decreto-lei nº 525, de 1º/7/1938) foi a primeira grande regulamentação da assistência social no país. [...] O Conselho é criado como um dos órgãos de cooperação do Ministério da Educação e Saúde, passando a funcionar em uma de suas dependências, sendo formado por figuras ilustres da sociedade cultural e filantrópica e substituindo o governante na decisão quanto a quais organizações auxiliar. Transita, pois, nessa decisão, o gesto benemérito do governante por uma racionalidade nova, que não chega a ser tipicamente estatal, visto que atribui ao Conselho certa autonomia. (MESTRINER, 2001, p. 56-58).

Em 1942, sob os impactos da Segunda Guerra Mundial, por iniciativa da primeira dama do país, a Sra. Darcy Vargas, esposa do então presidente da república, Getúlio Vargas (1930-1945), é criada a Legião Brasileira de Assistência – LBA, que objetivava prestar auxílio às famílias dos pracinhas brasileiros². Com o fim da Segunda Guerra, os esforços da LBA são direcionados para a maternidade e para a infância. As ações com finalidades assistencialistas possibilitavam auxílios emergenciais e paliativos, sobretudo, em situações de miséria. A LBA torna-se, então, a primeira estratégia de assistência social brasileira institucionalizada em nível federal, tendo mulheres como as protagonistas, além do fomento ao patriotismo.

A primeira grande instituição de assistência social será a Legião Brasileira de Assistência, reconhecida como órgão de colaboração com o Estado em 1942. Organismo, este, que assegura estatutariamente sua presidência às primeiras damas da República. Representa a simbiose entre a iniciativa privada e a pública, a presença da classe dominante enquanto poder civil e a relação benefício/caridade x beneficiário/pedinte, conformando a relação básica entre Estado e classes subalternizadas. (SPOSATI; BONETTI; YASBEK; FALCÃO, 1998, p. 45-46).



Na contramão das políticas públicas de Assistência Social, no Brasil, a então primeira-dama, Marcela Temer, esposa do ex-presidente Michel Temer (2016-2018), estampou jornais e noticiários com um discurso ultrapassado, que fazia referência ao primeiro-damismo, no país. Tempo em que as “ações sociais” eram estratégias paliativas e mantenedoras de uma lógica assistencialista e clientelista.

Fonte da imagem: <https://psicologianosuas.com/2016/09/06/primeiro-damismo-da-desesperanca-a-consciencia-da-dor-e-alegria-de-se-tornar-cidada/>

Nas décadas que se sucederam pouco se mudou em termos de uma política pública de assistência social que se distanciasse das práticas assistencialistas e clientelistas. Por muito tempo as práticas de assistência social, no Brasil, apesar do seu caráter “politiqueiro”, esteve sob o terreno não-político, no sentido de não haver uma organização ou regulamentação política que a estruturasse para além da sua compreensão benemérita.

Como visto, todo esse período que antecede a década de 1980 é caracterizado fundamentalmente por práticas paliativas, de caráter tutelador e assistencialista. Em contrapartida, as organizações e movimentos sociais durante o processo constituinte

² Pracinhas brasileiros, diminutivo de praças, foi um termo oriundo da imprensa da época e utilizado para se referir a soldados rasos brasileiros que serviram na Segunda Guerra Mundial.

foram fundamentais para embate contra as truculências do autoritarismo e repressão sofridos pelos trabalhadores de forma geral. Diante dessa conjuntura, acarretam em construções de postulações normativas para garantia de direitos sociais, dentre as quais a Assistência Social. (DANTAS, 2016).

Será, somente, na década de 1980 que veremos mudanças consubstanciais no Brasil, no que se refere a uma efetiva política de assistência social. Na esteira das grandes reformas internacionais e nacionais e das lutas por direitos mais efetivos, principalmente, o direito à vida e à liberdade, como resposta ao período ditatorial, resultante do golpe militar de 1964, a sociedade brasileira começa a inaugurar um novo tempo. O processo constituinte marca uma nova perspectiva e realidade para o país e para as pessoas e vê-se o reordenamento político, num processo de redemocratização, marcado pela atualização da lei máxima do país, a Constituição Federal de 1988.



Sessão plenária, no Congresso federal brasileiro, realizada no dia 22 de setembro de 1988, que aprovou o texto final da Constituição Federal de 1988. Foto de Josemar Gonçalves.

