



UEPB

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
PRÓ-REITORIA DE ENSINO MÉDIO, TÉCNICO E EDUCAÇÃO A
DISTÂNCIA
UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL
PROGRAMA NACIONAL DE FORMAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

ANA PAULA DE OLIVEIRA SILVA

**UMA ANÁLISE DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: NOTAS
SOBRE A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O SISTEMA ÚNICO DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL - SUAS**

**CAMPINA GRANDE - PB
2023**

ANA PAULA DE OLIVEIRA SILVA

**UMA ANÁLISE DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: NOTAS
SOBRE A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O SISTEMA ÚNICO DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL - SUAS**

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) apresentado à Pró-Reitoria de Ensino Médio, Técnico e Educação a Distância (PROEAD) da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), como requisito à obtenção do título de Especialista em Gestão Pública Municipal.

Orientador: Prof. Dr. José Nilton Conserva de Arruda

**CAMPINA GRANDE - PB
2023**

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do

S586a Silva, Ana Paula de Oliveira.

Uma análise da política de assistência social [manuscrito]; notas sobre a constituição federal de 1988 e o Sistema Único de Assistência Social - SUAS / Ana Paula de Oliveira Silva. - 2022.

27 p.

Digitado.

Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal) - Universidade Estadual da Paraíba, Pró-Reitoria de Ensino Médio, Técnico e Educação a Distância, 2022.

"Orientação : Prof. Dr. José Nilton Conserva de Arruda, Pró-Reitoria de Ensino Médio, Técnico e Educação à Distância."

1. Gestão pública. 2. Política de Assistência

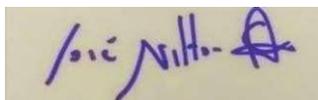
ANA PAULA DE OLIVEIRA SILVA

**UMA ANÁLISE DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: NOTASSOBRE A
CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA
SOCIAL - SUAS**

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) apresentado ao Curso de Pós-graduação em Gestão Pública Municipal da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Gestão Pública Municipal.

Aprovada em: 24/11/2022.

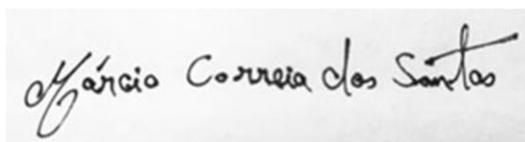
BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. José Nilton Conserva de Arruda (Orientador) Universidade
Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. Dr. Julio Cesar Kesting (Examinador) Universidade Estadual da
Paraíba (UEPB)



Prof. Ms. Márcio Correia dos Santos (Examinador) Universidade
Estadual da Paraíba (UEPB)

Dedico a conclusão deste curso de Especialização em Gestão Pública Municipal a minha mãe Maria de Fátima, por todo amor, dedicação, incentivo e força para cumprimento de mais um objetivo acadêmico.

Ao meu pai “João Ezequiel” (*in memoriam*) que sempre sonhou e celebrou comigo cada conquista na minha formação acadêmica, intelectual e profissional.

“A pior prisão é um coração fechado”.

São João Paulo II

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	09
2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA09
2.1 Um Breve Histórico sobre a Assistência Social no Brasil	10
2.1. A Política de Assistência Social no Contexto Neoliberal.....	13
3. MATERIAL E MÉTODOS.....	15
4. RESULTADO E DISCUSSÃO	15
4.1. Situando a Política de Assistência nos Municípios: Atuação na esfera municipal.....	22
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	24
REFERÊNCIAS	25

UMA ANÁLISE DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: NOTAS
SOBRE A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O SISTEMA ÚNICO DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL - SUAS

Ana Paula de Oliveira Silva¹

José Nilton Conserva de Arruda²

RESUMO

O objetivo desse estudo é analisar a Política de Assistência social no Brasil pós Constituição Federal de 1988, onde a mesma Social passou ao status de política pública e seus desdobramentos através da Lei federal nº 8.742, de dezembro de 1993 - Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS. Assim a partir da LOAS, houve a implementação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, onde se materializou os eixos da Política Nacional de Assistência Social. O artigo trata-se de uma revisão bibliográfica, com base nos estudos já realizados e publicados. Destarte, a pesquisa realizada pautou-se na seleção, leitura e fichamento de escritos de diferentes autores e documentos que discorrem sobre a política de assistência social pós Constituição Federal de 1988 e seus avanços com a implementação do Sistema Único de Assistência Social (Suas). Os resultados dessa pesquisa demonstram que houve uma ratificação do direito a Assistência Social na Proteção Social Brasileira, de modo que a sua determinação evidencia um considerável marco legal, através do qual os direitos já declarados na CF/88 e na LOAS recebem maior respaldo na luta por efetivação. Nessa perspectiva, as deliberações discutidas e aprovadas acerca do SUAS vêm confirmar os direitos sociais já assegurados pela Constituição de 1988 e na Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, em 1993, exigindo que o Estado realize de forma integrada às Políticas Setoriais, garantindo aos cidadãos brasileiros à universalização dos direitos sociais, sobre sua vigilância e responsabilidade.

Palavras-chave: Política de Assistência social, Constituição de 1988, Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, Sistema Único de Assistência Social – SUAS

ABSTRACT

The objective of this study is to analyze the Social Assistance Policy in Brazil after the Federal Constitution of 1988, where the same Social passed to the status of public policy and its developments through Federal Law No. 8,742, December 1993 - Organic Law of Social Assistance - OLSA. So from the OLSA, there was the implementation of the Single System of Social Assistance - SSSA, where the axes of the National Social Assistance Policy materialized. The article is a bibliographical review, based on studies already made and published. Thus, the research was based on the selection, reading and writing of writings of different authors and documents that discuss the social assistance policy after the Federal Constitution of 1988 and its advances with the implementation of the Unique System of Social Assistance (SSSA). The results of this research show that there has been a ratification of the right to Social Assistance in Brazilian Social Protection, so that its determination shows a considerable legal framework, through which the rights already declared in CF / 88 and OLSA receive greater support in the struggle by effectiveness. In this perspective, the deliberations discussed and approved on SSSA confirm the social rights already guaranteed by the 1988 Constitution and the Organic Law of Social Assistance - OLSA, in 1993, requiring the State to carry out in an integrated way the Sectorial Policies, guaranteeing citizens to the universalization of social rights, on their

vigilance and responsibility.

