



Eixo: Política Social e Serviço Social.
Sub-eixo: Seguridade social no Brasil.

A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: CONTRIBUIÇÕES AO DEBATE

IRACILDA ALVES BRAGA¹

Resumo: O presente artigo apresenta o debate contemporâneo sobre a Política de Assistência Social a partir de uma revisão de literatura. Nossa intenção é analisar a centralidade da Política de Assistência Social dentre as políticas de Seguridade Social e as configurações do SUAS neste contexto, de modo, a identificar as tendências teóricas e políticas presentes nas produções sobre o tema e as orientações técnicas e teóricas do discurso oficial.

Palavras-chave: Centralidade da Política de Assistência Social; Seguridade Social; Sistema Único de Assistência Social.

Abstract: This article presents the contemporary debate on Social Assistance Policy based on a literature review. Our intention is to analyze the centrality of the Social Assistance Policy among the Social Security policies and the SUAS configurations in this context, in order to identify the theoretical and political tendencies present in the productions on the subject and the technical and theoretical orientations of the official discourse.

Keywords: Centrality of the Social Assistance Policy; Social Security; Single System of Social Assistance.

1 INTRODUÇÃO

Tomando como referencia as transformações societárias, suas conseqüências nas relações sociais desenvolvidas no contexto da acumulação capitalista e seus rebatimentos no redimensionado do processo de reestruturação produtiva que afetam as políticas sociais, no caso específico a política de assistência social, como também as profissões, afirma Netto (1996, p.87) que elas atingem "(...) o conjunto da vida social e incidem fortemente sobre as profissões, suas áreas de intervenção, seus suportes de conhecimentos e de implementação, suas funcionalidades, etc". Considerando esse cenário nosso objetivo, neste artigo, é analisar a partir de uma revisão de literatura o debate

¹ Profissional de Serviço Social. Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência Social e Políticas Integradas. E-mail: <iracildabraga@yahoo.com.br>

contemporâneo sobre a política de assistência social no contexto das mudanças impostas pelo capital, em que as políticas sociais expressam as contradições e os antagonismos das relações entre as classes e destas com o Estado (MOTA, 1995), bem como a centralidade que a política de Assistência Social vem adquirindo na Seguridade Social brasileira (MOTA, 2010) e as mudanças ocorridas com a PNAS em 2004 e a partir da implantação do Sistema Único de Assistência Social em 2005 (NOB SUAS 2005, Lei do SUAS – nº 11.435/2011, NOB SUAS 2012).

2 O DEBATE CONTEMPORÂNEO SOBRE A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A política de Assistência Social, no contexto da Constituição Federal de 1988, expressa-se em direito social que se materializa junto com a Previdência Social e a Saúde no “Sistema de Seguridade Social” brasileiro, que se insere num contexto em que figura o neoliberalismo como norte político econômico e que esta inserção traz consequências práticas para o provimento dos serviços daí decorrentes e, conseqüentemente, para as profissões que atuam nessas políticas.

Desse modo, faz-se necessário apreender que o ideário neoliberal desenha uma “nova” direção política, assumida por governos como o brasileiro, que prega crescimento econômico com desenvolvimento social e ambiental como um projeto de superação das desigualdades sociais. Uma observação mais atenta da realidade brasileira, que considere as refrações da questão social associadas historicamente às desigualdades sociais no sistema capitalista, nos leva a perceber um mascaramento do real, expresso no tratamento dado às manifestações da questão social; nas estratégias neoliberais que desenham políticas sociais focalistas e compensatórias, em detrimento do princípio da universalidade; na expansão das políticas de Transferência de Renda que assumem lugar privilegiado com o argumento da redução da extrema pobreza – o que no horizonte aponta para um “Novo Desenvolvimentismo”, nos dizeres de

Mota, Amaral e Peruzzo (2012, p. 172):

O que está em curso é um processo de “re-politização regressiva” da política que se faz com argumentos antineoliberais e antiimperialistas, porém na defesa do nacional-capitalismo, cuja principal mediação não são reformas sociais com impacto na distribuição de renda. (...) mas nas políticas compensatórias de enfrentamento à pobreza, feitas com o uso de novas pedagogias de concertação de classes.

