

**A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL:
RECONHECIMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL ENQUANTO POLÍTICA
PÚBLICA OU REPRODUÇÃO DO ASSISTENCIALISMO?**

Juliana Paganini

Reginaldo de Souza Vieira

Resumo: O presente trabalho teve como objetivo, compreender se a construção e materialização da Política Nacional de Assistência Social conseguiu inserir a assistência social no âmbito das políticas públicas ou se pelo contrário, tão somente reproduziu o assistencialismo, fruto de uma herança histórica difundida no Brasil. No seu andamento, utilizou-se do método de abordagem dedutivo, adotando o procedimento monográfico. As técnicas envolveram pesquisa bibliográfica. Os resultados obtidos comprovaram que o Sistema Único de Assistência Social conta com a Política Nacional de Assistência Social e com uma série de instrumentos que reconhecem a assistência social enquanto política pública, direito de toda a sociedade. Entretanto, cabe destacar que ainda encontra-se presente no Brasil a cultura da assistência social como ato de caridade ou mero favor do Estado. Devido a isso, torna-se relevante o estudo acerca da consolidação da Política Nacional de Assistência Social enquanto política pública, já que seus programas e serviços buscam fortalecer o engajamento pela transformação dos diferentes contextos sociais, construindo assim uma nova postura da sociedade para com o Estado.

Palavras-Chave: Assistência Social; Assistencialismo; Política Pública; Política Nacional de Assistência Social.

Abstract: This study aimed to understand the construction and materialization of the National Policy of Social Welfare could enter the social assistance within the public policy or on the contrary, as only reproduced the welfare, the result of a historical heritage widespread in Brazil. In its progress, we used the deductive method of approach, adopting the monographic procedure. The techniques involved literature. The results proved that the Unified Social Assistance has the National Policy of Social Assistance and a number of instruments that recognize social assistance as a public policy, right of every society. However, it is noteworthy that still is present in

Brazil the culture of social assistance as an act of charity or mere favor of the State. Because of this, it is relevant to the study of the consolidation of the National Social Assistance Policy as a public policy, as its programs and services seek to strengthen the engagement by the transformation of different social contexts, thus building a new attitude of society towards the State.

Word-key: Social Assistance; welfare; Public Policy; National Policy for Social Assistance.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Conceituar a categoria política pública não é tarefa fácil quando se tem sociedades complexas, cujas relações já não são mais homogêneas, muito pelo contrário, assiste-se uma pluralidade de anseios, de conflitos, como também de perspectivas e visões de mundo.

Levando em consideração essa realidade, historicamente a concepção de assistência social esteve distante do reconhecimento enquanto política pública, mas pelo contrário, esteve relacionada a caridade, bondade, favoritismo, dificultando a exigência de direitos da sociedade para com o Estado.

Mesmo com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil em 05 de outubro de 1988 e com a criação da Lei Orgânica de Assistência Social, essa realidade não foi transformada, ou seja, ainda predominou forte presença do assistencialismo como sinônimo da assistência social.

Para que houvesse a transformação dessa realidade, o Governo Federal em parceria com outros órgãos elaborou a Política Nacional de Assistência Social em setembro de 2004, implantando no Brasil o Sistema Único de Assistência Social e conseqüentemente concretizando as diretrizes da Lei Orgânica de Assistência Social (BRASIL, PNAS, 2010, p.07).

Portanto, a presente pesquisa se desenvolverá em três partes.

A primeira abordará as concepções de política pública, destacando suas características, classificação e fases de seu ciclo.

A segunda parte descreverá a história da assistência social no Brasil, destacando de que maneira que esta foi encarada no decorrer dos anos bem como os instrumentos que foram sendo criados na tentativa de inseri-la no âmbito das políticas públicas.

Por fim estudará de que maneira a assistência social passou a ser encarada após a consolidação da Política Nacional de Assistência Social, tendo em vista seu histórico caritativo desenvolvido no Brasil.

1. A CONSTRUÇÃO DO CONCEITO DE POLÍTICA PÚBLICA

O conceito de política pública não é estanque, acabado, fechado, mas está em constante transformação, ou seja, sua definição altera-se conforme o contexto social, cultural e econômico de cada sociedade.