Keywords: Social Assistance Policy, Constitution of 1988, Organic Law of Social Assistance - OLSA, Single System of Social Assistance – SSS

¹ Pós graduando em Gestão Pública Municipal

² Professor do Departamento de Filosofia da Universidade Estadual da Paraíba - UEPB, doutor em filosofia pela Universidade Federal da Bahia – UFBA.

1. INTRODUÇÃO

A política de Assistência Social, a partir da Constituição Federal de 1988 veio confirmar as diretrizes para organização da assistência como a descentralização político-administrativa e a participação da sociedade. As diretrizes implicaram em uma vasta reorganização institucional da assistência social no país com base na Lei federal nº 8.742, de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS).

Desse modo, a Assistência Social passa a ser reconhecida como direito do cidadão e responsabilidade do Estado, política não contributiva, e que deve prover os mínimos sociais por meio de um conjunto articulado de ações de iniciativa pública e da sociedade para a garantia ao atendimento das necessidades básicas.

Contudo, o contexto neoliberal descaracteriza esse perfil da Assistência, concebendo a mesma um caráter focalizado, seletiva, e de cunho compensatório, reforçando a ideologia da mercantilização dos direitos sociais e conseqüentemente, o seu desmonte.

Só a partir de 1993 com a promulgação da lei Orgânica da Assistência Social é que a Assistência se torna significativa, com um caráter novo que a afasta de seu antigo perfil assistencialista, alcançando a condição de Política de Seguridade dirigida à universalização da cidadania, garantindo direitos e serviços sociais sob a responsabilidade do Estado e com a participação da sociedade no controle de suas ações.

A Constituição Federal de 1988 aliada à lei Orgânica da Assistência Social confirmam as diretrizes para organização da assistência como a descentralização político-administrativa e a participação da sociedade. As diretrizes implicaram em uma vasta reorganização institucional da assistência social no país.

Destarte, este artigo visa contribuir com uma reflexão em torno da questão da viabilização dos direitos sociais através da política de assistência social após a Constituição Federal de 1988 e sua organização a partir da Lei federal nº 8.742, de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS). No âmbito acadêmico a referida pesquisa visa constituir-se em material de reflexão e de pesquisa para estudantes e profissionais da área, bem como de áreas afins.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Um Breve Histórico sobre a Assistência Social no Brasil

Para refletir acerca do surgimento e desenvolvimento da política social no Brasil, é necessário uma rápida caracterização da formação do capitalismo no referido país (BRESSER PEREIRA, 1998). As relações sociais tipicamente capitalistas desenvolveram-se aqui de maneira diferente de outros países de capitalismo central, mas mantendo suas características principais. Na interpretação de Caio Prado Junior apud Behring (1993), o processo de colonização serviu à acumulação originária de capital nos países centrais. Segundo o mesmo, o escravismo teve grande peso na sociedade brasileira que afetou e afeta até hoje as condições de trabalho nas relações sociais. Já Fernandes (1987) explica as marcas da formação social brasileira e a consolidação do capitalismo, onde para ele o processo específico brasileiro só é realmente impulsionado com a criação do Estado Nacional e daí advém à importância da independência, em 1822.

Desse modo, alguns processos foram decisivos com a ruptura com homogeneidade da aristocracia agrária aliada ao surgimento de novos agentes econômicos, a pressão da divisão do trabalho, no caminho para a construção de uma nova sociedade nacional. Porém, tais movimentos são marcados pela falta de interesse das elites econômico-políticas em relação à defesa dos direitos do cidadão, fato que é essencial para pensar a configuração da política social no Brasil. Mesmo com a independência, ainda existiam componentes conservadores, com propósitos de preservar uma ordem social sem uma autonomia fundamental para a construção da Nação. As elites nativas incorporaram alguns elementos do liberalismo: a igualdade configura-se como emancipação das classes dominantes; o Estado é visto como meio de internalizar o domínio das elites nativas dominantes, confundindo o público e o privado. Todos esses elementos são características de nossa formação social.

O Estado brasileiro nasceu sob uma forte ambiguidade entre liberalismo formal como fundamento e o patrimonialismo como prática no sentido da garantia dos privilégios das classes dominantes. Portanto, a Independência criou as condições para o florescimento do espírito burguês, sem romper o entrosamento com o mercado externo. Cria-se uma situação de mercado em acordo com as possibilidades e limites socioeconômicos e culturais de expansão do mercado interno, numa economia voltada para exportação. Na transição para o capitalismo no Brasil, prevalecem os interesses do setor agroexportador e a persistência do trabalho escravo teve impactos importantes no

nascimento do trabalho livre com possibilidades políticas de um processo mais rápido de transição, com participação do movimento operário, este se articula ao clima de mandonismo, paternalismo e conformismo imposto pela sociedade existente, retardando a consciência e a ação política operária no Brasil.

Feitas essas reflexões sobre a formação social brasileira, cabe agora refletir sobre o surgimento da política social no Brasil; o que se constata é que seu surgimento não acompanha o mesmo histórico dos países com capitalismo central. Não houve no Brasil escravista do século XIX uma radicalização das lutas operárias e a questão social³ já existente num país de natureza capitalista só passou a ser tratada como caso de polícia na primeira década de XX, com as lutas dos trabalhadores e as primeiras iniciativas de legislação voltadas para o mundo do trabalho.

