


---

# A assistência social na política social:

## Reflexão em torno de conceitos

---



Ana Maria Brasileiro \*  
Diogo Lordello de Mello \*

---

Não há acordo na forma como são vistos e utilizados os conceitos de política social, assistência social e outros que lhes são afins, como seguridade social e serviços sociais.

A assistência social que, durante séculos, foi muito mais uma atribuição de grupos fora das estruturas governamentais, passou nas últimas décadas a ser um componente importante da política social, isto é, uma atribuição básica do Estado.

Analisando o tema sob o ângulo da conceituação, Santos (1986) enfatiza a complexidade inerente à definição de política social e, sem dúvida, contribui para aumentar-lhe, ainda mais, essa complexidade, introduzindo ângulos e perspectivas até então insuspeitadas. Insiste na inevitabilidade da busca, mesmo que confrontada com a impossibilidade de se contar com o inflexível princípio de justiça, ordenador de todas as demais políticas e essência da política social.

Durante muito tempo, a questão da definição da política social é resolvida de forma pragmática, listando setores ou distinguindo a política social da política econômica. A primazia é dada à política econômica, sendo o resíduo considerado como política social. Isso ocorre mesmo quando se aceita, no plano teórico, a idéia de que o desenvolvimento sócio-econômico deve ser visto como um processo integrado. O social é definido em oposição ao econômico. Kovarick (1982) argumenta que essa especificação do social apresenta sérios problemas conceituais, na medida em que implica corte analítico (social x econômico) de um processo (desenvolvimento) que é unificado e cuja segmentação pode trazer sérios prejuízos para a compreensão do fenômeno no seu todo. Bustelo, por sua vez, afirma que não se pode separar o processo de acumulação e geração de recursos, em geral identificado como domínio do econômico, do processo de distribuição - social - e, até mesmo, do processo de legitimação política que valida ambas as dimensões.

Em consequência dessa dicotomia, a política social tende a ser concebida como forma de apenas suavizar os impactos regressivos da política econômica. A política social, nesse caso, deveria minimizar, através de programas de transferências diretas de renda e fornecimento de bens e serviços subsidiados, os efeitos do crescimento

---

\* Do IBAM. Instituto Brasileiro de Administração Municipal.



econômico, sem, porém, compensar totalmente ou eliminar as desigualdades da distribuição de renda na sociedade (isso, mesmo nas sociais-democracias da Europa).

Embora a tendência se manifeste em todas as economias capitalistas modernas, a dicotomia no Brasil tem sido muito mais rígida e a ênfase na política econômica muito mais predominante do que na maioria desses países (Neves, 1984).

Modernamente, os objetivos propostos para dada política social refletem as dificuldades de conceituação e as diferentes perspectivas políticas que permeiam o tema. De modo geral, contudo, duas colocações aparecem com frequência:

a) A política social estaria voltada para o atendimento das necessidades básicas do cidadão, garantindo a todos um patamar mínimo de bens e serviços necessários sua sobrevivência e ao seu desenvolvimento.

b) A política social estaria voltada para promover a eliminação das desigualdades interpessoais de renda e de outros atributos em determinada sociedade.

No primeiro caso, a política social não está preocupada com as desigualdades sociais, mas sim em garantir um nível de vida digno para cada pessoa. Esse enfoque é, às vezes, conhecido como das necessidades básicas.

Na segunda versão, a política social deve ter obrigatoriamente um caráter redistributivo. Destina-se a favorecer as camadas de mais baixa renda e piores condições de vida, melhorando sua posição relativa na sociedade; diminuição das injustiças sociais em aproximação ao ideal de equidade social. Envolve mudanças estruturais.

Teixeira (1984), refletindo, provavelmente, a maneira pela qual a questão social ingressou nas cogitações do Estado brasileiro, refere-se à política social como forma de regular as relações entre Estado e as classes trabalhadoras. Por seu lado, Cardoso dizia que a questão social nessa época consistia no reconhecimento de um mercado de trabalho regulado pelo *laissez-faire*, o que fazia com que a soma de carências da massa da população aumentasse significativamente. Foi, segundo ele, a partir do ângulo do trabalho que o Estado passou a intervir em assuntos sociais. Entrou para regular as condições de vida da força de trabalho (Cardoso, 1982).