Fonte da imagem: <https://www.camara.leg.br/internet/agencia/infograficos-html5/constituente/index.html>

A Constituição Federal de 1988 torna-se um marco importante para a política de assistência social no Brasil que, a essa altura, já se organizava de modo a possibilitar uma melhor estruturação de todo um aparato de serviços e compreensões sobre direitos e responsabilidades civis, individuais e sociais. A própria Lei já se apresentava como o prólogo de tudo o que se desenvolveria a partir deste momento.

Considerada a Constituição Cidadã, a constituinte de 1988, possibilitou um olhar inovador sobre as leis, sobre a sociedade e sobre a política. É evidente a defesa de um Estado democrático,

donde a participação do povo é elemento fundamental desse novo ordenamento. No âmbito da assistência social, a Lei Suprema destaca uma seção (Seção IV – Da Assistência Social) para, de forma mais específica, direcionar como ela deve ser prestada e como se dará o seu financiamento. Mesmo, sem uma lei específica, a Constituição Federal de 1988 descreve como, no Brasil, a Assistência Social – agora com nome próprio – deverá ser pensada e executada.

SEÇÃO IV - DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

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 da integração ao mercado de trabalho;

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

VI - a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza.

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Parágrafo único. É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a programa de apoio à inclusão e promoção social até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de:

I - despesas com pessoal e encargos sociais;

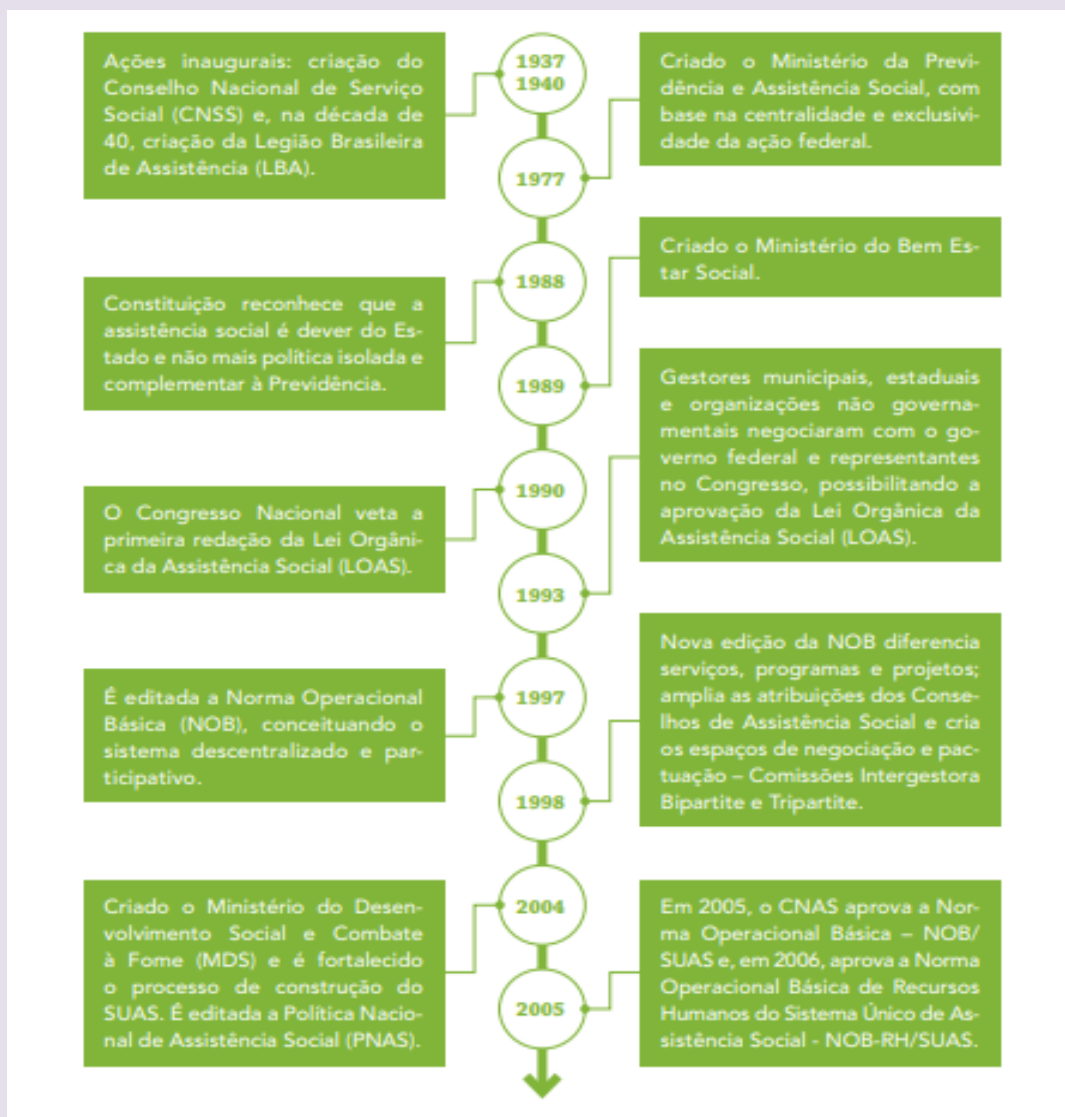
II - serviço da dívida;