Os direitos sociais no Brasil é resultado da luta de classes que por um lado é pauta de reivindicações das manifestações da classe trabalhadora, por outro lado representam a busca de legitimidade das classes dominantes. A política social nos períodos da ditadura foi constituída como tutela e favor; se a política tem relação com a luta de classes e levando em consideração que o trabalho no Brasil esteve atravessado pelo escravismo, e suas classes dominantes nunca tiveram compromissos democráticos, tem-se um cenário complexo para as lutas dos diretos e constituição da política social; então até 1887, não se registra nenhuma legislação social.

Em 1888 houve a criação de uma caixa de socorro para a burocracia pública. Já no ano de 1889, funcionários da Empresa Nacional e os ferroviários conquistaram o direito a pensão e 15 dias de férias, o que acontecerá também com os funcionários da Marinha que conquistaram o direito a pensão. No ano de 1911 ocorre a redução legal da jornada de trabalho para 12 horas, onde mais uma vez a lei não é assegurada. Em 1919, regulamenta-se a questão dos acidentes de trabalho no Brasil. O ano de 1923 é fundamental para compreender o formato da política social brasileira, é aprovada a Lei Eloy Cavas, que institui a obrigatoriedade de criação de Caixas de Aposentadorias e Pensões (IAPS). Em 1927 foi aprovada o Código de Menores, com caráter nitidamente punitivo, que em 1941 é substituído pelo Serviço de Assistência ao Menor (SAM),

³ Segundo Yamamoto: “A questão social não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção, mais além da caridade e repressão” (Yamamoto, in Yamamoto e Carvalho, 1991, p. 77)

porém, os maus-tratos aos jovens delinquentes continuaram e só foi “amenizado” com a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990.

Outro fator importante foi a Revolução Russa de 1917 que teve repercussões importantes e influenciou a fundação do Partido Comunista Brasileiro em 1922, no que também se realizou a Semana da Arte Moderna. Com a crise internacional de 1929- 1932⁴ houve uma repercussão no Brasil na mudança da correlação de forças no interior das classes dominantes, precipitando os acontecimentos na sociedade brasileira naquele período. Começaram a chegar ao poder político outras oligarquias agrárias e também um setor industrialista, quebrando a hegemonia do café. O movimento de 1930 foi um momento de inflexão no processo de constituição das relações tipicamente capitalistas. Após 1935, o governo Vargas regulamentou as relações de trabalho no país, buscando a colaboração de classes.

De acordo com Draibe (1990), tal esforço se deu entre os anos de 1930 e 1943 e podem ser caracterizadas como os anos de introdução da política social no Brasil. No ano de 1930 foi criado o Ministério do Trabalho, e em 1932, a Carteira de Trabalho, que passa a ser o documento de cidadania no Brasil. Já o sistema público de previdência começou com os Institutos de Aposentadorias e Pensões - IAPs, o primeiro IAP foi criado em 1933, e com isso foram se extinguindo as Caixas de Aposentadorias e Pensões - CAPs, organizações privadas por empresas, até 1953. Desde o final do governo Vargas já existia uma pauta de uniformização e unificação da previdência social no Brasil, que resultou na Lei Orgânica da Previdência Social, aprovada em 1960. Em 1930, foi criado o Ministério da Educação e Saúde Pública, o Conselho Nacional de Educação e o Conselho Consultivo de Ensino Comercial.

Já em relação à assistência social alguns estudiosos consideram difícil estabelecer com precisão o âmbito específico dessa política no Brasil devido ao caráter fragmentado, desorganizado e instável das suas configurações. Entretanto, certa centralização se inicia com a criação da Legião Brasileira de Assistência – LBA em 1942, que foi criada para atender às famílias dos pracinhas envolvidos na Segunda guerra Mundial. Esse período de introdução da política social brasileira teve seu

⁴ A crise de 1929 aconteceu nos Estados Unidos quando a bolsa de valores de Nova York viveu uma grande queda no valor de suas ações, levando à sua queda. A grande parte da economia mundial estava ligada a mesma nesse período. A economia viveu um efeito dominó e gerou as principais consequências da maior recessão econômica enfrentada pelos EUA como alta taxa de desemprego, queda do PIB, redução nos diversos setores de produção, queda no salário e a falência de milhares de empresas e instituições bancárias.

desfecho com a Constituição de 1937 e finalmente com a Consolidação das Leis Trabalhistas, a CLT, promulgada em 1943 e inspirava-se na *Carta Del Lavoro* da era fascista de Mussolini. Em 1945, após 15 anos no poder, Getúlio Vargas caiu, e abriu-se um novo período no país, de intensas turbulências econômicas, políticas e sociais.

O Brasil tornou-se um país mais urbanizado, com indústria de base já significativa, apesar da vocação agrário-exportador permanecer forte. O período de 1946 à 1964 foi marcado pela disputa de projetos de luta de classes, a burguesia encontrava-se muito fragmentada e dividida entre a União Democrática Nacional (UDN), o Partido Democrata (PSD) e o Partido Trabalhista do Brasil (PTB). Assim, podemos afirmar que a expansão da política social no Brasil ocorreu de forma lenta e seletiva, marcada por aperfeiçoamentos institucional, e que a disputa de projetos implicou numa certa paralisia no campo da política social no contexto da ordem democrática limitada.

2.2 A Política de Assistência Social no Contexto Neoliberal

Apesar dos avanços no plano político da década de 1980, culminando com a promulgação da Constituição de 1988, a década de 1990 foi marcada pela ofensiva do Projeto Neoliberal, adotando, segundo Silva (2000, p. 66), as seguintes medidas: “Redução do Estado pelas privatizações, fim do déficit público, abertura da economia para o mercado internacional com retomada dos investimentos externos, estabilização da moeda com reforma monetária, fiscal e desregulamentação”.

