

# **A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA SOCIEDADE BRASILEIRA: DA CRIAÇÃO AOS AVANÇOS COMO PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

*THE SOCIAL ASSISTANCE POLICY IN THE BRAZILIAN SOCIETY: FROM CREATION TO ADVANCES SUCH AS SOCIAL PARTICIPATION*

Isabel Graciele Padoin,

Cláudia Regina Paese

## **RESUMO**

O artigo analisa a trajetória histórica da assistência social no Brasil, em especial as ações desenvolvidas após a promulgação da Constituição Federal de 1988, enquanto política de direito. A metodologia do trabalho parte da problematização da política de Assistência Social no Brasil, enquanto componente do Sistema de Proteção Social mais amplo, denominado Seguridade Social. A partir daí analisa-se como a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) contribui na efetivação de medidas que assistam os cidadãos que se encontram em situação de vulnerabilidade social. O objetivo é entender alguns dos principais avanços, como a participação social, e alguns entraves observados na conjuntura política atual. Os resultados indicam que, apesar dos avanços alcançados com a instituição do SUAS, ainda há muitos obstáculos a serem superados, em especial os relacionados à orientação política subjacente à realização do SUAS. Conclui-se que a participação é o meio pelo qual esta orientação se efetiva.

**Palavras-chave:** Direitos. Constituição. Vulnerabilidade.

## **ABSTRACT**

The article analyzes the historical trajectory of social assistance in Brazil, especially the actions developed after the promulgation of the Federal Constitution of 1988, as a right policy. The work methodology starts from the problematization of the Social Assistance Policy in Brazil, as part of the wider Social Protection System, called Social Security. From this, it is analyzed how the creation of the Single Social Assistance System (SUAS) contributes to the implementation of measures that assist citizens who are in situations of social vulnerability. The objective is to understand some of the main advances, such as social participation, and some obstacles observed in the current political conjuncture. The results indicate that despite the progress made with the institution of SUAS, there are still many obstacles to overcome, especially those related to the political orientation underlying the implementation of SUAS. It is concluded that participation is the means by which this orientation becomes effective.

**Key words:** Constitution. Rights. Vulnerability.

## 1. POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: PRIMEIRAS APROXIMAÇÕES

A Assistência Social é um direito do cidadão e dever do Estado, suas atividades estão contempladas dentro da Seguridade Social, esta

[...] não surgiu abruptamente, seja no mundo, seja no Brasil. Ela originou-se na necessidade social de se estabelecer métodos de proteção contra os variados riscos ao ser humano. Em verdade, a elaboração de medidas para reduzir os efeitos das adversidades da vida, como fome, doença, velhice, etc.<sup>1</sup>

As primeiras ações que existiam voltadas a assistência social destinaram-se as classes mais empobrecidas e baseavam-se, sobretudo, na caridade e na boa vontade das pessoas. As almas caridosas eram, assim, as responsáveis por ajudar e apoiar as pessoas mais necessitadas. Para Reis e Pestano (2006, p. 3), a Assistência Social “[...] antes de se tornar uma política pública, é caracterizada pelo assistencialismo, pelo clientelismo, pela caridade, pelo voluntariado e estes sentidos ainda estão presentes no cotidiano desta política.”

É possível afirmar que a pobreza e a riqueza quase sempre estiveram de mãos dadas no decorrer da história das nações, que, muitas vezes, se acostumaram com o crescente quadro de desigualdades que assolaram a vida dos sujeitos, aumentando de forma exacerbada o número de pobres e de excluídos.

O problema da pobreza é tão antigo quanto a humanidade e, de certa forma, sempre fora perpassado por fortes sentimentos morais, dado que alguns estudiosos como Malthus (1998 apud SCHWARTZMAN, 2007), acreditavam que a pobreza era gerada pelo grande crescimento demográfico da sociedade, concomitantemente à pequena produção de alimentos existente.

A condição de pobreza, dessa maneira, era entendida como algo natural, inevitável. Os pobres sempre foram julgados como imorais, irresponsáveis, preguiçosos, não-merecedores de atenção. Só se tornavam objeto de preocupação quando saíam ou eram arrancados de sua situação de conformismo e eram, assim, vistos como uma ameaça à ordem constituída.

Algumas “almas caridosas”, que tinham pena dos mais pobres, prestavam-lhe algum tipo de ajuda, cumprindo com os preceitos do Cristianismo de ajudar o próximo “[...] decorrente da caridade imanente à fé cristã e a atuação da Igreja Católica, o padre jesuíta José de Anchieta fundou a Santa Casa de Misericórdia, cujo objetivo era prestar atendimento médico e hospitalar aos necessitados.”<sup>2</sup> Nesse sentido, a pobreza era vista como uma disfunção individual, não sendo associada à pauperização da força de trabalho e às conseqüentes desigualdades provocadas pelo sistema econômico.