Nesse cenário, cabe uma análise mais detida do contexto em que se desenvolvem as políticas de proteção social, promulgadas na Constituição Federal de 1988, que acaba sendo caracterizada pela precarização das relações de trabalho, pela globalização e tem como orientação a política econômica neoliberal. Esta por sua vez, com fortes princípios de proteção do mercado, provoca reduções no investimento, no gasto público e promove reformas de modo a construir uma nova sociabilidade para o trabalho. Passa a residir, assim, uma grande contradição na qual figuram dois brasis, o “real” e o “legal”. E ideias distintas de Estado – “provedor” dos direitos dos cidadãos (trabalhadores) e “defensor” dos interesses do capital.

Desse modo, a política neoliberal promoveu, conforme Mota (2006), a banalização da solidariedade², a construção de novo referencial de cidadania (cidadão consumidor) e reordenou todo um cenário que controverteu a noção de seguridade consignada na Constituição Federal de 1988, com vistas a atender aos interesses do capital em detrimento ao trabalho.

Mota (2006) argumenta que são criados mecanismos de consenso que concorrem para a despolitização da Questão Social (a descentralização, as parcerias, a participação indiferenciada das classes, a responsabilização do indivíduo) e contribuem para a construção de um novo contrato entre Estado, sociedade e mercado, que transforma os trabalhadores em parceiros.

Diante dessa nova configuração, Mota (2006, p. 07) apresenta algumas tendências no campo da seguridade na conjuntura atual:

² A Solidariedade passa a ser entendida, conforme Gusmão (2000), como uma parceria entre a sociedade e o Estado, partilhando com ele o enfrentamento das desigualdades sociais. Essa parceria compreende o envolvimento da solidariedade de organizações não-governamentais e populares, sindicatos, universidades, igrejas e empresas. O Estado perde a primazia na responsabilidade da questão social.

1. Regressão das políticas redistributivas de natureza pública e constitutiva de direitos, em prol de políticas compensatórias de combate à pobreza e de caráter seletivo e temporário;
2. Privatização e mercantilização dos serviços sociais, com a consolidação da figura do cidadão-consumidor, condição e premissa da existência de serviços de proteção social básica para o cidadão-pobre e ampliação de programas sociais de exceção voltados para o cidadão-miserável, com renda abaixo da linha da pobreza.
3. Emergência de novos protagonistas, tais como a empresa socialmente responsável, o voluntariado...;
4. Despolitização das desigualdades sociais de classe em face da identificação dos chamados processos de exclusão...;
5. Um outro aspecto a destacar, enquanto tendência recente, é o peso de algumas políticas de seguridade social sobre o mercado de trabalho. Este vetor esvazia as medidas de enfrentamento à precarização e desproteção do trabalho, em prol de ações pontuais e de duvidosa eficácia contra o desemprego, a geração de renda e a formação de mão de obra...

As tendências apontam para um desmonte da seguridade social, na qual o seu caráter é substituído pela ideia de seguro social na **Previdência Social**, de mercantilização na **Saúde** e centralidade na **Assistência Social**. Com isso, perde-se a ideia de unidade e de Proteção Social na Seguridade Social brasileira. Nesse cenário, a política de Assistência Social ganhou centralidade, deixando de ser uma política de seguridade para ser a política de seguridade, conforme podemos constatar no posicionamento de Mota (2010, p. 133):

... as políticas que integram a seguridade social brasileira, longe de formarem um amplo e articulado mecanismo de proteção, adquiriram a perversa posição de conformarem uma unidade contraditória: enquanto avançam a mercantilização e privatização das políticas de saúde e previdência, restringindo o acesso e os benefícios que lhes são próprios, a assistência social se amplia, na condição de política não contributiva, transformando-se num novo fetiche de enfrentamento à desigualdade social, na medida em que se transforma no principal mecanismo de proteção social no Brasil.

Sendo assim, a ausência do caráter universal nas políticas de seguridade, a desresponsabilização do Estado com a figura do cidadão pobre em oposição ao cidadão consumidor, aliado à expansão do desemprego, a ausência de políticas de emprego e renda, substituídas por políticas de transferência de renda e, por conseguinte, o aumento de demandas por serviços sociais, dão à Assistência Social um caráter de política estruturante legitimada pelo novo contrato social entre Estado, Mercado e Sociedade. Isto legitima a desestruturação do sistema de seguridade na medida em que a sociedade não

questiona e aceita como demandas suas àquelas do capital, expressas nas inúmeras reformas que dão materialidade a esse processo.