Podemos observar que a política econômica de modelo neoliberal desenvolvia ações governamentais voltadas apenas para o crescimento econômico e o fortalecimento do mesmo, no mercado mundial e acumulação do capital financeiro. Acirrando cada vez mais as desigualdades sociais posto que poucos concentrem a maior parte da renda e muitos ficam com a menor parte, quando ficam com alguma coisa, isso aumenta e acelera a pauperização da maioria da população, que se vê sem saída frente à tal modelo.

Nos anos 90, com incentivos e preocupação única e exclusiva com o crescimento econômico, o Brasil se defronta com uma rota perigosa:

[...] é a rota de sua falência ao se mostrar incapaz de garantir o crescimento econômico, concorrendo ao mercado internacional e

incapaz de enfrentar a questão social com a manutenção das Políticas Públicas sem condições mesmo de garantir os mínimos sociais para os miseráveis (CARVALHO, 1994, P.12).

O que se percebe nesse cenário é a redução por parte do Estado na área da Assistência Social e demais políticas sociais, uma vez que a prioridade era fazer ajustes estruturais na economia procurando cada vez mais promover a rentabilidade comercial através da concentração de riqueza. Cabendo a Assistência Social oferecer serviços aos mais pobres em parceria com instituições não governamentais, retirando do Estado a responsabilidade de garantir direitos universais aos cidadãos. Dessa forma, constata-se uma contradição entre o que está assegurado na lei e a prática social. Como mostra Faleiros (2000, p.54)”, o modelo neoliberal prevê que cada indivíduo vale pelo seu bem-estar ao invés da garantia do Estado de Direitos”.

A política neoliberal busca induzir as pessoas a se sustentarem pelo trabalho, mesmo sendo em relações precarizadas, e não pelos benefícios sociais que lhes são assegurados por lei, embora sendo uma situação econômica marcada pelo desemprego estrutural, classifica-se quem não consegue se inserir no mercado trabalho como preguiçoso ou desqualificado.

O artigo da Constituição que trata da Assistência Social foi regulamentado através da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS, lei 83742 de 07/12/93), tornando efetiva a assistência social como direito do cidadão e um dever do Estado. Dessa forma, garantindo aos usuários da Assistência Social, benefícios.

A LOAS foi proposta em 1990 pelo Congresso Nacional, mas foi vetada pelo presidente Fernando Collor de Melo, só em 93, após várias tentativas, a lei foi aprovada, isto depois de grandes mobilizações e articulação nos mais diversos segmentos da sociedade civil organizada que culminou no impeachment de Collor, assumindo o governo em seu lugar o vice-presidente Itamar Franco, governo no qual foi aprovada a LOAS.

Portanto, a promulgação da LOAS, significou a reafirmação da assistência social como uma dimensão de direito social, indicou princípios de universalização, dignidade e autonomia dos sujeitos, além de apontar a efetivação da mesma descentralizando com comando único, participação, controle social e a primazia da responsabilidade do Estado com relação a política pública de assistência social.

Contudo, o que se realiza é completamente diferente do que está na lei, pois se constata o distanciamento do Estado no que se refere ao social e cada vez mais o

entrelaçamento deste ao mercado e ao capital, fazendo com que apareçam milhares de organizações não governamentais atuando em todas as ramificações da questão social, desobrigando o Estado de seus deveres para com a sociedade, e este ainda prega a solidariedade, dizendo que cada um de nós deve fazer sua parte para termos uma sociedade mais justa, fraterna e igualitária; fazendo com que nos esqueçamos que tal papel cabe a ele (Estado) em sentido mais pleno e abrangente.

3 MATERIAL E MÉTODOS

Tendo em vista o artigo de revisão bibliográfica no concernente à metodologia adotada, os dados foram levantados a partir da combinação de técnicas de pesquisa bibliográfica (ou de fontes secundárias) e de pesquisa documental (ou de fontes primárias).

Na perspectiva das autoras Marconi e Lakatos (2011, p. 43-44) pesquisa bibliográfica trata-se do levantamento de toda a bibliografia já publicada em forma de livros, revistas, publicações avulsas e imprensa escrita. Sua finalidade é colocar o pesquisador em contato direto com tudo aquilo que foi escrito sobre determinado assunto [...] (MARCONI; LAKATOS, 2011, p. 43-44)''.

Segundo Gil (2008, p. 45) a pesquisa bibliográfica é de suma relevância pois,

[...] permite ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente. Essa vantagem torna-se particularmente importante quando o problema de pesquisa requer dados muito dispersos pelo espaço. Por exemplo, seria impossível a um pesquisador percorrer todo o território brasileiro em busca de dados sobre população ou renda per capita; todavia, se tem a sua disposição uma bibliografia adequada, não terá maiores obstáculos para contar com as informações requeridas.

Destarte, a pesquisa realizada pautou-se na seleção, leitura e fichamento de escritos de diferentes autores e documentos que discorrem sobre a política de assistência social pós Constituição Federal de 1988 e seus avanços com a implementação do Sistema Único de Assistência Social (Suas).

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

As políticas sociais planejadas pelo Estado possuem além do aspecto redistributivo que tem o objetivo de aliviar os conflitos existentes na relação capital x trabalho, possuem funções econômicas e políticas. Nesta perspectiva, Pastordine destaca que:

A partir de um enfoque antagônico a perspectiva marxista entenderá as políticas sociais como mecanismos de articulação, tanto de processos políticos que visam o consenso social, a aceitação e legitimidade da ordem, a mobilização da população, a manutenção das relações sociais, a redução dos conflitos, etc. quanto econômicos, procurando a redução dos custos de manutenção e reprodução das forças de trabalho favorecendo a acumulação e valorização do capital etc. (PASTORINE, 1997 p.87)

Diante disso fica explícito que a política social do Estado Burguês contribui tanto para assegurar a reprodução do capital, quanto para atender as reivindicações das demandas das classes subalternas, e que, o Estado se constitui como mediador dos conflitos existentes na sociedade capitalista, posicionando-se a favor das normas de mercado em detrimento de recuos e perdas sociais.