### 1.1 A assistência social no Brasil: o histórico

---

<sup>1</sup>Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,antecedentes-historicos-da-seguridade-social-no-mundo-e-no-brasil,44593.html> Acesso em: 22 abr. 2016.

<sup>2</sup> Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,antecedentes-historicos-da-seguridade-social-no-mundo-e-no-brasil,44593.html> Acesso em: 22 abr. 2016.

No Brasil, praticamente até a década de 30, não havia um entendimento da pobreza enquanto expressão da questão social, sendo tratada como algo ligado à vagabundagem, configurando-se, desse modo, como caso de polícia.

Em 1938, ocorreu, na sociedade brasileira, a primeira regulação da Assistência Social, por meio da criação do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS). Este formado por figuras ilustres da sociedade cultural e filantrópica que decidiam quais organizações iriam auxiliar. Os gestos assistenciais continuam apoiados na benemerência e no paternalismo, na medida em que, são as elites que têm o poder de decisão sob os auxílios e apoios financeiros destinados às organizações da sociedade civil de cunho caritativo.

Para Mestriner (2001), o CNSS representou a primeira forma da Assistência Social no interior da burocracia estatal, ainda que de forma superficial. Com o surgimento da Legião Brasileira de Assistência (LBA) surge a primeira grande instituição de Assistência Social no Brasil, formada por mulheres da sociedade com sentimentos patrióticos. (SPOSATI, 2004).

A ideia de legião remetia-se a um corpo de luta em campo, ação formada por uma sociedade civil sem fins lucrativos, que buscava reunir as organizações de “boa vontade”. Assim, com a LBA a Assistência Social continua dependente da boa vontade da sociedade para fazer caridade aos mais necessitados (SPOSATI, 2004). A presidência da LBA era sempre garantida às primeiras-damas da República, que tinham o objetivo de estender suas ações à grande massa não-previdenciária brasileira, a fim de atender suas necessidades mais urgentes de forma pontual e fragmentada, apoiando, na maioria das vezes, a política instituída pelo governo.

Para o desenvolvimento de suas ações, a LBA buscava auxílio junto às escolas de Serviço Social, precisando do serviço dos técnicos da área social, a fim de desenvolver programas e projetos. Na época da ditadura militar, esta instituição, transformou-se em uma fundação vinculada ao Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS).

Em 1974, Geisel cria o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), onde há uma Secretaria de Assistência Social que busca formular a política de ataque à pobreza, mais atrelada, agora, ao exército de mão-de-obra de reserva do mercado de trabalho, o que alguns autores, denominam de sobrantes,

Este termo designa a formação de um excedente populacional de trabalhadores, ou seja, a criação de uma reserva permanente, onde passa a existir um exército industrial de reserva ou de pessoas produtivamente inúteis que se reforça nos períodos de crise e pode ser absorvido nos períodos de expansão do capital. Assim, torna-se significativo o número de desempregados, os quais são socialmente excluídos, já que não conseguem um emprego formal, passando a sobreviver de trabalhos precários e inadequados, de programas solidários, de programas de atividades sociais, de mendicância ou do crime organizado e da violência interpessoal. (CASTEL, 1998, p.130).

Aqui, a Assistência Social passa a fazer parte da relação social de produção. Todavia, os programas e projetos criados continuam obedecendo à lógica do

retalhamento social, ou seja, são fragmentados e setorizados e ocorrem de forma imediatista e descontínua.

## 1.2 A assistência social e os avanços com a Constituição de 1988

Com o fim da ditadura militar, a questão social passa a ter maior visibilidade, devido ao fortalecimento dos movimentos sociais que cada vez mais tendem a pressionar e exigir o atendimento de suas reivindicações, proporcionando, desse modo, o apoio à assistência social enquanto política pública, como estratégia de enfrentamento da questão social e de se suas expressões, sobretudo, a desigualdade social.

A Seguridade Social, sob o enfoque mundial, tem origem nos modelos *Bismarckiano* (1883) e *Beveridgiano* (1942). No Brasil, a proteção social evoluiu de forma semelhante ao plano internacional. Inicialmente foi privada e voluntária, passou para a formação dos primeiros planos mutualistas e, posteriormente, para a intervenção cada vez maior do Estado.<sup>3</sup>

Crescem os debates, documentos, posicionamentos e proposições para que a assistência social seja inserida na Constituição de 1988, como política pública, efetivando-se como dever do Estado e direito do cidadão.

Sendo assim, a grande mobilização democrática e as crescentes exigências de inovação na área social, contribuíram, de maneira grandiosa, para que a assistência social se tornasse uma política pública constitucionalmente assegurada.

O marco normativo da Seguridade Social brasileira foi a Lei Eloy Chaves, que criou nacionalmente as Caixas de Aposentadorias e Pensões para os ferroviários, e atualmente é regida pelas Leis nº 8.080/90 e nº 8.213/91, que criaram, sob a égide da Constituição Federal de 1988, o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Plano de Benefícios da Previdência Social.<sup>4</sup>

A partir de intensos debates, articulações e pressão dos movimentos sociais, ocorreu o nascimento da Política de Assistência Social, pertencente ao tripé da Seguridade Social, juntamente, com a Saúde e a Previdência Social.