Consideramos a centralidade da política de assistência social no sistema de seguridade social brasileiro um tema atual, cristalizando a ideia de “mito social” inaugurada por Mota (2010) em sua obra intitulada “O mito da assistência social”, termo empregado pela autora na análise da centralidade da assistência social no conjunto da seguridade social.

Corroboram essa ideia autores como Boschetti (2003), quando afirma que a centralidade migrou da Previdência para a Assistência Social, transformando-a em uma política estruturadora e não apenas mediadora de acesso. Mota (2010) relaciona essa centralidade ao aumento da pauperização da pobreza, ao aumento do desemprego que leva os trabalhadores a acionarem outras redes de segurança, no caso a assistência social. Nesse mesmo sentido, Boschetti (2016, p. 166) afirma ser esta política um mecanismo de ativação dos trabalhadores na busca por um trabalho “cada vez mais inacessível”. Acrescenta a autora: “A inevitável evidência de impossibilidade de estabelecimento de pleno emprego no capitalismo coloca a assistência social como âncora na extremidade da fronteira entre trabalho e não trabalho...”. Nessa medida, a assistência social “pode se traduzir num mito pela centralidade que vem ocupando como principal meio de enfrentamento da desigualdade” (MOTA, 2011, p. 69).

É imperativo mencionar que desse debate surgem vozes dissonantes, especialmente aquelas que defendem e/ou sustentam o discurso oficial, muitas vezes distorcendo a análise que põe a Assistência Social como mito e afirmando que esta desqualifica o legado trazido pela Constituição de 1988, que traduz a assistência social como direito. Quanto a isto, são inegáveis os avanços conquistados historicamente pelos trabalhadores e usuários da assistência social. E, é claro, reafirmamos a necessidade de fortalecimento da assistência social como um direito, como um instrumento de mediação de acessos a bens e serviços. A questão posta situa-se no contexto em que as políticas sociais se mostram como legitimadoras da ordem capitalista burguesa.

Como exemplo dessas dissonâncias, podemos mencionar a fala da profa. Sposati (2011, p. 44), que ao posicionar-se sobre o mito da assistência social nega a centralidade da assistência social entre as políticas de seguridade social e afirma ser esta uma hipótese precarizadora da assistência social, afastando-a da ideia de direitos: “nego a assistência social como uma política que cuida de pobres necessitados, esta leitura é negação de direitos” e, na mesma esteira, aponta os avanços trazidos pela PNAS.

Sem dúvidas, afirmar a assistência social como um lugar central e como meio (único) de superação da desigualdade, da pobreza, como legitimadora da ordem do capital, nesse contexto atual de precarização das relações sociais de produção e reprodução do capital, é afirmá-la como negação de direitos. Mas em nenhum momento nega-se a possibilidade de que esta política possa traduzir-se em afiançadora de direitos e enquanto tal. Mas, para isso, os trabalhadores, os usuários da política, a população demandatária desse direito deve estar ativa e participando dos espaços de construção da política (conselhos, fóruns, conferências), das discussões sobre o Estado, a seguridade social e a proteção social brasileira.

3 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO DO SUAS

Passamos a apresentar os elementos que configuram a Política de Assistência Social no contexto da Seguridade Social Brasileira, essenciais ao nosso estudo. Assim, cabe-nos situar a tessitura dessa política, destacando o processo histórico, o marco legal, as diretrizes que a norteiam e sua forma de organização materializada no SUAS.

O divisor de águas situa-se na Constituição Federal de 1988. A CF de 1988 eleva a Assistência Social ao *status* de política pública.

Há de se creditar avanços na medida em que são superadas relações conservadoras na forma de conceber a Assistência Social brasileira. Rompe-se, em tese, com o primeiro-damismo, com a benemerência e o assistencialismo, forte marca da Assistência Social na configuração do antes.