Segundo Sposati (2004 p.8) “as iniciativas governamentais continuam com uma agenda social minimalista, indiferentes as diretrizes que lhes foram atribuídas pela LOAS e pela Constituição Federal de 1988”. No entanto, a autora ressalta a importância de algumas iniciativas do governo Lula, como é o caso da criação do Ministério de Assistência Social em 2003, que segundo ela;

(...) foi a primeira e mais relevante iniciativa desde as LOAS, no sentido de uma verdadeira priorização da assistência na agenda política do governo federal, a partir da qual se torna viável um sistema de financiamento e de gestão da política social (...) (SPOSATI, 2004, p.9)

Com a criação do Ministério de Assistência Social, abre-se a possibilidade de unificar a gestão da Política de Assistência Social. Também, em 2003, foi realizada a IV Conferência Nacional da Assistência Social, em comemoração aos dez anos da LOAS, a qual resultou na deliberação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). O mesmo foi materializado através dos eixos da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) aprovada em 2004 que destaca a importância da gestão compartilhada nas três esferas do governo, segundo critérios estabelecidos na Norma Operacional Básica (NOB/SUAS) em 2005.

A NOB/SUAS prevê ainda que os serviços de proteção social básica, ofertados através da PNAS deverão ser executados de forma direta nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), e de forma indireta em entidades não-governamentais de assistência social que estejam integradas à rede.

No CRAS é desenvolvido Programa de Atenção Integral a Família (PAIF), programa este planejado pelo MDS, por meio da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS). O PAIF foi criado em 2003 pelo Governo Federal, sendo regularizado através do Decreto nº5. 085 de 19 de maio de 2004, se constituído como principal ação que compõe a Rede de Proteção Social Básica do SUAS no âmbito da Assistência social.

O PAIF privilegia a instituição familiar prestando serviços de proteção social básica para indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade distintas, tendo como objetivo promover o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, bem como promover o protagonismo e a inclusão social das famílias com vulnerabilidades no contexto institucional dos direitos sociais. O PAIF também desenvolve um trabalho socioeducativo e assistencial com indivíduos em seu contexto familiar, e tem a família como unidade de atenção integral. A família adotada pelo programa não é entendida apenas em sua forma nuclear, mas também com sua pluralidade de arranjos e fases com vulnerabilidades sociais distintas.

Segundo a Norma Operacional Básica (NOB/SUAS), o PAIF deve se pautar no reconhecimento da família como espaço privilegiado de proteção e desenvolvimento das pessoas, tendo por objetivo o fortalecimento da convivência familiar e comunitária (BRASIL, 2005). Fundamenta-se, de acordo com o MDS (BRASIL, 2009), em dois eixos estruturantes do SUAS: a matricialidade sociofamiliar e a territorialização.

A Matricialidade se refere à centralidade da família como “núcleo social fundamental para efetividade das ações e serviços da política de assistência social” (BRASIL, 2009, p. 12), afirmando-se como mecanismo de garantia da convivência familiar, prevenção e proteção de seus membros. Já a territorialização refere-se à centralidade do território, para compreender as situações de vulnerabilidade e riscos sociais específicos do mesmo, o que possibilita maior efetividade na prevenção ou no enfrentamento dessas demandas.

Portanto, é através dos CRAs, conhecidos popularmente como “Casa da Família”, local onde se efetiva a prestação de serviços continuados de Proteção Social

Básica prestado diretamente pelo PAIF. Assim, a família se constitui como núcleo de atenção referenciada pelos programas, projetos e serviços desenvolvidos no CRAS.

O CRAS se constitui a “porta de entrada” para a rede de Proteção Social Básica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), voltado para a família e indivíduos em situação de risco social, e tem por objetivo defender os direitos sociais e direitos à cidadania, fortalecendo os vínculos familiares e comunitários. De acordo com o Guia de Orientação Técnica – SUAS Nº1, DE 2009, a equipe técnica do CRAS deverá ser composta por profissionais de Psicologia e Serviço Social, ambos deverão atuar na perspectiva da garantia dos direitos sociais.

É importante ressaltar que o Serviço Social é uma profissão inserida na luta de classes seu projeto profissional é construído em face das lutas das classes sociais e dos trabalhadores, o que infunde uma reflexão histórica mediante o diálogo que estabelece com as particularidades das forças sociais que se movem na cena contemporânea. Desse modo, os Assistentes Sociais interagem diretamente com as mudanças do mundo do trabalho, tanto por sua inserção no mercado de trabalho, quanto por sua aproximação com os usuários e suas famílias inseridos ou não no processo de trabalho, as quais são referenciadas pelo CRAS.

A implementação da PNAS/2004 e do SUAS evidenciou aspectos como descentralização, financiamento, controle social e gestão do trabalho, como elementos fundamentais da gestão de trabalho na Assistência Social. Na tentativa de consolidar o setor público no Brasil, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) aprova a Norma Operacional de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS), em 2006, que prevê princípios e diretrizes norteadores da gestão do trabalho no âmbito da Assistência Social, visando superar a precariedade das relações de trabalho em curso nas últimas décadas em nossos país.

A Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB- RH/SUAS) determina que: A Política de Recursos Humanos constitui eixo estruturante do SUAS, ao lado da descentralização, do financiamento e do controle social. No entanto, é grande o desafio de estruturar esse eixo do SUAS, nessa política. A precariedade do trabalho e dos recursos financeiros, físicos e materiais do setor público, sabidamente fragilizam a área da política de Assistência Social. (BRASIL,2006 p. 10).

Percebemos que a precariedade do trabalho interfere diretamente na qualidade dos serviços prestados na Assistência Social, uma vez que os trabalhadores inseridos no

SUAS, em sua maioria, são admitidos sem concurso público, ingressando em uma relação contratual de trabalho precário.

Com isto a NOB-RH/SUAS vem esclarecer os princípios e diretrizes norteadores de uma relação contratual comprometida com os direitos trabalhistas, e em defesa dos concursos públicos e de uma permanente capacitação dos profissionais da Assistência Social. Contudo, sua efetivação depende da incorporação de suas diretrizes por parte dos gestores públicos, regulamentando:

O preenchimento de cargos, que devem ser criados por lei, para suprir as necessidades dos serviços deve ocorrer por meio de nomeação dos aprovados em concursos públicos, conforme as atribuições e competências de cada esfera de governo, compatibilizando com seus respectivos Planos de Assistência Social (Nacional, Estadual, do Distrito Federal e Municipal), a partir de parâmetros que garantam a qualidade da execução dos serviços (BRASIL, 2006, p.8).

Os princípios e diretrizes da NOB-RH/SUAS no que diz respeito à qualidade dos serviços socioassistenciais prestados à comunidade dá ênfase a nomeação por concurso público com o objetivo de “desprecarizar” a relação de trabalho no âmbito do SUAS, de modo a valorizar o trabalho dos profissionais atuantes neste sistema. A NOB-RH consiste em uma proposta inovadora da Assistência Social, e representa um instrumento legal, o qual propõe regulamentar o trabalho no âmbito SUAS.

Esta norma surge

Num contexto de reestruturação e requalificação do setor público no Brasil, com um decisivo investimento na máquina administrativa estatal e nos servidores públicos federais. Somente no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em 2006, foram admitidos mais de 2000 (dois mil) novos servidores ingressantes por concurso públicos (...) (BRASIL, 2006, P8).

Dessa forma, a tendência de regulamentação do trabalho no âmbito do SUAS representa uma nova postura na gestão do trabalho no setor público, pautando-se em bases legais, a exemplo da NOB-RH/SUAS que preconiza a qualidade e continuidade dos serviços prestados, ressaltando o compromisso com a constante capacitação da equipe técnica a fim de garantir resultados satisfatórios na perspectiva de consolidar as políticas públicas.

Assim, a Constituição Federal não compreende somente os direitos civis e políticos, tornando-se extensiva também aos direitos sociais. É necessário destacar que

o momento vivido pela sociedade brasileira foi de grande relevância, pois resultou na crescente luta da sociedade em busca da soberania popular, após um processo de agudização das expressões da questão social⁵ complexificadas na orientação das políticas setoriais no período do regime autocrático burguês, instaurado com o golpe de abril de 1964 e que se estendeu por duas décadas⁶.

Cumprir sinalizar, porém que, diante de tantas conquistas, apenas 05 anos após a promulgação da Constituição Federal vigente foram regulamentados os artigos 203 e 204. Dessa forma, em 07 de dezembro de 1993 foi sancionada a Lei nº 8.742, que instituiu a LOAS tornando efetiva a assistência social como direito do cidadão e um dever do Estado.

Um governo considerado democrático-popular tem como característica marcante o combate prioritário à desigualdade, seja ela em qual dimensão encontrar-se. Por isso, é de grande importância destacar o impacto do governo Lula com relação às políticas de proteção social, destacando a preocupação no sentido de estender também os mecanismos de avaliação, controle e monitoramento de políticas (BOSCHETTI, 2004).

A regulamentação do SUAS representou uma alternativa na construção dos direitos sociais, assim como uma expressiva melhora na estruturação legal dos requisitos institucionais, no que se refere a responsabilidade dos entes federativos nas ofertas dos serviços, que são os Municípios, Estados e o Distrito Federal. Assim, houve uma ratificação do direito a Assistência Social na Proteção Social Brasileira, de modo que a sua determinação evidencia um considerável marco legal, através do qual os direitos já declarados na CF/88 e na LOAS recebem maior respaldo na luta por efetivação.

Conforme o Brasil (2005) afirma, o SUAS define e organiza os elementos essenciais e imprescindíveis à execução da política em tela, possibilitando a normatização dos padrões nos serviços, qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e resultado, nomenclatura dos serviços e da rede sócio-assistencial e, ainda, os eixos estruturantes e de subsistemas.

Os serviços sócioassistenciais preconizados no sistema em destaque são organizados segundo as seguintes referências: *vigilância social*, que é direcionada a

⁵ A questão social que resulta das contradições concretas entre capital e trabalho, a partir do moderno processo de industrialização capitalista, tendo como determinantes o empobrecimento da classe trabalhadora, a consciência dessa classe e a luta política dessa classe contra seus opressores. (NETTO, 2004)

⁶ Sobre tal contexto, o leitor poderá recorrer à fecunda obra de Netto (2004).

construção e organização de informações dos territórios sobre as situações de vulnerabilidade e risco que acometam os indivíduos e as famílias; *a proteção social*, que se refere tanto ao desenvolvimento humano e social quanto aos direitos de cidadania; e a *defesa social e institucional* que, vinculada a outras políticas da área social é direcionada aos usuários do SUAS, auxiliando no conhecimento sobre seus direitos socioassistenciais e no que diz respeito à garantia de condições dignas de vida.

Segundo Brasil (2005), a NOB/SUAS direciona a gestão pública da política de assistência em todo território brasileiro, desempenhada de forma sistemática pelos entes federativos, em conformidade com a CF/88 e a LOAS, de 1993.

Com isso são inseridas novas condições que permitem um imprescindível avanço na qualidade, gestão, e na execução de projetos, programas, serviços, e benefícios socioassistenciais. Seu conteúdo orienta ainda a função dos distintos papéis que compõem o SUAS, assim como dos entes federados e as responsabilidades de todas as instâncias, ajustes e deliberação do sistema. Assim, a NOB/SUAS vem consolidar a política de assistência social como política de Seguridade Social, representando uma relevante conquista para quem faz parte do quadro de profissionais, bem como sua população usuária.

De acordo com Brasil (2005), um dos objetivos da NOB/SUAS é transformar a política de Assistência Social em uma política efetivamente federativa, por meio da cooperação efetiva entre a União, Estados, Municípios e distrito Federal. Entretanto, para que a Assistência Social se concretize se faz necessário que esta seja sistematizada e associada à seguridade social e as outras políticas sociais.

Diante do exposto, podemos inferir que a implantação do SUAS trouxe uma nova configuração para a política de assistência social, por meio das duas modalidades do setor: a básica e a especial. Conforme previsto na Política Nacional de Assistência Social (PNAS) (BRASIL, 2005), os serviços de proteção social básica, assim como o PAIF, serão executados de forma direta nos CRAS, que atua com famílias e indivíduos em seu contexto comunitário, visando à orientação e o convívio sócio familiar e comunitário.

No que se refere à proteção especial de média complexidade acontece no Centro de Referência Especializada da Assistência Social (CREAS), que objetiva a orientação e o convívio sócio familiar. O CREAS se difere do CRAS, destarte, por se voltar para o atendimento às situações de violação dos direitos.

4.1 Situando a Política de Assistência Social nos Municípios: Atuação na esfera municipal

A partir da Constituição Federal de 1988 as políticas sociais são reconhecidas como políticas públicas, demarcando um novo modelo em relação ao padrão histórico presente na sociedade, assim é importante destacar a expansão dos direitos sociais e o reconhecimento da assistência social como política pública de seguridade social, dever do Estado e direito do cidadão que dela necessitar.

Com a lei orgânica da assistência social – LOAS, organiza a assistência social, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), estabelecendo normas essenciais a sua implementação e a oferta de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais. No art. 11 da LOAS institui que as ações socioassistenciais nas três esferas de governo devem realizam-se de forma articulada, incumbindo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução de programas em suas respectivas esferas, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios.

A regulamentação da política municipal de assistência social, objetiva apresentar subsídios de forma a potencializar os recursos materiais e humanos, além de promover a prestação dos serviços, benefícios, programas e projetos da assistência social com melhor qualidade à população.

Nesta perspectiva, a política de assistência social deve se pautar em intervenções que consideram as especificidades regionais de cada território, desenvolvendo e fortalecendo possibilidades individuais e familiares, através de um conjunto de políticas. Dessa forma, Sposati (1997, p. 36) argumenta: “O processo de erradicação ou combate à pobreza é meta e exigência do conjunto das políticas econômicas e sociais e não de uma só política”.

A regulamentação do SUAS representou uma alternativa na construção dos direitos sociais, assim como uma expressiva melhora na estruturação legal dos requisitos institucionais, no que se refere a responsabilidade dos entes federativos nas oferta dos serviços, que são os Municípios, Estados e o Distrito Federal. Assim, houve uma ratificação do direito a Assistência Social na Proteção Social Brasileira, de modo que a sua determinação evidencia um considerável marco legal, através do qual os direitos já declarados na CF/88 e na LOAS recebem maior respaldo na luta por efetivação.

Os serviços sócioassistenciais preconizados no sistema em destaque são organizados segundo as seguintes referências: vigilância social, que é direcionada a construção e

organização de informações dos territórios sobre as situações de vulnerabilidade e risco que acometam os indivíduos e as famílias; a proteção social, que se refere tanto ao desenvolvimento humano e social quanto os direitos de cidadania; e a defesa social e institucional que, vinculada a outras políticas da área social é direcionada aos usuários do SUAS, auxiliando no conhecimento sobre seus direitos socioassistenciais e no que diz respeito à garantia de condições dignas de vida.

O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) é o principal programa de proteção social básica do SUAS, criado pelo MDS em abril de 2004 e é necessariamente ofertado pelo CRAS, assim como outros serviços da rede socioassistenciais de proteção social básica.

No que se refere à proteção social especial, ocorre no Serviço de Proteção e Atendimento Especializado à Família e indivíduos (PAEFI) atuando na violação dos direitos da família, seus membros ou indivíduos. O atendimento poderá ser subdividido em serviços de média complexidade, quando há uma violação de direitos, porém, os vínculos familiares e comunitários não foram rompidos; ou de alta complexidade, quando o/a usuário/a encontra-se sem referência e/ou ameaçado/a, sendo necessária a sua retirada de seu núcleo familiar e, ou comunitário.

Segundo Brasil (2005), a NOB/SUAS direciona a gestão pública da política de assistência em todo território brasileiro, desempenhada de forma sistemática pelos entes federativos, em conformidade com a CF/88 e a LOAS, de 1993.

Com isso são inseridas novas condições que permitem um imprescindível avanço na qualidade, gestão, e na execução de projetos, programas, serviços, e benefícios socioassistenciais. Seu conteúdo orienta ainda a função dos distintos papéis que compõem o SUAS assim como dos entes federados e as responsabilidades de todas as instâncias, ajustes e deliberação do sistema. Assim, a NOB/SUAS vem consolidar a política de assistência social como política de Seguridade Social, representando uma relevante conquista para quem faz parte do quadro de profissionais, bem como sua população usuária.

De acordo com Brasil (2005), um dos objetivos da NOB/SUAS é transformar a política de Assistência Social em uma política efetivamente federativa, por meio da cooperação efetiva entre a União, Estados, Municípios e distrito Federal. Entretanto, para que a Assistência Social se concretize se faz necessário que esta seja sistematizada e associada à seguridade social e as outras políticas sociais.