A política de Assistência Social é finalmente inscrita na Constituição Federal Brasileira de 1988 pelos artigos 203 e 204, onde fica estabelecido no

---

<sup>3</sup> Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,antecedentes-historicos-da-seguridade-social-no-mundo-e-no-brasil,44593.html> Acesso em: 22 abr. 2016.

<sup>4</sup> Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,antecedentes-historicos-da-seguridade-social-no-mundo-e-no-brasil,44593.html> Acesso em: 22 abr. 2016.

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 a 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 a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei;

Art. 204 As ações governamentais na área de Assistência Social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, 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 (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA, 1988, p. 130).

Diante deste contexto, é possível perceber que a forma de assistência social garantida legalmente opõe-se às práticas meramente beneficentes destinadas, por meio da boa vontade, à população marginal e/ou carente. Inaugura-se, assim, um padrão de proteção social afirmativo de direitos, de modo a superar as práticas assistenciais e clientelistas.

### 1.3 Como a diretriz de participação social se insere dentro do SUAS

Para que se efetivassem as regulamentações e a institucionalizações dos avanços obtidos com a promulgação da Constituição Federal foi fundamentalmente necessária a aprovação das Leis Orgânicas de cada política. É relevante considerar que dos 3 (três) eixos que compõem o tripé da seguridade social, a Assistência Social foi a última a ter efetivada sua Lei Orgânica. A saúde foi a primeira a ser beneficiada, tendo aprovada sua Lei Orgânica em 1990. A Lei da Previdência Social foi aprovada em segunda propositura em 1991.

Já, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), só se consagrou em 1993, devido às inúmeras discussões políticas, sociais e econômicas, concomitantemente com a resistência de alguns grupos em aceitar que a assistência social fosse normatizada como política pública de seguridade social, passando a ser direito do cidadão e dever do Estado. Apesar das resistências e oposições no dia 7 de dezembro de 1993, é sancionada a LOAS, pautando-se na Lei 8742, pelo presidente Itamar Franco.

A participação dos diferentes atores sociais — Estado, instituições, cidadãos — torna as decisões participativas e incorpora no processo

diferentes visões e pontos de vista que podem contribuir para o sucesso dos resultados finais, em vista da sinergia que pode ser estabelecida entre os atores. (PAESE; PAESE; QUEIROZ, 2010).

Com esta Lei, é criado o CNSS, tendo como características principais a composição paritária, a deliberação e o controle da política de assistência social. Esta alcança o status de garantia constitucional, convergindo para o campo dos direitos, da universalização do acesso e da responsabilidade estatal. Configura-se, na visão de Yasbek (2004), como uma possibilidade de reconhecimento público das necessidades dos seus usuários, assegurando-se como direito não-contributivo propulsor de cidadania.

A LOAS traz como princípios norteadores da Política de Assistência Social o incentivo à gestão compartilhada, seja no que se refere ao planejamento e controle da política; o co-financiamento das três esferas do governo; a descentralização política administrativa, a fim de se poder visualizar, com maior clareza, as especificidades regionais e a primazia da responsabilidade estatal. Por meio destes princípios tenta fazer com que a assistência prestada leve em conta as reais necessidades dos usuários, orientando-se pelos direitos de cidadania e não pelas noções ultrapassadas de ajuda e assistencialismo.

A participação social é uma diretriz do Sistema Único de Assistência Social que está sendo construído, no Brasil, nos últimos dez anos. O conceito de participação social é complexo, que problematiza a pertinência das estruturas de representação democráticas tradicionais e discute alternativas para o fortalecimento da democracia. (COELHO, 2014, p.98).

São muitos os argumentos em favor da participação social, dentre eles é identificada como o eixo central na articulação da dinâmica dos Conselhos, sustentar a prática da democracia, reduzir o distanciamento do centro de poder e possibilita aos indivíduos preocupar-se com problemas coletivos, além de formar cidadãos ativos. Para Iorio (2002, p. 31), [...] o tema da participação tem ganhado destacada relevância como mecanismo de empoderamento.

Apesar dos avanços obtidos por meio da promulgação da LOAS, muitos foram (e são) os obstáculos a serem superados pela Política de Assistência Social, especialmente no que se remete ao Brasil. Vale, aqui, lembrar que todas essas garantias propostas pela LOAS surgiram em um período um tanto conturbado para a sociedade brasileira, na medida em que o governo resolveu adotar como plano de governo o neoliberalismo, o qual preconizava a privatização das entidades e setores ligados à Assistência Social, buscando se eximir de suas responsabilidades.

