

A Consolidação da Política de Assistência Social no Brasil

por Luciana Jaccoud, Patrícia Dario El-Moor Hadjab e Juliana Rochet Chaibub, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)

A trajetória do Brasil no campo das transferências de renda é bastante conhecida internacionalmente. Sobretudo após a implementação do Bolsa Família, as experiências brasileiras nesta área têm sido objeto de constantes referências, estudos e análises. Tais experiências foram utilizadas como base para uma ampla gama de iniciativas de cooperação Sul-Sul. Menos conhecido, porém, é o fato de que as transferências condicionais de renda são apenas uma parte do sistema de proteção social não-contributiva que o Brasil vem desenvolvendo ao longo dos últimos 20 anos.

Após a promulgação da Constituição de 1988, o regime de proteção social do país foi completamente reorganizado. Foi ampliada a lista de situações sociais que geram garantias legais, bem como a responsabilidade pública em face dos vários problemas cujas estratégias de mitigação existiam apenas como parte de iniciativas e programas de seguro-social de natureza contributiva e de iniciativas políticas encabeçadas pelo setor privado. Entre as principais mudanças esta criação do Sistema Único de Saúde (SUS), um serviço público e universalmente acessível, oferecido gratuitamente, bem como a designação de assistência social como política pública não-contributiva, para proporcionar serviços e benefícios em dinheiro às populações que vivem na pobreza, ou em situação de necessidade ou vulnerabilidade social.

Foram realizadas mudanças expressivas na política de assistência social. Isso pode ser considerado um passo positivo, no sentido de mudar o que vinha sendo feito durante o período anterior. A política de assistência social opera sob os princípios da responsabilidade pública, da descentralização e da participação social, sendo usada tanto como garantia de renda quanto na prestação de serviços às parcelas mais pobres e vulneráveis da população. De acordo com a Política Nacional de Assistência Social, homologada como lei em 2004, a assistência social é responsável pelas seguintes garantias: renda, abrigo, coexistência, autonomia e sobrevivência de riscos circunstanciais. Em matéria de benefícios pecuniários de caráter não-contributivo, destacamos o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa Bolsa Família (PBF). Os serviços de assistência social referem-se a uma ampla gama de serviços integrados, oferecidos pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

O BPC foi estabelecido pela Constituição e é regulamentado pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), aprovada em 1993 e implementada a partir de 1996. Ele garante uma renda incondicional para pessoas com 65 anos ou mais, assim como pessoas com deficiência, incapazes de trabalhar e de cuidar de si e vivendo em condições de extrema pobreza. Os valores desembolsados pelo BPC são bastante superiores aos do PBF—o benefício oferece renda substitutiva para uma população em condições de vulnerabilidade severa, decorrente de deficiências graves/idade avançada ou da extrema pobreza—ou ambos, já que as duas condições podem se sobrepor e, assim, exacerbar ainda mais o risco e o grau de exclusão. Este foi o primeiro mínimo social não-contributivo instituído no Brasil; atualmente, o benefício abrange cerca de 3,5 milhões de pessoas que, até então, eram excluídas de qualquer mecanismo público de segurança de renda.

Ao contrário dos beneficiários do BPC, os beneficiários do PBF não precisam ter limitações em sua capacidade de participar no mercado de trabalho; precisam apenas não dispor de renda mínima. As condicionalidades do PBF—na educação, saúde e na ausência de trabalho infantil—têm favorecido a expansão do acesso dos grupos mais pobres da sociedade brasileira aos direitos sociais básicos. O programa tem estimulado o desenvolvimento

econômico em inúmeros municípios em todo o país, ampliando os mercados e fomentando a produção local. Ele também permitiu uma expansão do processo de identificação das famílias vulneráveis e da qualidade geral dos serviços de assistência social prestados à população.

Quanto ao novo modelo de prestação de serviços de assistência, os avanços vêm sendo mais lentos do que no caso dos benefícios pecuniários. Embora os benefícios de assistência (BPC e PBF) estejam principalmente sob a égide do governo federal, os serviços de assistência social são de responsabilidade compartilhada dos três níveis de governo: federal, estadual e municipal. Um acesso mais amplo exigiria integração a serviços sociais oferecidos por instituições de caridade, bem como um conjunto unificado de padrões de qualidade. Os seguintes serviços fazem parte da política de assistência social: Programa de Atenção Integrada à Família (PAIF), Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI); Serviço de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças; serviços específicos para aqueles que enfrentam situações de violência e negligência, bem como outras situações que resultem em violações de direitos; e serviços para aqueles que necessitam de cuidados e abrigo; estes serviços, por sua vez, são prestados por instituições como albergues, abrigos, casas temporárias e instituições de longa permanência.

Devido ao seu escopo abrangente, a política de assistência social brasileira também enfrenta uma série de desafios, tais como: garantia de um pacto federativo mais aprofundado; aumento do financiamento comum disponível, e; integração dos serviços e dos benefícios de assistência social. Esta política vem passando por grandes mudanças há 20 anos, mudanças estas que continuam na atualidade. Ações e iniciativas voltadas para diferentes situações de vulnerabilidade e distintas condições de pobreza e miséria exigem uma capacitação contínua no setor público, bem como melhorias contínuas de gestão. Elas também exigem uma constante reafirmação do compromisso social que embasa tais objetivos.

Referência:

Jaccoud, Luciana, Patricia Dario El-Moor Haddab e Juliana Rochet Chaibub (2010). 'The Consolidation of Social Assistance in Brazil and Its Challenges, 1988-2008', *IPC-IG Working Paper 76*. Brasília, Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo