



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO DA ORGANIZAÇÃO PÚBLICA**

ALEXANDRE MIRANDA DE CASTRO

CONSTRUÇÃO E DESAFIOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

**CAMPINA GRANDE - PB
2012**

ALEXANDRE MIRANDA DE CASTRO

CONSTRUÇÃO E DESAFIOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Monografia apresentada ao Curso de Especialização Gestão da Organização Pública da Universidade Estadual da Paraíba, em cumprimento à exigência para obtenção do grau de especialista.

Orientação: Professora Ms. Maria Noalda Ramalho

CAMPINA GRANDE - PB
2012

C355c

Castro, Alexandre Miranda de.

Construção e desafios da assistência social no Brasil
[manuscrito] / Alexandre Miranda de Castro. –
Campina Grande, 2012.

52 f.

Monografia (Especialização em Gestão da
Organização Pública) – Universidade Estadual da
Paraíba, Coordenação Institucional de Projetos
Especiais – CIPE, 2012.

“Orientação: Prof. Ma. Maria Noalda Ramalho, UEPB”.

1. Assistência social.. 2. Políticas públicas. 3.
Políticas sociais. I. Título.

21. ed. CDD 361

ALEXANDRE MIRANDA DE CASTRO

CONSTRUÇÃO E DESAFIOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

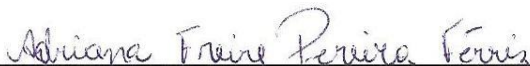
Monografia apresentada ao Curso de Especialização Gestão da Organização Pública da Universidade Estadual da Paraíba, em cumprimento à exigência para obtenção do grau de especialista.

Aprovada em: 10/05/2012

Banca examinadora



Profª Ms. Maria Noalda Ramalho - CCSA/UEPB
Orientadora



Profª Dra. Adriana Freire Pereira Ferriz - CCSA/UEPB
Examinadora



Profª Ms. Thereza Karla de Souza Melo - CCSA/UEPB
Examinadora

A minha mãe, por todas as vitórias já alcançadas.

AGRADECIMENTOS

À minha esposa e meu filho, que estão sempre do meu lado, entendendo os momentos de afastamento.

À minha mãe, pelo apoio incondicional.

Ao tutor Robson, por todas as resoluções das dúvidas.

À minha orientadora Noalda, por ter aceito o convite com presteza e responsabilidade.

Às componentes da banca examinadora, que aceitaram o convite e fizeram colocações necessárias para a melhoria deste trabalho.

A todos (as) os (as) professores (as) que me auxiliaram no processo de construção e amadurecimento intelectual.

“O real não está na saída e nem na chegada: ele se dispõe para a gente é no meio da travessia”.

(Guimarães Rosa)

CASTRO, Alexandre Miranda de. **CONSTRUÇÃO E DESAFIOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL**. Trabalho monográfico da Especialização em Gestão da Organização Pública. Universidade Estadual da Paraíba. Campina Grande – PB, 2011.

RESUMO

Este trabalho apresenta a Assistência Social no Brasil dando ênfase à Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Para tanto, investigam-se através de um estudo teórico o processo de construção da assistência social como direito social, bem como os desafios presentes para a sua consolidação. O referido estudo descreve como a assistência social foi tratada ao longo dos anos, retratando as características de cada período histórico. Identifica-se através da pesquisa bibliográfica realizada que a assistência social tem suas origens marcadas pela caridade e filantropia. No entanto, tal perfil é transformado com a mudança da concepção da assistência social para o âmbito da Política Pública. O resultado da pesquisa demonstra que a trajetória histórica remete ao debate atual um *mix*: por um lado a assistência é reconhecida como direito; por outro, sua renovação e tratamento caminha na direção da solidariedade. A PNAS está em fase de construção e passível a reformas. Assim como todo processo histórico, as mudanças são a longo prazo, porém, a conquista de direitos humanos e sociais supõe uma revolução político-cultural que provoca mudanças no modo de pensar e agir conservador.

PALAVRAS-CHAVE: Assistência Social. Política. Direito.

ABSTRACT

This work presents the Social Assistance in Brazil, giving emphasis to the National Politics of Social Assistance and its System of Social Assistance. In such a way, they investigate by a theoretical study the process of construction of social assistance as a right, as well as the challenges and gifts for its consolidation. The mentioned study describes how social assistance was dealt with throughout the years, having portrayed the characteristics of each historical period. It is identified through bibliographical research that social assistance has its origins marked by charity and philanthropy. But, such profile is transformed with the change of the conception of social assistance for the scope of Public Politics. The result of the research demonstrates that the historical trajectory sends to current debate one message: on the one hand, assistance is recognized as a right; for another one, its renewal and treatment walk in the direction of solidarity. The PNAS is in phase of construction and passive to the reforms. As well as all historical process, the changes in the long run, however, the conquest of human and social rights assumes a politician-cultural revolution that provokes changes in the way to think and to act conservatively.

KEY-WORDS: Social Assistance. Politics. Right.

SUMÁRIO

| | |
|---|----|
| 1 INTRODUÇÃO | 09 |
| 2 “PROTEÇÃO SOCIAL” NO BRASIL: considerações sobre a assistência social | 13 |
| 2.1 O limiar da Assistência Social: ato de vontade ou direito de cidadania? | 14 |
| 2.2 Ditadura e Assistência social: os limites de um período repressivo | 19 |
| 3 A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL | 26 |
| 3.1 Anos 1980/1990: o começo de uma nova história na Assistência Social | 27 |
| 3.2 A emergência do conceito de Política para a Assistência Social: PNAS de 2004.... | 31 |
| 4 O SUAS: construção e desafios | 35 |
| 4.1 O Sistema Único de Assistência Social e seus instrumentos de ação | 36 |
| 4.1.1 Norma Operacional Básica: NOB/SUAS | 38 |
| 4.1.2 Equipamentos de Proteção Social: Centro de Referência de Assistência Social e Centro de Referência Especializada em Assistência Social | 39 |
| 4.1.3 Norma Operacional Básica de Recursos Humanos NOB-RH/SUAS | 42 |
| 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS | 44 |
| REFERÊNCIAS | 49 |

1 INTRODUÇÃO

A origem histórica da Assistência Social, no Brasil e no mundo, tem suas raízes na caridade, na filantropia e na solidariedade religiosa. Segundo Yazbek (1996) as intervenções no campo da política social e, particularmente, na assistência social, vêm se apresentando como espaço propício à ocorrência de práticas assistencialistas e clientelistas, servindo também ao fisiologismo e à formação de redutos eleitorais.

Por isso, as ações governamentais ao longo dos anos se conformavam como uma prática ligada a favores, destinada aos não cidadãos, ou seja, a clientela reconhecidas pelos mais diversos predicativos: carentes, descamisados, entre outros. Assim, a assistência social foi se consolidando até adquirir *status* de política.

Nos tempos da Velha República brasileira, inovando a ideia de assistência social para além da caridade, algumas noções preliminares de “dever do Estado” surgiram. Entretanto, por serem muito avançadas para a época, não prosperaram (SPOSATI, 2005). Na verdade,

o campo assistencial esteve sempre ligado a práticas clientelistas, assistemáticas, de caráter focalista e com traços conservadores, sendo impossível articulá-lo com a noção de direito social, a não ser na sua forma mais restritiva, ou seja, do antidireito (COUTO, 2004, p. 168).

De acordo com Behring e Boschetti (2006), a formação do Estado nacional é marcada pela ausência de compromisso com qualquer defesa mais categórica dos direitos dos cidadãos brasileiros por parte das elites econômicas e políticas, que vai ser uma marca importante para analisar a configuração da política social no Brasil.

No século XX, os sociais democratas brasileiros, e parte dos socialistas passaram a entender que, mesmo sob a economia capitalista, era necessário que o Estado se responsabilizasse em produzir serviços sociais de qualidade.

A principal mudança veio com a Constituição Federal de 1988, que possibilitou a emergência dos direitos sociais universais, dentre eles a assistência social. Esta alteração na concepção da assistência social como dever do Estado só ocorreu nos anos de 1990, processo advindo de um amplo movimento popular que reivindicava mudanças na ordem política. Tais mudanças, além da liberdade, fruto possível com a alteração do regime ditatorial, previam inovações nas leis.

Sem dúvida, trata-se de uma conquista histórica. Porém, do ponto de vista da ordem capitalista contemporânea, a universalidade da proteção social vê-se tensionada, principalmente pelo desprezo burguês para com o pacto social dos anos de crescimento (nos países desenvolvidos, mas que afetam todo o mundo), agora no contexto de estagnação, configurando um ambiente ideológico individualista, consumista e hedonista ao extremo (BEHRING, 2008).

O presente trabalho monográfico pretende contribuir com os estudos sobre assistência social no Brasil. Nesse sentido, através de pesquisa bibliográfica, recorreremos a autores que tratam do tema para a construção das ideias apresentadas. Dentre eles (as) destaca-se: Behring, Boschetti, Iamamoto, Mota, Yazbek. A escolha por estes autores se deve à postura dialético-crítica, expressa nos seus pensamentos, discordantes dos rumos seguidos pelo sistema capitalista de produção e reprodução social.

O método dialético implica sempre em uma revisão e em uma reflexão crítica e totalizante porque submete à análise toda interpretação pré-existente sobre o objeto de estudo. Traz como necessidade a revisão crítica dos conceitos já existentes a fim de que sejam incorporados ou superados criticamente pelo pesquisador (LIMA; MIOTO, 2007, p.40).

A pesquisa adotada neste trabalho é a *bibliográfica* de caráter *qualitativo*.

A *pesquisa bibliográfica* possibilita um amplo alcance de informações, além de permitir a utilização de dados dispersos em inúmeras publicações, auxiliando também na construção, ou na melhor definição do quadro conceitual que envolve o objeto de estudo proposto (GIL, 1994 apud LIMA; MIOTO, 2007, p.40).

De acordo com Minayo (2004), trabalhar com o aspecto *qualitativo* implica considerar o sujeito social, pertencente a determinado grupo social ou classe com suas crenças, valores e significados. Implica também considerar que o objeto das ciências sociais é complexo, contraditório, inacabado, e em permanente transformação.

O interesse de estudar a temática da assistência social se deve a minha aproximação com a realidade do Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) vem materializando a Proteção Social Básica no âmbito do SUAS. Esta aproximação se realizou através de minha atuação como Assistente Social e Coordenador dos

CRAS's de Mandacarú e Alto do Mateus, ambos localizados no município de João Pessoa/PB.

O trabalho está dividido em 03 (três) capítulos: No primeiro, traçamos um percurso histórico sobre a evolução da assistência social no Brasil, demonstrando que a sua origem foi marcada pelo caráter de caridade, sendo destinada a pobres, inválidos, crianças órfãs, idosos. Para tanto, estes indivíduos ficavam à mercê da solidariedade prestada principalmente por setores religiosos e primeiras-damas. Esta lógica do não direito à assistência estatal estava diretamente ligada à lógica produtiva que, através de um conceito psychologizante, afirmava que a pobreza era um atributo individual.

No segundo capítulo, situamos a concepção de seguridade social como fruto de uma conquista histórica, delimitando um “novo tempo” para a assistência social. A ênfase se destinou às consequências da assistência social com a concepção de direito social, a partir da Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

Nesse sentido, o terceiro capítulo tece algumas considerações derivadas da PNAS: as demais normatizações surgidas (SUAS, NOB's) representam uma política em estado de construção e permanentes desafios. Tais apostas se devem principalmente ao sistema híbrido de proteção social no Brasil, fruto de um país desigual, com forte concentração de renda e frágil construção do “Estado Democrático de Direito”.

Longe da pretensão de esgotar o tema, este trabalho pretende contribuir com as construções teóricas, no sentido de ampliar e auxiliar no debate de uma política verdadeiramente pública e de qualidade a todos aqueles que necessitam da assistência social.

2 “PROTEÇÃO SOCIAL” NO BRASIL: considerações sobre a assistência social

2.1 O limiar da Assistência Social: ato de vontade ou direito de cidadania?

A formação do Estado brasileiro e a constituição da sociedade civil no Brasil, perpassaram por inúmeras transformações ao longo dos anos, tendo em vista as características peculiares de sua emergência. Os direitos civis, políticos e sociais foram se constituindo a partir de uma realidade histórica particular. (COUTO, 2004). Assim, veremos neste tópico alguns apontamentos iniciais acerca da assistência social.

Nos anos de 1920, a sociedade brasileira passou por crises de diferentes ordens, dentre elas econômicas, políticas e sociais. Essa realidade conduziu o Estado brasileiro à criação de políticas de “proteção social”.

Em 1923 surgiram as primeiras formas de “proteção social” no Brasil, através da iniciativa do deputado Eloy Chaves com a implantação da previdência social dos ferroviários. Foram criados também neste mesmo ano o Departamento Nacional do Trabalho e da Saúde e o Departamento do Código Sanitário, ou seja, o Estado brasileiro construiu um conjunto de instituições de proteção social, como respostas às necessidades internas do desenvolvimento capitalista e a pressão das novas forças sociais urbanas. Essa postura do Estado foi uma forma de responder às necessidades do processo de industrialização e de enquadramento da população urbana nos marcos desse aprofundamento do modo de produção (IAMAMOTO *apud* SANTOS, 2006, p. 02).

Segundo Faleiros (2000), tais políticas sociais se referem, em uma primeira aproximação, ao processo de reprodução da força de trabalho através de serviços e benefícios financeiros por fundos a eles destinados.

Porém, de acordo com Fiori (1995), ao contrário dos países desenvolvidos, o Estado periférico brasileiro não logrou propiciar condições de reproduções sociais da totalidade da força de trabalho, não assumindo a plena responsabilidade pelos marginalizados.

A política social brasileira compõe-se e recompõe-se, conservando o caráter fragmentário, setorial e emergencial em sua execução, sempre buscando a legitimidade dos governos que buscam bases sociais. Na fase getulista verifica-se com rigor tais características.

Em 1930, Getúlio Vargas assumiu o poder após o movimento denominado “Revolução de 1930”, nesse momento foi criado o Ministério do Trabalho, que

articulou o atrelamento dos sindicatos ao Estado. Através do Instituto de Previdência Social, foi implementado sucessivamente o sistema de seguros para as categorias de trabalhadores marítimos, estivadores, bancários e industriais, financiado no regime de repartição simples, com contribuições dos patronais e dos trabalhadores. Ainda naquele ano, foi instituído o Ministério da Indústria e Comércio, o Ministério da Educação e Saúde.

Conforme Mestriner (2001), a década de 30 do século XX marcou o início de um novo formato do Estado brasileiro e nele, em 1938, a instalação pioneira do CNSS – Conselho Nacional de Serviço Social, fixando as bases de organização do Serviço Social em todo país.

Dando continuidade à proposta trabalhista de Vargas, em 1940 foi regulamentado o salário mínimo, que já constava como direito nas constituições de 1934 e 1937 (COUTO, 2004).

Em sua gestão trabalhista e nacionalista, vivenciadas nos períodos de 1930 a 1945 e de 1951 a 1954, a política social de Vargas se caracteriza pelo controle, fragmentação e seletividade frente às demandas dos trabalhadores urbanos. Para aquelas categorias trabalhistas mais organizadas, o Governo destinou os seguros sociais; estes integravam as estratégias necessárias ao desenvolvimento do capitalismo monopolista em ascensão.

No que se refere à assistência social, em 1942, buscando legitimidade junto à população pobre, o governo criou a Legião Brasileira de Assistência (LBA), com o objetivo de atender primeiramente às famílias dos pracinhas que foram para a guerra. Contudo, a partir de 1946, para se legitimar junto à população, a mesma estende sua ação à maternidade e à infância. Desta forma, o Estado começa a se organizar e procurar elementos que possam gerenciar as ações de assistência social pública. A LBA se torna a instituição a se firmar na área social, e sua ação assistencial será implementada no sentido de dar apoio político ao governo.

Aqui a assistência social como ação social é ato de vontade e não direito de cidadania. Do apoio às famílias dos pracinhas, ela vai estender sua ação às famílias quando da ocorrência de calamidades, trazendo o vínculo emergencial à assistência social (SPOSATI, 2005, p. 20).

A LBA foi coordenada pela primeira dama Darcy Vargas, no entanto, só

passou a ser fundação em 1969. Essa instituição foi organizada em nível nacional com órgãos centrais, estaduais e municipais, mobilizando e coordenando as obras particulares e as instituições públicas. Foi responsável também em repassar verbas vultosas para a “ampliação e reequipamento das obras assistenciais particulares” (IAMAMOTO *apud* SANTOS, 2006, p.03).

Neste cenário, a LBA avança mais no sentido de estabelecer a “organização do serviço social em todo país” e como “órgão consultivo dos poderes públicos e das entidades privadas, em tudo quanto se relacione com a administração do serviço social”, objetivos colocados até então ao CNSS (MESTRINER, 2001, p.146).

A estrutura da LBA passou a ser integrada através das Secretarias de Assistência e Bem-Estar Social, Secretaria de Administração e Finanças e a Secretaria de Planejamento e Projetos Especiais, de acordo com a Portaria nº 2.230, de 21/08/80 do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS).

Em comparação com o que se passava no mundo, o modelo getulista de proteção social se definia como fragmentado em categorias, limitado e desigual na implementação dos benefícios, em troca de um controle social das classes trabalhadoras (FALEIROS, 2000). Por isso, alguns autores assinalam a formação de um pacto das elites na construção do modelo brasileiro que não contemplou o conjunto dos trabalhadores. Tratava-se, pois, de um padrão pautado na ideia de “cidadania regulada” (SANTOS, 1987), na qual o passaporte para a proteção social era a carteira de trabalho.

Segundo Couto (2004) foram criados nessa época vários órgãos públicos como coordenadores e executores das políticas de assistência. Para aqueles que não tinham como prover sua subsistência, também foram criados instituições, uma vez que esta população excluída não participava do processo produtivo. Estes órgãos específicos encontravam-se vinculados a outros órgãos coordenadores e executores da política de assistência, como políticas alternativas que procuravam responder as necessidades de saúde, educação, abrigo, trabalho, alimentação e subsistência dos excluídos.

Competia ao Ministério da Previdência e Assistência Social, através da Secretaria de Assistência Social (SAS), supervisionar a execução da política relativa à prestação de auxílio a pessoas carentes de recursos materiais, educacionais ou

culturais e outras medidas de proteção social para cuja concessão não se haja exigido contraprestação direta dos assistidos (SPOSATI, 1992). No entanto, nessa época não existia uma definição nos recursos e na prestação dos serviços nas três esferas do governo. Esta indefinição não possibilitava aos usuários um conhecimento maior da prestação desses serviços produzidos e, portanto, o direito a seu acesso.

Ao lado desse pesado e desarticulado aparato estatal, havia um progressivo repasse na execução dos serviços sociais e entidades privadas (SPOSATI, 1992). Como se pode perceber, não se fez a diferenciação entre o assumir governamental e as iniciativas particulares, de modo que ambas eram enquadradas como um mesmo patrimônio.

Segundo Couto (2004), o perfil das políticas sociais do período de 1937 a 1945 foi marcado pelos traços de autoritarismo e centralização técnico-burocrático, pois emanavam do poder central e sustentavam-se em medidas autoritárias.

Em meados da década de 1950 inicia-se o governo de Juscelino Kubitschek (JK) e já no final desta década a economia brasileira estava crescendo "a todo vapor", com a modernização acelerada promovida pelo referido governo.

Na tentativa de concretizar seus objetivos, Juscelino apostou nos investimentos na industrialização econômica. A política econômica desenvolvimentista de Juscelino apresentou pontos positivos e negativos para o Brasil. A entrada de multinacionais gerou empregos, porém, deixou o país mais dependente do capital externo. O investimento na industrialização deixou de lado a zona rural, prejudicando o trabalhador do campo e a produção agrícola. O país ganhou uma nova capital, porém a dívida externa, contraída para esta obra, aumentou significativamente. A migração e o êxodo rural descontrolados fez aumentar a pobreza, a miséria e a violência nas grandes capitais do sudeste do país.

Em 1959, JK criou a superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), com o intuito de promover a industrialização e a agricultura irrigada na região. No entanto, seu objetivo foi impedido pelos coronéis da região, que não permitiram uma reforma agrária local, por isso, mesmo com a implantação do órgão, permaneceram as desigualdades Norte – Sul.

Este período ficou conhecido como "50 anos em 5", pela introdução do Plano de Metas que objetivava tirar o país do atraso. Contudo, a demanda pela assistência

social se impõe concretamente, ainda que a premissa seja de que o desenvolvimento econômico resolva os problemas sociais (MESTRINER, 2001).

O CNSS e o apoio às organizações sociais são postos, então, como paliativo e ação intermediária até a obtenção desse estágio, e também como “abrandamento” para as pressões feitas pelas classes populares.

Em 1960 foi promulgada a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), unificando os benefícios existentes, pondo ordem em mais de 300 leis e decretos referentes à previdência social. Ainda nesta década se verifica uma efervescência política que vem acirrar muito mais o cenário de crescentes dificuldades econômicas, quando se presencia um grande avanço das forças populares, pressionando o governo no sentido de ampliar seu espaço de participação política e econômica. Assim, no final de seu mandato, apesar de todos os seus feitos, Juscelino já não contava com a aprovação popular para sua política econômico-financeira.

No entanto, as concepções de justiça social situadas nesse período estiveram sempre associadas ao desenvolvimento planejado do país, ou seja, sua concepção pessoal estava intensamente ligada à noção de grandeza nacional e de desenvolvimentismo, pela qual se obteria também a aliança entre trabalhadores e empresariado impedindo a luta de classes, e assim atingindo a “paz social” (MESTRINER, 2001).

Em 1961, Jânio Quadros assume a presidência, a partir de então começaram a se esboçar os primeiros sinais de ruptura do regime e do Estado, que irão culminar com o golpe de 1964, no governo de João Goulart. Com a renúncia de Jânio Quadros, em 1962, agrava-se ainda mais a situação econômica do país. Nessa época configura-se a fase de recessão do capital, que abre a economia brasileira para sua internacionalização. Com isso o Estado *autocrático-burguês* se volta para a adoção de medidas que visam a acelerar a produção industrial, nas quais mais adiante começam a se chocar com uma série de barreiras.

Nos períodos compreendidos entre 1945 e 1964, o Brasil viveu a fase da democracia populista de sua política estatal. A política social do período democrata – populista reduz-se a um conjunto de realizações setoriais, sem as transformações profundas difundidas por vários governos. Mesmo Vargas, que possuía propostas importantes nesse sentido, objetivando transformações estruturais, não consegue concretizá-las, limitando-se a atender as necessidades mais urgentes. Da mesma

forma, os demais governos que pretendiam melhorar as condições de vida da população pela via do desenvolvimento econômico, só viram nos seus períodos de governos se acentuarem as desigualdades sociais (MESTRINER, 2001, p.149).

No que se refere à assistência social, observa-se que, ao longo das décadas, desde a emergência da ideia de um auxílio advindo do Estado, essas políticas têm sido tratadas apenas como forma de responder às questões emergenciais decorrentes do processo de expansão capitalista. Suas ações se voltavam para atendimento às necessidades da massa trabalhadora através da concessão de benefícios, assumindo um papel de políticas compensatórias de caráter paternalista e assistencialista. Esse perfil que marca o início da “Política” de Assistência Social auxilia o entendimento do debate atual, uma vez que essas marcas continuam presentes, estagnando um processo de mudança para o direito sem tutela.

2.2 Ditadura e Assistência social: os limites de um período repressivo

O período correspondente à ditadura militar, iniciado com o golpe de abril de 1964, possui característica nuclear a consolidação do capitalismo monopolista no Brasil, efetivada por um modelo de desenvolvimento econômico centralizado pelos interesses das corporações transnacionais em associação com o capital nativo. Neste tópico abordaremos a política social sob o prisma da ditadura autocrática burguesa.

Através do golpe de Estado de 1964, instala-se no país o Estado autoritário, que vai durar até 1985. Inicialmente a direção do governo foi assumida pelo supremo comando revolucionário, composto por ministros militares, seguidos por uma sequência de militares antecipadamente escolhidos através de um novo processo político, denominado “eleições indiretas”.

De acordo com Mestriner (2001) por vinte anos o Brasil se transforma em um verdadeiro Estado unitário, uma vez que o exercício do poder ficou restrito a um direito militar, impossibilitando a eleição de um líder civil.

Pereira (2002) classifica o período militar, dividindo o mesmo nos seguintes subperíodos e governos: de 1964 a 1966: governo de Castelo Branco, que instituiu o modelo autoritário; de 1967 a 1969: governo Costa e Silva, que afirmou o modelo

autoritário e preparou o caminho para sua continuidade; de 1970 a 1973: governo Médici, que aprofundou e enriqueceu o modelo autoritário; de 1974 a 1979: governo Geisel que vivenciou o início da abertura política; de 1980 a 1985: governo Figueiredo, que participou da continuidade da abertura política.

O Estado autoritário se une fortemente às forças econômicas dominantes para: construir uma tecnocracia estatal; reforçar o processo de internacionalização; aprofundar as relações do país com o capitalismo internacional (MESTRINER, 2001). Essas questões são fundamentais para o processo de acumulação ampliada do capital, uma vez que efetivam o modelo de desenvolvimento econômico associado, combinando empresas brasileiras e estrangeiras, através da formulação de uma nova concepção de interdependência econômica, política, cultural e militar.

Através do investimento centrado no desenvolvimento econômico, explora-se sobremaneira o trabalhador por meio do achatamento salarial, elevando-se as desigualdades sociais a níveis intoleráveis, provocando, em consequência, a pauperização da classe operária, agudizando a “questão social”. Por isso, as ações assistenciais serão mais uma vez utilizadas para amenizar o estado de empobrecimento da população, inclusive dos trabalhadores.

A “questão social”¹ foi enfrentada pelo binômio repressão/assistência, ficando a assistência subordinada aos preceitos da Doutrina da Segurança Social, funcionando como mecanismo de legitimação política do regime. A mesma subordinada à reprodução do capital, fazendo com que os problemas sociais fossem transformados em problemas de administração, com burocratização e esvaziamento do seu conteúdo político.

A partir do final da década de 60 do século XX, as práticas assistenciais vinham sendo incorporadas pelas várias instâncias governamentais. Prefeituras implementam o atendimento ao social como serviço complementar ao próprio gabinete do prefeito, ou junto a secretarias, ou mesmo como setor independente².

1 A “questão social” é controlada pelo economicismo e pela coerção e violência, predominantes em todos os governos desse período. O conflito social, que se manifesta esporadicamente, será reprimido de forma severa como subversão da ordem e caso de polícia, minimizado ou ocultado pela ideologia dominante (MESTRINER, 2001, p.158).

2 A exemplo da Prefeitura de São Paulo que formaliza a atuação na área criando a Secretaria do Bem-Estar Social, enquanto no Estado, na gestão de Abreu Sodré reaparela-se o departamento de Serviço Social, criado pioneiramente em 1935, para desenvolver programas de assistência social, constituindo-se como Secretaria de Promoção Social. Em outros Estados também são criados secretarias ou departamentos com fins específicos (MESTRINER, 2001).

Diante dessa realidade, o Estado passa a desenvolver ações de corte assistenciais de caráter emergencial como enfrentamento da questão social. A partir de então, o mesmo começa a delinear suas práticas assistenciais e cria organismos responsáveis pela prestação de serviços através de repasse de recursos para estas instituições, e dentre elas, as de iniciativa privada. Sposati (1992) reporta a isenção do Estado na execução dessas práticas, ao afirmar que: “o repasse de recursos a entidades filantrópicas, que terminam por diluir as obrigações do Estado e os possíveis direitos do cidadão em ações de solidariedade da sociedade em prol dos mais 'pobres' e fracos”.

Nesses termos, observa-se que a assistência era vista como a concessão de benefícios por profissionais ou voluntários como forma de amenizar as situações de emergência ou vulnerabilidade social. Sob esse prisma, convém fazer algumas considerações a despeito de alguns equívocos sob a compreensão da assistência.

Com relação ao desenvolvimento das ações assistenciais, iguala-se a formação técnica à voluntária, em que sua execução não exige a formação de um profissional qualificado na área e, portanto, a ação assistencial é vista como filantropia ou benemerência pela sociedade.

Assistência, filantropia e benemerência têm sido tratadas no Brasil como irmãs siamesas substitutas uma da outra. Entre conceitos, políticas e práticas têm sido difícil distinguir o compromisso e competência de cada uma dessas áreas, entendidas como sinônimos, porque de fato escondem – na relação Estado-Sociedade – a responsabilidade pela violenta desigualdade social que caracteriza o país (MESTRINER, 2001, p.10).

A percepção que se tem quanto ao papel da assistência nessa época e de que a mesma é traduzida como a concessão de benefícios e não como direitos sociais. Produzir serviços assistenciais não é simplesmente filantropia da iniciativa privada, é modalidade de execução das políticas sociais pelo Estado brasileiro, não chegando a constituir direitos para o cidadão (SPOSATI,1992).

Os programas de assistência social passam a ser tratados como mercadorias. Ao serem concedidos, remetem o caráter de uma doação. Assim, o Estado representa a entidade que doa, de forma que o serviço ou benefício possa camuflar a concessão de um "favor" concedido pelo Estado bem feitor.

Sob essa ótica, fica evidente que à medida que a situação da pobreza

começa a ser entendida como necessidade do coletivo e não do individual, é que o Estado passa a direcionar o atendimento das necessidades sociais pautadas por sua vez nas reivindicações dos trabalhadores, tornando-se ao mesmo tempo "provedor" e "reprodutor" das desigualdades sociais, criando um laço de dependência entre a massa trabalhadora e a prestação de seus serviços.

Nesse sentido, observa-se que as políticas públicas desenvolvidas nessa época não se preocupavam em acabar com as desigualdades sociais existentes e, conseqüentemente, romper com o ciclo reprodutivo da pobreza.

É a partir desta compreensão que Sposati (1992, p. 64) explica que:

Os limites entre assistência social e assistência pública chegam a se dissolver. O social não significa a benesse da sociedade em promover a assistência. É social por dizer respeito a uma forma de se constituir em sociedade, nas relações sociais. Com isto, o social recebe uma conotação coletiva e não individualizante. E este coletivo se dá enquanto identidade de vivência de espoliação, de "carência" e da necessidade de subsistir.

Desde então, a política social negligencia qualquer objetivo de satisfação de necessidades básicas, estando submetida à rentabilidade econômica, gerando aumento da desigualdade social e intensificação do movimento social³.

Na década de 70 do século XX, no cenário político que os movimentos sociais reaparecem, ganham expressão, de acordo com Sposati (1992, p. 21): "o social torna-se campo de reivindicação coletiva onde os segmentos espoliados se manifestam e exigem um novo direcionamento das propostas sociais".

A partir da segunda metade da referida década essas questões ganham um novo significado, numa conjuntura marcada pelo processo de reorganização dos movimentos populares, que repercute diretamente não só nas relações de trabalhos, mas também nas formas de representação das classes populares junto ao poder público.

No final do período, as condições de vida da maior parte da população são tão precárias, as desigualdades sociais se acentuam tão rapidamente, que suscitam por parte dos trabalhadores a luta pelas condições de reprodução social, pela justiça e pelo direito (MESTRINER, 2001, p.180).

3 Para Gohn (1999, p. 44) os movimentos sociais "[...] são ações coletivas de caráter sociopolítico, construídas por atores sociais pertencentes a diferentes classes e camadas sociais. [...] geram uma série de inovações nas esferas pública e privada, participando direta ou indiretamente da luta política de um país e contribuindo para o desenvolvimento e transformação da sociedade civil e política".

As dificuldades econômicas surtidas como efeitos perversos do modelo econômico adotado acumularam-se sequentemente durante os governos autoritários, agravando-se principalmente nas últimas décadas. A partir de 1974 a interrupção dos fluxos externos das atividades nacionais passa a subir, provocando a diminuição do ritmo de crescimento econômico, gerando um acúmulo de endividamento externo e interno, elevados índices inflacionário, com um empobrecimento da população jamais visto no país, contribuindo para uma recessão em 1980.

Surge o debate sobre direitos humanos, bem como sobre a crescente exclusão dos benefícios urbanos à maioria dos brasileiros, e a urgência de atendimento por meio de políticas sociais. Radicaliza-se principalmente a crise na saúde e a necessidade de extensão de assistência social aos desempregados e aos sem condições de trabalho (MESTRINER, 2001, p.180).

Diante da consolidação massiva da forte organização da classe trabalhadora por reivindicações de direitos sociais, o Estado, como entidade reguladora e provedora dessas ações, começa a se organizar através de organismos, aparatos administrativos e financeiros nos diferentes níveis de poder federal, estadual e local.

Segundo Pereira (2002), foi nesse contexto que a política social passou a ser estrategicamente intensificada, não como resposta conscienciosa às necessidades sociais, mas como uma via de reaproximação do Estado com a sociedade. Os focos de pobreza absoluta tornaram-se alvo principal dessa política, sem poder negá-la, a melhor tática do Estado foi reconhecê-la e incluí-la nos Planos de Desenvolvimento, de modo que tal procedimento soasse como sinal de maturidade e autocrítica do regime.

Desse modo, ampliou-se o leque de benefícios da ação do Estado, como consequências desse propósito foram introduzidas inovações técnicas e administrativas no aparelho estatal, com a finalidade de superar o tradicional clientelismo. De acordo com Pereira (2002), no âmbito dessas inovações as que mais se destacaram foram: Programa de Desenvolvimento Social do Nordeste; Unificação do Programa de Integração Social (PIS) com o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP); Criação do Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano; Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN); Programas de Bem-Estar do Menor; Sistema Nacional de Emprego

(SINE); Programas de Atendimento ao Pré-Escolar e ao Ensino de 1º. Grau; Amparo previdenciário para maiores de 70 anos e para inválidos, conhecido como Renda Mensal Vitalícia.

No entanto, tais benefícios, nem bem foram conquistados, sofrem com um processo contundente no período de 1980 a 1985, marcado por uma forte desarticulação do desenvolvimento social ocorrido anteriormente.

Apesar de poucos indicativos, sobre a rede de serviços no conjunto da ação governamental nessa época, entende-se que seu surgimento se dá em face de complexificação da ação governamental frente à realidade, e que seus investimentos, além de representarem uma forte tendência a sua descontinuidade, terminam por representar mais os interesses do capital do que propriamente os interesses da classe trabalhadora.

Os recursos financeiros provindos do Tesouro Nacional para a função assistência e previdência tem demonstrado um constante declínio. Dos gastos com assistência a partir dos anos 1980, segundo os dados dos Balanços Gerais da União entre os anos de 1981 e 1983 apontam:

Do montante do orçamento geral da União, 8,4% correspondem à intenção de despesa do ano de 1985 com a função da assistência e previdência social. Porém, deste montante de despesa programada somente 0,7% são previstos exclusivamente para a assistência (SPOSATI, 1992, p.96).

Essa redução dos gastos públicos permite fazer uma analogia de que o Estado utilizasse de poucos mecanismos de pulverização dos recursos da assistência e, não da alocação de novos recursos. Muitos dos programas sociais eram mantidos pelos fundos sociais, os quais não eram associados às despesas da União e que, portanto, passaram a ter um significado muito mais importante como fonte de captação de recursos, do que efetivamente como mecanismos redistribuidores de renda e benefícios.

A diminuição dos gastos sociais, acompanhada da redução da importância da política social na gestão estatal, provocou aumento do desemprego e da pobreza, e queda real dos salários, assim como restrição da capacidade governamental de apresentar respostas políticas, por mínimas que fossem às necessidades humanas básicas (PEREIRA, 2002).

O perfil da legislação desse período aponta o início da contradição do Estado na relação com a filantropia, utiliza-se da lógica da concessão de benefícios para se manter no princípio da subsidiariedade, incentivando a sociedade civil, na sua responsabilidade social, mas já começa a perceber que esse ônus está se avolumando. Daí iniciar o movimento contrário de restrição (MESTRINER, 2001, p.172).

Todavia, esse período é contraditório, de conquistas e frustrações para as políticas sociais, situando a assistência social em meio a avanços e rupturas. Conforme Pereira (2002), este período é denominado de “Transição Democrática” ou “Nova Republica”, caracterizando-se em primeiro lugar por uma reorganização institucional que culminou com a convocação da Assembleia Nacional Constituinte, em 1986, e, em segundo por uma concepção de proteção social na qual tanto os direitos sociais quanto as políticas concretizadoras desses direitos receberam atenção especial.

3 A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

3.1 Anos 1980/1990: o começo de uma nova história na Assistência Social

É nos anos 1980 que o eixo das concepções assistenciais se distancia da tradição assistencialista aproximando-se da esfera do direito. A institucionalização da Assistência Social como política pública e a elevação dos serviços e benefícios como direitos dos trabalhadores, colocou a prática da Assistência Social em novos patamares. Sobre essa mudança histórica, trataremos a seguir.

A década de 1980 do século XX mostrou um país com enormes dificuldades geradas pela concentração de renda e por uma política econômica restritiva no que se refere a participação da população na riqueza nacional. Ao mesmo tempo esse período propiciou a emergência dos movimentos sociais e a participação da sociedade civil, organizando-se por meio de entidades, Organizações Não-governamentais (ONGs) e sindicatos, para participarem do movimento pré-Constituinte, bem como para denunciar o descumprimento das propostas por parte do governo.

O início da Nova República foi acompanhada de várias mudanças na área política, com o crescimento da atividade partidária e sindical e o próprio aumento da participação popular no processo eleitoral. Paradoxalmente, seguiu-se também da retratação e desmantelamento das políticas sociais (MEDEIROS, 2001, p.17).

Em 1984 foi lançada a campanha por eleições diretas para Presidente da República, que resultou na mobilização de milhões de pessoas nos comícios pelas “Diretas já”. Porém, para a decepção da população, a eleição para o primeiro presidente civil ocorreu de forma indireta.

Em 1985, foi escolhido pelo Colégio Eleitoral o deputado Tancredo Neves como novo Presidente da República. Foi o fim do regime militar. No entanto, Tancredo Neves ficou doente e antes mesmo de assumir veio a falecer, passando o cargo para o vice-presidente José Sarney.

À medida que o Congresso incorporava direitos e definia o conceito de cidadania, na prática, o governo Sarney promovia o desmonte das políticas sociais federais reduzindo os programas de habitação, sucateando a saúde, controlando as verbas da educação e distribuindo cargos para se manter no poder por cinco e não por quatro anos, como estava previsto quando assumiu o governo, em 1985 (FALEIROS, 2000, p. 49-50).

O governo de Sarney pautou-se inicialmente pela fraca sustentação política e popular, porém, dois atos do seu governo foram fundamentais para que o mesmo alcançasse popularidade. Primeiro a implantação do Plano Cruzado, e o segundo, o processo constituinte. No entanto seu governo ficou conhecido como de transição democrática (COUTO, 2004).

Em 1988 é aprovada uma nova Constituição para o Brasil. Esta estabeleceu princípios democráticos no país, na qual a Assistência Social é incluída no âmbito da Seguridade Social, juntamente com a saúde e a previdência social. Num país marcado por ações assistenciais conservadoras e compensatórias, a Constituição Federal é um marco rumo a uma construção de uma política de assistência social (SANTOS, 2006).

Diferentemente do início da trajetória das políticas sociais, quando a assistência manteve seu papel paternalista-clientelista com ações de caráter meramente compensatório, a mesma passa a ser interpretada como direito social e, portanto, uma ampliação para a cidadania, conforme o artigo 194 da Constituição: “A Seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativas dos poderes públicos e da sociedade destinado a assegurar os direitos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, a Lei Magna vem consubstanciar a Assistência Social como política de Seguridade Social, integrando o tripé da seguridade juntamente com a Saúde e a Previdência Social. A mesma consiste num grande avanço no âmbito dos direitos sociais, uma vez que, traz uma nova concepção para a Assistência Social, definidas em seus artigos 203 e 204 que a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social e as ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes.

Em 1989, ocorrem as eleições para Presidente da República, ressurgindo o Estado de Direito. Em outubro do corrente ano, sem qualquer aparato partidário, Fernando Affonso Collor de Mello, ex-governador do Estado de Alagoas, é eleito de forma democrática presidente da República.

Ao contrário do que propunha em seus discursos⁴, o Presidente instalou um amplo grau de corrupção institucional que resultou em uma Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI no congresso, a qual em apenas doze semanas de investigação, provou seu envolvimento em propinas e escândalos financeiros, jamais vistos na história política do país. Entretanto, também de forma democrática o presidente eleito é afastado, após quase três anos de governo, por meio de *impeachment* votado pelo Congresso Nacional e por pressão da população que vai em massa às ruas exigir sua saída do poder, desta forma, tendo seu cargo assumido pelo então vice-presidente Itamar Franco em 1993 (MESTRINER, 2001).

Em 1990, se reinicia a busca pela consolidação da democracia social com o novo Congresso eleito. Mas, tão logo o avanço no arcabouço jurídico-legal, a esperança pela democracia social e política é abalada pela adoção de medidas neoliberais, que indigna e escandaliza o sonho pela democracia e direitos sociais. “Todas as garantias constitucionais que foram consubstanciadas em legislações ordinárias posteriores passaram a ser alvo de desmonte pelos governos que sucederam à Constituição de 1988” (COUTO, 2004, p.144).

Efetivamente, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, as lideranças governamentais não tardaram em se manifestar contra a regulamentação e materialização da Assistência Social. Como indica Sposati (2004), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), através de comissão própria, inicia o trabalho de construção do projeto de lei orgânica de assistência social, o qual, embora aprovado pelo Legislativo, foi vetado pelo então presidente Fernando Collor de Melo, que afirmava que a proposição não estava vinculada a uma assistência social responsável.

Conforme Pereira (2002), entre os anos de 1990 e 1992 o Brasil viveu o que a imprensa chamou de “era Collor”. O mesmo levou o país ao caos político e econômico com as medidas que adotou e no campo social promoveu o resgate do assistencialismo.

4 Fez da perseguição aos marajás e a corrupção sua bandeira, e da sua aparição e de seus discursos um espetáculo televisivo, para conquistar de forma sedutora a simpatia popular. Porém, sua carreira foi construída na periferia do sistema político, ou seja, na cultura clientelista do Estado (Alagoas) possuidor do maior índice de nepotismo do país (MESTRINER, 2001).

Foi assim que de “amigo dos pobres” ou dos “descamisados” e “perseguidor das elites econômicas” ou dos “marajás”, o presidente Collor, transformou a política social não em “prima pobre” da política econômica – como sempre aconteceu na história republicana brasileira -, mas em “gata borralheira” (FIORI *apud* PEREIRA, 2002, p.161).

Com um discurso que misturava neoliberalismo, social-democracia e reformismo modernizante, com tónus populista que denominava de liberalismo social, passa a privilegiar a configuração de um Estado mínimo, meramente subsidiário no plano econômico (MESTRINER, 2001).

Somente no final de 1993, sob a tendência de fortes pressões dos setores da sociedade e do Ministério Público, foi aprovado o Projeto de Lei que resultou na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), pelo Presidente Itamar Franco. Passando esta a regulamentar os artigos 203 e 204 da Constituição Federal de 1988.

Ao término do governo de Itamar Franco, foi eleito para presidente da República, para o período de 1995 a 1999, Fernando Henrique Cardoso, o qual assumiu a bandeira de continuação da estabilidade macroeconômica. Durante seu primeiro mandato, pois foi reeleito em 1998, demonstrou que tinha abraçado o ideário neoliberal, com um enorme programa de privatizações e de venda de concessões, tanto no âmbito federal como estadual (PEREIRA, 2002).

Fazem parte dessa política, o desmonte de direitos sociais sacramentados pela legislação trabalhista, o desmoronamento do patrimônio público por meio das privatizações e retirada do apoio estatal a importantes setores produtivos, como a agricultura (MERCADANTE *apud* PEREIRA, 2002).

No campo social, vale ressaltar que o referido governo instituiu um sistema paralelo a LOAS, foi criado o Programa Comunidade Solidária, com o objetivo de combater à fome e à pobreza, demonstrando o desinteresse do governo de cumprir os propósitos da supracitada Lei.

Em janeiro de 2003, inicia-se o governo de Luiz Inácio Lula da Silva no qual o cenário das políticas sociais toma novos rumos. O referido governo instituiu a partir de 2004 a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em 2005, trazendo uma proposta de alterar o difícil quadro em que se encontra a assistência social brasileira, o que discutiremos posteriormente.

Tal sistema traz avanços que precisam ser reconhecidos, a exemplo de uma

concretização do sistema descentralizado e participativo que considera a dimensão territorial e fortalece as proposições da LOAS quanto à articulação entre Planos, Fundos e Conselhos, diferentemente dos governos anteriores (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p.162).

No entanto, chegamos à conclusão que durante um longo período no Brasil, a Assistência Social foi marcada por práticas filantrópicas e assistencialistas. Somente a partir de 1980 a legislação brasileira dá seus primeiros passos em prol do exercício da cidadania e constitucionalização de direitos sociais e políticos. Todavia, esta não se traduziu efetivamente na universalização do acesso aos benefícios sociais, passando a ser negada a partir de 1990 em favor das prescrições neoliberais e de um conjunto de mudanças macro estruturais, momento em que as classes dominantes iniciam a sua ofensiva contra a seguridade social universal.

A assistência social, apesar das dificuldades trazidas no reconhecimento social dos usuários dos serviços assistenciais, tem sido rediscutida e reconceituada ao longo de seu processo histórico, envolvendo novos agentes e organizações sociais. Nesse sentido, no próximo capítulo trataremos da implementação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e do surgimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), enquanto processo de permanente construção e superação de desafios.

3.2 A emergência do conceito de Política para a Assistência Social: PNAS de 2004

Em 2003, dez anos após a aprovação da LOAS, ocorreu a IV Conferência de Assistência Social, que aprovou a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e previa a construção do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

A PNAS foi apresentada em sua versão preliminar ao Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) em 23 de junho de 2004, pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em intermédio da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), a qual foi amplamente discutida e divulgada em todos os Estados brasileiros, através de diversos encontros, seminários e palestras que culminaram na sua aprovação.

Esta Política expressa exatamente a materialidade do conteúdo da Assistência Social como um pilar do Sistema de Proteção Social Brasileiro no âmbito

da Seguridade Social, garantindo a provisão dessa proteção a todos que dela necessitam sem contribuição prévia⁵ (BRASIL, 2004).

Configura-se na perspectiva sócioterritorial, cujas intervenções se dão essencialmente nas particularidades dos territórios, com característica peculiar da política centrada no reconhecimento da dinâmica que se processa no cotidiano das populações. Portanto, assume centralidade sóciofamiliar no âmbito de suas ações, associadas aos processos de exclusão e/ou inclusão social, vulnerabilidades aos riscos pessoais e sociais em curso no Brasil, em seus diferentes territórios (BRASIL, 2004).

Considerando as desigualdades sócio-territoriais, a PNAS tem os seguintes objetivos: prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitarem; Contribuir com a inclusão e equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços sócio-assistenciais básicos e especiais, em área urbana e rural; assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária (BRASIL, 2004).

Estes conceitos embasam um dos nortes da assistência social de prover serviços e benefícios, implementados por programas e projetos de proteção social básica e especial, para as famílias, indivíduos e grupos excluídos dos canais de proteção social pública; gerados pelos mecanismos e sistemas estruturais de integração social (SIMÕES, 2007).

A PNAS rege-se pelos mesmos princípios e diretrizes encontrados na LOAS (artigos 4º e 5º) que estão em consonância com a Constituição Federal de 1988.

O público usuário da PNAS é constituído por cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidades e riscos sociais, como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade e sociabilidade; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso as demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de

5 Para a construção da política pública de assistência social fez-se necessário a realização de estudos que pudessem retratar as diferentes realidades. Para isso foi necessário relacionar as pessoas e seus territórios, nos quais teve que considerar três vertentes de proteção social como: as pessoas, suas circunstâncias e dentre elas, seu núcleo de apoio primeiro, a família, que sob essa ótica permite, por sua vez, o exame da realidade a partir de suas necessidades, nos recursos de cada núcleo ou domicílio (PNAS, 2004).

violência advindas do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social.

A assistência social como política de proteção social integra em suas ações de acompanhamento, os seguintes serviços: **Proteção Social Básica**⁶ que atua na prevenção de situação de risco por meio do desenvolvimento de suas potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. “Prevê o desenvolvimento de serviços, programas e projetos locais de acolhimento, convivência e socialização de famílias e indivíduos, conforme identificação de vulnerabilidade apresentada...”. (BRASIL, 2004, p.28)

A Proteção Social Básica incide sobre famílias, seus membros e indivíduos, *cujos direitos ainda não foram violados. Assim,*

A dimensão subjetiva, na qual o indivíduo contrabalança as condições de vulnerabilidades com as suas possibilidades e capacidades de enfrentá-las. Diante de uma mesma situação objetiva de vulnerabilidade, os indivíduos detêm maior ou menor capacidade de agir, estando, assim, em maior ou menor risco de violação de direitos (SIMÕES, 2007, p.273).

Esta proteção é operada pelos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), por rede de serviços sócioeducativos, pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC) e serviços e projetos de inserção economicamente produtiva.

A **Proteção Social Especial** é destinada às situações de risco que demandam intervenções em problemas específicos, “sua ética pressupõe o respeito à cidadania, o reconhecimento do grupo familiar como referência afetiva e moral e a reestruturação das redes de reciprocidade social” (BRASIL, 2004, p.30).

A Proteção Social Especial é uma modalidade de atendimento assistencial destinado a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio-educativas, situações de rua, situações de trabalho infantil, entre outras (BRASIL, 2004).

São serviços que requerem acompanhamento individual e maior flexibilidade

⁶ Os serviços de proteção social básica devem ser articulados com as demais políticas públicas locais, de forma a garantir a sustentabilidade das ações desenvolvidas e o protagonismo das famílias e indivíduos atendidos, de forma a superar as condições de vulnerabilidades e a prevenir as situações que indicam risco potencial. Deverão ainda, se articular aos serviços de proteção social especial, garantindo efetivação dos encaminhamentos necessários (BRASIL, 2004, p.27-29).

nas soluções protetivas. Da mesma forma, comportam encaminhamentos monitorados, apoios e processos que asseguram qualidade na atenção protetiva e afetividade na reinserção almejada. “Têm estreita interface com o sistema de garantia de direito, atingindo muitas vezes, uma gestão mais complexa e compartilhada com o Poder Judiciário, Ministério Público e outros órgãos e ações do Executivo” (BRASIL, 2004, p. 31).

Os serviços de Proteção Social Especial são desenvolvidos pelos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) e estão subdivididos em dois tipos de acompanhamento de suas ações que são: a Proteção Social Especial de Média Complexidade e a Proteção Social Especial de Alta Complexidade⁷.

Segundo Sposati (2006), a construção da PNAS cuja racionalidade de gestão apontou e exigiu um novo modelo assistencial com caráter público na assistência social, se revelou em um grande avanço para a constituição do SUAS, comprometido em efetivar resultados, garantir seguranças sociais e direitos aos usuários.

⁷ Os serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade oferecem atendimentos as famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiares e comunitários não foram rompidos. Se diferenciando da Proteção Social Básica por se tratar de um atendimento dirigido às situações de violação de direitos. A Proteção Social Especial de Alta Complexidade garante proteção integral para as famílias e indivíduos que se encontram sem referência, ou em situação de ameaça, necessitando de uma interrupção no seu convívio familiar ou comunitário.

4 O SUAS: construção e desafios

4.1 O Sistema Único de Assistência Social e seus instrumentos de ação

Com a PNAS de 2004 defendem-se as bases para este novo modelo de gestão da política pública de Assistência Social, o SUAS. Segundo Lopes (2006, p.83), este sistema “vem regularizar e organizar em todo território nacional o atendimento às necessidades de proteção e seguridades sociais por meios de serviços continuados, benefícios, programas e projetos”. Assim, as exigências de tal política estão voltadas para consagrar os direitos de cidadania e inclusão social.

O SUAS é o sistema que consolida a PNAS de 2004, representando a efetivação do compromisso com o paradigma da universalização do direito a proteção social fundada na cidadania. Objetiva tornar o conjunto de iniciativas existentes no campo da proteção social mais articulado, potencializado e eficaz na busca pela garantia de direitos e na tarefa de redistribuição de renda.

O SUAS não é produto do inesperado, da genialidade ou da prepotência da equipe do governo federal. Ele resulta de quase 20 anos de luta na assistência social e do aprendizado com a gestão da saúde, em particular com o SUS. Ele é um produto coletivo, na concepção e no detalhamento. Não tem partido político ou autoria nominal ou nominada (SPOSATI, 2006, p.102).

Em conformidade com Sposati (2006), o SUAS resulta do acúmulo de experiências municipais; de estudos e pesquisas na academia; da luta do Fórum Nacional de Assistência Social e seus correspondentes Fóruns locais; das lutas da categoria dos assistentes sociais; e das experiências de efetivo controle social. Este conjunto trouxe os principais elementos que determinaram nova qualidade ao conteúdo das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, que pela primeira vez foram reconhecidas pela gestão federal.

Tal sistema apresenta-se como um modelo de gestão descentralizado com uma nova lógica de organização das ações sócio-assistenciais, com base no território e foco prioritário na atenção familiar (CARVALHO, 2006).

Tem por finalidade a integração de todos os entes interessados na política nacional de assistência social, gestores, conselheiros, trabalhadores e usuários, em um processo participativo e democrático, com base na relação unificada entre Estados e municípios, com padrão único de qualidade, atendimento e recursos

municipais (PAIVA *apud* SIMÕES, 2007).

O SUAS tem como princípios organizativos, entre outros: descentralização político-administrativa, com competências específicas e comando único, em cada esfera de governo; comando único por esfera de gestão; sistema democrático de gestão e controle social. Com relação à proteção social de assistência social: matricialidade sóciofamiliar, territorialização, proteção pró-ativa, integração à seguridade social; integração às políticas sociais e econômicas. Com relação às garantias de proteção social: a segurança de acolhimento, segurança social de renda, segurança de convívio comunitário e social, segurança de desenvolvimento da autonomia individual, familiar e social e segurança de sobrevivência a riscos circunstanciais (SIMÕES, 2007).

O SUAS também tem sua centralidade voltada para sua matricialidade sóciofamiliar, e suas principais premissas pautadas nas necessidades das famílias, seus membros e dos indivíduos, em concordância com a PNAS (BRASIL, 2004, p.35):

O reconhecimento da importância da família no contexto da vida social está explícito no artigo 226, da Constituição Federal do Brasil, quando declara que a família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado, endossando assim, o artigo 16 da declaração dos Direitos Humanos, que traduz a família como sendo núcleo natural e fundamental da sociedade, e com direito à proteção da sociedade e do Estado.

A família é a instituição central do sistema, sua matricialidade é garantida à medida que se desenvolva uma política de cunho universalista, a qual seja desenvolvida, prioritariamente, em redes de proteção social, que suportem as tarefas cotidianas e valorizem a convivência familiar e comunitária. Enquanto política pública, a assistência social deve funcionar como um vetor de articulação intersetorial com as demais políticas sociais (saúde, habitação, educação e outras), para que suas ações não sejam fragmentadas (SIMÕES, 2007).

O SUAS promove a inclusão de milhões de pessoas, até então desassistidas, com a tentativa de instituir razoavelmente a sustentação financeira e a descentralização das ações e serviços sociais, mas, certamente ainda há um longo caminho a percorrer para que os princípios da universalidade possam ser amplamente praticados. No entanto, o SUAS evidencia-se como um grande avanço,

comparando-se com a dispersão e falta de uniformidade das políticas anteriores, uma vez que vem se implantando gradativamente em meio a ajustes estruturais, como a crescente municipalização, que trouxe mais agilidade e, ao mesmo tempo, mais responsabilidades para os representantes locais do Poder Público, assim como também a percepção de que as parcerias público-privadas podem adicionar novos rumos em prol de uma melhor resolubilidade da assistência social. Desta forma contribuindo para a efetivação da Política de Assistência Social como política pública garantidora dos direitos de cidadania e promotora de desenvolvimento social.

Sem sombras, ou dúvidas, o jovem SUAS não só conduziu a “menina LOAS” à maturidade como lhe conferiu um novo estatuto: a inclusão no âmbito das políticas públicas (SPOSATI, 2006).

4.1.1 Norma Operacional Básica: NOB/SUAS

O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) em reunião ordinária aprovou a Norma Operacional Básica de Assistência Social (NOB/SUAS) através da Resolução Nº.130, de 15 de julho de 2005, encaminhando-a para sua publicação por meio de portaria, a mesma entrando em vigor na data de sua publicação.

A presente Norma Operacional consagra os eixos estruturantes para realização do pacto a ser efetivado entre os três entes federados e as instâncias de articulação, pactuação e deliberação, visando à implementação e complementação do SUAS no Brasil (NOB/SUAS, 2005).

Constituindo o mais novo instrumento de regulação dos conteúdos e definições da Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004) que parametram o funcionamento do SUAS, a NOB assume o caráter de regulamentar os propósitos do referido sistema.

A supracitada Norma surge com a finalidade de disciplinar a operacionalização da gestão da Política de Assistência Social, conforme a Constituição Federal de 1988, a LOAS e legislação complementar aplicável nos termos da PNAS, sob a égide de construção do SUAS, abordando dentre outras coisas: a divisão de competências e responsabilidades entre as três esferas de governo; os níveis de gestão de cada uma dessas esferas; as instâncias que compõem o processo de gestão e controle dessa política e como elas se relacionam;

a nova relação com as entidades e organizações governamentais e não-governamentais; os principais instrumentos de gestão a serem utilizados; e a forma da gestão financeira, que considera os mecanismos de transferência, os critérios de partilha e de transferência de recursos.

Fundada em pacto entre os entes federativos, o que assegura a unidade de concepção e de âmbito da política de Assistência Social em todo território nacional, sob o paradigma dos direitos à proteção social pública de seguridade social e à defesa da cidadania do usuário. A NOB/SUAS assegura ainda, a primazia e a precedência da regulação estatal sobre essa atividade pública, cuja dinâmica democrática sob controle social prevê a participação da população e da sociedade na formulação e controle das ações e do comando único das mesmas em cada esfera de governo.

No entanto, a mesma tem como principal objetivo, transformar a política de Assistência Social em uma política realmente federativa, por meio da cooperação efetiva entre União, Estados, Municípios e Distrito Federal.

4.1.2 Equipamentos de Proteção Social: Centro de Referência de Assistência Social e Centro de Referência Especializada em Assistência Social

O Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) é um equipamento estatal de base territorial, localizado em área de vulnerabilidade social, abrangendo um total de até 5.000 mil famílias, com a finalidade de organizar, coordenar e executar os serviços de proteção social básica da política assistencial (SIMÕES, 2007).

Este tem como objetivo ser uma referência local de assistência social, concretizando os direitos socioassistenciais, ofertando e coordenando ações que previnam situações de risco social, por meio do desenvolvimento de potencialidades e do fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. O desenvolvimento de suas atividades está prioritariamente voltado para as famílias beneficiárias do Programa Bolsa-Família, idosos e pessoas portadoras de deficiência, beneficiárias do BPC.

Materializado como “porta de entrada” dos serviços da Proteção Social Básica (PSB) o CRAS tem a finalidade de assegurar as condições fundamentais

mínimas para que os sujeitos sociais desenvolvam capacidades, superando a situação de vulnerabilidade social, a médio e longo prazo (SIMÕES, 2007).

Os serviços de proteção social básica serão executados de forma direta nos Centros de Referência de Assistência Social e em outras unidades básicas de assistência social, bem como de forma indireta nas entidades e organizações de assistência social da área de abrangência do mesmo.

No CRAS são encontrados os seguintes serviços: apoio às famílias e indivíduos na garantia dos seus direitos de cidadania, com ênfase no direito a convivência familiar e comunitária; serviços continuados de acompanhamento social às famílias ou seus representantes; proteção social pró-ativa, visitando as famílias que estejam em situações de quase risco; acolhida para recepção, escuta, orientação e referência.

Segundo a PNAS, a quantidade de CRAS para cada município varia de acordo com o porte geográfico, tais como dimensões de território, definidos por um número máximo de famílias nele referenciadas⁸.

O público alvo do CRAS são as famílias, seus membros e indivíduos em seu contexto comunitário, objetivando principalmente potencializar a família como unidade de referência, fortalecendo seus vínculos internos e externos de solidariedade, promovendo e possibilitando ações intersetoriais que visem à sustentabilidade; de modo que rompa o ciclo de reprodução da pobreza, evitando que os mesmos tenham seus direitos violados, recaindo em situação de risco. Desta forma, o mesmo assume um caráter essencialmente preventivo.

Esta prevenção pode ser observada nos princípios que regem o Programa de Atenção Integral à Família (PAIF). Caracterizado por serviços continuados, para atendimento à criança, família, pessoas idosas e jovens, por meio de ações diferenciadas, de forma a garantir a participação da comunidade e a convivência familiar. O mesmo foi criado pelo Governo Federal em 2003, com a denominação de “Plano Nacional de Atendimento Integral à Família”, passando a denominar-se “Programa de Atenção Integral à Família” pela Portaria nº.78, de 08 de abril de 2004,

8 Pequeno Porte I - município de até 20.000 habitantes/5.000 famílias - mínimo de um CRAS para até 2.500 famílias referenciadas; Pequeno Porte II – município de 20.001 a 50.000 habitantes/de 5.000 a 10.000 famílias – mínimo de um CRAS para até 3.500 famílias referenciadas; Médio Porte – município de 50.001 a 100.000 habitantes/de 10.000 a 25.000 famílias – mínimo de dois CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas; Grande Porte – município de 100.001 a 900.000 habitantes/de 25.000 a 250.000 famílias – mínimo de quatro CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas; Metrópole – município de mais de 900.000 habitantes/mais de 250.000 famílias – mínimo de oito CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas.

e por meio do Decreto nº. 5.085, de 19 de maio de 2004. O PAIF foi considerado “ação continuada de Assistência Social”, sendo incluído na Rede de Serviços de Ação Continuada (Rede SAC) do MDS (MDS, 2004).

O PAIF é desenvolvido no CRAS, promovendo um trabalho sócio-assistencial com famílias em situação de vulnerabilidade social, na perspectiva do direito à proteção social básica, da prevenção de riscos, da redução da vulnerabilidade social, com vistas ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. Visa ao objetivo de efetivar a Política de Assistência Social como política pública garantidora de direitos de cidadania e promotora de desenvolvimento social, tendo a família e indivíduos como principal unidade de atenção social.

Ao propor a implantação dos Centros de Referência de Assistência Social e dos Centros de Referência Especializado de Assistência Social, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome contribui efetivamente para a construção do Sistema Único de Assistência Social, garantindo direitos sociais previstos na Constituição de 1988, na Lei Orgânica de Assistência Social, no Estatuto da Criança e do Adolescente e no Estatuto do Idoso, priorizando ações e investimentos que tenham como foco a família e fortalecendo o processo de descentralização político administrativo.

O Centro de Referência Especializado de Assistência Social configura-se como uma unidade pública e estatal, que oferta serviços especializados e continuados a famílias e indivíduos em situação de ameaça ou violação de direitos (violência física, psicológica, sexual, tráfico de pessoas, cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto, etc.). A oferta de atenção especializada e continuada deve ter como foco a família e a situação vivenciada, por meio da potencialização de recursos e capacidade de proteção.

O CREAS deve, ainda, buscar a construção de um espaço de acolhida e escuta qualificada, fortalecendo vínculos familiares e comunitários, priorizando a reconstrução de suas relações familiares. Dentro de seu contexto social, deve focar no fortalecimento dos recursos para a superação da situação apresentada.

Para o exercício de suas atividades, os serviços ofertados nos CREAS devem ser desenvolvidos de modo articulado com a rede de serviços da assistência social, órgãos de defesa de direitos e das demais políticas públicas. A articulação no território é fundamental para fortalecer as possibilidades de inclusão da família em uma organização de proteção que possa contribuir para a reconstrução da situação

vivida.

Os CREAS podem ter abrangência tanto local (municipal ou do Distrito Federal) quanto regional, abrangendo, neste caso, um conjunto de municípios, de modo a assegurar maior cobertura e eficiência na oferta do atendimento.

4.1.3 Norma Operacional Básica de Recursos Humanos: NOB-RH/SUAS

O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), em reunião ordinária, aprovou a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS) através da Resolução nº.269, de 13 de dezembro de 2006, sendo a mesma encaminhada para publicação por meio de Portaria.

A implantação da PNAS (2004) e do SUAS (2005), sob o paradigma da constituição do direito socioassistencial, incide em questões fundamentais e substantivas para a área de gestão do trabalho. Com o processo de consolidação do SUAS, a gestão do trabalho na Assistência Social carece de uma atenção maior, devido a sua fundamental importância nesse processo do sistema em curso.

Conforme apontada na PNAS (2004), a presente Norma surge para atender à reivindicação para a construção de uma Norma Operacional Básica de Recursos Humanos para o SUAS. Trata-se de um primeiro esboço nesta área, objetivando delinear os principais pontos da gestão pública do trabalho e propor mecanismos reguladores da relação entre gestores e trabalhadores e os prestadores de serviço socioassistenciais, o que não esgota as possibilidades de aprimoramento dessa Norma.

Ainda em conformidade com a PNAS (2004), 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 este eixo do SUAS nessa política, uma vez que a precarização do trabalho e dos recursos financeiros, físicos e materiais no setor público sabidamente fragilizaram a área da política de Assistência Social. A presente Norma visa à consolidação da Assistência Social como uma política pública e à garantia da ampla participação da sociedade civil nessa consolidação (NOB-RH/SUAS, 2006).

A proposta da NOB-RH/SUAS consolida os principais eixos a serem considerados para a gestão do trabalho na área da assistência social: Princípios e Diretrizes Nacionais para a gestão do trabalho no âmbito do SUAS; Princípios Éticos

para os Trabalhadores da Assistência Social; Equipes de Referência; Diretrizes para a Política Nacional de Capacitação; Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira, Cargos e Salários; Diretrizes para Entidades e Organizações de Assistência Social; Diretrizes para o co-financiamento da Gestão do trabalho; Responsabilidades e Atribuições do Gestor Federal, dos Gestores Estaduais; do Gestor do Distrito Federal dos Gestores Municipais para a Gestão do Trabalho no âmbito do SUAS; Organização do Cadastro Nacional de Trabalhadores do SUAS – Módulo CADSUAS; Controle Social da Gestão do Trabalho no âmbito do SUAS; Regras de Transição.

A NOB-RH/SUAS integra uma Política de Capacitação dos trabalhadores públicos e da rede prestadora de serviços, gestores e conselheiros da área, de forma sistemática, continuada, sustentável, participativa, nacionalizada e descentralizada, respeitadas as diversidades regionais e locais, fundamentada na concepção da educação permanente.

O eixo que trata da definição e critérios das equipes de referência responsáveis pelos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais é aquele responsável por efetivamente dimensionar tanto a carreira dos profissionais que devem integrar os quadros para atendimento na rede, quanto a proporção de equipes em relação ao número de potenciais usuários.

Com relação à composição da equipe de profissionais que atuam nos CRAS, estes são estipulados em consonância com a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos da Assistência Social (NOB-RH/SUAS), também variada de acordo com o porte do município⁹.

9 Pequeno Porte I – dois técnicos de nível superior, sendo um profissional assistente social e outro preferencialmente psicólogo, e dois técnicos de nível médio. Pequeno Porte II – três técnicos de nível superior, sendo dois profissionais assistentes sociais e preferencialmente um psicólogo, e três técnicos de nível médio. Médio, Grande, Metrôpole e DF – quatro técnicos de nível superior, sendo dois profissionais assistentes sociais, um psicólogo e um profissional que compõe o SUAS, e quatro técnicos de nível médio.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O marco constitutivo da instituição da assistência social no Brasil como política não-contributiva advém da promulgação da Constituição Federal de 1988. A ideia de assistência social pública é voltada para aqueles cujas necessidades materiais, sociais e culturais não podiam ser asseguradas quer pelas rendas do trabalho, quer pela condição geracional – infância e velhice –, quer por necessidades físicas e mentais.

Segundo Mota (2008), a institucionalização da Assistência Social como política pública e a consideração dos serviços e benefícios como direitos contratuais dos trabalhadores, colocou a prática da Assistência Social em novos patamares.

Entretanto, a partir dos anos 1990, a conjuntura marcada pela crise econômica e política que atingiu as sociedades periféricas, não encontrou na Assistência Social o lastro de proteção social necessário para amparar os problemas relativos ao agudizamento da questão social, essencialmente, aqueles advindos da precarização do trabalho.

No Brasil, segundo Mota (2008), a assistência social deve ser considerada como um fetiche, uma vez que as classes dominantes dão centralidade a assistência social como mecanismo de enfrentamento das desigualdades sociais.

Fruto desse pensamento, inúmeras propostas são idealizadas e colocadas em prática nessa conjuntura dos anos 1990/2000. Dentre elas, os programas de transferência de renda, destinados a famílias pobres e miseráveis; a transferência do controle estatal para o chamado “terceiro setor”; a relevância da participação das empresas na “responsabilidade social” e, mais recentemente, o “Plano Brasil sem miséria”, arquitetado pela equipe da atual presidenta Dilma Rousseff.

Com relação aos investimentos na área da assistência social, observa-se que entre os anos 2000 e 2005 houve um amplo crescimento. No ano de 2005 os gastos com esta política cresceram substantivamente se comparados com os recursos da saúde e da previdência social. O Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) vem crescendo a cada ano. De acordo com estudos realizados por Boschetti e Salvador (2006), o FNAS foi ampliado 54,29% em 2004, em relação a 2003, e 43,36% em 2005, o que revela uma ampliação do investimento na PNAS. A maioria desses investimentos é destinada a ações relacionadas à transferência de renda, constituindo, segundo Sitcovsky (2008), a afirmação de que a assistência social no Brasil, com sua recente expansão e lógica de direito social, vem sendo operada via programas de transferência de renda, com destaque para o Programa Bolsa Família.

Ainda segundo este autor, a PNAS sugere uma nova relação entre Estado e sociedade civil para a implementação do SUAS. O que isto significa? Os defensores da ideia do chamado “terceiro setor” atestam a existência de mais dois setores, formando uma tríade: primeiro, o Estado; segundo, o mercado e por fim, o terceiro, formado pela sociedade civil. Este deve ser concebido como uma esfera autônoma e contraposta às demais, uma vez que neste, encontra-se altruísmo, solidariedade.

Essa forma de prestação de serviços na área da assistência social mostra o redimensionamento do papel do Estado: mínimo para o social e máximo para o capital, preconizando a participação da sociedade civil no trato da “questão social”, baseando-se exclusivamente nas parcerias entre público-privado. Estas parcerias têm a função de gerar uma aceitação da população através da construção de consensos, possibilitando uma reconfiguração da produção e reprodução de um sistema em crise.

Na atual conjuntura são vários os desafios que surgem para a construção e efetivação da PNAS e do SUAS. Alguns desses são da ordem política-econômica de nível internacional e nacional. No Brasil, por ser um país em desenvolvimento e por sofrer influências do capital estrangeiro e de suas dívidas – internas ou externas –, o investimento em políticas sociais são secundarizadas. O interesse principal do país é tornar o ambiente nacional atrativo para o investimento do capital financeiro e principalmente estrangeiro. E uma das formas de dar credibilidade financeira ao governo é sancionar vários decretos com o intuito de abrir o orçamento da Seguridade Social e de outras políticas públicas e sociais, em favor de suplementar o superávit primário, ação que dá credibilidade ao país. Mas que torna deficitário o financiamento das políticas de Assistência Social.

Com essa alocação de recursos da Assistência Social em favor do fortalecimento concorrencial do país, as políticas socioassistenciais – por mais que tenham um aparato legal que regularize sua efetivação e seus recursos – trazem para a agenda do governo ações meramente fragmentadas, focalizadas, com ausência de regras claras ou sistematização de atribuições e ações, formas restritas de comunicação democrática entre Estado e sociedade e a efetivação de direitos como favor (LOPES, 2006). O Estado, sob as ordens impostas pelo sistema neoliberal, aloca seus ofícios para o setor privado, ou para o terceiro setor, na tentativa de repassar para a sociedade a função de transformar o rumo da nação.

Além dos já citados, Lopes (2006) ainda aponta outros aspectos dessa

problemática, dentre eles percebe-se a problemática da adesão de forma qualificada a esses projetos pelas três esferas de Governo. As características de cada município e o olhar dos gestores influenciam na sua adesão e fluência dos serviços e programas oferecidos,

As condições de gestão, localizadas em todos os entes federativos, como estrutura, equipe, capacitação, visão e organização articulada de gestão e financiamento, serviços e benefícios, intersetorialidade e regulação, são alguns dos elementos que interferem e incidem nessa realização (LOPES, 2006, p. 82).

Outro desafio é que as formas de financiamento que estão postas na Lei, estão distantes do real. É preciso que haja a concretude de co-financiamento pelas três esferas de governo, faz-se necessário que cada esfera tenha suas linhas de manutenção financeira bem definidas, e que estas possam ser colocadas em prática. Além disso é preciso que exista uma fiscalização intensa desses recursos, tanto na sua captação quanto na sua distribuição.

É posto como barreira a questão da necessidade de construção de referenciais teóricos e metodológicos da perspectiva interdisciplinar nos territórios, principalmente da assistência social, saúde, educação, trabalho e cultura. É preciso que as equipes atuem de forma conjunta, para que o interesse final seja alcançado, para isso as redes e serviços precisam estar articulados, para que vínculos e os devidos encaminhamentos sejam efetivados.

Com o objetivo de que os serviços e programas sejam executados com as mesmas finalidades estabelecidas nos projetos estabelecidos pela PNAS e pelo SUAS, é preciso que ocorra a unificação de processos de capacitação, tendo como mediador a gestão federal, com a finalidade de assegurar a consistência das respostas e das devidas intervenções dadas às realidades, que são explicitamente plurais e diversas. É preciso considerar as particularidades de cada região, mas sem deixar que os projetos e programas percam o seu horizonte.

Todos os municípios e Estados brasileiros precisam aderir ao SUAS, de forma a envolver os gestores, técnicos conselheiros, dirigentes – que são os agentes das políticas – e os usuários dos serviços e benefícios. Existem limites para que ocorra o avanço na qualificação dos envolvidos, esses precisam ser rompidos, como já

disposto, a qualificação deve ser contínua e frequente, é preciso estabelecer laços de comunicação entre as três esferas de governo, para que as ações pensadas sejam efetivadas e concretas.

Dessa forma, são vários os desafios impostos para a construção e execução das políticas analisadas. Há um jogo de interesses, uma correlação de forças que fragilizam as ações socioassistenciais, percebe-se com isso que na balança de interesses entre capital financeiro e ações assistenciais, o interesse capitalista sempre tem maior peso.

Os limites impostos pelo capital financeiro e pela política neoliberal fragilizam a efetivação das políticas de assistência, com o padrão de conteúdo trazido pelo SUAS. Esses são os entraves para uma democracia real, para uma sociedade que vislumbra o alcance e efetivação de seus direitos, uma vez que estes estão regulamentados de forma legal, após vários anos de lutas pela mudança de uma política que historicamente foi tratada como concessões do Estado, obras de caridade e de filantropia. Porém, hoje são consideradas como conquistas de uma classe que precisa da intervenção do Estado para que seus direitos sejam efetivados.

A PNAS de 2004 está em fase de (re) construção e passível a reformas. Assim como todo processo histórico, devemos aguardar mudanças a longo prazo, porém nunca esquecendo que:

A conquista de direitos humanos e sociais supõe uma revolução político-cultural que provoca mudanças no modo de pensar e agir conservador, não democrático, de concentração de riquezas intensamente presentes na sociedade brasileira. [...] Sem essa mudança de entendimento nunca no Brasil poderão ser praticados os direitos sociais e direitos humanos (SPOSATI, 2004, p.9-10).

Constata-se, dessa forma, uma descontinuidade e fragmentação da assistência social no Brasil. A referida PNAS revela inúmeras mudanças no marco teórico, na estrutura organizativa e nos mecanismos de gerenciamento e controle da nova política. Com o SUAS percebe-se nitidamente uma ampliação dos objetivos da política. Porém, a amplitude do público-alvo envolve um leque de situações tão diversas que pode comprometer o processo de normatização e padronização dos serviços prestados.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição Federal do Brasil (1988)**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2002.

_____. **Guia de Orientação Técnica – SUAS nº 01: Proteção Social Básica de Assistência Social**. Brasília: MDS, 2005.

_____. **Lei Orgânica da Assistência Social**. Brasília: MPAS, 1997.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica de Assistência Social – NOB/SUAS**. Brasília, 2005.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS – NOB-RH/SUAS**. Brasília, 2006.

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

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em Contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2006.

BOSCHETTI, I.; SALVADOR, E. Orçamento da seguridade social e política econômica: perversa alquimia. **Revista Serviço Social e Sociedade**. nº 87. São Paulo: Cortez, 2006.

CARVALHO, M. C. B. Assistência Social: reflexões sobre a política e sua regulação. **Revista Serviço Social e Sociedade**. nº 87. São Paulo: Cortez, 2006.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL; CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA. **Parâmetros para atuação de assistentes sociais e psicólogos(as) na Política de Assistência Social**. Brasília, 2007.

COUTO, B. R. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** São Paulo: Cortez, 2004.

FALEIROS, V. P. Natureza e desenvolvimento das políticas sociais no Brasil. Capacitação em Serviço Social. **Centro de Educação Continuada à Distância**, módulo 3. Brasília: UNB, 2000.

FIORI, José Luis. **Em busca do dissenso perdido: ensaios sobre a festejada crise do Estado**. Rio de Janeiro: Insight, 1995.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Síntese de Indicadores Sociais no Nordeste**. Disponível em: <http://www.sinteseindicadoreissociaisnonordeste.com.br>.

LIMA, Telma Cristiane Sasso de & MIOTO, Regina Célia Tamasso. **Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica.** Rev. Katál. Florianópolis v. 10 n. esp. 2007. p. 37-45.

LOPES, M. H. C. O tempo do SUAS. **Revista Serviço Social e Sociedade.** nº 87. São Paulo: Cortez, 2006.

MEDEIROS, M. **A trajetória do Welfare State no Brasil: Papel Redistributivo das Políticas Sociais dos Anos 1930 aos Anos 1990.** Textos para discussão nº 852. Brasília: IPEA, 2001.

MESTRINER, M. L. **O Estado entre a filantropia e a assistência social.** São Paulo, Cortez, 2001.

MOTA, Ana Elizabete. (Org.). **O Mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade.** 2a ed. São Paulo: Cortez, 2008.

MINAYO, M. C. S. **O Desafio do Conhecimento: Pesquisa Qualitativa em Saúde.** São Paulo: Hucitec, 2004.

PEREIRA, P. A. P. **Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais.** São Paulo: Cortez, 2002.

SANTOS, H. P. O. dos. **O Programa Bolsa Família: entre a lógica do direito e a concepção do favor.** Dissertação de Mestrado. UFPB/DSS: João Pessoa/PB, 2006.

SANTOS, W. G. dos. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira.** 2ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SIMÕES, C. **Curso de direito do serviço social.** São Paulo: Cortez, 2007. (Biblioteca Básica do Serviço Social; v. 3).

SPOSATI, A. O. et al. **A Assistência na Trajetória das Políticas Sociais Brasileiras: uma questão de análise.** São Paulo: Cortez, 1992.

_____. **A menina LOAS: um processo de construção da Assistência Social.** São Paulo: Cortez, 2005.

_____. O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social. **Revista Serviço Social e Sociedade.** nº 87. São Paulo: Cortez, 2006.

SITCOVSKY, Marcelo. "Particularidades da expansão da assistência social no Brasil". **O Mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade.** 2a ed. São Paulo: Cortez, 2008.

YAZBEK, M. C. **Classes subalternas e assistência social.** São Paulo: Cortez, 1996.