Para a implementação da política de Assistência Social, tornou-se imprescindível a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, mecanismo importante de institucionalização da política. Convém mencionar que este foi um processo de difícil operacionalização, ao se considerar as forças conservadoras presentes no processo, o que dificultou sobremaneira os avanços mais significativos na política da assistência social na década de 1990, uma vez que a LOAS não foi suficiente para operacionalizá-la. Além disso, outras questões figuram no debate nesse período, como, por exemplo, o caráter burocrático e seletivo da política que priva os usuários de terem acesso direto aos benefícios. Importante mencionar que a política de assistência social foi substituída pelo Programa Comunidade Solidária, que, ao invés de promover acessos, transferia para a sociedade a responsabilidade quanto aos direitos e benefícios inscritos na CF de 1988 e na LOAS.

Verifica-se que a Política de Assistência Social passou a ser implementada na configuração de um Sistema Único de Assistência Social a partir de 2004 com a PNAS e em 2005 com a NOB SUAS, sob a égide do ponto de vista institucional e de regulação pelo Estado. Persiste, portanto, o desafio no tocante à sua implementação, no que diz respeito à operacionalização dos benefícios, serviços e projetos sociais de modo a promover proteção social à população usuária.

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004) sistematiza as bases que dão sustentação ao SUAS, tendo como referência a LOAS (1993). Esta minúcia, aprofunda e dá conteúdo aos princípios e diretrizes da Lei, além de formatar as bases operacionais do Sistema.

A PNAS, ao procurar estabelecer conteúdos de fundamentação para o SUAS, incorre em imprecisões conceituais, como no caso da “proteção social”; confunde-a com a própria política de assistência social quando afirma que esta deve “garantir as seguintes seguranças: segurança de sobrevivência (de rendimento e de autonomia); de acolhida; de convívio ou vivência familiar” (MDS, 2005, p. 32). A nosso ver, estas são prerrogativas da política de assistência social e não da proteção social.

Silveira Júnior (2016, p. 157), ao analisar textos e documentos oficiais do

MDS, conclui:

As concepções acionadas para evidenciar o significado social das políticas sociais despontam inicialmente articuladas ao debate sobre o novo estatuto alcançado pela assistência social. Predomina um trato indistinto para os conceitos “política social”, “direitos sociais” e “proteção social”. Os termos revezam-se, de modo confuso, para expressar aquelas ações historicamente desenvolvidas pelo Estado e a sociedade, destinadas ao enfrentamento dos males sociais, estes fundamentalmente identificados como “risco social” e “vulnerabilidade social”.

Isso ilustra confusões e imprecisões teóricas recorrentes tanto na PNAS como em outros documentos e textos oficiais. Estas imprecisões teórico-conceituais muitas vezes soam como propositais, posto que existem muitas fontes teóricas que podem fundamentar tais concepções, e mesmo assim não se recorre a elas, como no desenho de uma concepção que deva atender a um fim, a uma orientação ou desígnio – do capital.

Exemplo disso são as seguranças que devem ser afeiçoadas pela “proteção social”: de sobrevivência (de rendimentos ou de autonomia), de acolhida e de convívio ou vivência familiar. A PNAS deixa os termos muito vagos no caso da sobrevivência de rendimentos, afirmando que não é

uma compensação do valor do salário mínimo inadequado, mas a garantia de que todos tenham uma forma monetária de garantir sua sobrevivência, independentemente de suas limitações para o trabalho ou o desemprego. É o caso de pessoas com deficiência, idosos, desempregados, famílias numerosas, famílias desprovidas das condições básicas para sua reprodução social em padrão digno e cidadã.

Essa definição nos leva à interpretação de que todas as pessoas com deficiência, idosos, desempregados, famílias numerosas, famílias desprovidas das condições básicas para sua reprodução acessarão a segurança de sobrevivência sob a forma de compensação monetária. Na política de Assistência Social, essa compensação se dá através do Benefício de Prestação Continuada (BPC), dos Benefícios Eventuais e do Programa Bolsa Família, que, como sabemos, não beneficia a todos que necessitam, aqueles enumerados

acima; pelo contrário, apresenta critérios de renda específicos³, o que focaliza os benefícios nos usuários que margeiam a extrema pobreza.

É importante mencionar que as imprecisões teórico/conceituais aqui referenciadas não estão circunscritas apenas aos termos “proteção social” e “segurança de renda”; estão adstritas também a terminologias como “territorialização”, “matricialidade sociofamiliar”, “vigilância socioassistencial”, apenas para citar algumas.

