



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

HELENA PATRÍCIA FERNANDES DE ANDRADE LIMA

ASSISTÊNCIA SOCIAL E ASSISTENCIALISMO: AS VOZES DOS USUÁRIOS

Maceió – AL

HELENA PATRÍCIA FERNANDES DE ANDRADE LIMA

ASSISTÊNCIA SOCIAL E ASSISTENCIALISMO: AS VOZES DOS USUÁRIOS

Trabalho de Conclusão de Curso submetido ao curso de Graduação em Serviço Social da Faculdade de Serviço Social da UFAL, como requisito para obtenção do título de Bacharel em Serviço Social.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup>. Margarida M<sup>a</sup> Silva dos Santos

Maceió – AL

**Catálogo na fonte**  
**Universidade Federal de Alagoas**  
**Biblioteca Central**  
**Divisão de Tratamento Técnico**

Bibliotecária: Betânia Almeida dos Santos – CRB-4 – 1542

L732a Lima, Helena Patrícia Fernandes de Andrade.  
Assistência social e assistencialismo: as vozes dos usuários / Helena  
Patrícia Fernandes de Andrade Lima. – 2023.  
33 f.

Orientadora: Margarida Maria Silva dos Santos.  
Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso em Serviço Social) –  
Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Serviço Social. Maceió,  
2023.

Bibliografia: f. 32-33.

1. Sistema Único de Assistência Social (SUAS). 2. Serviço social. 3.  
Assistência social – Cidadão – Voz ativa. I. Título.

CDU: 364.6

HELENA PATRÍCIA FERNANDES DE ANDRADE LIMA

ASSISTÊNCIA SOCIAL E ASSISTENCIALISMO: AS VOZES DOS USUÁRIOS

Trabalho de Conclusão de Curso submetido ao curso de Graduação em Serviço Social da Faculdade de Serviço Social da UFAL, como requisito para obtenção do título de Bacharel em Serviço Social.

**APROVADO EM:** 31 de agosto de 2023



Documento assinado digitalmente  
**MARGARIDA MARIA SILVA DOS SANTOS**  
Data: 25/09/2023 23:15:44-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

**Professora Dra. Margarida Maria Silva dos Santos**

**Orientadora**



Documento assinado digitalmente  
**VIVIANE ISABELA RODRIGUES**  
Data: 26/09/2023 08:09:25-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

**Professora Dra. Viviane Isabela Rodrigues**

**Avaliadora interna**



Documento assinado digitalmente  
**PAULA KAROLINY VICENTE DE OLIVEIRA**  
Data: 26/09/2023 19:43:33-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

**Assistente Social Paula Karoliny Vicente de Oliveira**

**Avaliadora externa**

## DEDICATÓRIA

À minha avó Benedita (*in memoriam*) por todo seu amor e exemplo de mulher;

À minha mãe Helena pela integridade e força;

À minha filha Marina por ser o gatilho da minha resiliência;

E ao meu noivo Bruno pelo companheirismo, paciência e por me ensinar a sonhar.

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus e a Nossa Senhora das Graças por me permitirem mais uma conquista em minha vida;

Às minhas amadas irmãs por acreditarem sempre nos meus sonhos: Andrea, Alyne e Cícilia;

Aos homens que me serviram como exemplos e que me foram alicerces: meus irmãos João Rubens e Alexandre Bosco; e ao meu tio Toinho;

À minha orientadora Margarida que teve muita paciência em me guiar e contribuir com a minha trajetória.

## RESUMO

O presente trabalho trata sobre o usuário da política de assistência social no Brasil, os caminhos percorridos e as contradições vivenciadas pelos mesmos, desde o surgimento da assistência social como enfrentamento da “questão social” pelo Estado, passando pela definição na Constituição Federal de 1988, como política de direito, até a implementação do Sistema Único de Assistência Social-SUAS, como estratégia para a efetivação da referida política, enquanto dever do Estado e direito do cidadão e da cidadã. Resultado de pesquisa bibliográfica, o texto discute sobre o lugar do usuário dessa política, entendida como espaço de protagonismo e voz ativa, para que ambos - política de assistência social e usuário - possam caminhar e se efetivar no espaço da garantia dos direitos sociais.

**Palavras-chave: Assistência Social; SUAS; Lugar de voz**

## **ABSTRACT**

The present work deals with the user of the social assistance policy in Brazil, his vision, the paths taken and the contradictions experienced by them. From the emergence of social assistance as a way of confronting the “social issue” by the State, through the definition in the Federal Constitution of 1988 as a policy of law, to the implementation of the Unified Social Assistance System-SUAS in law. Result of theoretical research, the text discussed about the place of the user of this policy is the place of protagonism and active voice. So that both (assistance policy and user) can walk and become effective as a social right.

**Keywords:** Social assistance; SUAS; Voice place



## LISTA DE SIGLAS

ABEPSS- Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social;  
ABESS- Associação Brasileira de Ensino em Serviço Social;  
BPC- Benefício de Prestação Continuada;  
CF- Constituição Federal;  
CFESS- Conselho Federal de Serviço Social.  
CRAS- Centro de Referência de Assistência Social;  
CREAS- Centro de Referência Especializado de Assistência Social;  
LBA- Lei Brasileira de Assistência;  
LOAS- Lei Orgânica de Assistência Social;  
NOB- Norma Operacional Básica;  
PAEFI- Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos;  
PAIF- Proteção e Atendimento Integral à Família;  
PETI- Programa de Erradicação do Trabalho Infantil;  
PNAS- Política Nacional de Assistência Social;  
SUAS- Sistema Único de Assistência Social;

# SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO .....	1
2 TRABALHO, MAIS-VALIA, QUESTÃO SOCIAL E POLÍTICAS SOCIAIS.....	3
3 A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL .....	10
3.1 A Proteção Social brasileira antes de 1988.....	11
3.2 A Proteção Social a partir da Constituição Federal de 1988 .....	15
3.2.1 Lei Orgânica da Assistência Social- LOAS.....	17
3.2.2 Política Nacional de Assistência Social- PNAS .....	20
4. SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: LUGAR DE CONSTRUÇÃO DO PROTAGONISMO.....	24
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	29
REFERÊNCIAS.....	32

## 1 INTRODUÇÃO

O conjunto de experiências vivenciadas durante o estágio curricular no CRAS Dom Adelmo Machado, no município de Maceió, fez com que fosse notado que parte dos usuários da política de assistência social pareciam não ter a noção de que aquela política era um direito deles. Eles deixavam transparecer a ideia de que a viam como espaço de benevolência, ajuda e caridade, o que poderia ser resultante de uma herança histórica construída sobre a assistência social brasileira, uma herança histórica que se iniciou em caridade, assistencialismo, clientelismo no início do período colonial. Segundo Freitas e Guareschi

A assistência social no Brasil foi, historicamente, marcada por uma trajetória fragmentada e sem força política. Reconhecida como campo da benemerência, de ações clientelistas, essa política mantinha-se em um lugar secundário diante das prioridades governamentais. (2014, p. 146)

Ao mesmo tempo, observava-se também o comportamento de usuários participativos, que buscavam um espaço de protagonismo buscavam ser ouvidos e demonstravam interesse em melhorar a política de assistência social. A expressão da voz dos usuários é essencial para o processo de reflexão, avaliação e consolidação do Sistema Único de Assistência Social- SUAS. Escutar os próprios sujeitos a partir da sua inserção na rede de serviços prestados é uma condição para desvelar as diversas concepções que se encontram em jogo na sociedade, quanto a quem procura a assistência social, na perspectiva da garantia de direitos, conforme previsto no texto constitucional.

A experiência tornou possível do estágio, participar e observar momentos de acolhimento, reuniões de grupos, depoimentos dos usuários, visitas domiciliares, acompanhamentos às famílias referenciadas, dentre outras atividades. Assim, tornou-se possível a identificação de experiências pessoais que traduziam a realidade de cada usuário atendido, as expressões da questão social como: fome desemprego, falta de moradia etc.

Observamos que, na sociedade capitalista, os segmentos subalternizados e excluídos são privados não apenas do consumo de mercadorias e da riqueza social, mas também muitas vezes do conhecimento necessário para compreender a sociedade em que vivem e as circunstâncias em que se encontram. (YAZBEK, 2006, p. 155)

Para entender esta discussão acerca dos usuários da Política de Assistência Social no Brasil, foi preciso desenvolver uma pesquisa bibliográfica, sobre a produção teórica com objetivo de melhor entender as necessidades dos usuários dessa política e a possibilidade do seu protagonismo político.

Inicialmente, o texto reflete sobre trabalho, mais-valia e questão social, segundo Marx, cujo pensamento é traduzido na produção de José Paulo Netto e Marcelo Braz. Em seguida, trata-se sobre os desdobramentos históricos e políticos da origem da proteção social desde o período colonial até meados dos anos 80. No segundo momento do trabalho, trata-se sobre a implementação da Assistência Social como política pública social de direito, refletindo-se sobre Constituição Federal – CF. de 1988, como garantidora de direitos, assegurando essa política, como integrante do tripé da Seguridade Social brasileira, junto com a saúde e previdência social.