## **2. A FRAGILIDADE DA LOAS FRENTE AO MODELO NEOLIBERAL: A NECESSIDADE DE REFORMULAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (PNAS)**

A fim de entender melhor os princípios que embasam este modelo, é indispensável elucidar alguns aspectos relacionados ao neoliberalismo. Este constitui-se em uma doutrina político – econômica que surge no período final da

Segunda Guerra Mundial, a fim de criticar o chamado Estado de Bem-Estar Social que se formava na Europa.

Apesar de ter surgido no final da década de 40, é em meados da década de 70 que essa doutrina passa a ganhar importância, devido ao enfraquecimento do Estado de Bem-Estar Social. Surge, assim, a chamada Revolução Tecnocientífica, a qual se contrapõe ao modelo capitalista Fordista – Keynesiano.

Esse modelo, com o passar dos anos, tornou-se insustentável, pois já não conseguia manter o chamado pleno emprego e a política de aumento dos salários pregados por Keynes. Desse modo, foi se enfraquecendo e, na década de 70, com a crise do petróleo e a contestação dos setores mais conservadores, entrou em crise.

No seu lugar, é introduzida a Revolução Tecnocientífica que gera inúmeras mudanças. Inicialmente, defende a ideia de que as indústrias pesadas devem ser transferidas para os países periféricos. Preconiza, também, a aplicação de amplos investimentos para a pesquisa e desenvolvimento de tecnologias de aplicação industrial imediata nos países desenvolvidos, busca modificar as relações trabalhistas, enfraquecer o movimento sindical, bem como manter a vanguarda tecnológica sobre os países subdesenvolvidos. Tendo por base essa perspectiva Vizentini (1996, p. 66) elucida:

Ao lado da estruturação de uma nova divisão internacional do trabalho (ou da produção) e como parte dela, os centros capitalistas trataram de impulsionar a chamada Revolução Tecnocientífica (RTC), principalmente nas áreas de informática, comunicação, biotecnologia, robótica, supercomputadores, etc. O desenvolvimento tecnológico passou a ser obtido através da pesquisa científica intensiva e previamente planejada, sendo imediatamente empregada na economia [...]. Esse salto tecnológico objetivo recuperar e redimensionar a acumulação de capital, esvaziar as conquistas trabalhistas, manter a vanguarda e a dominação sobre a economia dos países periféricos [...].

Essas transformações apontadas por Vizentini atingem o mundo provocando a hegemonia capitalista sobre todas as esferas. Diante de tudo isso cabe lembrar o papel do Estado Nacional, o qual passa por modificações, uma vez que se encontra subordinado ao interesse do capital, o qual não lhe possibilita um desenvolvimento autônomo. Na visão de Ianni (1996), o Estado não consegue desenvolver-se autonomamente, já que seus projetos econômicos, sociais, culturais e políticos estão subordinados a doutrina político – econômica em voga no mundo.

Percebe-se, dessa maneira, que o Estado – Nação foi enfraquecendo o controle econômico de suas fronteiras, tornando-se cada vez mais subordinado às políticas neoliberais que passaram a gestar o mercado, o poder político, os conceitos de público e privado, bem como a própria ordenação da sociedade e a cisão do mundo (SADER e GENTILI, apud BORÓN, 1996). A minimização do Estado e sua saída da economia vem acompanhada de privatizações estratégicas e desregulamentação de áreas pertencentes ao poder público, especialmente no âmbito social. O que há de fato é a supremacia gerencial do setor privado e das leis de mercado no que concerne ao poder de distribuição das instituições públicas.

O poder exercido pelo mercado financeiro é gigantesco, baseando-se na desregulamentação, desestatização e (des)universalização, características essas que contribuem para o fortalecimento do neoliberalismo. Este exemplo se enquadra muito bem no contexto do Estado Brasileiro, o qual diminuiu sua intervenção na economia, atendendo, especialmente, aos interesses dos grupos privados nacionais e transnacionais. As políticas sociais são reduzidas amplamente, deixando, assim, para o mercado, a tarefa de minimizar as desigualdades brasileiras.

O mercado, tendo como foco primordial o lucro, produz um crescente índice de desemprego, além do enfraquecimento da competitividade empresarial nacional e o aumento da economia informal. Logo, as desigualdades persistem e as políticas sociais encontram-se fragmentadas.

Diante desta preconização da economia, o social, juntamente com suas políticas, é relegado para segundo plano, na medida em que o sistema adotado pelo Estado é incapaz de responder às crescentes demandas sociais, sendo que a favelização e a carência nos serviços básicos colocam os países em desenvolvimento em uma situação bastante delicada e dramática. Conseqüentemente, a concentração de renda agrava o grau de desigualdade entre indivíduos e países, sendo que as necessidades básicas como, por exemplo, saúde, educação, habitação, não são satisfeitas de forma adequada.

Percebe-se, assim, que o neoliberalismo ortodoxo gera uma redução da democracia e da própria cidadania, pois como elucidado anteriormente mostra-se indiferente às demandas sociais atreladas às classes subalternas. Para Sader e Gentili (apud BORÓN, 1996, p.71),

Quando os pobres se transformam em indigentes e os ricos em magnatas, sucumbem a liberdade e a democracia, e a própria condição de cidadão verdadeiro fundamento sobre o qual se apóia a democracia – se deteriora irreparavelmente.

Diante disso, é pertinente esclarecer que a fragmentação social e política gerada pela fraqueza externa do Estado impossibilitam o governo de promover, de forma harmônica, o desenvolvimento do Brasil, o qual depende fundamentalmente, do mercado internacional, que influencia diretamente em questões referentes ao emprego, distribuição de renda e atendimento das demandas sociais, as quais, se não tratadas adequadamente, geram a ampliação das desigualdades, o que contribui para o aumento da pobreza, da miséria, da exclusão social, bem como para a redução da cidadania.

Vê-se, nessa perspectiva, que as transformações estruturais causadas pelo capitalismo podem acarretar no empobrecimento e exclusão de segmentos da população, pois com a economia informacional e global todos os níveis da sociedade e instituições são influenciados diretamente pelo capital. Geralmente, este apropria-se dos territórios transformando-os em sua base de operações, provocando, assim, um processo de alienação política e dos direitos básicos de cidadania.

É preciso reconhecer, portanto, que apesar da associação entre globalização e neoliberalismo ter trazido um progresso econômico e tecnológico jamais



precedente na história da humanidade, o número de excluídos, com essas transformações, tornou-se gigantesco, visto que são diversos os obstáculos enfrentados pelos países em desenvolvimento para fazerem parte da economia mundial. Tais nações não conseguem se integrar e participar do mercado global, o que resulta na significativa marginalização de seus cidadãos, os quais não possuem nem as necessidades humanas, mais básicas, atendidas.

Nesse sentido, alguns teóricos (BAUMAN, 1999) enfatizam, de modo representativo, as dificuldades existentes no combate às problemáticas sociais, já que os processos econômico-tecnológicos ligados à globalização, ao invés de amenizarem as problemáticas, contribuíram apenas para a reafirmação dos ideais do mercado e para o enfraquecimento das relações sociais, o que vem a acarretar a fragmentação dos princípios democráticos.

Para tanto, as opções destinadas ao desenvolvimento social se estreitam grandiosamente, tornando sua promoção muito mais restrita.

Logo, o Estado que parece estar se desgastando ou definhando, prefere, indubitavelmente, atribuir suas responsabilidades sociais para as organizações da sociedade civil e para o mercado, eximindo-se do papel de gestor das necessidades dos cidadãos. Pauta-se, sobretudo, em políticas de privatização, terceirização e parceria público-privada, com vistas a alcançar maior agilidade nas ações e ter menos gastos.

Com tudo isso as visões voltadas para o social criam nada mais do que fragmentadas políticas de compensação, dificultando o alcance efetivo da inclusão social, de forma que as políticas e programas sociais criados possuem perspectivas fragmentadas e seletivas da Assistência Social, focalizando só a população mais miserável, deixando de lado a universalidade de proteção social tão enfatizada na LOAS.

Nesse sentido, mesmo com as leis obtidas via Constituição Federal de 1988 e com a implantação da LOAS, a Política de Assistência Social permanece repleta de inúmeras ambiguidades, pois, ao mesmo tempo em que aponta como essencial a garantia dos direitos dos usuários, não consegue avançar e nem se legitimar por completo, devido à inserção do Brasil no modelo neoliberal, que busca enfraquecer e deslegitimar os direitos obtidos no campo social, bem como retraindo ao máximo os investimentos direcionados ao campo social. (YASBEK, 2004).

Sendo assim, frente a todos esses obstáculos e reducionismos ligados à Política de Assistência Social, impostos por questões de ordem estrutural, é visível que existe um grande abismo entre os direitos constitucionais e sua devida efetivação. Para tanto, é com base nestas problemáticas, que em 2004, após intensas discussões nacionais é aprovada a nova PNAS objetivando a implementação do SUAS.

Em 2005, ocorreu a edição de uma nova Norma Operacional Básica (NOB) da Assistência Social, que buscou definir as bases para a implantação do SUAS (NOB/SUAS, 2005). Embora a Assistência Social tenha obtido mais esses dois avanços, é indispensável avaliar de que forma esses estão sendo adotados pelos municípios, com a finalidade de operacionalizar os benefícios, serviços e projetos de acordo com as normas estabelecidas pelo SUAS.

### **3. O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS) E SUAS INOVAÇÕES**

A implantação do SUAS é resultado de 11 anos de formulação e muitos debates relacionados à Política de Assistência Social. Em 2003, na IV Conferência Nacional de Assistência Social, surgem propostas para a construção efetiva do SUAS a partir da contribuição das idéias de vários Estados e Municípios, interrompendo, assim, a construção de programas sociais executados de cima para baixo, priorizando, agora, portanto, as necessidades reais e as especificidades locais.

Em 2005, é promulgada a NOB/SUAS que respalda a implantação deste sistema. Objetiva regulamentar a gestão do SUAS, bem como fortalecer o caráter da Política de Assistência Social como uma política de Estado, de direito dos cidadãos.

Busca, com isso, uma nova cultura institucional, onde possa haver reordenação nas ações, e as atividades se voltem para a centralidade na família, sejam descentralizadas político-administrativamente, territorializadas, informatizadas, monitoradas, avaliadas e sistematizadas. Além disso, a NOB (2005) estabelece a importância da participação dos cidadãos na construção da política de Assistência Social, contribuindo para uma maior proximidade da relação democrática entre o Estado e a sociedade civil. Ficam claros também, os fundamentos do cofinanciamento desta política – envolvendo as três esferas (Município, Estado e União) –, bem como o controle das verbas destinadas aos programas e políticas sociais.

Nesse sentido, a NOB propõe um modelo de gestão para todo o território brasileiro, fundamentado na integração dos três entes federativos, de modo a fortalecer os princípios de descentralização e participação da esfera social, instituídos em 1993, por meio da LOAS. O enfoque é, portanto, na co-responsabilidade e no co-financiamento no desenvolvimento de ações voltadas para a diminuição das desigualdades sociais.

Por meio desta norma, são apresentadas as condições de exigência para que os Estados e Municípios possam fazer uso das verbas repassadas pela União. O principal é estruturar os programas e os serviços de modo que identifiquem os problemas sociais dos indivíduos na gênese do processo, solicitando, dessa forma, o redesenho da cultura institucional existente.

Assim sendo, com a implantação do SUAS, a ênfase é que as entidades socioassistenciais sejam municipais, com vistas à descentralização das ações desenvolvidas e um maior entrosamento com a comunidade local (LOAS, Lei Federal nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993). A municipalização é bastante positiva, na medida em que assegura que os usuários atendidos não sejam deslocados de sua comunidade de origem, bem como possam ser atendidos de acordo com suas especificidades, isto é, levando em consideração o contexto onde viveram e sua história de vida.

Nesse sentido, o SUAS materializa a LOAS, regulando os serviços socioassistenciais consolidando os princípios, as diretrizes e objetivos, compondo um sistema articulado e integrado de ações voltadas para a Proteção Social da família. O atendimento é direcionado à família, independentemente da sua

composição, pois é nela que se encontram todos os segmentos, possibilitando, assim, um atendimento na totalidade, na medida em que esta é o espaço de socialização e proteção primária para os seus membros.

Sabe-se, contudo, que apesar do papel fundamental que a família possui, está frente às constantes mudanças socioeconômicas que atingem negativamente, principalmente, as camadas populares, precisa inventar novas formas de sobreviver, tentando driblar as situações de exclusão a que é submetida. Todavia, é muito difícil para os cidadãos superar as adversidades sem algum tipo de assistência, que lhes garanta direitos e condições de ter uma vida digna.

É comum que sejam penalizados por desenvolverem comportamentos que fogem às regras sociais, porém, é preciso reconhecer as situações que causam vulnerabilidade no seio familiar, propiciando o cuidado e a proteção necessários aos seus membros, incluindo-os em políticas públicas para que consigam alcançar a promoção social. Segundo Miotto apud Vanzetto (2005, p. 6),

No Brasil o grau de vulnerabilidade vem aumentando, dadas as desigualdades, próprias de sua estrutura social, onde cada vez mais se nota a exigência de as famílias desenvolverem formas estratégicas para manterem a sobrevivência (...). A família não é homogênea e sim marcada pelas especificidades históricas e culturais, condicionadas pelas diferenças sociais. Isto determina que a capacidade de cuidado e proteção dos grupos familiares dependa diretamente das condições de vida que elas possuem no contexto social em que estão inseridos. A dinâmica relacional estabelecida em cada família não é dada, mas é construída a partir de sua história e de negociações cotidianas que ocorrem internamente entre seus membros e externamente com o meio social mais amplo.

Vê-se, aí, a grande importância do SUAS, já que se configura como requisito essencial para a efetivação da Política de Assistência Social de forma descentralizada, participativa e não-contributiva, pautada na proteção social “total” dos usuários. É interessante lembrar de que esse aspecto de descentralização das ações pauta-se no trabalho em redes. Daí a importância da implantação dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e dos Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS). Essa divisão em centros possibilita que os usuários sejam atendidos de acordo com a complexidade de seus problemas.

É pertinente elucidar que a proteção básica busca prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de capacidades e potencialidades, a fim de fortalecer os vínculos familiares e comunitários. Volta-se, assim, para ações de acolhimento, convivência e socialização de famílias.

O intuito é fortalecer os vínculos entre as pessoas que compõem o seio familiar, contrapondo-se a situações que possam gerar vulnerabilidade social. Esse trabalho é de responsabilidade dos CRAS.

Para tanto, o CRAS atende os problemas de baixa-complexidade, ou seja, remete-se a proteção social básica, onde são atendidos casos em que os vínculos familiares ainda não se romperam. O que se deve compreender é que existem

problemas no seio familiar. Contudo, podem ser superados com a orientação do Assistente Social e/ou do Psicólogo, que podem estar acompanhando os usuários e os encaminhando para a rede de serviços sócio-educativos referentes a grupos geracionais, intergeracionais, grupos de interesse, entre outros, além de garantir benefícios eventuais ou Benefícios de Prestação Continuada e desenvolver serviços e projetos de capacitação e inserção produtiva. É responsável também por ofertar o Programa de Atenção Integral à Família (PAIF).

Tais Centros são unidades públicas instaladas nas regiões dos municípios que apresentam o maior índice de vulnerabilidade social e têm por objetivo principal atender as problemáticas familiares no contexto comunitário, incentivando o convívio sócio-familiar harmônico, para que não ocorra a violação de direitos e, conseqüentemente, surjam situações de risco. Nos casos onde o risco já é iminente, os usuários são encaminhados para o Centro de Referência Especializado da Assistência Social, denominado CREAS.

Nessa perspectiva, quando os casos são encaminhados para o CREAS, a situação em que os usuários se encontram é mais complicada, enquadrando-se na proteção social especial, onde as problemáticas existentes remetem-se a condição de risco e violação de direitos. Dentro deste quadro encaixam-se todas as questões ligadas a crianças e adolescentes em situação de trabalho (trabalho infantil); adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas; crianças e adolescentes vítimas de maus-tratos e violência, usuários de substâncias psicoativas ou em situação de abandono (criança, adolescente, idoso, pessoas com deficiência).

O atendimento a estes indivíduos estende-se também à sua família, já que nesta é onde geralmente são perpetradas as práticas abusivas e de maus-tratos, que podem levar os indivíduos a situação de extrema vulnerabilidade social. Para tanto, é de suma importância, que o CREAS esteja amplamente conectado às redes de serviços de atendimento sócio familiares, aos albergues, abrigos, casas de acolhimento de crianças e adolescentes, aos asilos, buscando, sempre que possível, assegurar a convivência familiar e comunitária dos usuários. Nesse sentido, deve oferecer serviços especiais de referência para pessoas com deficiência, em situação de abandono, vítimas de negligência, abusos e outras formas de violência, bem como ações de apoio a situações de riscos circunstanciais, em decorrência de calamidades públicas e emergências.

É pertinente destacar que a proteção especial do SUAS é dividida em média e alta complexidade. Na média complexidade os casos atendidos são relacionados a direitos violados, onde os laços familiares, apesar das problemáticas, ainda não se romperam. Os atendimentos destinados a este tipo de situação de violação de direitos são: a abordagem de rua; plantão social; cuidado no domicílio; serviço de apoio e orientação sócio familiar; medidas socioeducativas em meio aberto, etc.

No que se refere à proteção especial de alta complexidade, os atendimentos devem garantir a proteção integral aos usuários, na medida em que os laços familiares e comunitários já se romperam. Diante disso, os atendimentos são voltados para pessoas ou famílias que se encontram sem referência alguma, devido ao rompimento de seus laços de convívio, expostos a constante situação de ameaça.

Dessa maneira, necessitam ser retiradas do núcleo familiar e colocadas em uma instituição ou entidade que lhes disponibilize moradia, alimentação, cuidados com a higiene, etc. As entidades apontadas aqui podem ser as casas-lares, os albergues, asilos, família substitutas, medidas socioeducativas restritivas de liberdade, etc.

De tal modo, é preciso ter conhecimento de que a composição da rede socioassistencial, seja essa de proteção básica ou especial, pode abarcar organizações governamentais ou se dar através de convênios e ajustes com entidades parceiras da política pública de Assistência Social. As entidades devem estar previamente inscritas no respectivo Conselho de Assistência Social e regular suas ações nos níveis de complexidade definidos pela PNAS. (NOB/SUAS, 2005).

Os municípios recebem as verbas da União de acordo com os níveis de gestão nos quais se enquadram, podendo ser iniciais, básicas ou plenas. Na proposta da Norma Operacional (2005) os serviços ligados à proteção social especial serão disponibilizados nos municípios de grande porte ou por consórcios intermunicipais de assistência. Na gestão inicial, os municípios receberão recursos da União para se adequar aos princípios da LOAS. Os municípios que possuem apenas o CRAS enquadram-se na gestão básica, tendo a responsabilidade de prevenir as situações de risco. Em locais onde já se encontram instalados os CREAS a gestão do município é plena.

