



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS-UFAL
CURSO DE GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL- FSSO**

LUCIANA SILVA DE ARAÚJO

**BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL**

**MACEIÓ, AL
2021**

LUCIANA SILVA DE ARAÚJO

**BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A TRAJÉTÓRIA DA POLÍTICA DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL**

Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) apresentado à Faculdade de Serviço social da Universidade Federal de Alagoas, para a obtenção de título de bacharel em Serviço Social, sob orientação da Profa. Dra. Janne Alves Rocha.

**MACEIÓ-AL
2021**



UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS
FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL
COORDENAÇÃO DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO



Folha de Aprovação do Trabalho de Conclusão de Curso para obtenção do título de Bacharel em Serviço Social pela Universidade Federal de Alagoas (UFAL).

Luciana Silva de Araújo

Aluna concluinte

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado em 11/05/2021

Título: **BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL**

Conceito: Aprovada

Banca Examinadora:

Janne Alves Rocha

Professor orientador

Filina Gomes Leite Pedrinho

Examinador 1

Maria Betânia Buarque dos Reis Costa

Examinador 2

Antônio Jorge Belo Matos
Assistente em Administração
FSSOUFAL
SIAPE: 2412249

Coordenação de Trabalho de Conclusão de Curso

LISTA DE SIGLAS

CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social

CNSS - Conselho Nacional de Serviço Social

CF - Constituição Federal

CRAS - Centro de Referência de Assistência Social

CREAS - Centro de Referência Especializada de Assistência Social

FUNRURAL - Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural

FUNABEM - Fundação de bem-estar do Menor

LBA - Legião Brasileira de Assistência

LOAS - Lei Orgânica de Assistência Social

NOB/SUAS - Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social

MPAS - Ministério da Previdência e Assistência Social

MTPS - Ministério do Trabalho e da Previdência Social

PNAS - Política Nacional de Assistência Social

PAS - Política de Assistência Social

PPAS - Política Pública de Assistência Social

PND - Plano Nacional de Desenvolvimento

SUAS - Sistema Único de Assistência Social

TCC - Trabalho de Conclusão de Curso

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Etimologia das palavras relacionadas a assistência.....14

Quadro 2 – O percurso da Proteção social no Brasil de 1930-1964.....19

Dedico este trabalho a todos/as usuários/as de direitos da política pública de assistência social.

AGRADECIMENTOS

A Deus, inicialmente, por ser a base das minhas forças diárias e lutas para concluir este trabalho.

À minha mãe Maria Luiza da Silva por sempre me incentivar a não desistir, mesmo em meio às dificuldades existentes em nossa família, sempre me deu conselhos para que eu chegasse até o final, minha eterna gratidão.

À minha irmã Luana Silva pela paciência em todos os momentos que me senti frágil quanto a trajetória acadêmica.

À minha orientadora Prof. Dr^o Janne Alves Rocha, pela dedicação em suas orientações e ensinamentos prestados na elaboração deste trabalho, colaborando no desenvolvimento de minhas ideias e por sua conduta profissional e humanizada para comigo.

A co-orientadora Evelyn Santana pelas contribuições e palavras de incentivo e apoio para o alcance e realização desse sonho.

A todos os professores que contribuíram com seus ensinamentos em todo o processo da minha formação acadêmico-profissional.

À Profa. Dra. Maria Betânia Buarque Lins Costa e a Profa. Dra. Milena Gomes de Medeiros por terem aceitado o convite para participarem da banca examinadora e pelas valiosas contribuições a este trabalho.

Por fim, agradeço a todos aqueles que, direta ou indiretamente colaboraram para que este trabalho pudesse chegar ao momento de conclusão.

RESUMO

Este trabalho faz um breve resgate da trajetória da assistência social no contexto brasileiro desenvolvendo uma reflexão acerca dos percursos os quais a assistência trilhou, suas formas de execução, perspectivas, e seu modus operandi, até que chegasse ao patamar de política pública. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica e documental com recursos as obras de diversos autores e a fontes de dados confiáveis, relativas aos marcos legais da Política de Assistência Social. A pesquisa desenvolvida tem como foco principal o estudo da inserção da assistência social, compondo o tripé da seguridade social, mais precisamente a partir da Constituição Federal de 1988 que, por sua vez possibilitou uma significativa mudança em sua gestão, na medida em que instituiu um novo modelo descentralizado e participativo. Essa concepção permitiu a abertura de espaços para a participação popular e, inclusive, à participação de seus usuários. Por fim, o trabalho aponta, ainda, os desafios e as dificuldades a serem superadas, assim como as possibilidades presentes no contexto da prática da política de assistência social.

Palavras-chave: Seguridade Social. Assistência Social. Direitos sociais.

ABSTRACT

This work briefly retrieves the trajectory of social assistance in the Brazilian context by developing a reflection on the paths that assistance followed, its forms of execution, perspectives, and its modus operandi, until it reached the level of public policy. It is a bibliographic and documentary research with resources on the works of several authors and on reliable data sources, related to the legal frameworks of the Social Assistance Policy. The research developed has as main focus the study of the insertion of social assistance, composing the tripod of social security, more precisely from the Federal Constitution of 1988, which, in turn, made possible a significant change in its management, insofar as it instituted a new decentralized and participatory model. This conception allowed the opening of spaces for popular participation and, even, for the participation of its users. Finally, the work also points out the challenges and difficulties to be overcome, as well as the possibilities present in the context of the practice of social assistance policy.

Keywords: Social Security. Social Assistance. Social rights;

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	11
2 (DES) CAMINHOS DA TRAJETÓRIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	13
2.1 Enfoques da assistência desde o Brasil Colônia.....	13
2.2 A assistência social e suas primeiras definições antes da Constituição Federal de 1988.....	18
2.3 A assistência social e sua afirmação na Constituição Federal de 1988.....	24
3 A ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA DE DIREITO, SEUS NORMATIVOS E USUÁRIOS DE DIREITOS.....	27
3.1. Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)	31
3.2 Política Nacional de Assistência Social (PNAS).....	33
3.3 Norma Operacional básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS) e Norma Operacional de Recursos Humanos (NOB/RH).....	36
3.4. Os desafios da Política de Assistência Social no Brasil pós-Constituição Federal de 1988.....	39
4 CONCLUSÃO.....	43
REFERÊNCIAS.....	46

1. INTRODUÇÃO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) trata-se de um estudo introdutório sobre a trajetória da política de assistência social e seu processo de construção e estruturação no contexto das relações antagônicas da sociedade brasileira.

A assistência social nem sempre foi considerada um direito da sociedade e dever do Estado, como é na atualidade. Por muito tempo foi não somente vista como executada sob a ótica da caridade e benemerência. Neste estudo, buscamos abordar sobre os percursos que a levaram do patamar do favor para o direito social público, ao consolidar-se como Política Pública de Assistência Social.

A definição do objeto desta pesquisa é advinda de experiências durante a graduação, vivências do estágio supervisionado realizado no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), bem como dos questionamentos despertados pela aproximação teórica da temática, em questão, em uma disciplina que tratava acerca da política de assistência. O objetivo central do trabalho diz respeito a uma análise sobre a trajetória da política de assistência no Brasil e de suas possibilidades de efetivação no modo de produção capitalista, principalmente em governos de cunho neoliberal.

Para a realização deste estudo foi utilizada a pesquisa bibliográfica e documental. A bibliográfica foi realizada através de consulta a livros e artigos que abordam as questões e aspectos que se referem à construção da Política Pública de Assistência Social, na perspectiva dos direitos sociais no contexto brasileiro. Assim sendo, recorreremos a alguns autores como: Couto (2012), Sposati (2014) -(2005), Yazbek (1995), entre outros.

A pesquisa documental foi realizada através do estudo de bases legais fundamentais e norteadoras da política de assistência, a saber: Constituição Federal de 1988, Lei Orgânica de Assistência Social (Loas, Lei nº 8.742/ 1993 alterada para Lei 12.435/2011), Política Nacional de Assistência Social (PNAS), Norma Operacional do Sistema Único de Assistência Social (Nob/Suas), Nob. - RH do Sistema Único de Assistência Social, assim como a resolução do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) nº 11, de 23 de setembro de 2015.

Para a exposição do estudo, o trabalho está estruturado em três seções. A primeira seção trata da introdução que apresenta um breve panorama da estrutura do trabalho.

A segunda seção traça a trajetória da assistência social e suas primeiras definições antes da Constituição Federal de 1988, sua historicidade e caminhos percorridos, destacando suas concepções, formas de execução e perspectivas, no decurso anterior e posterior a promulgação da Constituição Federal de 1988, além dos desafios da assistência sócia para chegar ao patamar de Política de Assistência Social, após a Constituição Federal de 1988.

A terceira seção trata da transição da assistência social como política pública de direito ao assumir o patamar do campo dos direitos sociais, sua legitimação, seus principais marcos normativos e documentos legais norteadores dos seus objetivos, princípios, diretrizes, entre outros, a exemplo da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e da Norma Operacional básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS).