Além dos autores referidos, a confecção desse trabalho exigiu a consulta às produções teóricas de autores, como: Carlos Simões, Elaine Rossetti Behring, Ivanete Boschetti, Marilda Villela Iamamoto e, principalmente, Maria Carmelita Yazbek.

Romper com a formação social e política da sociedade brasileira, marcada por relações assistencialistas/clientelistas que não favorecem a construção de espaços democráticos, de lutas por direitos e cidadania, e que legitimam uma cultura conservadora no qual se utilizam das classes subalternas para seu processo de dominação, é um desafio posto à sociedade brasileira, cujo entendimento é encarado como objetivo desse trabalho.

Portanto, destaca-se o papel fundamental dos usuários como protagonistas, superando a imagem subalterna na construção e materialização da Política de Assistência Social como direito de cidadania.

## 2 TRABALHO, MAIS-VALIA, QUESTÃO SOCIAL E POLÍTICAS SOCIAIS

Não há como falar de assistência social, sem antes tratar sobre a “*questão social*” e suas expressões no capitalismo, no qual seu fundamento se encontra nas relações de exploração do capital sobre o trabalho. Segundo Netto e Braz (2009, p. 29) na “base da atividade econômica está o *trabalho* - é ele que torna possível a produção de qualquer bem, criando os *valores* que constituem a riqueza social”.

É através da transformação da matéria natural em produtos para atender suas necessidades que os homens e as mulheres se reproduzem socialmente e criam valores de uso, dando a essa transformação o nome de trabalho. Para Netto e Braz

O trabalho humano, a ação do homem sobre a natureza, cria bens que constituem valores de uso para os membros da sociedade [...]. Para que tais bens cumpram a sua função (ou seja, para que se realizem), eles devem ser distribuídos (repartidos) e consumidos. (NETTO; BRAZ, 2009, p.63)

É através da quantidade de trabalho necessário que o ser social cria na mercadoria o seu valor. Então, “o valor (a riqueza social) resulta exclusivamente do trabalho” (NETTO; BRAZ, 2009, p. 49). Para Behring e Boschetti, (2008, p. 53) o processo de produção articula a valorização do capital ao processo de trabalho, ou seja, o trabalho é o elemento decisivo que transfere e cria valor; então, tal processo se refere sobretudo à produção e reprodução de indivíduos, classes sociais e relações sociais.

Nessa relação, a partir do momento em que os homens começaram a produzir um pouco mais do que suas necessidades, surge o excedente, com o aumento da produtividade gerada pelo trabalho. O ser social pode acumular os produtos do seu trabalho, vendendo-os e acumulando riqueza.

A acumulação de riqueza no sistema capitalista é feita através da apropriação dos meios de produção. O capitalista é o proprietário dos meios de produção, ele compra a força de trabalho para produzir suas mercadorias. Ou seja, a força de trabalho transforma-se em mercadoria. Para Netto e Braz (2009, p.99-100), “...o valor da força de trabalho é determinado pelo tempo de trabalho socialmente necessário para produzir os bens que permitem a sua manutenção (ou reprodução). “ O trabalhador troca sua força de trabalho pelo salário, mas só é através da exploração da força de trabalho que o capitalista gera seu lucro. Então, essa exploração é

realizada através da mais-valia. Ou seja, na jornada, a força de trabalho “produz mais valor que o necessário para reproduzi-la, ela gera um valor superior ao que custa” (NETTO; BRAZ, 2009, p. 100), esse valor superior é chamado de mais-valia. Para os autores,

[...] o capitalista não procede a nenhum roubo ou furto ao contratar o trabalhador para uma jornada de oito horas- paga-lhe, mediante salário, o valor da força de trabalho (isto é, o valor da soma dos valores necessários à produção/reprodução do trabalhador). Entretanto, durante a jornada de trabalho, a força de trabalho produz mais valor que o valor requerido para tal reprodução; é desse valor excedente (a mais-valia) que o capitalista se apropria sem nenhuma despesa ou custo. (NETTO; BRAZ, 2009, p.109)

Ora, se o capitalista paga ao trabalhador um valor pela sua força de trabalho, mas não paga ao trabalhador por todo o valor gerado, então, o trabalhador produz um valor bem maior do que o necessário para reproduzir sua força. Isso é o que chamamos de produção capitalista. Ou seja, “o capitalista compra a força de trabalho pelo seu valor de troca e se apropria de todo o seu valor de uso. “ (NETTO; BRAZ, 2009, p.100).

Hoje, essa força de trabalho custa cada vez menos, gerando ainda mais lucro aos donos de capital, e miséria aos donos da força de trabalho. Assim, registra-se a polarização de classes: de um lado a concentração cada vez maior de riqueza na mão de poucos e do outro lado, a miséria, a pobreza e o desemprego aumentam. Netto e Braz afirmam,

Ora, compreende-se que o capitalista, em face da força de trabalho, exiba o mesmo comportamento que tem diante das outras mercadorias: quer comprá-la pelo preço mais baixo possível- e, se puder, pagará um preço inferior ao seu valor. Entretanto, se o fizer, ao cabo de algum tempo terminará por privar a força de trabalho de condições de se reproduzir, matando a galinha que lhe proporciona ovos de ouro; por isso mesmo, salvo situações excepcionais, o capitalista é obrigado a comprar a força de trabalho pelo seu valor efetivo. De qualquer forma, o preço da força de trabalho (como o das outras mercadorias) também flutua, podendo estar acima ou abaixo do seu valor; muitos fatores influem nessa flutuação, entre os quais o desemprego: aproveitando-se deste, o capitalista força os salários para baixo; por outra parte, quando há pouca oferta de força de trabalho, os trabalhadores pressionam-nos para cima. (NETTO; BRAZ, 2009, p. 103)

Segundo Yamamoto e Carvalho (2006, p. 36)

A reprodução ampliada do capital é acompanhada não só de uma reprodução ampliada das relações de classes, à proporção que o proletariado absorvido

pelo capital se expande; mas esta reprodução da relação social é também uma reprodução dos antagonismos de classe que tendem a se aprofundar. A acumulação da miséria é proporcional à acumulação do capital.

É através da produção capitalista que se estabelece a relação social entre os sujeitos existentes nesse processo: de um lado os sujeitos que podem e compram a força de trabalho como mercadoria e, do outro, estão os sujeitos que só tem a força de trabalho e são obrigados a vendê-la. A exploração da força de trabalho, a geração da mais-valia, e a acumulação do capital (fenômenos do sistema capitalista), criam consequências, como: o desenvolvimento da desigualdade e o surgimento da “questão social”, gerando, conseqüentemente, incontáveis expressões, como: aumento da pobreza, violência, fome, desemprego, falta de moradia, dificuldade no acesso à educação e à saúde, entre outros.

Uma população trabalhadora excedente, não só produto e alavanca da acumulação capitalista, mas também condição de existência do modo de produção fundado no capital (Marx, 1968, p. 733 apud CEOLIN, 2014, p. 246).

Hoje em dia a estrutura do capitalismo mundial vem se reproduzindo com a consolidação do capital financeiro e com a “efetiva mundialização da “ sociedade global”, acionada pelos grandes grupos industriais transnacionais articulados ao mundo das finanças”. (IAMAMOTO, p. 106-107, 2010). Essa “efetiva mundialização” é construída através das instituições financeiras, da dívida pública e do mercado acionário que

O capital internacionalizado produz a concentração de riqueza, em polo social (que é, também, espacial) e, noutro, a polarização da pobreza e da miséria, potenciando exponencialmente a lei geral de acumulação capitalista, em que se sustenta a questão social. (IAMAMOTO, p. 111, 2010).

Os grandes grupos industriais associados às instituições financeiras passam a liderar a acumulação, dominando socialmente, culturalmente e politicamente os Estados nacionais. Ou seja, é através do sistema financeiro que acontece o processo de acumulação capitalista. Isso ocorre porque os investidores financeiros dessas instituições, “bancos, companhias de seguros, fundos de pensões, fundos mútuos e sociedade financeiras de investimentos” (IAMAMOTO, p. 106-107, 2010), tornam-se proprietários acionários das empresas e interferem no nível e no ritmo empresarial.

Quanto mais investem, mais lucro participativo exigem. Para isso acontecer, é preciso mais exploração e mais-valia. E “essa dominação é impensável sem a intervenção política e apoio efetivo dos Estados nacionais”. (IAMAMOTO, p. 109, 2010).