Nessa esteira, apresentamos e questionamos a eficiência e aplicabilidade dos princípios apresentados pela PNAS, que embora estejam em consonância com os dispositivos da LOAS e da CF de 1988, são factíveis de questionamentos. Ei-los (MDS, 2005, p. 32):

- I – Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
- II – Universalização dos direitos sociais;
- 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; e
- V – Divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão.

Dos princípios destacamos os dois primeiros: I - *Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica* – este princípio é questionável na medida em que para os usuários terem acesso aos benefícios da assistência social (BPC e PBF), devem atender a critérios de renda bem definidos que os situam na extrema pobreza; II – *Universalização dos direitos sociais* – considerando a assistência social como

³ No caso do BPC, o critério de renda é de 1/4 do salário mínimo per capita e destina-se a pessoas com deficiência e a idosos acima de 65 anos que não possam prover seu sustento ou tê-lo provido por sua família (LOAS). No caso dos benefícios eventuais, a forma de acesso vai depender do disposto na lei de regulamentação, a depender de cada município; na maioria das vezes se aplica a situações de emergência, calamidade pública ou extrema vulnerabilidade social. Já o Programa Bolsa Família considera um critério de renda ainda mais focalizado na pobreza: 1) Famílias em situação de extrema pobreza, com renda *per capita* de até R\$ 77,00 (setenta e sete reais) e 2) Famílias consideradas pobres com renda *per capita* entre R\$ 77,00 (setenta e sete reais) e R\$ 154,00 (cento e cinquenta e quatro reais) mensais.

direito social destinado a quem dela necessita, pode-se afirmar que esta não é universal, vai depender do perfil da população que enquadrará este ou aquele cidadão no rol dos “necessitados” (vide critérios de inclusão) – no caso dos benefícios, o principal é a renda, como já foi dito.

A PNAS apresenta ainda os eixos estruturantes e de subsistemas da assistência social que devem referenciar o SUAS. Dentre estes, destacamos a descentralização, a territorialização, a matricialidade sociofamiliar, a participação e o controle social, o financiamento, a informação e monitoramento e a política de recursos humanos. Traz também referências quanto à vigilância social, à proteção social e à defesa social e institucional que orientarão e classificarão as ações no SUAS.

A Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005, aprova a NOB SUAS, que institui o Sistema Único de Assistência Social, conforme MDS (2005, 83):

A NOB/SUAS disciplina a operacionalização da gestão da Política de Assistência Social, conforme a Constituição Federal de 1988, a LOAS e legislação complementar aplicável nos termos da Política Nacional de Assistência Social de 2004, sob a égide de construção do SUAS, abordando, dentre outras coisas: a divisão de competências e responsabilidades entre as três esferas de governo; os níveis de gestão de cada uma dessas esferas; as instâncias que compõem o processo de gestão e controle dessa política e como elas se relacionam; a nova relação com as entidades e organizações governamentais e não-governamentais; os principais instrumentos de gestão a serem utilizados; e a forma da gestão financeira, que considera os mecanismos de transferência, os critérios de partilha e de transferência de recursos.

A NOB SUAS⁴ é o instrumento legal que regulamenta e disciplina o SUAS, que se consubstancia um “sistema público não-contributivo, descentralizado e participativo que tem por função a gestão do conteúdo específico da Assistência Social no campo da proteção social brasileira” (MDS, 2005, 87). Portanto, o SUAS é responsável pela gestão e operacionalização da política de assistência social no Brasil.

Do ponto de vista operacional, o SUAS divide-se em benefícios

⁴ É mister mencionar que o SUAS foi criado por uma NOB – Norma operacional básica, editada pelo Conselho Nacional de Assistência Social. É, portanto, instituído por um ato do executivo sem a necessária proteção da lei, o que o configura como uma Política do governo Lula e não como política de Estado, o que vem a se materializar em 2011, com a Lei do SUAS, Lei nº 11.435/2011, que altera a LOAS, passando esta a contemplar em seu texto legal o SUAS.

socioassistenciais e serviços socioassistenciais. Os primeiros disciplinados na própria LOAS são: Benefícios eventuais e benefícios de Transferência de Renda (NOB SUAS 2005), notadamente o BPC e o Programa Bolsa Família – estes se consubstanciam na Segurança de sobrevivência.

Quanto aos serviços socioassistenciais, estes foram disciplinados na NOB SUAS e, posteriormente, tipificados pela Resolução nº 109/2009 (Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais do SUAS). Tais serviços são organizados em níveis de complexidade: a) Proteção Social Básica e b) Proteção Social especial de média e alta complexidade.

Na Proteção Social Básica, a porta de entrada dos serviços é o CRAS – Centro de Referência da Assistência Social que, de acordo com a Lei Orgânica da Assistência Social, lei nº 8.742/1993 (alterada pela lei nº 11.345/2011), em seu artigo 6º, § 1º, afirma:

a unidade pública municipal, de base territorial, localizada em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, destinada à articulação dos serviços socioassistenciais no seu território de abrangência e à prestação de serviços, programas e projetos socioassistenciais de proteção social básica às famílias.

É na Proteção Social Básica dirigida a famílias em situação de vulnerabilidade social que é realizado o trabalho social com famílias a partir do PAIF⁵ e dos Serviços de Fortalecimento de Vínculos. Aqui se materializa a segurança de convívio e vivência familiar.

Já na Proteção Social Especial de média complexidade, a unidade de referência para os Serviços é o CREAS – Centro de Referência Especializado da Assistência Social, que, segundo a Lei nº 8.742/1993 (alterada pela lei nº 11.345/2011), em seu artigo 6º, § 2º, é:

a unidade pública de abrangência e gestão municipal, estadual ou regional, destinada à prestação de serviços a indivíduos e famílias que se encontram em situação de risco pessoal ou social, por violação de direitos ou contingência, que demandam intervenções especializadas da proteção social especial.

⁵ PAIF - O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família - PAIF consiste no trabalho social com famílias, de caráter continuado, com a finalidade de fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura dos seus vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria de sua qualidade de vida.

No que diz respeito aos serviços de Proteção Social de Alta Complexidade, estes compreendem: Atendimento Integral Institucional em Casa Lar; República; Casa de Passagem; Albergue; Família Substituta; Família Acolhedora; Medidas socioeducativas restritivas e privativas de liberdade (Semiliberdade, Internação provisória e sentenciada) (MDS, 2009). É na proteção social especial que a segurança de acolhida se materializa, tendo como referência o risco social e pessoal e a fragilidade ou ausência de vínculos familiares e comunitários.

Couto, Yazbek, Silva e Raichelis (2010), na obra intitulada *O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento*, reuniram pesquisas realizadas em diversas realidades brasileiras, dentre elas Pará, Maranhão, Pernambuco, São Paulo, Paraná, Rio Grande Sul, empreendimento este realizado em conjunto pelas universidades UFMA, PUC-SP e PUC-RS. Importa-nos resgatar, desta obra, as conclusões a que chegaram as pesquisadoras, pois apresentam um panorama do processo de implementação do SUAS no Brasil nas diversas regiões.

Sem dúvidas, a pesquisa representa um trabalho hercúleo, considerando as diferenças regionais que vislumbrou contemplar. Seu legado está no esforço de sistematização que considerou a diversidade e as particularidades das realidades estudadas. Sem generalizações, apresentam um panorama no qual podemos buscar referências para a análise do SUAS.

Os resultados da pesquisa apontam que há no Brasil um movimento de implantação do SUAS animado pela possibilidade de consolidação de um “novo” paradigma na Assistência Social, na busca por possibilidades concretas de “experimentação de novas práticas e redefinições conceituais” (p. 262). Nisso, alertam as autoras, “essa tarefa exige vigilância, pois o terreno no qual se move está eivado de contradições quanto à sua materialização” (COUTO, YAZBEK, SILVA e RAICHELIS, 2010, p. 261). Neste cenário, importa lembrar os avanços trazidos pela CF de 1988, sem, no entanto, esquecer as forças político-institucionais presentes.

Afirmam as autoras que, no processo de institucionalização da Assistência Social, as informações colhidas apontam para dificuldades na

estruturação do SUAS na maioria dos municípios estudados, o que levou a “imprevistos e adaptações nesse processo de estruturação”. Destacam, ainda, “o papel protagonista, principalmente dos Cras e de poucos Creas”, que, segundo as autoras, sofrem com problemas de estruturação física, de equipagem e de recursos humanos. Quanto aos serviços ofertados, estas unidades encontram-se “restritas ao atendimento rotineiro e às demandas espontâneas, revelando a dificuldade de proposição e ampliação de atendimentos” (COUTO, *et al*, 2010, p. 262/263).