Em seguida, apresentamos algumas ideias conclusivas, além do referencial bibliográfico recorrido durante o estudo.

2. OS (DES) CAMINHOS DA TRAJETÓRIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Nesta seção, abordaremos acerca da trajetória da assistência social no Brasil, antes da Constituição Federal de 1988. Ou seja, faremos uma breve retrospectiva acerca da forma como a assistência era desenvolvida antes de seu reconhecimento como política pública, com o intuito de que possamos ampliar nossa interpretação acerca de como esses fatos do passado se manifestaram e repercutem no presente. Temos como pressuposto em nossa linha de raciocínio o fato de que as bases em que a assistência se fundamentou no passado influenciaram a ótica de como a política é vista ainda nos tempos atuais.

2.1 Enfoques da assistência desde o Brasil Colônia

A narrativa acerca da assistência social, no Brasil, até atingir o status de Política de Assistência Social é sem sombra de dúvidas um processo histórico, cultural e social muito díspar, se a comparamos, por exemplo, com a história de outras políticas públicas e/ou sociais no sentido de seu reconhecimento. Esse processo histórico é pautado em lutas, desafios, ações, múltiplas perspectivas e olhares. Haja vista, o fato de nem sempre a assistência social ter sido considerada enquanto direito da população e dever do Estado.

Dessa maneira, faz-se necessário que saibamos um pouco acerca da forma como a assistência social era fundamentada e desenvolvida no território brasileiro antes de sua legitimação e de sua inserção na tríade que conhecemos hoje enquanto: tripé da Seguridade Social¹.

Mestriner (2008, p. 10) ao analisar a ótica da assistência desde o Brasil colônia afirma que:

Assistência, filantropia e benemerência têm sido tratadas no Brasil como irmãs siamesas, substitutas uma da outra. Entre conceitos políticas e práticas, tem sido distinguir o compromisso e competências de cada uma dessas áreas, entendidas como sinônimos, porque de fato escondem – na relação Estado e

¹ A seguridade social compreende um conjunto integrado e ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à **saúde**, à **previdência** e à **assistência social**. Fonte: <https://www.politize.com.br/sistema-de-seguridade>.

sociedade – a responsabilidade pela violenta desigualdade social que caracteriza o país (MESTRINER, 2008, p.10)

Para ilustrar os conceitos abordados pela autora em tela, utilizamos, o quadro 1 abaixo, que traz o significado e etimologia das palavras supracitadas.

Quadro 1 – Etimologia das palavras relacionadas a assistência

Assistência	Etimologia (origem da palavra assistência). Do latim <i>assistantia</i> .ae, de <i>assistir</i> + <i>ência</i> .
Filantropia	Caridade; demonstração de generosidade; tendência para ajudar os mais necessitados; falta de interesse. Etimologia (origem da palavra filantropia). Do grego <i>philanthropia</i> .as; pelo francês <i>filantropia</i> .
Benemerência	Ação ou característica de benemérito, de quem é digno de honras e louvores; merecimento. Etimologia (origem da palavra benemerência). Benemerente + <i>ência</i> .

Quadro elaborado pela autora. Fonte: Dicionário online de etimologia: <https://www.dicio.com.br/>

O referido quadro mostra o caráter da assistência no período do Brasil Colônia, em que o pressuposto para ação era associado a noções de caridade e demonstrações de generosidade. Geralmente, prestadas através da sociedade civil, ou da igreja. No que diz respeito aos termos supracitados é necessário salientar que quando o indivíduo recebia algum tipo de auxílio ou ajuda diante de sua necessidade, era por conta de ações de indivíduos de boa vontade e/ou aliado a interesses de sujeição do indivíduo necessitado. Outro ponto válido a ser destacado diz respeito à culpabilização do sujeito que necessitava desse auxílio/assistência. Desconsiderava-se quase sempre o fato de que essa necessidade era assim como continua sendo fruto de um sistema desigual em que a riqueza socialmente produzida não é dividida de forma justa e igualitária

(propositalmente)², haja vista as bases do modo de produção capitalista, como sabemos, produz e reproduz desigualdades, bem como necessita manter um exército industrial de reserva. Ou seja, necessita de uma parte da população a margem do mercado de trabalho, pauperizada de direitos básicos que garanta sua própria existência de maneira digna (MESTRINER, 2008).

A depender do período analisado, pode-se ratificar que todo e qualquer modo de produção na história das relações humanas, que tenha como base a dominação de uma classe sobre outra, é necessário para o dominante que haja o dominado. No bojo do modo de produção capitalista, os burgueses sobrepõem seus interesses de acumulação de capital sobre a classe trabalhadora; e, garante que haja uma parcela da população que esteja excluída não somente do campo do trabalho como, concomitantemente, do campo dos direitos sociais. Esse contingente de indivíduos passa a necessitar, cada vez mais, da assistência social.

É possível vislumbrar, através da leitura de obra de suma importância que trata do processo evolutivo da assistência social no Brasil, intitulada: 'A Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise' (2014)³, as indicações factuais de que a exclusão do mercado de trabalho se constitui, também, uma das expressões da pobreza, que não era compreendida enquanto expressão da 'questão social'⁴, até meados dos anos trinta. Este entendimento intensificava-se à medida que a maioria dos necessitados da assistência era de pessoas que não ocupavam o mercado de trabalho. A assistência prestada a estes necessitados ocorria de acordo com a vontade individual dos sujeitos, assim como a partir de ações de instituições de caridade e filantropia da igreja católica, das Santas Casas de Misericórdia, dentre

² Neste ponto, nos referimos ao modo de produção capitalista. Este modo, provavelmente o mais conhecido, é caracterizado pelas relações assalariadas de produção. Os meios de produção são propriedade privada da burguesia e o trabalho assalariado. Movido por lucros, esse modo é demarcado por duas classes sociais principais: a burguesia e o trabalhador. Fonte: www.estudopratico.com.br/modos-de-producao-capitalista-escravista-feudal-e-mais/

³ Obra que expressa um importante passo no estudo da trajetória da assistência social no âmbito da realidade do nosso país

⁴ Segundo Yamamoto (2010), a questão social é indissociável da sociabilidade capitalista e que na sociedade burguesa a gênese da questão social deriva do caráter coletivo da produção contraposto à apropriação privada da própria atividade humana, esta condensaria então o conjunto das desigualdades e lutas sociais, produzidas e reproduzidas no movimento contraditório das relações sociais, tendo alcançado a plenitude de suas expressões e matizes em tempo de capital fetiche.

outras instituições. Naquele contexto, a Santa Casa de misericórdia era uma instituição filantrópica que tinha como missão o tratamento e sustento a enfermos e inválidos, além de dar assistência a “expostos” – recém-nascidos abandonados na instituição⁵.

Conforme o exposto pode-se ver que a assistência não era considerada uma responsabilidade do Estado para com a sociedade. Dessa maneira, conforme assinala Sposati (et al, 2014, p. 59), “[...]O Estado se insinuava enquanto agente de apoio, um tanto obscuro, ou de fiscalização”.

Decerto, no Brasil, as ações ligadas à assistência foram marcadas pela forte presença do assistencialismo, do clientelismo, da tutela, do tradicionalismo, e da cultura da troca de favores. Como afirmamos acima, essas práticas não se encaixam com a perspectiva de direito e que, de fato, transparecem bem a realidade que era vivenciada nesse período, sem espaços para reconhecimento de direitos sociais e tendo em vista que as classes subalternas⁶ eram tidas como responsáveis por sua própria situação, como já citadas anteriormente. Esse trecho retrata bem a noção de como era desenvolvida a assistência social no passado dos brasileiros, totalmente desatrelada de uma responsabilidade que estivesse ligada as obrigações do Estado para com a sociedade civil. Ou seja, as ações eram pontuais, sem diretrizes, sem legislação que as norteassem, e tinham como base eixos de controle e culpabilização do indivíduo, que ao ser contemplado, não manifestava seu protagonismo, enquanto ser social que luta por melhorias em prol de sua existência; ao contrário, tornava-se dependente no sentido figurado e literal, daqueles que de alguma forma incidiam sobre sua realidade e ajudavam nas suas necessidades (SPOSATI, 2014).

Essa forma de lidar com demandas sociais no que se refere à assistência social passa a se intensificar, principalmente, nos períodos ditatoriais vivenciados no país, especificamente, (1937-1945 e 1964- 1985) no primeiro caso ditadura nacionalista e militar, que impuseram várias formas de repressão e opressão à sociedade brasileira.

⁵ Sobre a história das santas casas, consultar: <<http://www.scmp.org.br/materia/61/a-historia-das-santas-casas>>. Acesso em: 18, fev,2021

⁶ A categoria “subalterno” e o conceito de “subalternidade” têm sido utilizados, contemporaneamente, na análise de fenômenos sociopolíticos e culturais, normalmente para descrever as condições de vida de grupos e camadas de classe em situações de exploração ou destituídos dos meios suficientes para uma vida digna.

Ao que tange as políticas públicas, nesses períodos, Arretche (2006. p.50) expressa que

Nestes períodos em que a formulação de políticas públicas era de competência exclusiva das elites políticas, buscou-se realizar a inclusão através do modelo do seguro social, mantendo-se a posição dada pelo vínculo do indivíduo ao mercado de trabalho.

Entretanto, argumenta-se que:

No governo militar, os trabalhadores tiveram aumentos salariais que eram insuficientes para recompor as perdas causadas pela elevação dos preços, reduzindo o poder de compra. Entre 1964 e 1985, o salário mínimo caiu 50% em valores reais, ou seja, já ajustados pela inflação. Foram precisos 30 anos para recuperar o poder salarial dos mais pobres. Esse arrocho salarial aconteceu em parte como resultado da intervenção dos militares sobre os sindicatos, o que diminuiu o poder dos movimentos e de negociação dos operários. Muitas dessas associações foram desmanteladas. Vários dirigentes sindicais foram presos ou substituídos por simpatizantes do regime (BARRUCHO, 2018, s/p).

Destarte, podemos inferir que todos aqueles que não estavam inseridos no âmbito do mercado de trabalho, automaticamente, estavam excluídos de toda e qualquer proteção social e até inseridos no mercado formal, sofrendo as consequências do arrocho salarial.

Vale ressaltar que ao apontarmos alguns dos aspectos característicos e próprios, em se tratando da assistência social, não deslegitimamos os ganhos e conquistas advindos de lutas por parte dos movimentos sociais, sociedade civil e de categorias profissionais, sobretudo a dos assistentes sociais, em prol da efetivação da assistência social como política pública. Contudo, não podemos deixar de salientar os múltiplos desafios presentes no percurso, aqui analisado, mesmo depois de sua legitimação, haja vista, os fatores externos aos quais ela se interliga. Como por exemplo: cultura, mazelas históricas, o determinante modo de produção em que está inserida, formas de governo, dentre outros. Alguns dos aspectos citados serão abordados no decorrer deste trabalho.

2.2 A assistência social e suas primeiras definições antes da Constituição Federal de 1988

No Brasil, as políticas sociais como estratégia do Estado, tiveram três momentos significativos: a revolução de 1930 e de 1964, o período da ditadura militar (1964-1985) e o marco histórico a partir da Nova República, por ocasião da promulgação da Constituição de 1988.

A década de 1930, no que diz respeito ao enfrentamento da questão social brasileira, foi marcada pela ação conjunta da Igreja, do Estado e da sociedade civil, o que resultou em significativas mudanças de ordem social, policial e jurídica.

Nesse contexto, o Brasil passou por uma expansão de medidas políticas voltadas à assistência aos pobres, sendo oferecidos na forma de caridade ou filantropia, através da Igreja Católica e do crescimento das instituições beneficentes.

Dentro do período ditatorial em 1964, a atuação das camadas populares no âmbito econômico, político e cultural, passou a sofrer restrições redefinindo o Estado e sua relação com a sociedade.

A perda do poder militar a partir de 1985 se imbrica com a imposição do ideário liberal. A Nova República, o processo de redemocratização e a promulgação da Nova Constituição em 1988, somaram-se aos movimentos de lutas, face ao desemprego crescente, em prol do processo de inclusão e ampliação de leis para a efetivação dos direitos sociais.

Esses períodos, apesar de distintos cronologicamente, já que citamos duas ditaduras diferentes, uma nacionalista e outra militar com lapsos temporais, compartilham algo em comum: a orientação liberal do estado brasileiro, em se tratando de modelo político, a presença limitada ou até mesmo nenhuma efetividade da prática de leis que favorecesse a população marginalizada, assim como a ausência de ações garantidoras na área da política social (SPOSATI, 2004).

O quadro 2, a seguir, elaborado por Draibe 1993 (*apud* Couto, 2010) ilustra bem a progressão do sistema de proteção social no Brasil no período de 1930-1964: e sintetiza um pouco desta ideia:

Quadro 2 – O percurso da Proteção social no Brasil de 1930-1964

PREVIDÊNCIA	Até 1930: formação de 47 Caixas de aposentadorias e Pensões De 1933 a 1938: criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensão 1953/; unificação dos CAPS dos ferroviários 1960: Lei Orgânica da Previdência Social
ASSISTÊNCIA SOCIAL E P. DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO	1940: Plano de alimentação de trabalhadores 1942: LBA Anos 50: Programa de Alimentação Escolar
SAÚDE	1930: Criação do Ministério de Educação e Saúde 1942: Instituição do Serviço Especial de Saúde Pública 1953: Ministério da Saúde 1956: Departamento de Endemias Rurais
EDUCAÇÃO	Escolaridade Básica de quatro anos 1931: Reforma Francisco Campos e organização do ensino secundário 1942: Reforma Capanema para o ensino secundário 1953: Ministério da Educação 1961:Lei de diretrizes e Bases da Educação Nacional e Conselho Federal da Educação
HABITAÇÃO	Institutos de Aposentadoria e Pensões, financiando habitação para seus segurados 1946:Fundação da Casa Popular
TRABALHO	1932: Código de Menores De (14anos) Jornada diária de oito horas; Instituição da Carteira de trabalho 1933-34: direito a férias 1940: Salário mínimo 1943: CLT e Carteira de trabalho, jornada diária de oito horas, férias Remuneradas; Segurança e Medicina do trabalho; Salário Maternidade 1949: repouso semanal remunerado 1962:gratificação de natal 1963:salário-família

Elaboração: Sonia Draibe/1993.

O referido quadro demonstra, de maneira clara, a ausência de uma política universalista no sentido dos direitos sociais, como também demonstra a fragmentação das ações nesse mesmo âmbito. Especificamente, no período de 1930-1964. Vale a pena ressaltar que a inexistência de proteção social pública

provocou no Brasil, a exemplo de outros países do ocidente, o surgimento de associações privadas, vinculadas a ofícios, como a sociedade musical de beneficência de 1834, a do ourives de 1838 entre outras.

No período de 1888 a 1923, algumas tentativas foram feitas no que diz respeito a regulamentação de direitos trabalhistas. Dessa maneira, por meio do poder exercido através da pressão da classe trabalhadora em prol de melhorias algumas medidas e conquistas foram alcançadas como: o direito a férias, aposentadoria, fundo de pensão, auxílio-doença, mas ainda se tratava de iniciativas pontuais, fragmentadas, restritivas e limitadas, voltadas para alguns profissionais do setor estatal. Entre os anos de 1919 a 1923, foi o período em que se deu o início a embrionária política voltada para a intervenção estatal no processo de acumulação capital/trabalho.

Assim, em 1920 surge o liberalismo modelo político em que a intervenção do Estado é diminuída. Diante desta fase, iniciou-se o começo de legislar sobre a causa trabalhista e social, decorrente do entendimento das elites e dos governantes sobre os limites existentes da mera repressão e do tratamento policial nas manifestações da questão social. Entre as fases do período citado que vai de 1923 a 1930, Eloy Chaves, autor do projeto de lei da criação das Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs), pensou em um modelo abrangente, pródigo e civil de previdência social, surgindo no Brasil, um cenário de luta por justiça e redemocratização social⁷.

Este modelo se inseriu dentro de um contexto político e social que foi marcado pela problemática trabalhista e trouxe à tona a crítica à postura liberal do Estado frente às reações no processo de acumulação.

A partir deste período dá-se o início de um processo de intervenção crescente do Estado diante da questão trabalhista. O Estado começa então a intervir a partir de medidas trabalhistas, e depois com as práticas previdenciárias. Contudo, ainda não havia um pensamento voltado a legitimação da assistência enquanto direito, ou sequer algum indício de arcabouço teórico legal que manifestasse essa intenção por parte do Estado.

⁷ Nesse momento do texto, quando citamos redemocratização social, não nos referimos a redemocratização ocorrida no período posterior a ditadura militar, 1985.

A intervenção direta por meio de políticas sociais se deu a partir de 1930, com a revolução implantando pelo governo Vargas. Entre estas alternativas houve a proteção do Estado, como escudo jurídico e político, mas com ações centradas no campo privado. Registra-se as primeiras iniciativas particulares de assistência aos pobres, ligadas à Igreja Católica, datada a partir dos primórdios do período colonial do Brasil, organizadas através das instituições filantrópicas de ajuda aos indigentes e doentes, como no controle do direito operariado, do surgimento das primeiras fábricas, nos sindicatos, e nas vilas operárias, como já citamos anteriormente. Podemos observar novamente a ausência da responsabilidade por parte do Estado. Visto que as ações relacionadas a assistências eram desenvolvidas, neste período, por parte da sociedade civil.

Nesse contexto, a Igreja Católica criou o Centro de Estudos e Ação Social (CEAS) de São Paulo, em 1932, com o objetivo de efetivar e propor maior rendimento às iniciativas e obras promovidas pela filantropia das classes dominantes paulistas sob o patrocínio da Igreja. Com a revolução dos anos de 1930, o padrão econômico do país, desenvolveu-se através de um novo modo de acumulação com o fim da hegemonia agrário-exportadora e o início da estrutura produtiva de base urbano-industrial. Nessa direção, o governo Vargas formatou uma engenharia institucional que possibilitou a reorganização do processo acumulativo, com a consolidação do capitalismo. Em 1931 foi criado o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, para a execução e fiscalização no campo do trabalho e da previdência.

Neste mesmo período cria-se a lei de regulamentação das profissões, como estratégia do governo para o favorecimento do processo produtivo do capitalismo, passando este a ter todo o controle da classe trabalhadora, com o processo de revolução capitalista nos anos de 1931.

Com as problemáticas sociais existentes, o Estado passou a intervir na regulamentação das relações trabalho x capital, criando o primeiro Instituto de Aposentadoria e Pensão (IAPS), em 1933, aproveitando a experiência do Capôs, mas introduzindo algumas diferenças dentro da organização; o que leva a crer que a política social no governo varguista controlou de forma seletiva e hierarquizada os trabalhos urbanos reconhecidos pelo Estado, considerando-lhes também como cidadãos.

Neste mesmo período foi lançado o fundamento de uma política pública no Brasil, sob a gestão do Estado, contudo, apenas no final dos anos de 1930 ocorre a implementação das primeiras medidas de assistência.

Vale salientar que até os anos de 1930 os movimentos sociais e/ou suas manifestações realizadas por melhores condições de vida e de trabalho eram tratadas como “caso de polícia”. Somente nos pós 1930 a questão social passa a ser tratada como caso de política. Com a atuação do governo Vargas, cria-se a organização nacional do serviço social e o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), vinculando as áreas de educação e saúde.

Em meados de 1942, o governo cria, por intermédio da primeira-dama, Darcy Vargas, a Legião Brasileira de Assistência Social (LBA), com a finalidade de amparar as famílias órfãs e as “pracinhas”, recém-chegados da II Grande Guerra Mundial. A LBA foi a primeira grande instituição de assistência de âmbito nacional, que marcou o início de uma política de assistência estatal, tendo a colaboração do poder público e da iniciativa privada. Em seguida, ainda na década de 1940, o governo cria o Serviço de Assistência a Menores (SAM), um órgão específico para o cuidado da centralização da assistência ao menor em todo o país, perdurando no Brasil até os anos de 1980 (SPOSATI, 2005).

Entretanto, pós Segunda Guerra Mundial, a LBA restringiu sua atuação na área da maternidade e da infância, teve progressiva interiorização, celebrando convênios com prestadores de serviços, foi encarregada de coordenar e supervisionar serviços existentes conforme suas atribuições. Em 1969 a LBA foi transformada em fundação, sendo vinculada ao Ministério do Trabalho e Previdência Social, tendo sua estrutura ampliada e passando a tomar conta com novos projetos e programas.

O Governo Vargas, também instituiu, através da Constituição de 1934, a legislação trabalhista que considerou o trabalhador formal como cidadão, o qual passou, a partir de então, a ter direitos sociais. Tal Legislação Social, ao reconhecer as necessidades da classe operária marginalizada teve o intuito de neutralizar elementos autônomos e revolucionários da massa de trabalhadores nas cidades.

Um momento de extrema importância em se tratando das políticas sociais no Brasil foi o da ditadura militar entre (1964 – 1984). Para se compreender sobre a proteção social brasileira durante o regime militar é importante a assimilação

de alguns pontos essenciais como a necessidade de barrar o avanço das lutas populares e as manifestações políticas, maximizando as contradições da sociedade brasileira, e ao mesmo tempo, fortalecendo a classe burguesa e seus interesses.

Em contrapartida, no governo militar, a assistência social vincula-se, no ano de 1974, ao Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) que reunia FUNRURAL, o INPS e a FUNABEM e a LBA, visando uma maior valorização da assistência social, dando margens para vislumbrar a necessidade de fugir do caráter assistencialista na classe dos trabalhadores informais. Entretanto, é necessário salientar que a criação do Ministério do Trabalho e da Previdência Social (MTPS) não constituía ainda uma mudança efetiva no que diz respeito à assistência social, e que essas ações não contemplavam a todos; haja vista que, a maioria dos trabalhadores não estava assegurada através de um vínculo de trabalho formal ou sequer um vínculo de trabalho. Dessa forma,

[...] Entende-se a cobertura previdenciária a quase totalidade da população urbana e uma parte rural, buscou-se um tratamento inovador para a assistência social, fugindo do caráter assistencialista e de simples complementação da previdência social (MESTRINER, 2008, p.153).

Ademais, durante o período da ditadura militar no Brasil, mesmo com os avanços obtidos na área social, ainda continuaram sendo realizadas práticas assistencialistas e de benemerência, persistindo as precárias condições de vida e a desigualdade social, fazendo com que os trabalhadores lutassem por condições digna de vida e por seus direitos.

Ressalte-se que, com o cenário de grande mobilização e reivindicação, o período entre 1980 e 1990 (período de redemocratização no país, após longos anos de ditadura militar) foi marcado por um processo de novas configurações políticas e sociais, em que foram realizados vários estudos e pesquisas para a formulação de uma nova proposta em se tratando da assistência social.

2.3 A Assistência Social e sua afirmação na Constituição Federal de 1988

Foi através da Constituição de 1988(CF\88) que a assistência social começou a ganhar novos contornos e a ser considerada como um direito do cidadão, cabendo ao Estado provê-la, rompendo com a lógica da caridade, do clientelismo e da benemerência que sempre a permearam. Mesmo com esse reconhecimento, não podemos deixar de salientar alguns aspectos da assistência social até alcançar o patamar de política pública, a saber:

A assistência social ao longo de seu processo histórico transitou do assistencialismo clientelista para o campo da política social, esta como política de Estado passa a ser um campo de defesa e atenção dos interesses dos segmentos mais empobrecidos da sociedade. A assistência como política pública é considerada como mecanismo de distribuição das demais políticas (YAZBEK, 1995, p.10).

Conforme já sinalizamos, a década de 1980 foi um período de significativas mudanças e de novos ordenamentos no quadro político, social e cultural da sociedade brasileira. Esse espaço de tempo demarca uma significativa ruptura com as expressões advindas do longo período de ditadura militar (1964-1985). No bojo das mudanças ocorridas, houve a possibilidade do surgimento de novas organizações dentro da sociedade civil e política. Este período histórico trouxe um forte engajamento e posicionamento por parte da sociedade civil, que, conseqüentemente, trouxe à tona discussões referentes à pauta das políticas sociais. Através dos movimentos sociais e sindicais surgiu uma ampla articulação e ampliação no que se refere o campo da assistência social. Entretanto, somente em 1988, a partir da promulgação da Constituição Federal, conhecida também como constituição cidadã, pela forte presença da sociedade em sua elaboração, passou a haver um reconhecimento dos direitos sociais como um avanço significativo; haja vista o fato de que nesse momento, a assistência já estava inclusa no ordenamento jurídico brasileiro⁸, através da referida Carta Magna.

⁸ Para Bobbio, “O conceito de ordenamento jurídico, desse modo, seria o contexto de produção normativa. E englobaria, portanto, não apenas as regras jurídicas por si, mas também as técnicas

Em períodos anteriores, a população brasileira que necessitasse de serviços assistenciais encontrava-se totalmente desatrelada de vínculos legitimados que lhe possibilitassem proteção por parte do Estado, com a ascensão da assistência social ao patamar de política pública, esta população passou a ser tratada como cidadã, como sujeito de direito, no que diz respeito ao aspecto teórico legal.

É preciso destacar que o processo de inserção da assistência social no tripé da seguridade social demandou lutas e embates para a sua consolidação enquanto política pública de direito. Aliado a isso, essa política ainda sofreria as interferências de governos de cunho neoliberal, na busca de conter seu tão recente avanço e dificultar a consolidação de suas conquistas.

Para elucidar essa questão da assistência social a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, dada sua inserção no tripé da seguridade social, o artigo 194 da CF/1988, no Título VIII Da Ordem Social, Capítulo II da Seguridade Social, Seção I afirma que:

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. Compete ao poder público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

- I - universalidade da cobertura e do atendimento;
- II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;
- V - equidade na forma de participação no custeio;
- VI - diversidade da base de financiamento;
- VII - caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados (BRASIL, CF, 1988).

É possível dizer que, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 representou um avanço significativo na luta pela democracia, após um período de anos de ditadura e repressão, constitui também o primeiro marco

legal no que diz respeito à assistência social, pois, foi a primeira Constituição a institucionalizar a assistência social como política pública, direito social e dever do Estado, integrando a seguridade social brasileira, juntamente com a saúde e a previdência. Além da Constituição, podemos referenciar outros documentos legais que norteiam a execução da assistência, em seu período pós CF de 1988.

Realizada essas reflexões, na seção seguinte trataremos, de modo mais detalhado, da regulamentação jurídico-política que serve de base legal para a política de assistência social e para os direitos de seus usuários.

Ainda abordando os obstáculos da PAS pós legitimação, um ponto a ser destacado no contexto das dificuldades enfrentadas pela Política Pública de assistência social está associado às alterações em alguns de seus documentos normativos. A lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011, altera alguns dos elementos da Loas/93. Essa atualização traz em seu bojo o Cadastro único ou CAD único, que é um instrumento que identifica e caracteriza famílias de baixa renda e facilita a avaliação da realidade socioeconômica dos brasileiros, bem como o mapeamento dos usuários da política referida. No entanto a burocratização desse programa e sobrecarga em termos de trabalho para os que estão no eixo de execução implica em uma dificuldade a ser superada. Outro elemento a ser salientado correlaciona-se a liberação de recursos. Posto que mesmo com todos os elementos instituídos e legitimados, não há como chegar no contexto da ação, ou seja, da viabilização de direitos, sem a verba para tal. Esse segundo elemento está imbricado as dificuldades no âmbito da gestão e ao forte viés político partidário que ainda circunda o terreno desta política pública. Ressaltamos os ganhos em termos de avanços teórico-metodológicos, como a inserção do CAD único. Entretanto é possível observar que questões externas ainda se expressam enquanto empecilhos para a práxis do trabalhador do SUAS e para o acesso ao direito por parte dos usuários.

3 A ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA DE DIREITO, SEUS NORMATIVOS E USUÁRIOS DE DIREITOS

O percurso da assistência social, no contexto brasileiro, no que se refere a sua transição até o status de política pública, como já vimos anteriormente, está efetivamente imbricado a um contexto de dificuldades e desafios, que se articulam, concomitantemente, às dificuldades de reconhecimento dos seus marcos normativos, assim como do reconhecimento dos direitos de seus usuários.

Ao longo dos anos e no bojo de processo moroso, numa dinâmica de luta, foram sendo construídos os marcos legais que impulsionaram as principais mudanças na condição de ser política pública para quem dela necessitar e de se operacionalizar a assistência no seio da sociedade brasileira. Assim, somente depois de dez anos do primeiro marco legal que demarcou a política de assistência social, como um divisor de águas no que compete a sua condição de política pública, a Constituição Federal de 1988, é que foi aprovada, em 1998, a Política de Assistência Social (PAS), que regida pelos princípios da universalização dos direitos sociais; igualdade de direitos ao acesso e ao atendimento; prioridade quanto a responsabilidade do Estado na condução da política, junto a sociedade para o enfrentamento da miséria, pobreza e exclusão; descentralização político-administrativa no âmbito da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, com ênfase na municipalização da gestão das ações e dos serviços; promoção da equidade no sentido da redução das desigualdades sociais e enfrentamento das disparidades regionais e locais no acesso aos recursos financeiros.

A PAS descreve ainda:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

- I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;
- III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;
- IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Com efeito, a proteção social da PAS está distribuída em proteção social básica e proteção social especial, e será destinada aos que se encontra em situação de vulnerabilidade e ou risco social e que esteja inserido na rede de Serviços de Proteção Social local, ou melhor, no Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) e no Centro de Referência Especializada da Assistência Social (CREAS). São os denominados usuários da assistência social.

Com efeito, na construção da política de assistência social no Brasil, muitos foram os termos e palavras utilizados para caracterizar e classificar seus usuários. Na maioria das vezes, esse processo resultou de uma associação equivocada entre os usuários e o local de subalternidade onde se inseriram (e se inserem) no processo sócio-histórico, no cenário brasileiro.

Esses termos, reflexo de uma ótica estigmatizadora e discriminatória que paira no terreno da assistência, acabaram por perpetuar concepções comprometidas acerca do perfil desses usuários com o passar dos anos. Schons, (2015) destaca que esse processo é reiterado por muitas das expressões pejorativas e predominantes utilizadas para definir o público da assistência social, sendo alguma delas, “despossuídos”, “pauperizados”, “carentes”. A autora em pauta salienta que esse fato dá a ideia de indefinição do usuário da assistência, o que para autora expressa à inexpressão do usuário, bem como do próprio campo da assistência.

Como vimos, aqueles que outrora procuraram em algum momento a assistência social, ou seja, os seus usuários, eram definidos pejorativamente como, desajustados, frágeis, entre outros atributos que insistem em permanecer até os tempos presentes. Contudo, os documentos advindos das significativas mudanças que envolveram a trajetória da assistência social, trouxeram também em seu bojo, modificações no que diz respeito à definição dos usuários desta política.

A Constituição Federal de 1988, no artigo 203, afirma que a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e posteriormente traz objetivos que se concentram sobre a

proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice bem como ao amparo as crianças e adolescentes carentes e garantias aos portadores de deficiência, não expressando dessa maneira características objetivas acerca dos usuários. Nessa perspectiva, a necessidade torna-se a premissa mais que suficiente para que um determinado indivíduo seja usuário da assistência social, ao passo que o caracteriza.

Com relação ao financiamento e a organização da assistência social a CF define que:

Art. 204. 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, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Parágrafo único. É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a programa de apoio à inclusão e promoção social até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de:

I - despesas com pessoal e encargos sociais;

II - serviço da dívida;

III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiadas (BRASIL, CF, 1988)

Assim posto, a CF/1988 marca o início do processo de construção dessa política, bem como das mobilizações que objetivavam sua regulamentação que, já no início de sua consolidação, se via ameaçada pela ofensiva neoliberal.

Em se tratando de marcos e documentos teóricos legais que norteiam a assistência como política pública, pode-se destacar, como subsequente a promulgação da CF de 1988, a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), em 1993, que regulamenta o disposto na Carta Magna do país. Outro documento importante é a Política Nacional de Assistência social (PNAS/2004), assim como a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB-SUAS/ 2005) e a NOB-Recursos Humanos do SUAS/2006. Existem outros documentos relacionados à política de assistência que são de suma importância para a execução dessa política, a exemplo das Orientações Técnicas de

Serviços, dentre outras que fazem parte do ordenamento da política de assistência, contudo, não farão parte das discussões desse estudo.

De acordo com a PNAS (2004) a política de assistência tem a finalidade de “Garantir o atendimento às necessidades básicas” (BRASIL, PNAS 2004, p. 32) de quem dela necessitar. Desse modo, entende-se que essa nova concepção de assistência social se distancia da lógica da benesse e do favor, constituindo-se enquanto direito público dos seus usuários, portanto cidadãos de direitos. De igual modo, sua inserção no tripé da seguridade social permite seu trânsito de área de todos e ao mesmo tempo de ninguém para a responsabilidade e dever do Estado brasileiro.

Nessa direção, instituído o patamar de política pública pela sua composição no texto constitucional, corrobora-se que:

[...] A inserção na Seguridade Social aponta, também, para seu caráter de política de Proteção Social articulada a outras políticas do campo social, voltadas à garantia de direitos e de condições dignas de vida. Segundo Di Giovanni (1998, p.10), entende-se por Proteção Social as formas “institucionalizadas que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros. Tais sistemas decorrem de certas vicissitudes da vida natural ou social, tais como a velhice, a doença, o infortúnio, as privações. (...) Neste conceito, também, tanto as formas seletivas de distribuição e redistribuição de bens materiais (como a comida e o dinheiro), quanto os bens culturais (como os saberes), que permitirão a sobrevivência e a integração, sob várias formas na vida social. Ainda, os princípios reguladores e as normas que, com intuito de proteção, fazem parte da vida das coletividades”. Desse modo, a assistência social configura-se como possibilidade de reconhecimento público da legitimidade das demandas de seus usuários e espaço de ampliação de seu protagonismo (BRASIL, PNAS, 2004, p.32)

Na mesma direção, no que diz respeito ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS), pode-se afirmar que o SUAS, planejado e executado sob a égide dos governos: federal, estaduais e do Distrito Federal (DF), garantindo a Assistência Social devida a milhões de brasileiros, em todas as faixas etárias. Nessa direção:

[...] O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) estabelece uma organização das ações da política de Assistência Social de acordo com a complexidade dos serviços. Numa ponta, a atenção social básica e, na outra, a atenção social especial, de alta e média complexidade (BRASIL, 2009, p.12).

A partir destas colocações, podemos ter um melhor entendimento do avanço obtido pela assistência social, enquanto política pública, bem como do sistema operacional que foi instituído sob novas diretrizes e princípios, norteando seu direcionamento, sua gestão e implementação.

Decerto, cabe afirmar que:

À medida que o processo de consolidação democrática brasileira avança, o Estado Brasileiro demonstra ser capaz de absorver mais e melhor as demandas e necessidades sociais da sociedade”; haja vista que: “No passado, o modelo de atendimento socioassistencial do País foi conformado sob a base da benemerência, marcado pela ausência da responsabilidade do Estado e por ações circunstanciais” (BRASIL, 2009, p.12).

Realizada essas breves reflexões, na seção seguinte trataremos, de modo mais detalhado, de alguns documentos pertinentes ao estudo que dão regulamentação jurídico-política e que servem de base legal para a Política de Assistência Social.

3.1. Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS/1993)

Cinco anos após a promulgação da Constituição, em 07 de dezembro de 1993, foi aprovada a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) de nº 8.742/93, encerrando um ciclo de regulamentação dos artigos da CF/88 referentes às políticas de Seguridade Social – Saúde, Previdência e Assistência Social. Por este instrumento legal, foram finalmente aprovadas definições de público, critérios de elegibilidade e outros dispositivos acerca do BPC.

A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) foi o segundo marco legal no âmbito da Política Pública de Assistência Social, sua elaboração tinha o objetivo de legitimar ou regulamentar os artigos 203 e 204 presentes na CF. Destarte, a Constituição Federal de 1988 tenha se elevado ao patamar de política pública, o Estado continuou a oferecer a assistência social, de uma maneira excludente. Esse é um modelo que Yasbek (1999, p.35 *Apud* COUTO, 2007) chama de inclusão pela exclusão, quando fala sobre a assistência “[...] Trata-se de uma inclusão que se faz pela exclusão, de uma modalidade de participação que se define paradoxalmente pela não participação e pelo mínimo usufruto da riqueza socialmente construída”.

Dessa forma, para Couto (2007, p. 95), “[...] as políticas acabam sendo o lugar de não direito e de não cidadania [...] lugar a que o indivíduo tem acesso, não por sua condição de cidadania, mas pela prova de que dela está excluído.” Ainda assim, a Constituição de 1988 proporcionava uma nova realidade para a assistência social brasileira, incluindo-a no âmbito da seguridade social.

A promulgação da LOAS possibilitou que a assistência social traçasse um uma nova trajetória no campo dos direitos, com um caráter de universalidade entre os pares que dela necessitem e como responsabilidade do Estado. Dessa forma, a política de assistência social se solidificou em seu caráter de direito não contributivo para os seus usuários, por meio da LOAS, que traçou seu desenho institucional.

Com respeito a quem são seus usuários, a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS/1993) que regulamenta a política de assistência, define como usuários os indivíduos e/ou famílias em situação de risco e/ou vulnerabilidade social. Assim sendo, no caso da realidade brasileira, esses usuários podem ser todos os cidadãos que se encontram fora dos canais correntes de proteção social: trabalho, serviços sociais públicos, e as redes sociorrelacionais (COUTO *et al*, 2012).

Para Yazbek (2003), embora apontando para a necessidade de integração entre a área econômica e social, a assistência social se fez uma política de Estado em defesa dos interesses e das mazelas sociais das classes que viviam ao extremo da margem social, sendo também, uma estratégia de suma importância no que compete o combate à pobreza, à discriminação e à subalternidade econômica, cultural e política de grande parte dos brasileiros.

Nessa direção, a LOAS cria uma nova matriz para a política de assistência social, inserindo-a no sistema do bem-estar social brasileiro juntamente com a saúde e a previdência.

Conforme a LOAS:

Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é política de seguridade social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de iniciativa pública da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (LEI Nº 8.742, 1993).

A LOAS propôs mudanças significativas na forma da condução da política pública da assistência social, entendida como direito do cidadão, prevendo o acesso igualitário do acesso aos direitos da população e garantindo o repasse de benefícios como o Benefício de Prestação Continuada (BPC).

Sobre seus objetivos e diretrizes, podemos pontuar:

Parágrafo único. A assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, visando ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais. Art. 3º Consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas que prestam, sem fins lucrativos, atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de seus direitos.

De acordo com o exposto, entendemos que a LOAS, veio para legitimar um direito social.

Ao analisarmos os artigos supracitados, podemos observar também uma nítida ruptura com as noções anteriores correlacionadas as ações da assistência (benemerência, clientelismo, troca de favor, entre outras).

3.2 Política Nacional de Assistência Social- PNAS

O passo posterior, após a promulgação da LOAS, no contexto dos marcos normativos da Política de Assistência Social (PAS), foi a elaboração da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), que expressava o conteúdo específico dessa área e, pela primeira vez, definia, seus objetivos, diretrizes, funções, usuários, ações e prioridades. Tal feito ocorreu, quando da criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), pelo governo do presidente Lula.

Através de luta e desafios na construção desta política foram sendo construídos mecanismo de participação dos usuários nos conselhos e fóruns enquanto sujeitos auto representados e não sub-representados, por ocasião da delegação de outrem para representá-los.

Compatível com as definições da PAS, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) rege-se sob pelos seguintes princípios:

I – Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;

II – Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;

III – Respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;

IV – Igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais

V – Divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão. (BRASIL, 2004, p.12)

A PNAS tem ainda como orientação as seguintes diretrizes:

I - Descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social, garantindo o comando único das ações em cada esfera de governo, respeitando-se as diferenças e as características socioterritoriais locais;

II – Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;

III – Primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social em cada esfera de governo;

IV – Centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos (BRASIL, 2004, p. 12).

Os princípios e diretrizes da Política Nacional de Assistência Social reiteram as informações contidas na Constituição de 1988 e na Lei Orgânica de 1993, e integram uma nova concepção referente à Política de Assistência Social. Contudo, salientamos alguns pontos que se destacam no contexto da Política Nacional de Assistência Social (2004) que dizem respeito ao seu terceiro título que aborda a gestão da política nacional de assistência social na perspectiva do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e enfatiza questão de suma

importância em se tratando da gestão da política de assistência, tais como: a Descentralização Político-Administrativa e Territorialização, Novas Bases para a Relação entre o Estado e a Sociedade. Controle Social e o desafio da participação dos usuários nos conselhos de assistência social. Todos esses pontos estão presentes na LOAS. Contudo, a PNAS (2004) traz um enfoque sobre eles, do ponto de vista operacional.

Ademais, ao passo que instituiu de maneira clara os princípios, as diretrizes e os objetivos da Política de Assistência Social, a LOAS postula e expressa quem são os sujeitos de direito no que se refere à Política de Assistência Social, bem como descreve a maneira como se estrutura a gestão dessa política: descentralização político administrativa, participação da população por meios de organizações, e reiterando a responsabilidade do Estado para com esta política pública e seus usuários.

Com respeito ao que a definição dos usuários da assistência pela PNAS, compatível com o que define a PAS (2004) e demais legislações decorrentes:

[...] Constitui o público usuário da Política de Assistência Social, cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda 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 (BRASIL, PNAS, 2004, p.34).

Diante do exposto, é possível afirmar que a PNAS traz em seu conteúdo uma concepção mais abrangente no sentido da caracterização daqueles que constituem o público usuário da assistência social e, apesar de não se afastar das informações contidas nos demais documentos citados, seu texto é mais descritivo.

3.3 Norma Operacional básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/ SUAS e NOB/RH

Os princípios e diretrizes da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), como se pode ver, convergem com as informações expressas na CF de 1988 e da Lei Orgânica de 1993, e integram uma nova concepção no que diz respeito à Política de Assistência Social. Já a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS), organiza, para todo o território nacional, os princípios e diretrizes de descentralização da gestão e execução dos serviços, programas, projetos e benefícios inerentes à Política de Assistência Social.

A primeira NOB, no âmbito da assistência social foi aprovada em 1997, pela Resolução CNAS n.º 204, de 04/12/1997, e reuniu em um único documento o processo de descentralização político-administrativo nas três esferas de governo e a sistemática operacional para financiamento das ações.

Esses documentos em tela, até o momento, representam os principais marcos legais e históricos no que tange à política de assistência social no contexto brasileiro; visto que tais documentos não só regulamentam e norteiam sua execução, subsidiada pelos princípios, diretrizes e objetivos aqui citados, mas também refletem a concretude das lutas travadas em prol da assistência como direito social.

A Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS (2012), quanto aos usuários, os define como indivíduos ou famílias em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, com precário ou nulo acesso aos serviços públicos, com fragilização de vínculos de pertencimento e sociabilidade e/ou qualquer outra situação de vulnerabilidade e risco social residentes nos territórios de abrangência dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS).

Já a resolução CNAS 11/2015 que caracteriza os usuários, seus direitos e sua participação na Política Pública de Assistência Social e no Sistema Único de Assistência Social, define os usuários como:

Art. 2º Usuários são cidadãos, sujeitos de direitos e coletivos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos social e pessoal, que acessam os serviços, programas, projetos,

benefícios e transferência de renda no âmbito da Política Pública de Assistência Social e no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), (BRASIL, 2015, p.2).

A segunda NOB, aprovada em 1998, pela Resolução CNAS nº207, de 16/12/1998, concretizou o avanço da construção do sistema descentralizado e participativo da assistência social trazendo detalhes de financiamentos e critérios de partilhas de recursos da política, dispõe sobre as responsabilidades dos entes e modelo de gestão, traça vários procedimentos de competências dos Conselhos de Assistência Social e das Comissões Intergestoras Bi e Tripartites como instâncias de negociação e pactuação.

Em 2003, através da realização da IV Conferência da Assistência Social, que configura um espaço de participação e controle social, ocorrida em Brasília, houve o debate e a implementação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS).

A efetivação da NOB de 2005, aprovada pela Resolução CNAS Nº 130, de 15/07/2005, incorporou os avanços e conquistas sobre as NOBS anteriores, através dos níveis de gestão, responsabilidades dos entes, entre instrumentos de gestão, as competências das instâncias de pactuação e deliberação, atualização e aprimoramento do capítulo sobre o cofinanciamento e critérios de partilha já dentro da lógica do SUAS.

Por fim, no contexto dos marcos normativos que fazem parte do construto da Política de Assistência Social, selecionados para esse estudo, abordaremos a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS.

No ano de 2006 a NOB/RH foi elaborada, para tratar dos recursos humanos, e organizar os trabalhadores, sua gestão, formação e carreira. Surgiram, nesse período, as equipes de referências constituídas por servidores com vínculo efetivo para desenvolverem a organização e oferta de serviços, programas e benefícios de proteção social básica e especial, levando-se em consideração o quantitativo de famílias e indivíduos referenciados, o tipo de atendimento e aquisições que devem ser garantidos aos usuários.

De acordo com a plataforma digital GeSUAS:

A Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS) representa um grande avanço para a política de assistência social, uma vez que a profissionalização de seus

trabalhadores auxilia na problematização dos pressupostos e dos contextos que cercam os processos de trabalho e as práticas profissionais diariamente. As diretrizes da NOB-RH/SUAS orientam a ação de gestores e de trabalhadores das três esferas de governo. A seguir veremos alguns aspectos de fundamental importância dessa normativa (MEDEIROS, 2020, s/p)

Sobre a elaboração da NOB/RH a autora ainda afirma que:

Além de aprimorar a gestão do sistema e a qualidade dos serviços ofertados pelo CRAS, CREAS, Centro POP, dentre outros equipamentos, a gestão de trabalho busca também a consolidação dos direitos socioassistenciais. Dentre as atribuições previstas na NOB-RH/SUAS para cada nível de gestão, está a contratação e manutenção de um quadro de pessoal qualificado academicamente, mediante concurso público para atender as necessidades das ações realizadas pela gestão e dos serviços socioassistenciais, conforme a demanda da população (MEDEIROS, 2020, s/p).

Podemos afirmar que a NOB/RH para além de um marco normativo, também representa um grande avanço no sentido da implementação do SUAS, dada a natureza de seu conteúdo e diretrizes. Seu texto afirma que:

Esta Norma é um instrumento de gestão que só terá eficácia se o seu conteúdo for amplamente pactuado e assumido entre os gestores da Assistência Social e se houver adesão às suas diretrizes. Estas devem auxiliar os Conselhos de Assistência Social em relação às suas tarefas de controle social da gestão do trabalho no SUAS, e devem ser também uma referência para os trabalhadores. A presente Norma visa, desse modo, à consolidação da Assistência Social como uma política pública e à garantia da ampla participação da sociedade civil nessa consolidação (BRASIL, 2006, p.18).

Dito de outra forma, esse instrumento de gestão se expressa enquanto peça chave no que diz respeito aos trabalhadores do SUAS, como também configura um contraponto e uma ruptura com a cultura imbricada na história da assistência, pois, normatiza e direciona a execução dos trabalhadores da política pública de assistência social.

3.4 Os Desafios da Política de Assistência Social no Brasil pós- Constituição Federal de 1988

Ressaltamos, nos subtítulos anteriores, os avanços no que tange a trajetória da assistência social na sociedade brasileira, em sua transição de ações pontuais e fragmentadas para uma organização com base na gestão de cada esfera de governo. Ou seja, o que ocorria sem uma base legitimadora para além da vontade pessoal, se legitima enquanto política pública de direito. Porém, a sua inserção no contexto do direito social, não implicou necessariamente em sua aceitação por todas as partes que constituem a sociedade, sobretudo, as governamentais.

Assim, como vimos, anteriormente, o processo que levou o Estado a se colocar como responsável em termos de dever para com aqueles que necessitassem da assistência, foi eivado de uma morosidade burocrática, somente sendo possível chegar a este patamar de reconhecimento, depois de muitas lutas e manifestações para vencer os desafios postos, que persistiram ao longo de sua trajetória pós constitucional.

Contudo, com esta conquista, se antes o Estado não se responsabilizava por essas ações, agora, ele se posicionava de maneira diferente, entretanto a morosidade burocrática foi persistente. Um exemplo disso é o lapso temporal entre a inserção da assistência instituída enquanto direito social na CF/1988, e a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social, que somente foi regulamentada no ano de 1993. De certo, o avanço da política de assistência social foi dificultado pelo receituário neoliberal que possui como uma de suas principais características o Estado mínimo para o social e máximo para o capital.

Revivendo os acontecimentos no passado remoto, vemos que as políticas sociais, de um modo geral, após 1988, viveram o paradoxo da efetivação da Constituição Federal, em contraponto com o ajuste econômico e a minimização do Estado. Nesse sentido, é nítido que o neoliberalismo teve forte influência na reforma de Estado de vários países, dentre esses, o Brasil. Assim, os países que seguiram as ideias neoliberais adotaram cortes orçamentários de maior ou de menor relevância; privatizaram empresas estatais e certos serviços públicos; além de criarem grandes programas de modernização da administração pública.

No governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992) não foi diferente. Sobre a era Collor em relação ao campo social, afirma-se que ocorreu uma

[...] Rejeição explícita ao padrão de seguridade social[...] em vista disso, o governo reiterou a tentativa da administração passada de desvincular os benefícios previdenciários e da assistência social do valor do salário mínimo; relutou em aprovar planos de benefícios e a organização do custeio da seguridade social; vetou integralmente o projeto de lei que regulamentava a assistência social, e representou, por vários meses, a concessão de benefícios previdenciários (COUTO, 2010 *apud* PEREIRA, 2000, p.146).

O governo Collor, adotou várias medidas neoliberais e as políticas sociais resultando na desconstrução dos princípios universalizantes e dos direitos assegurados na Seguridade Social, conquistados na CF/88, o que significou certo desmonte do padrão constitucional. Essas medidas revelaram a adoção de estratégias que incidiam na redução dos investimentos públicos estatais para as políticas sociais, através da privatização, da desresponsabilização do financiamento e dos serviços; dos cortes dos gastos sociais, eliminando-se programas e reduzindo-se benefícios; e da ausência de canalização dos gastos para os grupos carentes.

Esses fatores implicam em desafios para a efetivação da política pública de assistência social, mesmo tendo como instrumento de defesa a Constituição cidadã.

É factível que, apesar de estar constituída no plano legal, a assistência passou por diversos embargos provenientes de governos que se opunham a sua legitimação, expressando-se enquanto retrocesso, frente a um direito regulamentado político e juridicamente, demonstrando a instabilidade dessa política a depender da adoção da política econômica e social dos governos em curso.

Destarte, as definições presentes nos documentos que estruturam legalmente e compõem a Política de Assistência Social representam um grande avanço em termos de conquistas e reconhecimento de seus usuários. Entretanto, sempre serão postos novos desafios que carecem ser perseguidos, tanto em relação ao emprego de termos utilizados com frequência no centro

desta política, a exemplo do conceito de vulnerabilidade que, nesse contexto, caracteriza a condição dos grupos de indivíduos que estão à margem da sociedade, ou seja, pessoas ou famílias que estão em processo de exclusão social, principalmente por fatores socioeconômicos e risco social; assim como, as novas conquistas em termos de direitos, face a complexificação da questão social e suas novas expressões. Logo, não devem ser tratados como um adjetivo definidor de seu perfil, mas como uma das causas de sua situação.

No trato da participação dos usuários, conquista assegurada pela resolução do CNAS nº 11, de 23 de setembro de 2015, que elucida, de maneira objetiva, a participação dos usuários na Política de Assistência Social, assim como define o que de fato pode ser considerado organização representativa. No seu artigo 3º assevera que: “As organizações de usuários são sujeitos coletivos, que expressam diversas formas de organização e de participação, caracterizadas pelo protagonismo do usuário”.

Em seu parágrafo I do cap. III afirma que:

§1º São consideradas como organizações de usuários:

I – coletivo de usuários – organizam usuários tendo como referência os serviços, programas, projetos, benefícios e transferência de renda no âmbito da Política Pública de *Ranieri Braga – Legislação – Assessoria de Publicação - Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) - 5/2* Assistência Social, com o intuito de mobilizá-los a reivindicar ações e, ou, intervenções institucionais e pautar o direito socioassistencial

II – associações de usuários – organizações legalmente constituídas, que tenham os usuários em sua direção e que prevejam, em seu estatuto, os objetivos de defesa e de garantia dos direitos de indivíduos e coletivos usuários do SUAS;

III – fóruns de usuários – organização de usuários que têm como principal função a sua mobilização, elencando e debatendo as demandas e necessidades dos usuários, bem como temas relevantes para os usuários, como a articulação de políticas de atendimento que atravessam os diversos tipos de vulnerabilidade social, a integração entre serviços e benefícios, a qualidade do atendimento, a qualidade da infraestrutura disponível nos equipamentos do SUAS, dentre outros;

IV – conselhos locais de usuários – instituídos nos equipamentos públicos da Política de Assistência Social, com o intuito de mobilização e de discussão de temas relevantes relacionados ao território de vivência e de interesse imediato das famílias e coletivos, para encaminhamento ao poder público local.

V – rede – articulação de movimentos, associações, organizações, coletivos, dentre outras formas de organizações de usuários e usuárias para a defesa e a garantia de seus direitos; e,

VI – comissões ou associações comunitárias ou de moradores – organizadas em base territorial, que tenham o intuito de promover esclarecimento, informação e formação da comunidade no âmbito da Assistência Social, e que desenvolvem projetos comunitários relacionados à política de assistência social – associações de usuários – organizações legalmente constituídas, que tenham o o intuito de

promover esclarecimento, informação e formação da comunidade no âmbito da Assistência Social, e que desenvolvem projetos comunitários relacionados à política de assistência social;

Dessa forma, é possível observar um novo direcionamento no que diz respeito à participação dos usuários no contexto da política de assistência social, bem como, em seus espaços de expressão e reconhecimento como sujeitos de direitos. Destarte, sabe-se que, apesar da existência dessa resolução existe ainda um trabalho inconcluso no que tange ao reconhecimento dos usuários enquanto sujeitos protagonistas dessa política, haja vista o fato que, apesar deste ser o público-alvo desta política, em condição *sine qua non*, devido à própria história e trajetória da assistência no Brasil, ainda existe uma lacuna e necessidade de reconhecimento destes enquanto sujeitos de direitos.

4. CONCLUSÃO

A reflexão realizada neste trabalho acerca da Política Pública de Assistência Social (PPAS) e de seu percurso, no contexto brasileiro, possibilitou a observação da intrínseca relação entre as mudanças ocorridas na construção histórica da Assistência Social e na forma como essas mudanças refletiram de maneira direta na realidade dos usuários e dos trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) ao longo dos anos.

O estudo mostra que, historicamente, a assistência social foi praticada em diversas sociedades, sendo destinada àqueles considerados “frágeis” pobres, viajantes, doentes, incapazes. Muitas vezes era praticada sob o estigma da repressão/punição, por parte do Estado. Nessa ótica, a assistência era pautada por ações de cunho clientelista, caritativo, tutelar e filantrópico. Ou seja, por meio de ações sociais desenvolvidas de forma totalmente distanciadas da noção de direito social e seu desenvolvimento ocorria sob o julgo de vontades pessoais de indivíduos e de grupos.

Nesse contexto, a pobreza não era compreendida enquanto expressão da questão social, em virtude disso, os indivíduos atingidos por essa condição eram considerados responsáveis por suas circunstâncias e realidade e entregues aos cuidados da igreja e dos benemerentes. Somente nos anos de 1930, com o entendimento de que os problemas sociais e as manifestações em prol de resolução destes era caso de política e não de polícia, iniciaram-se, por parte do estado brasileiro, as discussões acerca de medidas e a implementação de políticas sociais.

Em 1988, após o período de redemocratização, ocorrido com o fim dos governos ditatoriais, a assistência social passa a ser garantida pela Constituição Federal (CF/1988). A inclusão da assistência social no texto constitucional, compondo o tripé da Seguridade Social junto a previdência e a saúde possibilitando sua transição para o status de direito social e dever do Estado.

Nesse contexto, surgiu um novo modelo de gestão para a assistência social baseado na descentralização político-administrativa, bem como na participação da população.

Dessa forma, tornou-se perceptível a importância da Constituição Federal de 1988 que, representa nesse âmbito o primeiro marco legal no que diz respeito

à legitimação desta política pública, opondo-se à forma anterior de controle social, exercido unicamente por parte do Estado para com a sociedade civil, sem nenhuma participação desta nas decisões do Estado.

O estudo denotou, ainda, que a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), n. 8.742 de 1993, também é um importante marco legal e conquista no sentido dos novos direcionamentos da assistência social, pois reitera as diretrizes contidas no texto constitucional, assim como serve de base orientadora dos demais textos normativos, sobretudo da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004).

Destacam-se no estudo as Normas Básicas (1998/2005) do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), por possuírem artigos que abordam especificamente a participação dos usuários da assistência social, incluindo a necessidade de estímulo à participação nas instâncias deliberativas tais como conselhos e conferências.

Na pesquisa, foi possível observar que os espaços de participação dos usuários são definidos em consonância com as mudanças ocorridas a partir da legitimação da política de assistência social visto que, anteriormente, o usuário era tido apenas como um agente passivo, sem a possibilidade de participação ou controle social. A PNAS integra esse conjunto que dispõe sobre participação popular, assim como os outros marcos normativos

O processo de construção da Política de Assistência Social aqui abordado, foi e é laborioso em face do muito que já se conquistou; entretanto, não podemos deixar de salientar os desafios ainda a serem enfrentados pela consolidação da política em questão. Tais desafios dizem respeito não somente à sua execução cotidiana, mas também com relação às mudanças governamentais que significam retrocessos e influenciam diretamente seus viesamentos.

O estudo sinalizou que em governos de cunho neoliberal, as políticas sociais estão à mercê de retrocessos devido à própria essência e *modus operandi* dessas formas de governabilidade, haja vista que prezam pela mínima intervenção do Estado no social e máximo para o capital, transferindo as responsabilidades desta área para a sociedade civil. Ademais, no modo de produção capitalista as políticas sociais conseguiram contemplar parcelas da população, e não toda a população empobrecida, porquanto o próprio sistema

produz e reproduz as desigualdades sociais. Logo, não permite que esta ou outra política pública se efetive completamente, atendendo a toda população que dela necessite.

Obviamente, esses impasses e retrocessos identificados pelo estudo expressam o antagonismo a que está submetida à Política de Assistência Social, no estado capitalista, mas de forma alguma invalidam sua importância e necessidade para a população, bem como, seu histórico avanço na luta por direitos sociais.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, **Cadernos de Assistência Social do Trabalhador**: NUPPAS, 2006.

_____. **Constituição. Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL, **A história das santas casas**. Disponível em: <<http://www.scmp.org.br/materia/61/a-historia-das-santas-casas#:~:text=No%20Brasil%2C%20a%20Irmadade%20da,dos%20portos%20e%20moradores%20das>>. Acesso em: 18, fev, 2021.

BARRUCHO, Luís. 50 anos do AI-5: Os números por trás do milagre econômico do Brasil. **BBCNEWS**. Disponível em: <[https://www.bbc.com/portuguese/brasil45960213#:~:text=Em%201964%2C%20o%201%25%20mais,\(Ipea\)%20e%20da%20UnB.](https://www.bbc.com/portuguese/brasil45960213#:~:text=Em%201964%2C%20o%201%25%20mais,(Ipea)%20e%20da%20UnB.)> Acesso em: 24, fev., 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e combate à fome. **Política Nacional de Assistência Social**- PNAS. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2004.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social**-NOB/SUAS. Brasília: Secretária Nacional de Assistência Social, 2005.

_____. Marcos normativos da política de assistência social. **BlogGESUAS**. Disponível em: <<https://www.gesuas.com.br/blog/marcos-normativos-do-suas/>>. Acesso em: 12, mar. 2021.

COUTO, B. R. **O Sistema Único de Assistência Social: uma nova forma de gestão da Assistência Social**. Brasília: ENAP, 2007.

COUTO, Rojas Berenice. **O direito Social e a assistência social na Sociedade Brasileira: uma equação possível?** São Paulo: Cortez, 2010.

CUNHA, Wellington Alvim. Política de assistência social no Brasil: avanços e desafios no pós-constituição de 1988. Campina Grande: **Qualitas Revista eletrônica**, 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.18391/req.v18i1.2979>.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. O Serviço Social na contemporaneidade: dimensões históricas, teóricas e ético-políticas. Fortaleza, CRESS –CE, Debate n. 6, 1997

MESTRINER, Luiza Maria. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**, São Paulo: Cortez, 2008.

O que é a Nob Rh/ SUAS? **BlogGESUAS**. Disponível em:
<<https://www.gesuas.com.br/blog/nob-rh-suas/>> acesso em: 12, fev., 2021.

SIMIONATTO, Simone. Classes subalternas, lutas de classe e hegemonia: uma abordagem gramsciana. Florianópolis: **Rev. Katalysis** [on line]. 2009, vol.12, n.1, pp.41-49.

Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1414-49802009000100006>.

SPOSATI, A. O. (Coord). **A Assistência Social no Brasil 1983-1990**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 1991.

_____. **A menina LOAS: Um processo de construção da Assistência Social**. 6. Ed. São Paulo: Cortez, 2005.

SPOSATI et al. **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2014.

SCHONS, Selma Maria. **A assistência Social entre a Ordem e a “desordem”**: mistificação dos direitos sociais e da cidadania. 4d. São Paulo: Cortez, 20015

YAZBEK, M. C. Tendências da política de assistência social. **Serviço Social e Saúde**, Campinas, SP, v. 3, n. 1, p. 23–34, 1995. Disponível em:
<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/sss/article/view/8634995>.
Acesso em: 17 de fev. 2021.

_____. Fome Zero: uma política social em questão. In: **Saúde e Sociedade [On-line version]** vol.12 no.1 São Paulo Jan./June 2003. Disponível em:
<https://doi.org/10.1590/S0104-12902003000100007>