[...] o investimento especulativo no mercado de ações aposta na extração de mais-valia presente e futura dos trabalhadores, para alimentar as expectativas de lucratividade das empresas, segundo padrões internacionais que parametram o mercado financeiro. (IAMAMOTO, p. 113, 2010)

Atenção especial deve ser dada a dois pontos sobre essa financeirização mundial do capital: primeiro, aos grandes fundos de investimentos que investem em grandes empresas e “dedicam-se a fazer crescer os rendimentos monetários que concentram em suas mãos, oriundos de contribuições patronais sobre o salário e poupança forçada dos assalariados a partir dos quais se sustentam”. (IAMAMOTO, p. 112, 2010). E o segundo ponto, é o crescimento da dívida pública que

[...] se converte em fonte de poder dos fundos de investimentos, assoberbando o capital fictício. Como as taxas de juros são superiores as taxas de crescimento global da economia – ao produto interno bruto-, tais rendimentos crescem como uma bola de neve. (IAMAMOTO, p. 113, 2010)

É percebido o desenvolvimento da desigualdade no aumento do desenvolvimento crônico, na raiz da precariedade das relações de trabalho, na raiz do desmonte do sistema de proteção social e além das chamadas flexibilizações trabalhistas.

Quanto maiores a riqueza social, o capital em funcionamento, o volume e a energia de seu crescimento, portanto também a grandeza absoluta do proletariado e a força produtiva do seu trabalho, tanto maior o exército industrial de reserva. A força de trabalho disponível e desenvolvida pelas mesmas causas que a força expansiva do capital. A grandeza proporcional do exército industrial de reserva cresce, portanto, com as potências da riqueza. [...] E quanto maior, finalmente, a camada lazarenta da classe trabalhadora e o exército de reserva, tanto maior o pauperismo oficial. (MARX, 1984, I, P. 209 apud NETTO; BRAZ, 2009, p. 138)

Com a necessidade de estabelecer condições para garantir a reprodução e a expansão do capital, foram introduzidas novas formas de relações sociais de produção. O resultado disso é o agravamento dos problemas sociais com a



precariedade das condições de trabalho, o aumento das desigualdades sociais, da pobreza e da restrita atenção à saúde.

Inicialmente, no Brasil, as formas de assistência social eram feitas pela Igreja, pelas famílias e pelas instituições de caridade. Mas com o crescente aumento da pobreza é que o Estado começa a interferir nas demandas. “...é pela incorporação de demandas históricas, sobretudo dos mais pauperizados, que o Estado passa a produzir direta ou indiretamente serviços fundamentais necessários à sua manutenção e ao atendimento de alguns de seus direitos sociais. (YAZBEK, 2006, p.42)

Diante disso tudo, as políticas sociais foram sendo desenvolvidas como estratégias de enfrentamento pelo Estado às expressões da “questão social”. Por muitos anos essas políticas não eram tidas como direitos.

As políticas sociais e a formatação de padrões de proteção são desdobramentos e até mesmo respostas e formas de enfrentamento- em geral setorializadas e fragmentadas- às expressões multifacetadas da questão social no capitalismo, cujo fundamento se encontra nas relações de exploração do capital sobre o trabalho. (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p.51)

Mas essas intervenções sociais pelo Estado não tinham um interesse comum e social. Para o Estado, esse interesse de fornecer um fluxo de bens e serviços necessários à sobrevivência dos subalternos, buscava reforçar sua capacidade de impor à sociedade como um todo os interesses políticos e sociais das classes hegemônicas. Ao mesmo tempo e na mesma ação, os subalternos introduzem, no interior dos próprios aparelhos do Estado, questões relevantes aos seus interesses.

Nesse sentido, as políticas sociais assumem um papel de atenuar, através de programas sociais, os desequilíbrios no usufruto da riqueza social entre as diferentes classes sociais, bem como os possíveis conflitos sociais decorrentes das precárias condições de vida a que se encontram submetidas as classes subalternas. (YAZBEK, 2006, p. 41)

Então, as políticas sociais, do ângulo do interesse do Estado, assumem características funcionais ao controle social e às próprias reproduções das condições de dominação, também apresentam um caráter contraditório que precisam ser consideradas e que dizem respeito à intensidade das lutas políticas dos subalternos pela ampliação de programas e políticas de corte social.

Em se tratando de cortes de políticas sociais, o neoliberalismo assumiu papel importante no Brasil no final dos anos 80 por dois caminhos. No campo econômico, pela negociação da dívida externa através da aceitação dos condicionantes, das políticas e das reformas impostas de corte liberal e, no campo político, pela adesão crescente por parte das elites econômicas e políticas brasileiras ao novo ideário liberal. Para Behring e Boschetti,

[...] os neoliberais defendem uma programática em que o Estado não deve intervir na regulação do comércio exterior nem na regulação de mercados financeiros, pois o livre movimento de capitais garantirá maior eficiência na redistribuição de recursos internacionais (Navarro, 1998). Sustentam a estabilidade monetária como meta suprema, o que só seria assegurado mediante a contenção dos gastos sociais e manutenção de uma taxa “natural” de desemprego, associada a reformas fiscais, com redução de impostos para os altos rendimentos. (ANDERSON, 1995, p. 11, apud BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 126)

A metáfora da mão-invisível de Adam Smith era representada pela ideia de que o mercado teria capacidade de se transformar e se desenvolver sem a necessidade da intervenção do Estado. Com o neoliberalismo não foi bem assim. O neoliberalismo requisita cada vez mais o Estado. Um Estado fortemente interventivo, só que redirecionado para uma intervenção, tendo em vista os interesses do capital. Ou seja, o neoliberalismo é uma estratégia para o fortalecimento da classe burguesa. Inclusive no ambiente de crise, o papel do Estado de administrar as crises, vai crescer bastante.

O modelo brasileiro de proteção social sofreu as consequências das reorientações conceituais e programáticas, guiadas pela ideologia neoliberal e/ou neoconservadora.

Houve o desmonte e a destruição numa espécie de reformatação do Estado brasileiro para a adaptação passiva à lógica do capital. Revelou-se, sem surpresas, a natureza pragmática, imediatista, submissa e antipopular das classes dominantes brasileiras. (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 151)

Ao desincumbir o Estado de responsabilidades quanto às demandas e aos problemas sociais, torna-se impossível enfrentar as consequências decorrentes da questão social. Portanto, é preciso reconhecer que o avanço constitucional foi realizado em um período histórico de retrações no campo da proteção social, modelo de contrarreforma.

Os anos 1990 até os dias de hoje têm sido de contrarreforma do Estado e de obstaculização e/ou redirecionamento das conquistas de 1988, num contexto em que foram derruídas até mesmo aquelas condições políticas por meio da expansão do desemprego e violência. (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 147)

As intervenções estatais possibilitaram a intensificação das contradições do capital como sistema social reprodutor capitalista e são “compreendidas a partir dos imperativos de expansão e lucratividade do capital”. (LOUREIRO; RIBEIRO, 2011, p. 294). Com isso, há uma precarização nas condições de vida e de trabalho da população. E, em resposta a essa crise estrutural, o Estado vem implementando políticas públicas, como a política de assistência.

### 3 A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

A trajetória da assistência social brasileira será o norte dessa seção. Mas antes disso é preciso diferenciar assistencialismo de assistência social. Enquanto o assistencialismo tem como fundamento uma cultura baseada na troca de favores e de objetos materiais, sustentada pela relação de subordinação (dominante e dominado).

[...] assistencialismo, resultado da difusão do imaginário conservador, supõe fazer dessa transferência uma relação de poder que subalterniza quem tem a necessidade: ele passa a dever um favor ao intermediador da possibilidade, que nem sempre é proprietário, mas muitas vezes um agente técnico ou institucional. (YAZBEK, 2006, p. 11)

Já assistência social é dever do Estado enquanto resposta aos direitos de cidadania, é a expressão da cultura política da cidadania, é a possibilidade de construção do protagonismo dos usuários.

[...] a assistência é uma forma de subsídio: técnico, financeiro, material, psicológico etc. Enfim, ela se constitui num campo dinâmico de transferência que não é unidimensional, pois supõe de um lado a necessidade e do outro a possibilidade. (YAZBEK, 2006 p. 11)

A assistência social, no Brasil, tem sua origem histórica baseada na caridade. Essa ideia de ajuda, no passado, foi muito ligada às instituições religiosas que pregavam a ajuda aos necessitados como forma de caridade.

A assistência social no Brasil foi, historicamente, marcada por uma trajetória fragmentada e sem força política. Reconhecida como campo da benemerência, de ações clientelistas, essa política mantinha-se em um lugar secundário diante das prioridades governamentais. Assim, a assistência social possuía um caráter de "troca de favores" para a compra de votos, entre outras formas de manipulação e de dominação (AGUINSKY et al, 2009, apud FREITAS E GUARESCHI, 2014, p. 146).

A Assistência Social, após se inserir como uma das áreas de intervenção do Estado brasileiro, a partir da década de 1940, através da atuação da Legião Brasileira de Assistência – LBA, vai ser constituída legalmente como política pública só a partir da aprovação da Constituição Federal-CF de 1988.

Desde a promulgação da CF, intitulada como Constituição Cidadã, observam-se consideráveis avanços quanto a regulamentação da assistência social como

política social pública de direito. Ou seja, ela é oficialmente entendida como política de direito do cidadão e dever do Estado, devendo ser ofertada a quem dela necessitar.

### **3.1 A Proteção Social brasileira antes de 1988.**

A proteção social brasileira teve seu início no país durante a época do Brasil colônia, foi desenvolvida, principalmente, pela Igreja Católica. As ações realizadas na época fundamentavam-se na caridade, na filantropia, na solidariedade e na realização do bem em nome de Deus, tendo como alvo a população pobre, crianças e adolescentes abandonados e pessoas em situação de rua.

É na vila de São Paulo, por volta de 1560, que emerge a primeira instituição de atendimento à pobreza do país, a Irmandade de Misericórdia, que, apoiada em práticas de esmola, de inspiração portuguesa, ofertava dotes para órfãos e providenciava caixões para os mortos. (YAZBEK, 2005, p. 218)

Até certo ponto, essa foi a principal medida de proteção social adotada no país. O Estado pouco intervinha nesta área e assim se manteve até o momento em que o governo passou a reconhecer a pobreza como questão social e política.

[...] as políticas sociais no Brasil nascem e se desenvolvem na perspectiva de enfrentamento da “questão social”, permitindo, apenas, acesso discriminado a recursos e serviços sociais. O caráter regulador de intervenção estatal no âmbito das relações sociais na sociedade brasileira vem dando o formato às políticas sociais no país: são políticas casuístas, inoperantes, fragmentadas, superpostas, sem regras estáveis ou reconhecimento de direitos. Nesse sentido, servem à acomodação de interesse de classes e são compatíveis com o caráter obsoleto dos aparelhos do Estado em face da questão. Constituem-se de ações que, no limite, reproduzem a desigualdade social na sociedade brasileira. (YAZBEK, 2006 p. 36-37)

Segundo Isidório (2020, p. 11),

No Brasil, de 1930 a 1988 a assistência social não era tida como um direito constitucional, ficando basicamente por conta de instituições filantrópicas. O começo da evolução para que isto viesse a se tornar uma realidade ocorreu quando em 1938 no governo de Getúlio Vargas foi criado o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), vinculado ao Ministério de Educação e Saúde, chefiado pelo então Ministro Gustavo Capanema e anos depois em 1942 a Legião Brasileira de Assistência (LBA) criada pela primeira Dama Darcy Vargas.

Segundo Yazbek (2006, p.36), “as políticas sociais no Brasil nascem e se desenvolvem na perspectiva de enfrentamento da “questão social””. Essas intervenções estatais eram para regular a camada subalterna. Para isso, foram formadas “políticas casuístas, inoperantes, fragmentadas, superpostas, sem regras estáveis ou reconhecimento de direitos”. (YAZBEK, 2006, p. 37). As razões pelas quais o Estado passa a ampliar suas intervenções sobre políticas sociais são pelo:

[...]crescente processo de concentração de renda e à potencialização das carências da população, que muitas vezes se manifesta de forma explosiva; a segunda resulta da percepção por parte do Estado autoritário do papel de legitimador da política social. (YAZBEK, 2006, p. 40)

Essas intervenções não eram para beneficiar exclusivamente a classe subalterna. Eram espaços para ampliação da desigualdade social, servindo de redutos eleitoreiros e para práticas clientelistas e assistencialistas. Quando o Estado, presta esse tipo de “ajuda”, sem se preocupar com a identidade social do indivíduo ou com o enfrentamento da pobreza, chamamos a isso de assistencialismo. Ou seja, eram espaços nos quais “não são reconhecidos direitos dos subalternizados e espera-se a lealdade dos que recebem os serviços. “ (YAZBEK, 2006, p. 41)

Essas práticas, baseadas em uma cultura política antidemocrática, permeiam a vida social e também as políticas públicas, incluída, também, a política de assistência social, pois essa cultura política “nega a identidade social dos subalternos e seu pertencimento a uma classe. Trata de uma forma de ocultar o conflito e a resistência e de legitimar a dominação”. (YAZBEK, 2006, p. 41)

Após a crise mundial do capitalismo, em 1930, início do período da Nova República, o Estado passou a introduzir políticas sociais. Segundo Neves e Santos (2012, p.411), “desde a década de 1930, há afirmações na literatura de que o clientelismo se constitui por relações de subordinação à dita elite e de troca de favores entre os dominantes”. A herança de um período colonial e oligárquico e uma herança de escravidão são marcas que impediram, por longo tempo, a população de ter acesso a direitos. Para Yazbek (2005, p. 219) “Essas ações serão a base para a caracterização de um atendimento aos pobres filantropizado e higienista na cidade em seu período colonial e imperial”. A passagem do modelo agrário-exportador, que existia no país, para um modelo urbano-industrial fez surgir a questão social enquanto desafio para o Estado.

No início do século XX a pobreza é vista como incapacidade pessoal e objeto da benemerência e da filantropia. Aos poucos, com o desenvolvimento da urbanização e com a emergência da classe operária e de suas reivindicações e mobilizações, que se expandem a partir dos anos 30, nos espaços das cidades, a “questão social” passa a ser o fator impulsionador de medidas estatais de proteção ao trabalhador e sua família. Considerada legítima pelo Estado a questão social circunscreve um terreno de disputa pelos bens socialmente construídos. (YAZBEK, 2005, p. 219-220)

Antes disso, essa questão vinha sendo tratada como caso de polícia ou de benesse pelas instituições filantrópicas. Em 1942, no Estado Novo e durante a Era Vargas, fica instituída a Legião Brasileira de Assistência-LBA, pelo Decreto- Lei nº 4.830, que em seu artigo primeiro, define:

Art. 1º A Legião Brasileira de Assistência, abreviadamente L.B.A., associação instituída na conformidade dos Estatutos aprovados pelo Ministério da Justiça e Negócios Interiores, e fundada com o objetivo de prestar, em todas as formas uteis, serviços de assistência social, diretamente ou em colaboração com instituições especializadas, fica reconhecida como órgão de cooperação com o Estado no tocante e tais serviços, e de consulta no que concerne ao funcionamento de associações congêneres. (BRASIL, 1942)

A LBA foi um órgão assistencial, público, fundado pela então primeira-dama Darcy Vargas e tinha como uma das suas funções atender as famílias dos pracinhas envolvidos na Segunda Guerra Mundial. Além disso, tinha a função de promover assistência social à maternidade, à infância, a adolescência e aos desempregados.

Em 1942 o governo brasileiro criou a Legião Brasileira de Assistência (LBA) para atender às famílias dos expedicionários brasileiros. Terminada a Guerra, a LBA se volta para a assistência à maternidade e à infância, iniciando a política de convênios com instituições sociais no âmbito da filantropia e da benemerência. Caracterizada por ações paternalistas e de prestação de auxílios emergenciais e paliativos à miséria vai interferir junto aos segmentos mais pobres da sociedade, mobilizando a sociedade civil e o trabalho feminino. (YAZBEK, 2005, p. 221)

O órgão foi extinto através do Art. 19, inciso I, da Medida Provisória nº813, de 1º de janeiro de 1995, publicada no primeiro dia do governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso.

A política de assistência social era realizada por meio de ações pontuais, fragmentadas, descontínuas e em desacordo das demais políticas e do conjunto de

necessidades dos usuários, isso porque reafirmava a exclusão social do indivíduo. O mínimo social não garantia a sobrevivência, promovia a reprodução de uma cultura subalterna e assegurava o clientelismo como um instrumento de troca, barganha, fundada no favor e na benesse.

Do ponto de vista político, as intervenções no campo da política social e, particularmente na assistência social, vem se apresentando como espaço propício à ocorrência de práticas assistencialistas, servindo como formação de redutos eleitoreiros. (YAZBEK, 2006 p. 41)

Então, era preciso que o Estado deixasse de lado o trato da assistência social de forma assistencialista e individualizada, colocando como desafio responder às necessidades diversas de produtos históricos, como a fome, a pobreza, o desemprego, a violência etc, pensados a partir do campo do direito social. Ou seja,

[...] é preciso não perder de vista que a conjuntura na qual se constrói o SUAS é bastante adversa e que ele emerge como uma forma de resistência na luta da assistência como política pública e enquanto direito social. Ele representa a tentativa de romper, superar e/ou alterar a tradição histórica presente na sociedade brasileira, como o clientelismo, que limita as práticas políticas do Estado e seus gestores na busca da construção de uma cultura pública, participativa e coletiva. (NEVES; SANTOS, 2012, p. 416)

Passados os anos, legislações foram criadas para que a assistência social rompesse com os estigmas do passado.

Entre as políticas criadas na época da Era Vargas estão: a carteira de trabalho, a previdência social e investimento em saúde e educação. Porém, grande parte desses direitos sociais ainda eram oferecidos apenas para aqueles com vínculos trabalhistas.

Ao reconhecer a legitimidade da questão social no âmbito das relações entre capital e trabalho, o governo Vargas busca enquadrá-la juridicamente, visando à desmobilização da classe operária e à regulação das tensões entre as classes sociais mediante a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), o Salário Mínimo, a valorização da saúde do trabalhador e outras medidas de cunho controlador e paternalista. (YAZBEK, 2005, p. 220)

Aos que ficaram de fora, restou a filantropia associada ao Estado, que continuava por discriminar e tratar a pobreza sob a ótica do fracasso e não da cidadania. Só houve mudanças nessas questões a partir da Constituição Federal-CF de 1988, quando ao lado da saúde e da previdência, a assistência social formou o tripé da Seguridade Social brasileira.



É nesse contexto, e na “contra mão” das transformações que ocorrem na ordem econômica internacional mundializada, que o Brasil vai instituir constitucionalmente, em 1988, seu sistema de Seguridade Social no qual vai-se destacar a Assistência Social. Com esse sistema tem início a construção de uma nova concepção para a Assistência Social brasileira, que é regulamentada em 1993, como política social pública, e inicia seu trânsito para um campo novo: o campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal. (YAZBEK, 2005, p. 223)

### **3.2 A Proteção Social a partir da Constituição Federal de 1988**

Foi somente a partir da Constituição Federal de 1988 que as inovações no modelo de assistência social ganharam espaço. A Constituição Cidadã foi um marco divisor na Seguridade Social no Brasil. O conceito de Seguridade Social foi instituído pela CF/88 garantindo o direito à saúde, à previdência e à assistência social. A assistência social, pela primeira vez na história, foi tratada como uma das três políticas fundamentais da seguridade social, ao lado da saúde e previdência.

[...] o Brasil vai instituir constitucionalmente, em 1988, seu sistema de Seguridade Social no qual vai-se destacar a Assistência Social. Com esse sistema tem início a construção de uma nova concepção para a Assistência Social brasileira, que é regulamentada em 1993, como política social pública, e inicia seu trânsito para um campo novo: o campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal. (YAZBEK, 2005. p. 223)

Esse fato expressa a superação do assistencialismo para a profissionalização da atividade pública. A CF (BRASIL, 1988), em seu Art. 194, define que “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. “

Segundo Simões, essas três políticas não foram escolhidas aleatoriamente pelo legislador. Elas se complementam e são correlacionadas, visando assegurar a estabilidade da sociedade.

A escolha dessas três instituições expressa três áreas de necessidades sociais, consideradas básicas para a estabilidade da sociedade: na saúde, a ação de prevenção, proteção e recuperação; na previdência social, a perda ou redução de renda; na assistência social, a seleção, prevenção e eliminação dos riscos e vulnerabilidades sociais. (CORREIA E BACHA, 1988 apud SIMÕES, 2009, p. 97-98)

Também ficam definidos no texto constitucional os objetivos da Seguridade, quais sejam: universalização da cobertura e do atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios e dos serviços à população urbana e rural; seletividade e distributividade na prestação de serviços e benefícios; irredutibilidade do valor dos benefícios; equidade na forma de participação do custeio; diversidade na base do financiamento; democratização e descentralização na gestão com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo. (BRASIL, 1988)

A CF/88 instituiu a assistência social como política de Estado e, portanto, como direito social, sob o princípio da universalidade do acesso, nos seus artigos 203 e 204. A assistência será prestada a quem dela necessitar, sem precisar contribuir para a seguridade social, priorizando a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e a velhice, garantido a promoção da integração ao mercado de trabalho, a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiências, integrando-as a sua comunidade.

Desde a promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social-LOAS, em 7 de dezembro 1993, até a aprovação da Política Nacional da Assistência Social-PNAS em 2004 constatam-se consideráveis avanços no quesito direitos e proteção social. Para Yazbek (2005) “Sem dúvida, uma mudança substantiva na concepção da Assistência Social, um avanço que permite sua passagem do assistencialismo e de sua tradição de não política para o campo da política pública”.

Um dos avanços da Assistência Social, foi a participação dos usuários. Essa participação é feita através dos conselhos (federais, estaduais, distritais ou municipais), seminários e conferências. A esses usuários inseridos nas políticas sociais, categoria nomeado por Gramsci, denominada de “subalterna”. Para Yazbek, a categoria denominada como “subalterna” é

A categoria *subalterno*, legado gramsciano, por sua expressividade, e por dar conta de um conjunto diversificado e contraditório de situações de dominação, foi escolhida para nomear as classes em que se inserem os usuários das políticas sociais, no contexto em estudo. A subalternidade diz respeito à ausência “ de poder de mando, de poder de decisão, de poder de criação e de direção” (ALMEIDA, B., 1990:35 apud YAZBEK, 2006, p. 17-18).

Seguindo essa linha de compreensão, “entende que a subalternidade faz parte do mundo dos dominados, dos submetidos à exploração e à exclusão social, econômica e política.” YAZBEK (2006, p. 17-18)

Para a PNAS os usuários da política de assistência são definidos como

[...] 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, 2004, p. 33)

Portanto, o SUAS é política de conquistas dos seus usuários, um lugar de autonomia, um lugar democrático e um lugar de cidadania.

O SUAS realiza a garantia de proteção social ativa, isto é, não submete o usuário ao princípio de tutela, mas à conquista de condições de autonomia, resiliência e sustentabilidade, protagonismo, acesso a oportunidades, capacitações, serviços, condições de convívio e socialização, de acordo com sua capacidade, dignidade e projeto pessoal e social. (BRASIL, 2004, p. 93)

### **3.2.1 Lei Orgânica da Assistência Social- LOAS**

A LOAS é a lei que organiza a Assistência Social no Brasil. Ela, em suas definições e objetivos, ratifica o que define o Art. 203, CF, que ampara e protege o cidadão desde a infância até a velhice. A assistência social é política pública, não contributiva, da Seguridade Social. Ela é dever do Estado e direito do cidadão.

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 ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas. (BRASIL, 1993. p. 07)

Essa política, PNAS, é destinada aos “cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e ricos” (BRASIL, 2004, p.33). É uma política de enfrentamento da pobreza que visa garantir os mínimos sociais básicos, na defesa e garantia dos direitos. Ela é destinada as

[...] 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, 2004, p. 33)

A LOAS define 3 tipos de proteção social: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial que, por sua vez, se subdivide em Proteção Especial de Média Complexidade e Proteção Social Especial de Alta Complexidade. A proteção social básica é destinada à prevenção de riscos sociais e pessoais, por meio da oferta de programas, projetos, serviços e benefícios a indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social. A unidade de proteção básica é o CRAS- Centro de Referência da Assistência Social e nele há serviços como: serviço de proteção e atendimento integral à família; serviço de convivência e fortalecimento de vínculos e serviço de proteção social básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosos.

A proteção social especial é destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco e que tiveram seus direitos violados por ocorrência de abandono, maus-tratos, abuso sexual, uso de drogas, entre outros aspectos. Os serviços da proteção especial de média complexidade são: serviço especializado para pessoas em situação de rua; serviço de proteção e atendimento especializado a família e indivíduos; serviço especializado em abordagem social etc. Já a proteção social especial de alta complexidade é responsável por serviços como: serviço de acolhimento institucional nas modalidades de abrigo, casa lar, casa de passagem, residência inclusiva; serviço de acolhimento em república e serviço de proteção em situações de calamidade pública e de emergência.

Além do CRAS e do CREAS, existem também outras unidades assistenciais: Centro POP (Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua), Centro-Dia (Referência para Pessoa com Deficiência e suas Famílias), e as Unidades de Acolhimentos (Casa Lar, Abrigo Institucional, República, Residência Inclusiva e Casa de Passagem)

Os benefícios socioassistenciais e de transferência de renda ofertados pelo SUAS são: Bolsa Família, para crianças e adolescentes; o BPC- Benefício de Prestação Continuada, para idosos e pessoas com deficiência que não podem prover

seu sustento; e os benefícios eventuais concedidos em situações imprevisíveis e improváveis oriundas da ocorrência de morte, de nascimento, do estado de vulnerabilidade e, por fim, da circunstância de calamidade pública. Como exemplo desses benefícios podem ser apontados o auxílio funeral, as cestas básicas e os auxílios natalidade etc.

Para benefício assistencial, como o BPC, a renda per capita mensal familiar deverá ser um valor menor a  $\frac{1}{4}$  do salário-mínimo. Segundo o parágrafo 3º (BRASIL,1993), do Art. 20 da LOAS, “Considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa com deficiência ou idosa a família cuja renda mensal per capita seja inferior a  $\frac{1}{4}$  (um quarto) do salário-mínimo”. Ou seja, a redução das necessidades aos mínimos sociais, dois conceitos que estão presentes na LOAS e que não deveriam ser tomados como sinônimos, configura uma ameaça à universalidade da assistência social no Brasil. A definição de impedimentos de longo prazo que compõem o conceito de deficiência, assim como outras definições presentes na LOAS, como a de pobreza, está marcada pela redução das necessidades aos mínimos sociais, entendidos como a garantia de sobrevivência ou de condições sociais mínimas.

O art. 5º, inciso II, da LOAS (1993), trata sobre a “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis; “. Esse inciso expressa o comportamento democrático proposto pela política de assistência social. É ele que indica a necessidade de dar voz aos usuários para que eles construam e controlem a política com a sua participação.

Um dos eixos estruturantes do SUAS (2004, p. 87) é “i. participação popular/cidadão usuário. “ E um dos seus princípios organizativos é

sistema democrático e participativo de gestão e de controle social através: a) dos Conselhos e das Conferências de Assistência Social realizadas a cada biênio organizadas e sustentadas pela respectiva esfera de governo; b) da publicização de dados e informações referentes às demandas e necessidades, da localização e padrão de cobertura dos serviços de Assistência Social; c) de canais de informação e de decisão com organizações sociais parceiras, submetidos a controle social, por meio de audiências públicas; d) mecanismos de audiência da sociedade, de usuários, de trabalhadores sociais; e) conselhos paritários de monitoramento de direitos socioassistenciais; f) conselhos de gestão dos serviços; (BRASIL, 2004, p. 88)

Para melhor compreensão do que significa participação popular que foi dito anteriormente, VALLA (1998, p. 9) explica que “compreende as múltiplas ações que

diferentes forças sociais desenvolvem para influenciar as formulação, execução, fiscalização e avaliação das políticas públicas e/ou serviços básicos na área social (saúde, educação, habitação, transporte, saneamento básico etc.). Ou seja, é a organização/ associação para atuar em defesa do interesse público e satisfazer a necessidade do cidadão como indivíduo, ou como grupo. A participação popular é importante para elaboração e fiscalização das políticas públicas. E contundo, contribuiu para aumentar a eficácia e abrangência das ações públicas, como a Assistência Social

A participação popular pode ser assegurada por meio dos Conselhos (Nacional, Estaduais, Distrital e Municipais), para gestão e controle da política de assistência; por meio das Comissões Intergestores (Comissão Intergestores Bipartites- CIB e Comissão Intergestores Tripartites- CIT), como espaços de interlocução de gestores; por meio das Conferências, para avaliar a Política de Assistência Social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do SUAS.

Construindo uma cultura política de cidadania ativa, ou seja, uma cultura “de não submeter o usuário ao princípio de tutela, mas à conquista de condições de autonomia, resiliência, sustentabilidade e protagonismo. ” (FREITAS, GUARESCHI, 2014, p. 149)

[...] o direito à cidadania não é só declaratório, isto é, não depende só de palavras ou texto de lei. Ele precisa ter processualidade e dar procedimento ao acesso aos direitos na gestão da assistência social. Esses direitos precisam estar presentes na dinâmica dos benefícios, serviços, programas e projetos socioassistenciais. 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 (FREITAS, GUARESCHI, 2014, p. 149).

### **3.2.2 Política Nacional de Assistência Social- PNAS**

A Política Nacional de Assistência Social- PNAS foi aprovada pela Conferência Nacional de Assistência Social, em Brasília, no mês de dezembro de 2003. Desde a Constituição Federal, nos seus artigos 195, 203 e 204 e com a Lei Orgânica da Assistência Social- LOAS, a assistência social sai, pelo menos formalmente, do lugar do assistencialismo e passa para o campo de direito do cidadão e dever do Estado. A PNAS reafirma essa perspectiva.

Assim como a LOAS, a PNAS é um instrumento da proteção social brasileira que objetiva assegurar os mínimos sociais requeridos para se viver, impactando na pobreza e nas outras expressões da questão social. Ela apresenta três tipos de segurança: segurança de sobrevivência (rendimento e autonomia), segurança de acolhida e a segurança da convivência e vivência familiar. Também como a LOAS, a PNAS define os dois tipos de proteção social: a básica e a especial. A proteção básica, tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários”. (BRASIL, 2004, p. 33). Nessa proteção, os direitos não foram violados e os serviços são prestados pelos do Centro de Referência da Assistência Social-CRAS. Já na proteção especial, há violação dos direitos. Ou seja, “A proteção social especial é a modalidade de atendimento assistencial destinada 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 socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras”. (BRASIL, 2004, p. 37). Os serviços da proteção social especial são feitos também nos Centro de Referência Especializado da Assistência Social-CREAS. Mas nem todos os serviços da proteção especial são prestados no CREAS. Para isso, existem as instituições a rede e que atendem muitas situações desse tipo de proteção.

A ação da rede socioassistencial de proteção básica e especial é realizada diretamente por organizações governamentais ou mediante convênios, ajustes ou parcerias com organizações e entidades de Assistência Social. (BRASIL, 2004. p.96)

Como já foi dito anteriormente, a proteção social especial é dividida em: Proteção Social Especial de Média Complexidade e Proteção Social Especial de Alta Complexidade.

A Política Nacional de Assistência Social é estruturada por alguns eixos importantes para sua funcionalidade e execução, como: Matricialidade sociofamiliar, descentralização político-administrativa e territorialização, novas bases para a relação entre Estado e sociedade civil, financiamento, controle social, desafio da participação popular/cidadão usuário, política de Recursos Humanos e informação, monitoramento e avaliação (serviços, programas e projetos).

A matricialidade sociofamiliar, na PNAS, se refere à centralidade da família como núcleo social essencial para efetividade de todas as ações e serviços da política de assistência social.

[...] a centralidade da família e a superação da focalização, no âmbito da política de Assistência Social, repousam no pressuposto de que para a família prevenir, proteger, promover e incluir seus membros é necessário, em primeiro lugar, garantir condições de sustentabilidade para tal. Nesse sentido, a formulação da política de Assistência Social é pautada nas necessidades das famílias, seus membros e dos indivíduos. (BRASIL, 2004, p. 41)

Um outro eixo da PNAS é descentralização político-administrativa e territorialização, trazidos para a política nacional do art. 6º da LOAS, o qual afirma que as ações das entidades e organizações, deverão ser organizadas de forma descentralizada e participativa. Ou seja, além do cofinanciamento, da cooperação técnica, e das responsabilidades divididas para cada ente com um único objetivo: o direito a proteção social seja garantido aos usuários da assistência social.

A relação entre o Estado e sociedade civil é outro eixo estruturante da PNAS. A política de assistência foi construída com a participação do Estado, das categorias técnicas e dos Conselhos de assistência social. Além da Constituição Federal- CF e da LOAS, a PNAS defende a participação do usuário, seja ela de forma ativa ou passiva. A forma passiva é a participação como usuário de algum benefício, como o bolsa família ou o próprio BPC, ou participando de serviços disponibilizados pela assistência social. A forma ativa seria participação do usuário nas tomadas de decisão na política de assistência social, seja nos Conselhos (municipais, estaduais ou federais) ou seja em conferências etc.

A gravidade dos problemas sociais brasileiros exige que o Estado estimule a sinergia e gere espaços de colaboração, mobilizando recursos potencialmente existentes na sociedade, tornando imprescindível contar com a sua participação em ações integradas, de modo a multiplicar seus efeitos e chances de sucesso. Desconhecer a crescente importância da atuação das organizações da sociedade nas políticas sociais é reproduzir a lógica ineficaz e irracional da fragmentação, descoordenação, superposição e isolamento das ações. (BRASIL, 2004, p. 47)

Os conselhos e as conferências têm papéis importantes no controle social. Os conselhos normatizam, disciplinam, planejam, avaliam e fiscalizam a gestão e os recursos da Assistência. Já as Conferências “têm o papel de avaliar a situação da



assistência social, definir diretrizes para a política, verificar os avanços ocorridos num espaço de tempo determinado”. (BRASIL, 2004, p. 51). Há um grande desafio no sentido de incentivar e assegurar a participação dos usuários nesses conselhos. Com isso, entende-se que “é fundamental a promoção de eventos temáticos que possam trazer usuários para as discussões da política fomentando o protagonismo desses atores” (BRASIL, 2004, p. 53). Além de eventos, no caso específico dos conselheiros é indispensável o desenvolvimento de contínuas capacitações capazes de atualizar conhecimentos e assegurar o domínio necessário do universo da assistência social.