A implantação do SUAS trouxe uma nova configuração para a política de assistência social, por meio das duas modalidades do setor: a básica e a especial. Conforme previsto na Política Nacional de Assistência Social (PNAS) (BRASIL, 2005), os serviços de proteção social básica, assim como o PAIF, serão executados de forma direta nos CRAS, que atua com famílias e indivíduos em seu contexto comunitário, visando à orientação e o convívio sócio familiar e comunitário.

No que se refere à proteção especial de média complexidade acontece no Centro de Referência Especializada da Assistência Social (CREAS), que objetiva a orientação e o convívio sócio familiar. O CREAS se difere do CRAS, destarte, por se voltar para o atendimento às situações de violação dos direitos. Assim, a Política Nacional de Assistência Social está presente em todos os níveis federativos e se configura por uma atuação que visa à ampliação e melhoria dos serviços de assistência no país, respeitando as diferenças locais e garantindo a população a provisão de uma proteção social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento do artigo ora exposto possibilitou uma análise de como a assistência social se configurou como um marco significativo para a sociedade brasileira graças a Constituição Federal de 1988, pois consolidou e viabilizou o acesso aos direitos sociais através da implantação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, estabelecendo uma nova roupagem para a política de Assistência Social através das modalidades de proteção social: a básica e a especial.

Nessa perspectiva, as deliberações discutidas e aprovadas acerca do SUAS vêm confirmar os direitos sociais já assegurados pela Constituição de 1988 e na Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, em 1993, exigindo que o Estado realize de forma integrada às Políticas Setoriais, garantindo aos cidadãos brasileiros à universalização dos direitos sociais, sob sua vigilância e responsabilidade.

Destarte, a Lei Magna determinou a composição da seguridade social no Brasil, que passou a se sustentar num tripé de assistência, previdência e saúde. Através desse novo padrão de proteção social se configurou um perfil de descentralização político-administrativa, no que diz respeito à democratização da assistência.

A garantia de proteção social aos cidadãos é ofertada nos três níveis federais (aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios) por meio de serviços, benefícios, programas e projetos, permitindo a padronização, ampliação, melhoria dos serviços de

assistência no país e respeitando as diferenças territoriais. Assim, tal modelo permitiu a sociedade civil participar das decisões políticas, bem como na elaboração e controle das políticas sociais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004); Norma Operacional Básica (NOB/SUAS)**. Brasília: MDS, 2005.

BRASIL. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS. NOB-RH/SUAS**. Resolução nº269, de 13 de dezembro de 2006, publicado no DOU EM 26/12/2006.

BRESSER PEREIRA, L. C. A reforma do estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova**, n. 45, p. 45-95, 1998.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**: 1988 – texto constitucional de 5 de outubro de 1988 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de n.1, de 1992, a 32, de 2011, e pelas Emendas Constitucionais de Revisão de n.1 a 6 de 1994, -17. Ed. – Brasília:405 p. (Serie textos básicos, n.25).

_____. Presidência da República. **Lei Orgânica da Assistência Social**, Lei nº8. 742, de 7 de dezembro de 1993, publicada no DOU de 8 de dezembro de 1993.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant. **Assistência Social: Uma política pública convocada e moldada para constituir-se um “governo paralelo”** In. Serviço Social e Sociedade, nº46

DRAIBE, Sônia M. **As Políticas Sociais e o Neoliberalismo**. In: Revista da USP. São Paulo: 1990. n. 17.

EICHENGREEN, Barry. **A globalização do capital. Uma história do sistema monetário internacional**. Tradução de Sérgio Blum. São Paulo: 34, 2000. 288p.

FALEIROS, V. de PAULA. **A Política Social do Estado Capitalista**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

FERNANDES, Florestan. **A condição de sociólogo**. São Paulo: Hucitec, 1978a. (Estudos Brasileiros, 9. Série “Depoimentos”, n.1).

GIL, Antônio Carlos. **Método e técnicas de pesquisa social**, 4 ed. São Paulo: Atlas 2008.

IAMAMOTO, Marilda Vilela; CARVALHO, Raul. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. São Paulo: Cortez, 1991.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org). **O desafio da pesquisa social**. In MINAYO, Maria Cecília de Souza. Pesquisa Social: teoria método e criatividade. Ed Vozes, Petrópolis, RJ, 2011.

NETTO, J.P.; BRAZ, M. **Economia política: uma introdução crítica**. São Paulo: Cortez, 2004. (Biblioteca básica de serviço social, 1).

ORIENTAÇÕES TÉCNICAS: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS/Ministério do Desenvolvimento e Combate a Fome. -1 ed.-Brasília; Ministério do Desenvolvimento e Combate á Fome, 2009.68p.

PASTORINI, Alejandra. **Quem mexe os fios das políticas sociais? Avanços e limites da categoria concessão-conquista**. Serviço Social & Sociedade. São Paulo, ano XVIII, n. 53, p. 87, março de 1997.

PRADO JR., Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**. São Paulo: Brasiliense, 2000.

POLITICA NACIONAL DE ASSISTENCIA SOCIAL-PNAS, aprovada pelo Congresso Nacional de Assistência Social por intermédio da Resolução nº145, de 15 de outubro de 2004, e publicada no Diário Oficial da União - DOU do dia 28 de outubro de 2004.

SPOSATI, Aldaíza. **Contribuição para a concepção do Sistema Único de Assistência Social- SUAS**. Belém-Pará, 2004.

SILVA. Ademir Alves da. **As relações do Estado – Sociedade e as formas de regulação social**. Brasília, UNB. Centro de Educação Aberta, Continuada e a Distância, 2000.