



**Universidade de Brasília - UnB**  
**Instituto de Ciências Humanas – IH**  
**Departamento de Serviço Social – SER**

**Assistência Social como política pública: da Constituição de 1988 ao  
Sistema Único de Assistência Social.**

***Núbia Rocha Vieira***

**Brasília**  
**2008**

**Núbia Rocha Vieira**

**Assistência Social como política pública: da Constituição de 1988 ao  
Sistema Único de Assistência Social.**

Monografia apresentada como  
requisito parcial à conclusão do  
curso de Graduação em Serviço  
Social do Instituto de Ciências  
Humanas da Universidade de  
Brasília.

***Orientadora: Profª Patrícia  
Pinheiro***

**BRASÍLIA  
DEZEMBRO /2008**

**Núbia Rocha Vieira**

**Assistência Social como política pública: da Constituição de 1988 ao  
Sistema Único de Assistência Social.**

Esta monografia foi aprovada em 08/12/2008 pela banca examinadora:

---

Prof<sup>a</sup> Patrícia Cristina Pinheiro de Almeida  
Departamento de Serviço Social – DSS  
Universidade de Brasília - UnB

A menção final foi:

---

## **Agradecimentos**

*Ao meu Bom Deus por me fazer existir e por toda a paciência com esta minha existência.*  
*À minha família: pai, tias, irmãs e irmão por ser meu porto seguro em todos os momentos.*  
*Em especial, à minha mãe por ser minha maior incentivadora e por me aquecer com seu amor apesar da distância que nos separa.*  
*Ao meu marido pelo apoio e companheirismo.*  
*Ao meu filho por ser a principal motivação da minha vida.*  
*Aos amigos que ficaram e aos que se foram ao longo desta jornada acadêmica.*  
*E um agradecimento mais que especial a professora Patrícia Pinheiro por compreender minhas limitações e me ajudar a superá-las.*

### **Resumo:**

A Constituição Federal de 1988 passa a requerer a institucionalização e a regulamentação da assistência social por meio de um processo de negociações entre o Estado e a sociedade, tendo em vista que atribui a Assistência Social o status de política pública. Após cinco anos deste marco nasce a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, Lei nº 8.742 de 07/12/93, que regulamenta os artigos 203 e 204 da Constituição Federal, representando um esforço coletivo de vários atores que se debruçaram sobre um tema ainda desconhecido e repleto de preconceitos. Para materializar o descrito na LOAS surgem as Políticas Nacionais de Assistência Social - PNAS dando diretrizes para as ações que nortearão as ações da Assistência Social por todo o país. Ao se fazer o paralelo entre as PNAS dos anos de 1998 e 2004, identificou-se como uma das grandes alterações a proposta de gestão da Política de Assistência Social por meio de um sistema único para todo o país: o SUAS- Sistema único de Assistência Social. O SUAS foi uma importante deliberação da IV Conferência Nacional de Assistência Social (2003) e passou a reorganizar ações e serviços em todo o território nacional, por meio da articulação e provimento de ações em dois níveis de atenção: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial. A construção do Sistema Único da Assistência Social visa consolidar a estrutura descentralizada, participativa e democrática e a constituição de uma rede serviços, buscando eficácia nas suas ações específicas e nas ações que relacionem com as demais políticas públicas setoriais.

Percorrer a história da Política de Assistência Social de 1988 até a implantação das SUAS, analisando as principais mudanças ocorridas nas suas diretrizes é o objetivo deste trabalho, para tanto foi escolhido o método da Revisão Bibliográfica que consiste numa análise crítica meticulosa e das publicações correntes em uma determinada área do conhecimento. Segundo Lakatos, o método a ser aplicado baseia-se em material já elaborado, sua finalidade é colocar o pesquisador em contato direto com tudo aquilo que foi escrito sobre o tema, com o objetivo de permitir o reforço paralelo na análise de suas pesquisas e oferecer meios para resolver, não somente problemas já conhecidos, como também explorar novas áreas, onde os problemas ainda não se cristalizaram suficientemente. O trabalho contém quatro capítulos que nos ajudarão a refletir sobre as mudanças e se estas se constituíram em avanço ou em novos desafios para a política de Assistência Social.

**Palavras-chaves:** Política Pública de Assistência Social, Política Nacional de Assistência Social, Sistema Único de Assistência Social.