III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados. (BRASIL, 1988).

Um novo horizonte se abre no tocante à Assistência Social no Brasil, de modo que em 1993 a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS é promulgada dando continuidade ao caminho de uma nova história. A Constituição Federal de 1988 e a LOAS instauram uma nova visão que estabelece em sua dimensão ética, a pauta da inclusão daquelas pessoas que por muito tempo foram consideradas invisíveis, tornando-as sujeitas/os de direitos, e mais, tornando-as demandatárias de serviços e atenções mais direcionadas. Tudo isso, aponta para o processo, pelo qual passou a construção da Política de Assistência Social brasileira, a qual precisou considerar a proteção social e suas dimensões, ou seja, as pessoas, as suas circunstâncias de sobrevivência e relações e as

famílias. “[...] A proteção social exige a capacidade de maior aproximação possível do cotidiano da vida das pessoas, pois é nele que riscos, vulnerabilidades se constituem.” (BRASIL, 2005, p. 15). A garantia de uma assistência social direcionada e estruturada para a proteção social resultou em melhores índices de desenvolvimento humano e social e em maior autonomia.

Na batuta de um novo modelo de organização de governo e de estruturação de políticas públicas, a Assistência Social no Brasil vai construindo a sua história e a sua identidade. Como já mencionado, não é nosso interesse o detalhamento dos marcos históricos, simplesmente, mas que a partir da histórica possamos pensar criticamente sobre como se desenrolou a política de Assistência Social. Nesse sentido, parece oportuno, mesmo que de forma resumida, apresentar uma linha do tempo que aponte alguns dos mais importantes avanços que tivemos.



Linha do tempo da Assistência Social no Brasil, até o ano de 2005. (BRASIL, 2013, p. 32)

Outros marcadores foram igualmente importantes, a exemplo da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, aprovada a partir da resolução nº 109, do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, no ano de 2009, que teve por finalidade a organização dos serviços do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, por níveis de complexidade, divididos em: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial, sendo esta última subdividida em Proteção Social Especial de Média Complexidade e Proteção Social Especial de Alta Complexidade (BRASIL, 2009). Além disso, não podemos deixar de registrar a regulamentação da Lei do SUAS, a Lei nº 12.435, sancionada no ano de 2011, no governo da presidenta Dilma Rousseff. Lei que complementa a LOAS e dispõe sobre a organização do setor e institui o SUAS (BRASIL, 2011).



O SUAS é o modelo de gestão utilizado no Brasil para a operacionalização da Política de Assistência Social.

Fonte da imagem: <https://www.correiodosmunicipios-al.com.br/2021/06/conheca-o-suas-o-sistema-unico-de-assistencia-social/>

É inegável os muitos avanços da Política de Assistência Social no Brasil, sobretudo, nas últimas duas décadas. Mas, não podemos deixar de considerar os inúmeros ataques e desmontes dos governos após o golpe de 2016, os quais resultaram no *Impeachment* da presidenta Dilma Rousseff. Desafios, ataques e desmontes que temos enfrentado na tentativa de continuar gerindo e mantendo tal política como uma estratégia, realmente efetiva para a garantia do direito à proteção social das pessoas e famílias que dela necessitam.