Sendo assim, a origem da palavra política deriva do grego *politikós*, que significa tudo aquilo que é proveniente do Estado (FRIEDE, 2007), sendo que para Bobbio (2002) tal categoria diz respeito às questões urbanas, civis e sociais, ou seja, a todas as relações e acontecimentos ocorridos na cidade denominada pelos Gregos como *pólis*.

Por outro lado, Friede (2007), também reconhece que não se pode deixar de considerar a transcendência dos fenômenos políticos ao Estado, pois envolvem também os agrupamentos sociais, fazendo com que a definição do termo política se torne ainda mais complexo.

Embora haja essa dificuldade, a política pública carrega consigo diversos conceitos, alguns mais voltados para a ação estatal, outros nem tanto, porém, traz-se brevemente a reflexão destes à partir da visão de estudiosos do tema.

Para Bosco (2007, p.245), o termo política pública pode ser definido

como resultado de uma autoridade regularmente investida de poder público e de legitimidade governamental, ou como um conjunto de práticas e normas que emanam de um ou de vários atores públicos. Ao mesmo tempo, pode ser uma decisão política, um programa de ação, os métodos e meios apropriados ou uma mobilização de atores e de instituições para a consecução de objetivos.

Como pode-se perceber, a autora reconhece que a política pública pode se originar tanto do Estado e de seus órgãos, como também das organizações que buscam atingir ou resolver determinada demanda social.

Appio (2005) por outro lado, considera o caráter econômico da política pública ao afirmar que esta consiste em um instrumento estatal que acaba

intervindo na vida privada, tendo por objetivo assegurar a concretização do objetivo pela qual ela foi criada, o que exige conhecimento e vontade de quem a elabora.

Schmidt (2008) levanta uma reflexão acerca da relação da política pública com a esfera do público, afirmando que este público distingue-se do privado como também do estatal, mas vai muito além de tudo isso, adquirindo uma dimensão mais ampla e robusta.

Para Pereira, políticas públicas “são formas de afirmação e concretização dos direitos fundamentais, em especial dos direitos sociais, por parte do Estado” (2009, p. 58).

O destaque na efetivação dos direitos fundamentais como principal meta da política pública revela a sintonia que esta deve ter com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, se constituindo em relevante ferramenta de transformação da realidade social.

Dessa maneira, definições de políticas públicas,

mesmo as minimalistas, guiam o nosso olhar para o locus onde os embates em torno de interesses, preferências e idéias se desenvolvem, isto é, os governos. Apesar de optar por abordagens diferentes, as definições de políticas públicas assumem, em geral, uma visão holística do tema, uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa destes fatores (SOUZA, 2007, p.69).

Independentemente do conceito que se opta para caracterizar uma política pública, não se pode perder de vista seu propósito, ou seja, a razão pela qual foi elaborada e o público que ela almeja atingir, fazendo com que a própria sociedade sinta a necessidade desta política existir.

Dentre as características da política pública, destacam-se o “conteúdo, programa, orientação normativa, fator de coerção e competência social” (BOSCO, 2007, p.245), ou seja, para essa autora esses são os elementos que compõe a base de uma política pública.

Dagnino (2002) afirma que a caracterização da política pública engloba três elementos, sendo eles a teia de decisões, ações e valores, conformação com o contexto social e desenvolvimento de ações no tempo, lembrando que eles se relacionam a todo momento entre si.

A política pública pode passar ainda por algumas classificações, sendo a principal delas o perfil universalista e focalista.

A perspectiva focalista parte do princípio de que as políticas sociais do governo devem ser direcionadas para que não haja desperdício de dinheiro com pessoas que talvez não necessitem tanto do alcance desta política. Um dos princípios destacados é o da isonomia, ou seja, o tratamento desigual aos desiguais, já que o Estado não possui recursos para atingir todas as pessoas, devendo então agir pontualmente visando atingir ao menos um setor específico da sociedade (FARIA; FEIJÓ; SILVA, 2007).

Por outro lado, a perspectiva universalista defende a ideia de que como o Estado representa toda a sociedade, ele deve direcionar suas ações para todas as pessoas, independentemente de renda, cor, classe social. Além disso, é justamente se pensando na isonomia que os autores que defendem essa visão afirmam que ao se aplicar uma política focalista se estará estigmatizando as pessoas em necessitadas e não necessitadas, abastadas e carentes de recursos, reproduzindo por isso mais ainda a desigualdade social (FARIA; FEIJÓ; SILVA, 2007).