Ao tratar da distinção entre dois conceitos afins, quase sempre considerados como as duas partes da política social, a assistência e a previdência, Fleury Teixeira chama a atenção para o fato de que, tradicionalmente, é a dimensão institucional que serve para separar a previdência da assistência. Algumas instituições seriam assistenciais, como a Fundação Legião Brasileira de Assistência (LBA) e a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM). Outras estariam voltadas para a previdência: Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), Instituto Nacional de Previdência Social (INPS).

Outro critério utilizado para distinguir a assistência social da previdência é o da população beneficiada. Se a população a ser beneficiada estiver inserida no mercado de trabalho, e portanto gozando da condição de segurado, de contribuinte, a política que venha a beneficiá-la será considerada como da área da previdência social. Ao contrário, se o beneficiário for um não-contribuinte, estar-se-á falando de política assistencial.

A outra forma de conceituar refere-se ao tipo de benefício. Dependendo do tipo de benefício temos uma política social ou previdenciária. Na distribuição do leite, por exemplo, estaria configurada uma política assistencial. Na concessão de pensão ou aposentadoria estaríamos falando de previdência.

Segundo outro critério, o jurídico, todo o programa que cubra população não legalmente caracterizada como população segurada ou dependente de segurado é um programa de natureza assistencial.

Esses diferentes enfoques, segundo Teixeira (1984), convergem para o que tem sido a tônica de nossa política social: a relação contratual, voluntária ou compulsória, na maior parte das vezes compulsória, entre o Estado e o beneficiário.

Leite (1982) introduz, ainda, o conceito de seguridade social. Para ele uma expressão de uso recente e ainda escasso em português, mas já plenamente aceita em outros idiomas, com tendência a generalizar-se no mundo. Basicamente, seguridade social significa o conjunto formado pela previdência social e pela assistência social. A expressão envolve, também, a idéia de cobertura da população inteira.

Previdência social é, para ele, sinônimo de seguro social, significando, em última análise, "um serviço público destinado a manter ou reforçar o salário quando ele deixa de ser recebido ou se mostra insuficiente para atender a determinadas necessidades especiais". É custeado mediante contribuições dos segurados (trabalhadores em geral) e das empresas, com participação do Estado. Já a assistência social independe da participação dos beneficiados no custeio. Destina-se "a amparar aos que não dispõem de qualquer outro recurso" (Leite, 1982, p. 162).

Na prática, essa distinção é difícil de se observar, já que o segurado, às vezes, é também beneficiário de programas de assistência social, como os de distribuição alimentar e de saúde pública, embora não esteja aí presente a relação contratual. Ele pode dispor de algum rendimento e, mesmo assim, beneficiar-se de programas assistenciais. O elemento que serve para distinguir é, no caso, o da não-correspondência entre contribuição e benefício recebido.

No caso do Brasil a interdependência entre a assistência e previdência foi sempre a tônica, em se tratando do setor público. Nasceram praticamente juntas. A assistência cresceu no bojo da previdência social. Como reconhecimento implícito desse fato, o Ministério que veio a unificar as ações nessa área recebeu o nome de Ministério da Previdência e Assistência Social.