A aprovação da NOB/2012 confirmou ainda mais a garantia dos direitos sociais referidos na Política de Assistência Social, normatizando instrumentos de aprimoramento de gestão do SUAS e de qualificação da oferta de serviços. O SUAS propõe a participação popular para a construção de uma Política de Assistência Social que vise a liberdade, a democracia, fundamentando-se em princípios e diretrizes definidos desde a Constituição Federal, em seu Art. 203, passando pela LOAS e pela PNAS. Percebe-se, pois, que a Assistência Social passa a ser construída nessa base democrática de direitos distanciando-se cada vez mais das práticas assistencialistas.

#### 4. SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: LUGAR DE CONSTRUÇÃO DO PROTAGONISMO

O Brasil viveu anos de reprodução de práticas assistencialistas. Ao longo dos anos, a partir da CF/88 e a promulgação da LOAS, entre outras normativas como a PNAS, NOB/SUAS, essas práticas foram sendo desconstruídas. A LOAS, em seu art. 5º, inciso II, deu voz à classe subalterna para participar ativamente na construção de políticas públicas. Dentre os espaços de efetivação da participação popular estão os conselhos e as conferências.

Na conformação do Sistema Único de Assistência Social, os espaços privilegiados onde se efetivará essa participação são os conselhos e as conferências, não sendo, no entanto, os únicos, já que outras instâncias somam força a esse processo. (BRASIL, 2004, p. 51)

Os conselhos são formados paritariamente pela sociedade civil e governo. Entre os representantes da sociedade civil, encontram-se os usuários e os trabalhadores da assistência social. Eles podem participar da política em sua totalidade e fazer parte da luta, das conquistas e do controle social da assistência.

As alianças da sociedade civil com a representação governamental são um elemento fundamental para o estabelecimento de consensos, o que aponta para a necessidade de definição de estratégias políticas a serem adotadas no processo de correlação de forças. (BRASIL, 2004, p. 52)

A PNAS (2004, p. 52) descreve dois desafios dessa participação popular. O primeiro, a historicidade de uma política assistencialista, política do favor e não da cidadania. Segundo, o investimento técnico nos atores da assistência que é cada vez diminuído pelo projeto neoliberal.

Para a análise dessa participação são necessárias algumas reflexões. A primeira delas, sobre a natureza da assistência social, que só em 1988 foi elevada à categoria de política pública. A concepção de doação, caridade, favor, bondade e ajuda que, tradicionalmente, caracterizou essa ação, reproduz usuários como pessoas dependentes, frágeis, vitimizadas, tuteladas por entidades e organizações que lhes “assistiam” e se pronunciavam em seu nome. Como resultado, esse segmento tem demonstrado baixo nível de atuação propositiva na sociedade, e pouco participou das conquistas da Constituição enquanto sujeitos de direitos.

A segunda reflexão a ressaltar é a necessidade de um amplo processo de formação, capacitação, investimentos físicos, financeiros, operacionais e políticos, que envolva esses atores da política de assistência social.

É de grande importância que se criem mecanismos que possam garantir a participação dos usuários como sujeitos de direitos e que participem efetivamente do controle social da assistência social em busca de uma cultura participativa e coletiva.

A assistência social, ao compor o campo da Seguridade Social brasileira, define-se como “[...] política de proteção social articulada a outras políticas do campo social, voltada à garantia de direitos e de condições dignas de vida” (BRASIL, 2004, p. 89), configurando-se como “possibilidade de reconhecimento público da legitimidade das demandas de seus usuários e espaço de ampliação de seu protagonismo” (BRASIL, 2004, p.31), tarefa desafiadora, ainda em construção na sociedade brasileira.

A prática assistencial voltada aos interesses da classe subalterna “não se reduz a provisão imediata de ajuda, transformando-se em instância de mediação fundamental ao avanço da consciência e apropriação de bens e serviços pelas classes subalternizadas. (YAZBEK, 2006, p. 58)

A afirmação do modelo de proteção social não contributivo remete a desafios que iniciam pela responsabilização do Estado e de seus órgãos públicos quanto à gestão da política, baseando-se em princípios e valores éticos, como direitos, cidadania, dever do Estado, que rompem com a lógica assistencialista existente na sociedade brasileira, que vinculem a Assistência Social com a ação estatal planejada, criando espaços de decisão democrática com representações da sociedade, em que o gestor público tenha uma implicação maior em suas ações e assume, em seu novo papel, a concepção de usuário enquanto cidadão de direitos e não mais enquanto sujeito carente ou assistido. Segundo Yazbek (2006), “Os que buscam assistência são, inúmeras vezes, indivíduos a quem foi negada a dimensão de sujeito, porque não podem construir a própria vida como desejam. “

É necessário assinalar, portanto, que os programas da área assistencial não se reduzem à distribuição de auxílios materiais ou orientações; são também programas de formação profissional e de geração de renda, programas socioeducacionais e de atendimento a grupos específicos como portadores de deficiência<sup>1</sup>, idosos, crianças e adolescentes, entre outros. (YAZBEK, 2006, p. 134)

---

<sup>1</sup> Conceito não mais utilizado atualmente. Segundo o Estatuto da Pessoa com Deficiência, Lei Nº 13.146, de 6 de junho de 2015, Art. 2º: “Considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação

A Política Nacional de Assistência Social deve exercer sua função, que é a construção de um espaço democrático e coletivo de expressão e de interesse da classe subalterna. O Sistema Único de Assistência Social - SUAS é um lugar de voz, luta, emancipação e protagonismo dos sujeitos sociais, e não apenas um espaço de serviços e benefícios sociais. Para Yazbek (2006 p. 134), “As ações assistenciais podem significar tanto tutela e reintegração da subalternidade, quanto um lugar de reconhecimento e de acesso ao protagonismo. E, mais ainda, pode ser tudo isso junto. “. Um dos maiores desafios que o SUAS tem que se dar conta e enfrentar é de que, somente com a participação popular, é possível romper com a condição subalterna que, historicamente, tem sido atribuída a quem é expropriado dos bens de produção e da condição de cidadão, de que a participação popular deve ser também um eixo da política pública.

Porém, vencer o conservadorismo é outro desafio, principalmente para aqueles que se propõem a contribuir para a implantação no direito à Assistência Social pelos caminhos do SUAS. Essas concepções conservadoras se fazem presentes não apenas na Política de Assistência, mas na sociedade como um todo e muitas vezes mascaram e atrapalham com o rompimento dessas práticas clientelistas que desabilitam o caráter protagônico dos sujeitos demandatários da assistência social. Décadas de clientelismo e de exercício da cultura de favores contribuem, e muito, para manter os entraves que emperram o protagonismo e a emancipação das classes subalternas e as mudanças necessárias para a implementação da Política de Assistência Social, conforme previsto legalmente.

[...] a superação do clientelismo não acontece instantaneamente e, mesmo após o texto constitucional, as práticas políticas reproduzem-no no cotidiano, entretanto, tencionadas por novas práticas que tentarão instituir uma nova lógica de ação democrática. (NEVES; SANTOS, 2012, p. 409)

Ao longo de sua história, a política de assistência social que foi um local de “ajuda”, hoje passa a ser um local de expressão de direitos das classes subalternas. Um ponto crucial para essa mudança é entendimento que os usuários são sujeitos políticos de direitos e que estão em busca não apenas dos serviços ofertados, mas

---

com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas. ”

de política públicas efetivas. Esses direitos garantidos pelas legislações são frutos de lutas de classes. Não há direito sem luta.

É pela ação dos sujeitos políticos que as bases da desigualdade e da pobreza são colocadas em xeque, e os direitos são conquistados e se tornam realidade para os cidadãos. (NEVES; SANTOS, 2012, p. 410)

Yazbek, em seu livro *Classes Subalternas e Assistência Social*, desenvolve uma reflexão, visando identificar se a Assistência Social seria um lugar de protagonismo para os subalternos ou reiterava a sua condição de subalternidade.

Assim, a assistência, enquanto uma estratégia reguladora das condições de reprodução social dos subalternos, é campo concreto de acesso a bens e serviços e expressa por seu caráter contraditório interesses divergentes, podendo constituir-se em espaço de reinteração da subalternidade de seus usuários ou avançar na construção da sua cidadania social. No enfrentamento dessa forma humilhante e vergonhosa de pobreza, que é a pobreza de direitos (Martins, 1991), a assistência social pode ser uma forma de reconhecimento e de apoio ao protagonismo e à unificação das lutas das classes subalternas. (Gramsci, 1975 *apud* Yazbek, 1993, p. 165)

A reflexão aqui pontuada permite vislumbrar as diversas possibilidades para que os sujeitos conquistem as condições para sua autonomia e superem as condições de subalternidade. As pessoas são capazes de lutar pelos seus direitos, são capazes de reconstruir sua história e sua identidade.