Schmidt destaca os momentos da política pública, que compõe o que o autor denomina de ciclo político, ou seja, as fases que esta deve passar para que seja reconhecida e efetivada na sociedade, sendo elas a “percepção e definição de problemas, inserção na agenda política, formulação, implementação e avaliação” (2008, p.2315).

A percepção nada mais é que a análise de uma situação polêmica para que se transforme em um problema político, a inserção na agenda política por outro lado, abrange todos aqueles assuntos que chamam a atenção do governo para que se coloque em pauta para discussão, o momento de definir as diretrizes, metas, e a maneira de solucionar tais problemas o autor denomina de formulação, a implementação compreende a própria execução da política, bem como as redefinições desta, e por fim a avaliação consiste no êxito e falhas que se percebe no decorrer das fases anteriores, indo para além do critério eleitoral (SCHMIDT, 2008).

Portanto, o que se pode perceber é que o estudo da categoria política pública envolve um leque de possibilidades, devido a isso que se realizou um recorte teórico acerca da conceituação e de alguns elementos que se considerou

pertinentes a temática, não objetivando esgotar a discussão sobre esse assunto tão complexo e relevante para a efetivação das demandas sociais.

2. A CONCEPÇÃO HISTÓRICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Para que se possa compreender o espaço que a assistência social conquistou na sociedade, é fundamental analisar sua trajetória até a promulgação da CRFB/1988, visualizando assim os diferentes momentos e concepções a ela atribuídas.

No Brasil, a história da assistência social foi marcada pelo seu caráter de caridade, filantropia, solidariedade religiosa, sendo destinada aos pobres, doentes, ou incapazes de se manterem por si só na sociedade.

Segundo Estevão, esse cenário foi marcado pelo binômio moça e pobre, ou seja, a assistência social nada mais era que “aquela moça boazinha que o governo pagava para ter dó dos pobres” (1985, p. 07), se consolidando portanto enquanto ação desvinculada do Estado.

Entretanto, essa prática da assistência não diz respeito apenas ao Brasil, já que em diferentes sociedades se construiu o entendimento de que existiam pessoas mais frágeis, dependentes, que precisariam de ajuda e apoio das “almas caridosas” (LONARDONI; GIMENEZ; SANTOS, 2006, p. 01).

Essa concepção, porém, não se aplicava a pobreza no Brasil, pois os indivíduos que se encontrassem nessa condição eram vítimas de violência policial, sendo culpabilizados pelo problema social do país.

Bem lembram Yazbeck, Silva e Giovanni, que

[...] até 1930 em nosso país não se compreendia a pobreza enquanto expressão da questão social. Quando esta se colocava como questão para o Estado, era de imediato enquadrada como caso de polícia e tratada no interior de seus aparelhos repressivos” (2007, p.41).

Na verdade, esse contexto de extrema pobreza que vivenciava a sociedade brasileira era fruto da passagem das relações de escravidão para relações sociais burguesas capitalistas, pois nesse período haviam forças que impulsionavam a industrialização, resultando na urbanização e na divisão social do trabalho (DAMÁSIO, 2009).

Aproveitando-se desse cenário, em 1938 foi criada a primeira regulação da assistência social no Brasil, com a instauração do Conselho Nacional de Serviço Social, sendo vinculado ao Ministério da Educação e Saúde, composto por pessoas de alto poder aquisitivo, que praticavam a caridade substituindo o Estado com sua autonomia interna (LONARDONI; GIMENES; SANTOS, 2006).

Em que pese essa conjuntura, o Conselho Nacional de Serviço Social não se tornou um organismo atuante, fazendo com que em 1942 se instituisse a Legião Brasileira de Assistência (LBA), cuja coordenação se deu por Darcy Vargas, a primeira dama deste período político (CARVALHO, 2008).

Tal Legião se consolidou através de lei federal e foi registrada no Ministério da Justiça e Negócios Interiores possuindo como objetivo “prestar, em todas as formas úteis, serviços de assistência social, diretamente ou em colaboração com instituições especializadas”, ficando reconhecida como órgão que atuava junto ao Estado no tocante aos serviços, consultas e funcionamento de associações similares a ela (Art. 1º da lei 4830/42) (BRASIL, 2014-c).