Couto *et al* (2010, p. 263) afirmam ainda que o arraigamento da trajetória assistencialista e filantrópica da política nos municípios brasileiros é um “entrave à capacidade de construção de uma estrutura condizente com a implementação do SUAS”, prevalecendo, em muitos casos, “o ativismo e a improvisação históricas desta área”. Está presente ainda, nas diversas regiões do Brasil, o “primeiro-damismo naturalizado”, o que revela o trato patrimonialista da política de assistência social (p.267).

Quanto às redes socioassistenciais, segundo as autoras, permanece o desafio de “compreensão do significado social e político” destas (p.265). Está presente ainda uma dissociação entre rede privada e pública. É importante lembrar que a PNAS fundamenta a existência da rede privada, criando definições e o MDS as fortaleceu com a instituição do Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social – CNEAS, alimentado numa plataforma online que credencia a atuação das instituições em seu âmbito, com o aval dos Conselhos de Assistência Social.

As autoras também verificaram que permanecem as fragilidades dos conselhos no tocante ao efetivo controle social. Destacam, ainda, que “as dificuldades dos conselheiros da sociedade civil estão referidas à fragilidade da participação dos usuários”. Persistem ainda questões de “caráter histórico e estrutural” na relação Estado e Sociedade pautadas numa “lógica conservadora e fragmentária, alimentada pelas perspectivas que transformam necessidade social em carência e esvanecem os limites entre público e privado” (COUTO, *et al*, 2010, p. 268).

Verifica-se, através das conclusões apresentadas, que a implantação do SUAS é permeada por contradições e controvérsias paradigmáticas que

apresentam diferentes matizes e matrizes teóricas de interpretação da/s realidades estudadas, permeadas de imprecisões quanto às concepções teóricas e as “metodologias” a serem trabalhadas. O “técnico”, a “equipe técnica”, o “operador da política” utilizam-se ainda de “formas tradicionais” que privilegiam as abordagens individuais ou, por outro lado, mostram-se “comprometidos” com a implantação do SUAS, “mesmo que com equívocos e, por vezes, com limitados recursos teóricos e conceituais para uma apreensão mais qualificada” (COUTO, *et al*, 2010, p. 264).

3 CONCLUSÃO

A Assistência Social no Brasil alcançou o *status* de política pública com a Constituição de 1988, sendo inserida no rol das políticas de Seguridade Social junto à Saúde e a Previdência Social. Isso significou um avanço do ponto de vista da Proteção Social na perspectiva do direito dos cidadãos brasileiros, no caso da Assistência – daqueles que dela necessitarem, conforme o art. 203. A proteção devida por esta política situa-se no campo da: proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho; a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária e 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, de acordo com seus objetivos.

Inserida no campo dos direitos e garantias constitucionais, a política de Assistência Social sofreu revezes diante das transformações contemporâneas impostas pela dinâmica de acumulação capitalista, configuradas pela política neoliberal, expressos:

a) na década de 1990 nas dificuldades de implementação e operacionalização frente a negação desta e a construção de outras estratégias, como o Comunidade Solidária que transferia a responsabilidade pela proteção social à própria sociedade;

2) nos anos 2000 figurou como estratégia neo desenvolvimentista sob o argumento de desenvolvimento auto-sustentável do ponto de vista econômico e social que alinhava crescimento econômico e justiça social e pautava a intervenção do Estado na economia e na “questão social” numa perspectiva de superação das desigualdades sociais (argumento essencial na implementação dos programas de transferências de renda, a exemplo do Programa Bolsa Família). A conjuntura atual nos informa que esse empreendimento não foi capaz de reverter a destruição neoliberal das políticas públicas no Brasil (MOTA, AMARAL e PERUZZO, 2012) e,

3) nesse mesmo contexto a política de assistência social assume uma centralidade dentre as políticas de seguridade, tornando-se – a política, num “mito” (MOTA, 2010) pelo fetiche criado em torno dela quanto a superação das desigualdades sociais. Sabemos que nenhuma política isoladamente é capaz de obter êxito nessa empreitada. Nesse sentido, ao contrário, a Assistência Social configura-se numa política para pobres e desempregados, transformados em vulneráveis, que tem como carro chefe a política de transferência de renda, notadamente o Programa Bolsa Família.