[...] Embora tenha composto o tripé constitucional da seguridade ao lado da saúde e da previdência social, a partir de 1988, a Assistência Social nunca se livrou absolutamente dos ranços conservadores de sua gênese, tais como o assistencialismo, o clientelismo, o primeiro-damismo, seu uso como estratégia patrimonialista e o principal: sua materialização como medida de coesão social voltada à manutenção de poder político das “elites” associada a subalternização dos usuários de serviços e bens assistenciais. (PAULA, 2013, p. 95)

Corroborando com as contribuições do autor, Carro (2008) chama a atenção para a importância de considerar o quanto ainda falta para que as metas que fomentaram o desenvolvimento de políticas públicas de assistência social, em meados do século XX, sejam alcançadas para a sua efetiva consolidação. Ela destaca:

A ausência da proteção social extensiva a [todas] todos [as] os que dela necessitam é um problema legítimo que merece ser considerado. A constatação exprime que as metas formuladas em meados do século XX, e que foram a base da institucionalização dos sistemas de proteção social nas sociedades ocidentais, estão longe de ser alcançadas. (CARRO, 2008, p.1) [grifos nossos].

Diante de todas estas questões, as reflexões que ficam buscam dar conta da criação de estratégias e alternativas para a manutenção e fortalecimento de uma política de Assistência Social brasileira que seja capaz de garantir proteção e emancipação social para todas as pessoas e famílias que dela precisar. Não são muitos os caminhos possíveis, mas os que temos exigem resistência e luta. O quanto você está disposta/o a lutar?

No nosso próximo módulo buscaremos possibilitar reflexões sobre vários outros questionamentos. Não é fato que vamos conseguir responder todas as perguntas, mas, certamente, teremos a oportunidade de, através de casos e experiências, pensar como, no âmbito da política de Assistência Social, poderemos contribuir para um melhor atendimento e acolhimento para as pessoas, respeitando todas as suas possíveis diferenças.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOSCARI, Marilene; SILVA, Fátima Noely da. A trajetória da assistência social até se efetivar como política pública. **Revista Interdisciplinar de Estudos em Saúde**. Caçador, v. 1, n. 4, p. 108-127, 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Texto com alterações oriundas de Emendas Constitucionais – EC realizadas até o ano de 2022. Brasília: Editora do Senado Federal, 1988.

_____. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, 2005.

_____. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Texto da resolução nº 109, do Conselho Nacional de Assistência Social, de 11 de novembro de 2009. Brasília: Conselho Nacional de Assistência Social, 2009.

_____. **Lei nº 12.435, de 06 de julho de 2011**. Brasília: Casa Civil, 2011.

_____. **Orientações para conselhos da área de assistência social**. 3. Ed. Brasília: Tribunal de Conta da União, Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social, 2013.

CARRO, Silvina Maria. **A assistência social no universo da proteção social: Brasil, França, Argentina**. Tese de doutorado. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 250 p., 2008.

DANTAS, Juliana Grasiela da Silva. A assistência Social no Brasil: da benemerência ao direito. **Socializando**. Aracati, v. 1, n. 3, p. 105-113, jul. 2016.

MESTRINER, Maria Luiza. **O estado entre a filantropia e a assistência social**. São Paulo: Cortez, 2001.

OLIVEIRA, Iris Maria de. **Assistência Social após LOAS em Natal: a trajetória de uma política social entre o direito e a cultura do atraso**. Tese de doutorado. Programa de estudos pós-graduados em Serviço Social. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 306 p., 2005.

PAULA, Renato Francisco dos Santos. Assistência Social: direito público e reclamável. In: COLIN, Denise Ratmann Arruda; CRUS, José Ferreira da; TAPAJÓS, Luziele Maria de Sousa; ALBUQUERQUE, Simone Aparecida. **20 anos da Lei Orgânica de Assistência Social**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2013, p. 88-99.

REIS, Carlos Nelson dos; PESTANO, Cíntia Ribes. A especificidade da Assistência Social: algumas notas reflexivas. **Revista Virtual Textos & Contextos**. Porto Alegre, v. 5, n. 5, p. 1-23, nov. 2006.



SPOSATI, Adeilsa de Oliveira; BONETTI, Dilsea Adeodata; YASBEK, Maria Carmelita; FALCÃO, Maria do Carmo B. Carvalho. **Assistência nas trajetórias das políticas sociais brasileiras: uma questão de análise**. 7. Ed. São Paulo: Cortez, 1998.