Outros estudos procuram distinguir entre serviços sociais, de conceito bastante abrangente, que envolveria ações na área da educação, saúde, previdência, etc., e assistência social ou, como se diz em alguns países, assistência pública. Os primeiros constituem um gênero dos quais os serviços de assistência são uma espécie, com um escopo menos abrangente e objetivos também muito mais específicos. Alguns autores buscam até mesmo diferenciá-los em dois grupos distintos, como fazem os responsáveis pelo verbete "Welfare and Security Programs", na última (15ª) edição da Encyclopaedia Britannica (1984, vol. 19, p. 253-4). Os serviços de assistência pública compreendem aqueles de caráter específico, como a assistência à velhice, aos cegos, aos incapacitados permanentes ou totalmente e às famílias com filhos dependentes, entre outros. Tais serviços, dizem, são devidos pelo poder público, como retribuição a algo para o qual o beneficiário contribuiu - o que não quer dizer que apenas tenha contribuído financeiramente para os órgãos respectivos, mas contribuído, também, pelo papel que desempenhou ou desempenha na sociedade. Isso dentro da visão de responsabilidade pessoal que, ao longo dos tempos, tem procurado justificar a atenção do poder público apenas a esses grupos, distinguindo-os das pessoas tidas como de comportamento irresponsável e que, por isso, não devem ser tratadas do mesmo modo. Essa visão vem sendo superada e, pouco a pouco, substituída pela perspectiva da responsabilidade do

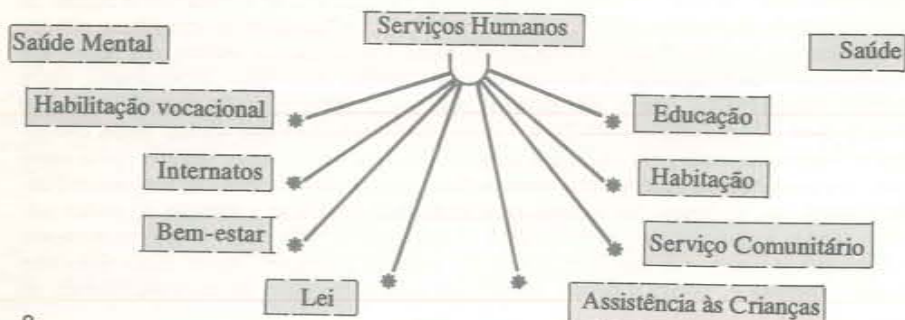


Estado pelo cidadão, garantindo-lhe condição digna de vida, independentemente de haver ou não contribuído de alguma forma para fazer jus ao benefício ou serviço.

Além dos serviços de caráter específico, como educação e saúde, ou devidos pelo poder público em função de uma relação contratual, como os previdenciários, há os serviços de caráter mais genérico, prestados em função da necessidade dos seus beneficiários. O fator determinante, neste caso, é a necessidade, tenha ou não o beneficiário contribuído para tal atenção. Seriam esses os serviços de assistência social propriamente ditos. Geralmente, esses serviços, nos países desenvolvidos, são financiados pelo Estado mas prestados pelos poderes públicos locais. A pobreza, muitas vezes absoluta, justifica esses serviços. Por isso mesmo, nas sociedades em que o seguro social – ou seja, a previdência social –, está desenvolvido, em função da própria base sócio-econômica em que se apóia, aqueles serviços de caráter mais genérico voltados para atender às necessidades não satisfeitas da população mais pobre não constituem apenas programas residuais, que fornecem uma última linha de apoio complementar aos demais programas. Já em países como o Brasil, por motivos tão vários quanto óbvios, passam a ter papel muito mais importante.

Os serviços sociais, segundo essa linha de pensamento, caracterizam-se, principalmente, pelo fato de que não se espera deles rendimento financeiro pela sua prestação, ainda que, em muitos casos, haja pagamento de contribuições e taxas pelos usuários. A sua contabilidade não inclui a componente perdas e lucro, nem mesmo com o objetivo da reinversão ou expansão. Não têm, pois, caráter econômico, ainda que suas consequências possam refletir-se marcadamente na economia, de modo positivo, se forem adequadamente prestados, ou, de forma negativa, se não o forem. Distinguem-se, portanto, dos serviços de caráter econômico, empreendidos pelo poder público, geralmente através de empresas públicas ou entidades semelhantes: os chamados serviços de utilidade pública. Água e esgotos, energia elétrica, distribuição de gás, telefones, mercados, matadouros, asseio urbano e muitos outros, por mais que contenham aspectos sociais relevantes, especialmente quanto ao seu caráter de serviços de primeira necessidade que devem ser acessíveis ao maior número possível de pessoas, têm um componente econômico, pois há sempre possibilidades de recuperação de seus custos, através de tarifas econômica e socialmente bem-concebidas. Excepcionalmente admitem-se subsídios para sua operação, como no caso dos transportes coletivos nos grandes centros urbanos e outros serviços para populações de baixa renda.