Para tanto, a gestão plena exige a gestão total — CRAS e CREAS — das ações de Assistência Social pautada nos requisitos da LOAS, tendo por base a regulamentação dos Fundos Municipais de Assistência Social, com a devida comprovação de alocação de recursos próprios e elaboração dos Planos Municipais de Assistência Social de acordo com os parâmetros estabelecidos pela PNAS. As determinações da PNAS (2004) buscam normatizar os padrões nos serviços, a fim de garantir a qualidade do atendimento, indicadores de avaliação e resultado e uma nomenclatura específica para os serviços da rede socioassistencial.

Vale ressaltar, que os princípios de descentralização e democratização da PNAS se concretizam por meio das instâncias de articulação, de negociação, de pactuação e de deliberação.

As instâncias de articulação são espaços de participação aberta que possuem funções propositivas, tanto em âmbito federal, quanto estadual e municipal, podendo ser formadas por organizações governamentais e não-governamentais, articulando, assim, os conselhos, os fóruns e as associações comunitárias.

No que se refere à negociação e pactuação, esta trata da concordância e consenso das esferas do governo envolvidas. Não pressupõe processo de votação e nem de deliberação, mas apenas da consensualização dos gestores da União, dos Estados e dos Municípios, que formalizarão suas decisões por meio de publicação e submissão às instâncias de deliberação.

O processo de deliberação é formado por instâncias descentralizadas de caráter permanente e composição paritária entre as esferas do governo e da sociedade civil. São espaços de decisão, financiamento e controle social, compostos pelos Conselhos de Assistência Social e pelas Conferências.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar da participação da sociedade civil na construção e execução da Política de Assistência Social, a primazia da responsabilidade é do Estado, o qual não pode se eximir dos seus deveres, transferindo-os para a sociedade.

As PNAS (2004) se configuram, por conseguinte, como um espaço de defesa e atenção dos interesses e necessidades sociais, especialmente das famílias, seus membros e indivíduos mais empobrecidos e vulnerabilizados.

Visando romper com a segmentação e o focalismo nos atendimentos, buscando o trabalho intersetorial e total com as famílias, vinculando-se a outras políticas públicas que possam ajudar na manutenção da sobrevivência dos usuários, resgatando-os de situações que geram a ruptura dos vínculos familiares, tais como a pobreza extrema, práticas educativas abusivas e situações de violência como um todo.

#### 5. REFERÊNCIAS

BAUMAN, Z. Globalização: as consequências humanas. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

BÓRON, A. A trama do neoliberalismo: mercado, crise e exclusão social. In: GENTILI, P.; SADER, E. (Org.). Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Norma Operacional Básica - NOB/SUAS: construindo as bases para a implantação do Sistema Único de Assistência Social. Brasília, julho de 2005.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 05 de outubro de 1988.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 05 de outubro de 1988.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Brasília, DF, 1993.

BRASIL. Política Nacional de Assistência Social. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2004.

CASTEL, R. As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, 1998.

COELHO, R. P. de S. [A participação social na formulação da política de assistência social brasileira](#). Revista Pensamento & Realidade, São Paulo, v. 29, n. 3, p. 98-115, 2014.

IANNI, O. Teorias da globalização. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

IORIO, C. Algumas considerações sobre estratégias de empoderamento e de direitos. In. ROMANO, J.O., ANTUNES, M. Empoderamento e direitos no combate à pobreza. Rio de Janeiro: ActionAid Brasil, 2002.

JARDIM, R. G. Antecedentes históricos da seguridade social no mundo e no Brasil. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,antecedentes-historicos-da-seguridade-social-no-mundo-e-no-brasil,44593.html> Acesso em: 22 abr. 2016.

MESTRINER, M. L. O Estado entre filantropia e a assistência social. Editora Cortez, 2001.

PAESE, J.; PAESE, C. R.; QUEIROZ, I. D. A participação pública frente à dicotomia leigos e peritos: análise do processo decisório em Conselhos gestores de saúde. Anais do Seminário Internacional III Seminário Nacional "Movimentos Sociais, Participação e Democracia", 11 a 13 de agosto de 2010, UFSC Florianópolis, Brasil.

REIS, C. N. dos; PESTANO, C. R. A especificidade da assistência social: algumas notas reflexivas. Textos & Contextos, Porto Alegre, n. 5, p. 1-23, nov. 2006.

SCHWARTZMAN, S. As causas da pobreza. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

SPOSATI, A. de O. A menina Loas: um processo de construção da assistência social. São Paulo: Cortez, 2004.

VANZETTO, A. A. O sistema único de assistência social e a centralidade na família. Paraná: UNIOESTE, 2005.

VIZENTINI, P. G. F. A nova ordem global: as relações Internacionais do Século 20. Porto Alegre: UFRGS, 1996. (Parte IV).

YASBEK, M. C. As ambiguidades da assistência social brasileira após 10 anos de LOAS. Revista Serviço Social & Sociedade, São Paulo, v. 25, n. 77, p. 11-29, 2004.