A Legião Brasileira de Assistência Social (LBA) assume então um sentimento patriótico quando às primeiras damas da república assumem a presidência, atuando em ações pontuais urgentes, fragmentadas e focalistas, ficando alheia completamente de uma concepção universal (LONARDONI; GIMENES; SANTOS, 2006).

Conforme Carvalho,

as primeiras formas de intervenção estatal no trato da assistência social são focadas no âmbito estritamente da moral. A assistência ainda não é reconhecida como uma política social pública, por isso, observa-se nas intervenções estatais articuladas às instituições privadas que utilizavam a LBA como intermediadora destas articulações, que os programas sociais eram feitos de forma assistencialista e tinham cunho extremamente seletivo (2008, p.18).

Visando a ampliação de projetos e programas, em 1969 a Legião Brasileira de Assistência Social (LBA) foi transformada em Ministério do Trabalho e Previdência Social. Durante a Ditadura Militar, em 1974, sob o governo de Geisel, ela foi enquadrada no Ministério da Previdência e Assistência Social, que possuía em sua estrutura a Secretaria de Assistência Social, de caráter consultivo (LONARDONI; GIMENES; SANTOS, 2006).

Como modo de romper com a dominação empregada na população vítima de exclusão social e da pobreza, num processo de reivindicação por saúde, educação, entre outros direitos, nos anos 80 começaram a ganhar espaço os movimentos sociais, (SANTAGADA, 1990), inclusive no campo da assistência social.

Para Damásio,

os movimentos sociais passaram a ter desempenho no processo de organização popular com forte relevância e esse processo aconteceu à medida que a população superava as saídas individuais e recorria a alternativas coletivas. Ou seja, a mobilização de diversos setores da sociedade civil ganhavam expressões, configurando-se um contexto de intensos debates (2009, p.30).

Portanto, o processo de mobilizações sociais resultou na construção de um arcabouço teórico e legal, que foi inserto na CRFB/1988, no capítulo destinado a Seguridade Social.

O artigo 194 da Constituição Federal de 1988 ao afirmar que a seguridade social abrange várias ações propostas pelos Poderes Públicos e pela sociedade, “destinada a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 2014) rompe com o estigma caritativo, pelo menos no aspecto legal.

Pode-se dizer então, que a seguridade social se institui através de duas vertentes, uma contributiva e outra não contributiva, sendo que enquanto a primeira se dá na contrapartida de rendimentos do trabalho assalariado, a segunda, por sua vez, abrange justamente todos os cidadãos que dela necessitarem (CARVALHO, 2008).

Isso porque o artigo 203 da Constituição Federal de 1988 dispõe que a “assistência social será prestada a quem dela necessitar, independente de contribuição à seguridade social”, tendo entre os seus objetivos, desde a proteção à família (art. 203, I, CRFB/1988) até a garantia de um salário mínimo mensal (art. 203, V, CRFB/1988) (BRASIL, 2014).

A partir do momento que a Constituição Federal de 1988 consagrou a assistência social enquanto direito social (Art. 6º CF) (BRASIL, 2014), ela automaticamente a retirou do campo da caridade, do assistencialismo, e a inseriu

enquanto um direito, prestado pelo Estado e tendo a possibilidade de ser exigido pela sociedade.

Nessa esteira de ressignificação da assistência social, em 07 de dezembro de 1993 foi sancionada a Lei Orgânica de Assistência Social pelo então presidente Itamar Franco, introduzindo um novo significado para esta categoria (BRASIL, 2014-c).

Segundo Giaqueto, a Lei Orgânica de Assistência Social

trata-se, mais do que um texto legal, de um conjunto de ideias, de concepção e de direitos. A LOAS introduz uma nova forma de discutir a questão da Assistência Social, substituindo a visão centrada na caridade e no favor. É o instrumento que regulamenta os pressupostos constitucionais, ou seja, o conteúdo da Constituição Federal em seus artigos 203 e 204, que definem e garantem os direitos à assistência social (2010, p.02).

Com a sua edição é extinto o Conselho Nacional de Serviço Social criado em 1938 (LONARDONI; GIMENES; SANTOS, 2006) e criado o Conselho Nacional de Assistência Social, órgão de composição paritária, deliberativo e responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social (art. 17 LOAS) (BRASIL, 2014-c).

Em que pese todas estas conquistas, no âmbito da assistência social, relembra Lonardoni, Gimenes e Santos (2006), que no período de 1990 ocorreram fortes inspirações neoliberais quanto às ações do Estado, resultando na desresponsabilização deste no que tange a gestão dos direitos sociais. Portanto, a implementação da Lei Orgânica de Assistência Social foi dificultada devido a aspectos políticos e econômicos, já que o Estado passa a transferir suas ações para o mercado e para as organizações sem fins lucrativos, comprometendo a efetivação da assistência social no Brasil.

Em 1997 foi aprovada a primeira Norma Operacional Básica da Assistência Social, através da Resolução nº 204 do Conselho Nacional de Assistência Social

que reuniu em um único documento norma que disciplinou o processo de descentralização político-administrativo entre os três entes da Federação e a "Sistemática Operacional para financiamento das Ações" desta política, estabelecendo os níveis de gestão, a operacionalização e a sistemática de financiamento, os critérios de partilha e a prestação de contas dos serviços,

benefícios, programas e projetos, além de instituir a Comissão Intergestores Tripartite (CIT) com caráter consultivo (QUINONERO, et al, 2013, p.56).

No ano posterior foi definida a Política Nacional de Assistência Social e uma nova Norma Operacional Básica em conformidade com o contexto desta política (BRASIL, 2014-d), sendo esses instrumentos sustentáculos para a criação de conselhos deliberativos, fundos especiais para alocação de recursos financeiros bem como das Comissões Intergestoras Bipartites e Tripartites (LONARDONI; GIMENES; SANTOS, 2006).

3. A ASSISTÊNCIA SOCIAL APÓS A CRIAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: ASSISTENCIALISMO OU POLÍTICA PÚBLICA?

Conforme já abordado, durante a história brasileira a assistência social foi confundida com práticas de caridade, bondade, clientelismo, e favores, devido à herança cultural de que o cidadão teria a opção de realizar tais condutas em relação a outrem ou não, sendo o Estado, totalmente alheio a essa responsabilidade.

Com a promulgação da CRFB/1988 e posteriormente com a regulamentação da Lei Orgânica de Assistência Social, a assistência social passou a ser inscrita como política pública, direito do cidadão e dever do Estado, sendo resultante das lutas dos movimentos sociais e uma conquista para toda a sociedade.

A CRFB/1988 trouxe em seu artigo 203, I, II, que a assistência social, será prestada a quem dela necessitar, independentemente da contribuição à seguridade social e tem por objetivo a proteção à família, à maternidade, à infância, adolescência e à velhice, bem como o amparo às crianças e adolescentes carentes, entendendo do mesmo modo a Lei Orgânica de Assistência Social de 1993, em seu artigo 2º (BRASIL, 2014; BRASIL, 2014-c).

A Lei Orgânica de Assistência Social, seguindo o mesmo norte, possui como diretrizes a descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo, participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis e a primazia da responsabilidade do Estado, na condução da política de assistência social em cada

esfera de governo (art.5º, I, II, III da LOAS) (BRASIL, 2014-c).

Entretanto, mesmo com estes instrumentos jurídicos, ainda predominou no Brasil forte presença do assistencialismo, como sinônimo da assistência social, gerando algumas consequências consideráveis, uma vez que o cidadão não exigia do Estado postura alguma, já que imaginava que este estaria lhe prestando um favor.

Devido a isso, buscando romper com ideias retrógradas de que ações da assistência social advindas do Estado são resultados da bondade do governante, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, a Secretaria Nacional de Assistência Social e o Conselho Nacional de Assistência Social, cumpriram as deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003 em Brasília, elaborando, aprovando e tornando pública a Política Nacional de Assistência Social, em setembro de 2004, com o objetivo de materializar as diretrizes da Lei Orgânica de Assistência Social e implantar o Sistema Único de Assistência Social (BRASIL, 2014-d).

Tal atitude demonstra a preocupação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, Secretaria Nacional de Assistência Social e Conselho Nacional de Assistência Social, em tornar a assistência social política pública de Estado, visando atingir toda a sociedade, através de um conjunto de programas, serviços e benefícios, tendo como objetivo a manutenção ou reconstrução do saudável convívio familiar.

Entretanto, a consolidação da assistência social como política pública e direito social, ainda exige o enfrentamento de importantes desafios, tais como a superação dos discursos culturais arraigados na sociedade de cunho meramente tradicional e conservador, que tendem a criar uma barreira entre a política pública de assistência social e a busca do direito pelo cidadão.

A Política Nacional de Assistência Social trata-se de um instrumento de criação do Sistema Único de Assistência Social, onde o Estado tem o dever de ampliar sua atuação, construir uma rede público-estatal para o atendimento do cidadão, além de ampliar o debate sobre a importância da assistência social como direito de cidadania, buscando universalizar o acesso ao discutir critérios de vulnerabilidade e risco social, para além da questão da renda e da pobreza (COSTA, 2007).

Na área da assistência social, foi imprescindível a criação da Política Nacional de Assistência Social, pois ela reconhece que cada local possui uma realidade social diferenciada, devendo as pessoas serem tratadas de igual modo, o que contribui para a real efetivação dos seus direitos.

Tais desafios representam um compromisso para com a sociedade, visando tanto a melhora da qualidade do atendimento ao público, quanto a agilidade deste, na busca de maior efetividade para que se possa atingir todas as pessoas em situação de risco pessoal ou social.

A Política Nacional de Assistência Social possui como objetivos prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitem, bem como assegurar que as ações no âmbito da assistência social, tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária (BRASIL, 2014-d).

A proteção social básica tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, destinando-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação e, ou, fragilização de vínculos afetivos tanto relacionais quanto de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras) (BRASIL, 2014-d).

Desse modo, na proteção social básica não houve ainda o rompimento dos vínculos de afetividade e pertencimento familiar e comunitário, nem tão pouco violação de direitos, entretanto se está no perigo iminente de existir, logo, faz-se necessário que os serviços, programas, projetos e benefícios sejam prestados de modo a evitar que tal dano aconteça.

São considerados serviços de proteção social básica de assistência social

o Programa de Atenção Integral às Famílias; Programa de inclusão produtiva e projetos de enfrentamento da pobreza; Centros de Convivência para Idosos; Serviços para crianças de 0 a 6 anos, que visem o fortalecimento dos vínculos familiares, o direito de brincar, ações de socialização e de sensibilização para a defesa dos direitos das crianças; Serviços sócio-educativos para crianças, adolescentes e jovens na faixa etária de 6 a 24 anos, visando sua proteção, socialização e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários; Programas de incentivo ao protagonismo juvenil e de fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários; Centros de informação e de educação para o trabalho, voltados para jovens e adultos (BRASIL, 2014-d, p.30).

Tais serviços de proteção social básica serão executados de forma direta nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e em outras unidades básicas e públicas de assistência social, bem como de forma indireta, nas entidades e organizações de assistência social da área de abrangência desses Centros (BRASIL, 2014-d).

A proteção social especial é a modalidade de atendimento assistencial destinada à famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio-educativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras (BRASIL, 2014-d).

Desse modo, a ênfase da proteção social especial deve priorizar a reestruturação dos serviços de acolhimento dos indivíduos que, por uma série de fatores, não contam mais com a proteção e o cuidado de suas famílias, para as novas modalidades de atendimento.

Na proteção social especial, são considerados dois níveis de complexidade, a média e a alta. De acordo com os documentos oficiais, ambas estão direcionadas ao atendimento às famílias e indivíduos em situação de direitos violados, mas o que diferencia os níveis de complexidade é a existência ou não de vínculos familiares e/ou comunitários tendo como unidade pública de referência os Centros de Referência Especializado de Assistência Social (MARANHÃO; MOTA, SITCOVSKY, 2006).

Desse modo, na proteção social especial de média complexidade, já ocorreu a violação de direitos, porém os vínculos familiares e comunitários ainda não foram rompidos, enquanto que na proteção social especial de alta complexidade, além da violação de direitos, os vínculos tanto familiares quanto comunitários foram rompidos, ocasionando uma série de consequências na vida dessa pessoa ou grupo.

São considerados serviços de média complexidade aqueles que

oferecem atendimentos às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos. Neste sentido, requerem maior estruturação técnico-operacional e atenção especializada e mais individualizada, e, ou, acompanhamento sistemático e monitorado, tais como: Serviço de orientação e apoio sócio-familiar; Plantão

Social; Abordagem de Rua; Cuidado no Domicílio; Serviço de Habilitação e Reabilitação na comunidade das pessoas com deficiência; Medidas sócio-educativas em meio-aberto (PSC – Prestação de Serviços à Comunidade e LA – Liberdade Assistida) (BRASIL, 2014-d, p.32).

Os serviços de proteção social especial de média complexidade serão executados pelo Centro de Referência Especializado de Assistência Social, visando à orientação e o convívio sócio-familiar e comunitário.

Os serviços de proteção social especial de alta complexidade são aqueles que

garantem proteção integral – moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e, ou, em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e, ou, comunitário, tais como: Atendimento Integral Institucional; Casa Lar; República; Casa de Passagem; Albergue; Família Substituta; Família Acolhedora; Medidas sócio-educativas restritivas e privativas de liberdade (Semi-liberdade, Internação provisória e sentenciada); Trabalho protegido (BRASIL, 2014-d, p.32).

Os serviços de proteção social especial de alta complexidade serão também executados pelo Centro de Referência Especializado de Assistência Social, no qual oferece mecanismos para concretização dos direitos de indivíduos que tiveram direitos e vínculos familiares e comunitários rompidos.

Nesse sentido, os serviços de proteção especial, têm estreita interface com o sistema de garantia de direito, exigindo muitas vezes, uma gestão mais complexa e compartilhada com o Poder Judiciário, Ministério Público e outros órgãos e ações do Executivo (BRASIL, 2014-d).

Além disso, a Política Nacional de Assistência social, baseada no artigo 204 da Constituição da República Federativa do Brasil, trouxe a importância da participação da sociedade civil, tanto na execução dos programas através das entidades beneficentes e de assistência social, bem como na participação, na formulação e no controle das ações em todos os níveis (BRASIL, 2014).

Um dos grandes objetivos da construção dessa política é a criação de mecanismos que venham garantir a participação dos usuários nos conselhos e fóruns enquanto sujeitos não mais sub-representados.

Portanto, em que pese alguns desafios que a Política Nacional de Assistência Social ainda deve enfrentar, pode-se perceber a transformação que ela

trouxe ao inserir a assistência social no campo da política pública, rompendo com o aspecto cultural da caridade e conseqüentemente possibilitando que a sociedade desfrute de seus direitos já assegurados desde a promulgação da CRFB/1988.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A inserção da assistência social no campo da política pública foi resultante de diversas discussões ao longo dos anos, que ocasionaram na conquista da Política Nacional de Assistência Social enquanto um direito até então desconhecido pela sociedade.

A CRFB/1988 e a Lei Orgânica de Assistência Social foram de fundamental importância para a transformação da realidade assistencialista do Brasil, significando um avanço quanto a luta pela garantia de direitos.

O Sistema Único de Assistência Social se consolidou nesse contexto de conscientização popular, onde ao Estado coube a ampliação de sua atuação, bem como o incentivo às discussões sobre os serviços e programas ofertados pela Política Nacional de Assistência Social, que se firmou enquanto política pública buscando garantir a efetivação do direito de cidadania, bem como a reinvenção dos espaços participativos no cotidiano social.

Entretanto, apesar de toda a estrutura teórica, legal e estrutural que orienta o funcionamento do Sistema Único de Assistência Social, práticas reprodutoras do assistencialismo ainda podem ser encontradas tanto na esfera dos diversos níveis de gestão dos sistema, quanto no entendimento dos próprios usuários. Portanto, um dos desafios a ser enfrentado no campo do SUAS é o reconhecimento da assistência social como direito de cidadania, tanto na esfera da gestão, como também pela integralidade dos usuários do sistema. Para tanto, o controle social na assistência social é um instrumento necessária para o rompimento definitivo com concepções assistencialistas que ainda permeiam algumas práticas assistenciais no Brasil.

REFERÊNCIAS

APPIO, Eduardo. **Controle Judicial das Políticas Públicas no Brasil**. Curitiba: Juruá, 2009.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Brasília: UNB, 2002.

BOSCO, Maria Goretti Dal. **Discricionariedade em Políticas Públicas: um olhar Garantista da Aplicação da Lei de Improbidade Administrativa**. Curitiba: Juruá, 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 12 out. 2014.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Assistência Social. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/leis/L8742.htm>. Acesso em 12 out. 2014.-c.

BRASIL. **Resolução nº 207, de 16 de dezembro de 1998**. Dispõe sobre a Política Nacional de Assistência Social - PNAS e a Norma Operacional Básica da Assistência Social - NOB2. Disponível em: <http://www.mprs.mp.br/dirhum/legislacao/id810.htm>. Acesso em 12 out. 2014. 2014-d.

CARVALHO, Graziela Figueiredo de. **A assistência social no Brasil: da caridade ao direito**. 2008. 58 f. Monografia (Graduação em Direito)- Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

COSTA, Lucia Cortes da. Estado e políticas públicas: contexto sócio-histórico e assistência social. In: BATTINI, Odária (Org). **SUAS: Sistema único de Assistência Social em debate**. São Paulo: Veras Editora, 2007.

DAGNINO, Renato. **Gestão estratégica da inovação: metodologias para análise e implementação**. Taubaté: Cabral Editora e livraria universitária, 2002.

DAMÁSIO, Elisabete Baptista. **Assistência Social- avanços e retrocessos: reflexões sobre os limites da Política Nacional de Assistência Social no enfrentamento da questão social no Brasil**. 2009. 99 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social)- Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

ESTEVIÃO, Ana Maria Ramos. **O que é serviço social**. 3 ed. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1985.

FARIA, Ana Lucia Cosenza; FEIJÓ, Carmem Aparecida; SILVA, Denise Britz do Nascimento. Focalização de políticas públicas: uma discussão sobre os métodos de avaliação da população-alvo. **Revista Ensaios FEE**, Porto Alegre, v. 28, n. 1, p. 287-310, jul. 2007.

FRIEDE, Reis. **Ciência Política e Teoria Geral do Estado**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

GUIAQUETO, Adriana. A descentralização e a intersetorialidade na Política de

Assistência Social. **Revista Serviço Social & Saúde**. UNICAMP Campinas, v. IX, n. 10, Dez. 2010.

LONARDONI, Eliana; GIMENES, Junia Garcia; SANTOS, Maria Lucia dos. O processo de afirmação da assistência social como política social. **Revista Serviço Social**, Londrina v. 8 n.2, jan/jun. 2006.

MARANHÃO, Cezar Henrique; MOTA, Ana Elizabete; SITCOVSKY, Marcelo, O Sistema Único de Assistência Social e a formação profissional. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, Cortez, n. 87, ano XXVI, jun. 2006.

PEREIRA, Ana Paula Camargo. **Políticas Públicas e Direitos Humanos Das Mulheres**: um estudo sobre a implementação das Políticas Públicas da rede de atendimento à mulher pelo Governo Federal, com enfoque no Estado de Santa Catarina e no Município de Criciúma/SC. Monografia. Criciúma: Unesc, 2009.

QUINONERO, Camila Gomes; ISHIKAWA, Carlos Takeo; NASCIMENTO, Rosana Cristina Januário, MANTOVAN, Rosimeire Aparecida. Princípios e diretrizes da Assistência Social: da LOAS à NOB SUAS. **Revista O Social em Questão**, v. XVII, n. 30, 2013.

SANTAGADA, Salvatore. A situação social do Brasil nos anos 80. **Revista Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre v. 17 n. 4, p. 121-143, 1990.

SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. p. 2307-2333. In: REIS, Jorge Renato; LEAL, Rogério Gesta (Orgs.). **Direitos sociais & políticas públicas**: desafios contemporâneos, tomo 8. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008.

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. p. 65-86. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Orgs.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

THIOLLENT, M. **Sistema Único de Assistência Social**: bases políticas e institucionais para o reordenamento da assistência social. Disponível em http://www.tj.sp.gov.br/Download/Corregedoria/pdf/sist_unico_as.pdf. Acesso em 12 out. 2014.

YAZBEK, Maria Carmelita; SILVA, Maria Ozanira; GIOVANNI, Geraldo di. **A Política Social Brasileira no Século XXI**: a prevalência dos programas de transferência de renda. 3. ed. - São Paulo: Cortez, 2007.