A palavra “social” em outro ângulo pode referir-se a tudo que afete as pessoas, tudo o que diz respeito à vida (Macarov, 1978). Não é, pois, sem razão que já se cunhou a expressão “serviços humanos” para abarcar a vasta gama do que poderiam ser considerados serviços sociais. Eriksen (1977) usa a expressão no título de seu livro **Human Services Today**, no qual trata da evolução e dos rumos dos serviços sociais, encarando-os numa visão sistêmica, na qual, entretanto, alguns subsistemas são tão amplos que requerem detalhamento. Eis o seu esquema de subsistemas dos serviços humanos (sociais):



Anál. & Conj., Belo Horizonte, v.3 - n.º 3 - set., dez./1988

Alguns desses seriam de assistência social propriamente, como os Internatos e a Assistência às crianças.

A assistência social tende a ser vista como esfera de atuação profissional do assistente social, egresso das escolas de serviço social. Talvez em decorrência da própria situação de desprestígio que atinge a sua matéria básica de atuação – a assistência social –, o assistente social é, muitas vezes, percebido, entre nós, como um profissional “menor” no conjunto das carreiras de nível superior.

No Brasil, data de 1936 a criação em São Paulo da primeira escola de serviço social. Nasceu ela, segundo alguns, dentro do espírito paternalista e clientelista da época, baseada em princípios constitucionais – liberais de autodeterminação do indivíduo. A partir da Segunda Grande Guerra, segundo Bierrenbach (1984) o serviço social recebe a influência poderosa da escola funcionalista que favorece o enfoque do problema social através da setorização das necessidades humanas.

Nos anos 50, e já com a economia brasileira inteiramente articulada ao mercado internacional, de forma dependente, a emergência de um processo desenvolvimentista, de um lado, e do populismo, de outro, influencia o serviço social. Defende-se a tese da necessidade da integração dos segmentos marginalizados na sociedade, da integração das populações de mais baixa renda nos ideais do progresso e bem-estar social.

A visão tecnicista, que prevalece a partir de 1964, traz de volta a questão social como desajuste, gerando, portanto, a necessidade de ajustar o homem ao sistema social.

Nas escolas de assistência social nota-se, contudo, mesmo na década de 70 (como no seminário em Petrópolis, em 1974), entre os focos principais de atenção, a participação do beneficiário e da população, em geral, das decisões que afetam a sociedade como um todo e, em especial, de seus segmentos mais desprotegidos, e a questão do desenvolvimento de comunidades. O conceito de serviço social, visto como ajuda, começa a sofrer uma mudança. Hoje é entendido, via de regra, como parte de um processo de transformação social. O objetivo do serviço social seria, não mais ajudar o necessitado e integrá-lo dentro de um sistema produtivo, fazer com que ele passe a ser um colaborador ativo em busca do ideal de progresso, mas sim favorecer sua participação ativa na sociedade, a mobilização das forças sociais e o desenvolvimento das potencialidades individuais, considerando os limites impostos pela realidade mas tendo como meta a mudança dessa realidade. Como corolários, desenvolvem-se as idéias de maior conscientização da população em geral e da capacitação dos indivíduos e dos grupos para a ação, para a transformação. Prevalece, entre os setores mais progressistas, a visão da mudança estrutural como necessidade para o surgimento de uma sociedade igualitária.

## À GUIA DE CONCLUSÃO

Esses diferentes enfoques ilustram, de forma clara, a falta de consenso e as dificuldades inerentes à definição da assistência social (ou política de bem-estar social, como preferem alguns). Servem, também, para salientar a quase impossibilidade de defini-la sem considerar o contexto, isto é, sem inseri-la no processo histórico específico de dada sociedade.