Uma visão social capaz de entender que a população tem necessidades, mas também possibilidades ou capacidades que devem e podem ser desenvolvidas. Assim, uma análise de situação não pode ser só das ausências, mas também das presenças até mesmo como desejos em superar a situação atual. (BRASIL, 2004, p. 15)

A desigualdade social só se reduz através da proteção social. A proteção social é um conjunto de medidas que precisam ser adotadas pelos governantes para assegurar o direito e a cidadania dos seus usuários. Isso significa compreender que direitos sociais e cidadania são conceitos para além dos textos legais, são espaços legítimos de pertencimento e de reconhecimento de interesses, razões e vontades e demandas legítimas da maioria da população brasileira.

Assistentes sociais têm um papel fundamental para esclarecer os usuários sobre a importância de lutar para que sejam viabilizados os seus direitos. Discutir esse

trabalho é partir da premissa de que o papel profissional dos assistentes sociais significa assumir um compromisso profissional ético-político, visando garantir serviços de qualidade, na perspectiva da viabilização de direitos.

Em diferentes situações precisamos expressar que caminhamos profissionalmente junto aos nossos usuários, “sem deixar de lado os que vão mais devagar”, levando em conta o papel estratégico da comunicação e da informação para mostrar que não se está só na luta. (YAZBEK, 2014, p. 687)

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No início da história da proteção social no Brasil, as políticas sociais foram baseadas na lógica do merecimento, do favorecimento e das relações clientelistas, demarcando ações pontuais e assistencialistas, gerando nos usuários o sentimento de ter que merecer para receber essas ações (benesses). Para Yazbek (2005) “Essas ações serão a base para a caracterização de um atendimento aos pobres filantropizados e higienista na cidade em seu período colonial e imperial”.

No início do século XX a pobreza é vista como incapacidade pessoal e objeto da benemerência e da filantropia. Aos poucos, com o desenvolvimento da urbanização e com a emergência da classe operária e de suas reivindicações e mobilizações, que se expandem a partir dos anos 30, nos espaços das cidades, a “questão social” passa a ser o fator impulsionador de medidas estatais de proteção ao trabalhador e sua família. Considerada legítima pelo Estado a questão social circunscreve um terreno de disputa pelos bens socialmente construídos. (YAZBEK, 2005, p. 219-220)

Foi a partir da década de 80, que mudanças aconteceram no sistema de proteção social, com a promulgação da Constituição de 1988. Nela há o reconhecimento das políticas de Saúde, de Assistência Social e da Previdência Social como componentes da Seguridade Social. A Política de Assistência Social seguiu seus avanços e se efetivou por meio do Sistema Único de Assistência Social. Porém, ainda há muito o que ser feito. A história da assistência social, em seus primórdios, é marcada por uma cultura política na qual aquilo que é de direito passa a assumir uma forma de benesse. Por essa razão, a Assistência Social precisa ser capaz de exercer seu papel, como uma política social de direito, para que os sujeitos demandatários da Política de Assistência Social se percebam como sujeitos de direitos. Mas, para isso, precisa-se construir uma consciência coletiva de cidadania, para deixar de ser um espaço de subalternidade passando a ser um espaço de fala e luta. A cidadania é algo conquistado através de lutas.

A superação da condição de subalternidade requer, para Gramsci, a construção de novos modos de pensar, a elaboração de uma concepção de mundo crítica e coerente, necessária para suplantiar o senso comum e tornar as classes subalternas capazes de produzir uma contra-hegemonia. (YAZBEK, 2014, p.184)

Os segmentos dos trabalhadores e dos gestores da Política também necessitam sair do lugar subalterno que vêm ocupando. É sabido que muito tem sido feito no sentido de qualificar esses atores. Inúmeros processos de capacitações profissionais vêm ocorrendo pelo Brasil afora, inclusive financiados pelo Governo Federal, no intuito de aperfeiçoar e qualificar o exercício profissional nos diversos segmentos da Política de Assistência Social. Também as conquistas de outros profissionais da área social que não somente o Assistente Social para compor as equipes de trabalho dos serviços foram um grande avanço proposto e executado no SUAS, onde as ações com caráter interdisciplinar têm-se constituído em um grande desafio.

É preciso construir a hegemonia da classe subalterna guiando-a no processo de construção de direitos, transformando os lugares de poder através do debate ampliado, trazendo consigo cidadania democrática. Com isso, é necessário consolidar a Política de Assistência Social como o lugar de oferta de serviços qualificados que ultrapassem as ações do campo individual, que construa formas de articulações e mobilizações coletivas, onde essas construções assumam caráter radicalmente democrático e que contemplem e revelem as reais necessidades expressadas pela população.

[...] a coletividade criada pela consciência de que são "iguais" na condição de classe coloca a questão das lutas dos subalternos em um novo patamar: na perspectiva de sua constituição como sujeitos políticos, portadores de um projeto de classe. Ao adquirir visibilidade, conquistar direitos e protagonismo social, as classes subalternas avançam no processo de ruptura com a condição subalterna e na produção de uma outra cultura em que prevaleçam seus interesses. (Yazbek, 2009, p. 27-28 apud YAZBEK, 2014, p. 688)

A Política de Assistência necessita assumir seu papel protagônico de explicitar os conflitos existentes na sociedade, para buscar consensos que a efetive como política pública de proteção social em uma perspectiva democrática e participativa. Os assistentes sociais têm um papel importante para construir a hegemonia das classes subalternas.

Em síntese, esta legitimidade política e capilaridade organizativa inédita nos permitem afirmar e atribuir às nossas organizações um caráter de intelectual coletivo, capaz de articular, organizar e pactuar a presença dos assistentes sociais nas lutas coletivas e em movimentos sociais mais amplos, na direção da construção de outra ordem societária. (YAZBEK, 2014, p. 690)



O exercício da democracia é uma questão central, onde a inclusão dos subalternos é um desafio permanente. Incentivá-los a participar ativamente da vida política também é uma tarefa da Política de Assistência Social. É necessário ter espaço para que o campo dos conflitos faça parte da complexa trama das relações sociais da sociedade brasileira, deixando de lado as regras tão excludentes que as permeiam com “naturalidade”, para dar lugar a uma sociedade mais igualitária. É necessário enfrentar desafios importantes impostos pela realidade, lutar para construção de direitos que combatam essa ordem desigual.

## REFERÊNCIAS

- BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política Social: fundamentos e história**. 5. Ed. São Paulo: Cortez Editora, 2008.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 2020. Disponível em: [Constituição \(planalto.gov.br\)](http://www.planalto.gov.br). Acessado em: 24 de maio de 2021.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: PNAS, 2004.
- BRASIL. Presidência da República. **Lei Orgânica da Assistência Social**, nº 8.742, de 7 de setembro de 1993.
- BRASIL. Decreto-Lei nº 4830 de 1942. **Estabelece contribuição especial para Legião Brasileira de Assistência e dá outras providências**, p. 1–2, 1942.
- CEOLIN, G. F. **Crise do capital, precarização do trabalho e impactos no Serviço Social** *Capital crisis, work precariousness and impacts on Social Service*. p. 239–264, 2014.
- FREITAS, C. R.; GUARESCHI, P. A. **A Assistência Social no Brasil e os Usuários** : Possibilidades e Contradições. *Diálogo*, v. 25, p. 145–160, 2014.
- IAMAMOTO, M. V. **Serviço Social em Tempo de Capital Fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. 4. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2010.
- IAMAMOTO, MARILDA E CARVALHO, R. DE. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 19. ed. São Paulo: Cortez, 2006.
- ISIDÓRIO, D. M. S. **Análise das Políticas Públicas de Assistência Social no Município de Maceió-AL**. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Econômicas)- Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade Federal de Alagoas. Maceió, p. 56. 2020.
- LOUREIRO, B. R. DE C.; RIBEIRO, D. C. **Política social neoliberal: expressão da necessária relação estado/capital em tempos de crise estrutural do capital**. *Mediações - Revista de Ciências Sociais*, v. 16, n. 1, p. 292–308, 2011.
- NETTO, J. P.; BRAZ, M. **Economia Política: uma introdução crítica**. 5. Ed. São Paulo: Cortez editora, 2009.
- NEVES, Â. V.; SANTOS, M. DE J. S. **Conselhos e Suas: Avanços no fortalecimento da cultura de direitos**. *Temporalis*, v. 12, n. 24, p. 407–431, 2012.
- SIMÕES, C. **Curso de Direito do Serviço Social**. 3. ed. ver. e atual. -- São Paulo: Cortez, 2009.
- VALLA, V. V. **Sobre Participação Popular: uma questão de perspectiva**. *Cad.*

Saúde Pública. (Sup. 2): 7-18. Rio de Janeiro, 1998.

YAZBECK, M. C. **Classes Subalternas e Assistência Social**. 5. ed. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

YAZBECK, M. C. **A Pobreza e as Formas Históricas de se Enfrentamento**. Revista de Políticas Públicas, v. 9, p. 217–228, 2005.

YAZBECK, M. C. A dimensão política do trabalho do assistente social. **Serviço Social & Sociedade**, v. 120, p. 677–693, 2014.