No que diz respeito ao SUAS, este tem como finalidade organizar e operacionalizar a política de Assistência em todo o território brasileiro, vale dizer, de forma homogeneizada, tipificada, voltada para uma proteção social classificada de acordo com as vulnerabilidades e os riscos sociais e pessoais, em básica e especial (de média e de alta complexidade) a serem executada em unidades públicas por meio do PAIF no CRAS e do PAEFI no CREAS. As funções da Proteção Social (conforme a PNAS) materializam-se nas seguranças de acolhida, renda e convívio ou vivência familiar e/ou comunitária pautadas na Centralidade sócio familiar e na territorialidade.

Nessa perspectiva, o SUAS, imprime uma direção que se impõe-se pela via institucional orientada por uma metodologia que “transforma” a pobreza em vulnerabilidade e risco social e pessoal, e à família impõe-se a responsabilização por sua condição e pelos meios de superá-la.

REFERÊNCIAS

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social no Brasil: um direito entre a originalidade e o conservadorismo**. 2. ed. Brasília, 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 07 abr. 2016

_____. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. **Resolução nº 466, de 12 de dezembro de 2012**. Brasília, 2012. Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/cns/2013/res0466_12_12_2012.html>. Acesso em: 07 abr. 2016.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Fundamentos ético-políticos e rumos teórico-metodológicos para fortalecer o Trabalho Social com Famílias na Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, 2016.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social. **Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais**. Resolução de nº 109 do Conselho Nacional de Assistência Social, CNAS: Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf>. Acesso em: 3 mar. 2016 .

_____. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, DF, 2004. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf>. Acesso em: 20 set. 2015.

_____. Secretaria Nacional de Assistência Social. Sistema Único de Assistência Social – SUAS. **Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB/2005**. Disponível em: <<http://www.ppd.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=26>>. Acesso em: 25 set. 2015.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 8.742. **Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS**. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm> . Acesso em: 13 out. 2015.

COUTO, Berenice, R; YAZBEK, Maria Carmelita; SILVA, Maria Ozanira S.; RAICHELIS, Raquel (Orgs.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez, 2010.

JÚNIOR, Adilson Aquino Silveira. **A assistência social e as ideologias do social-liberalismo: tendências político-pedagógicas para a formação dos**

trabalhadores do SUAS. 2016.

MOTA, Ana Elizabete; AMARAL, Ângela S.; PERUZZO, Juliane Feix. **O novo desenvolvimentismo e as políticas sociais na América Latina.**

Desenvolvimentismo e construção de hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade. São Paulo: Cortez, p. 153-78, 2012.

_____. (Org.). **O mito da assistência social:** ensaios sobre Estado, Política e Sociedade. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. Assistência Social em Debate: Direito ou Assistencialização? In: **O trabalho do/a Assistente Social no Suas:** seminário nacional / Conselho Federal de Serviço Social - Gestão Atitude Crítica para Avançar na Luta. – Brasília: CFESS, p. 65-71, 2011.

_____. MARANHÃO, Cesar Henrique; SITCOVSKY, Marcelo. O Sistema Único de Assistência Social e a Formação Profissional. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano XXVI, n. 87, set., p. 163-177, 2006.

_____. **Cultura da crise e seguridade social:** um estudo sobre as tendências da previdências social brasileira nos anos 80 e 90. Cortez, 1995. 2016.

_____. Transformações societárias e Serviço Social. Notas para uma análise prospectiva da profissão no Brasil. **Serviço Social & Sociedade**, v. 1, n. 50, p. 87- 132, abr. 1996.

SPOSATI, Aldaíza. Modelo Brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: BRASIL. MDS. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil.** Brasília: UNESCO, 2009.

_____. **Assistência Social em Debate:** Direito ou Assistencialização? In: O trabalho do/a Assistente Social no Suas: seminário nacional / Conselho Federal de Serviço Social - Gestão Atitude Crítica para Avançar na Luta. – Brasília: CFESS, p. 65-71, 2011.