Anál. & Conj., Belo Horizonte, v.3 - n.º 3 - set., dez./1988



No momento em que o país se reinstitucionaliza, através da revisão de normas e estruturas governamentais, em especial da elaboração de uma nova Carta Magna, é, mais do que nunca, necessário que se desenvolvam esforços no sentido de definir e delimitar conceitos como o de política social e assistência social para o Brasil de hoje.

Essa delimitação deverá dar, em parte, a medida das possibilidades de uma política social voltada para a base da pirâmide social, para a grande parcela de brasileiros e brasileiras que se encontram no limiar da subsistência.

A transição política, que permite – ainda que timidamente – a incorporação de novos segmentos da população no processo decisório e faz o governo mais suscetível às pressões e controle popular, deve facilitar a redefinição da assistência social em moldes amplos, apoiada na noção de cidadania mais do que na de necessidade do beneficiário, isoladamente. Nesse sentido, a assistência social poderia ser vista como o mecanismo através do qual o Estado procura suprir, em parte, as necessidades que a população de baixa renda enfrenta em virtude da oferta inadequada de empregos e da distribuição injusta da renda, inerente ao modelo de desenvolvimento do país. Seria o conjunto de programas, projetos e ações que, dentro do contexto governamental, se destinam a atender as necessidades básicas da população, dentro de uma perspectiva de universalização do acesso aos bens e serviços essenciais. Não se trataria, no caso, de transferir benefícios de forma “assistencialista” e desarticulada, reforçando uma relação de dependência entre o Estado, provedor, e o beneficiário, mas de garantir a cada pessoa os bens e serviços básicos de que precisa e tem direito, como cidadã. A atuação do Estado, através de seus técnicos envolvidos em programas sociais junto às populações de baixa renda, deveria – aproveitando-se da ambiguidade do próprio Estado que ora favorece, ora restringe a participação popular – estimular a mobilização e a organização social.

A crise econômica da década, sem precedentes na história do País, e os ajustes econômicos em processo, muitas vezes sob inspiração externa, deverão ainda agravar o grande **déficit** social acumulado. É nesse contexto que se faz indispensável a conscientização de todos, principalmente a dos mais prejudicados, a respeito do problema social, e das possibilidades de uma política de assistência social, para que não paguem eles, uma vez mais, de uma forma desproporcional o custo da crise.

O debate e a reflexão sobre a política e a assistência social nesse fim de século deve ajudar o processo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 BIERRENBACH, Maria Ignês R.S. **Política e planejamento social, Brasil: 1956/1978**. São Paulo, Cortez, 1984.
- 2 BUSTELO, Eduardo S. Planejamento e política social: a dialética do possível. In: BROMLEY, Ray & BUSTELO, Eduardo S., org. **Política técnica no planejamento**. São Paulo, Brasiliense, 1982. cap.6, p. 132-52.
- 3 KOVARICK, Lucio. **Estratégia do planejamento social no Brasil**. Caderno CEBRAP, (2):1976.
- 4 LEITE, Celso Barroso. Seguridade social no Brasil: In: COSTA, Manoel Augusto, ed. **O segundo Brasil**, Grupo de Parlamentares para Estudos de População e Desenvolvimento. Brasília, Simpósio de dezembro de 1982.

- 5 NEVES, Gleisi Heisler. **Dois casos de municipalização de serviços de saúde**. Cambé e Bauru, IBAM, 1984.
- 6 SANTOS, Wanderley Guilherme. **Édipo e Sísifo - a trágica condição da política social**. Rio de Janeiro, IUPERJ, 1986. (Estudos, 48).
- 7 TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. **Previdência versus assistência na política social brasileira**. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1984.
- 8 WELFARE and security programs. In: BENTON, William, ed. **Encyclopaedia Britannica**. 15.ed. Chicago, Encyclopaedia Britannica, 1984. v.19, p. 253-4.