## SUMÁRIO

Introdução	07
Capítulo 1 – Metodologia	11
1.1 - Apresentação	11
Capítulo II - Um pouco da historia da assistência social no Brasil	14
2.1-A Assistência Social como uma política pública: Constituição de 1988	14
2.2-LOAS-Lei Orgânica da Assistência Social: A regulamentação da Assistência Social	26
2.3- Políticas Nacionais de Assistência Social	30
2.3.1-Princípios	32
2.3.2-Destinatários	33
2.3.3-Objetivos	35
2.3.4-Diretrizes	36
2.3.5-Financiamento	37
2.3.6-A PNAS 2004 e o SUAS	37
Capítulo III-A nova gestão da política de Assistência Social	39
3.1-Sistema Único de Assistência Social - SUAS	41
3.2-As funções do SUAS	41
3.2.1. - A Proteção Social de Assistência Social	41
3.2.1.1-Proteção Social Básica	42
3.2.1.2-Proteção Social Especial	43
3.3- A Gestão no SUAS	44
Considerações Finais	48
Lista de Siglas	52
Bibliografia	53

## **Introdução**

O interesse pelo tema surgiu durante o período de estágio na Secretaria Nacional de Assistência Social, no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. O estágio possibilitou o contato com as idéias que à época, 2004, estavam gerando grande frenesi: a proposta de se organizar a política de Assistência Social em um sistema que se reorganiza as ações e os serviços de Assistência Social em todo o território nacional. Em um ano de estágio grandes mudanças se processaram. A celeridade com que se davam as mudanças produzia uma sensação de confusão entre o que se vivia e a inovadora proposta.

O mais estranho era perceber que aquelas discussões não se processavam no meio acadêmico, o que suscitou ao definir meu objeto de estudo, a política de Assistência Social, a necessidade de sistematizar dentro da trajetória da Assistência o que se vivia e a nova proposta.

Nesta aventura um grande desafio se construiu, a literatura sobre o processo histórico da assistência social até a LOAS, era bastante vasto, mas ao tratar-se de Política Nacional de Assistência Social 2004 e o Sistema Único, as manifestações literárias ainda eram tímidas. Assim, após algumas pesquisas utilizando documentos oficiais como as próprias Políticas Nacionais e o caminho percorrido materializou-se em quatro capítulos que versarão sobre a Assistência Social, na Constituição de 1988, a sistematização de suas regulamentações por meio das Políticas Nacionais de Assistência Social de 1998 e 2004; a implantação do SUAS - Sistema Único de Assistência Social e finalizando com as considerações finais que farão um breve reflexão sobre avanços e desafios encontrados.

O método aplicado para a construção desta pesquisa é descrito no Capítulo I. A revisão bibliográfica foi escolhida devido a uma das suas principais vantagens, oferecer ao pesquisador o contato com uma grande quantidade de autores, seus pensamentos e informações as quais não seria possível obter se o pesquisador as quisesse buscar diretamente, principalmente por tratar-se de um pesquisa temporal.

O Capítulo II trata da ruptura da assistência social com a perspectiva clientelista quando consagrada como direito social na Carta Magna e na própria LOAS. O percurso percorrido pela assistência social brasileira até a sua regulamentação será evidenciado neste capítulo. Trata também este capítulo das Políticas Nacionais de Assistência Social-PNAS que materializaram e nortearam as ações da Assistência Social por todo o país, e as mudanças se processaram da PNAS 1998 para a PNAS 2004.

A Constituição Federal de 1988 passa a requerer a institucionalização e a regulamentação da assistência social por meio de um processo de negociações entre o Estado e a sociedade, que após cinco anos de incansáveis embates e constantes ataques das correntes conservadoras, resultam na Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, Lei nº 8.742 de 07/12/93, que regulamenta os artigos 203 e 204 da Constituição Federal, representando um esforço coletivo de vários atores que se debruçaram sobre um tema ainda desconhecido e repleto de preconceitos.

A assistência social, antes considerada “dever moral”, relacionada à filantropia e benemerência, passa a compor, juntamente com a saúde e a previdência social, o conjunto da seguridade social no Brasil; sendo reconhecida como um direito de cidadania e um dever do Estado para com aqueles que sempre estiveram à margem de uma proteção social pública garantida por norma legal (PEREIRA, 1996).

Resultado de um processo de luta coletiva de inegável mérito, o reconhecimento da assistência social como direito de cidadania e dever do Estado, consagrado na LOAS, sinaliza o pressuposto de que a sobrevivência humana deve estar acima dos valores do mercado, ou seja, o mercado não pode ser a última instância do ser humano

É de suma importância considerar que a promulgação da LOAS projetou grandes expectativas em relação ao enfrentamento da pobreza no Brasil, à medida que promovia o beneficiário ao status de cidadão e a assistência, ao status de política pública, compondo o conjunto da Seguridade Social.



A Política Nacional de Assistência Social de 1998 surge cinco anos após LOAS para dar diretriz as ações e serviços da Assistência Social. A reformulação desta política Nacional veio como deliberação da IV Conferência de Assistência Social, resultando na PNAS 2004 visando uma PNAS que colaborasse de forma mais efetiva para Assistência Social como Política Pública.

É também deliberação desta Conferência a implantação do Sistema Único da Assistência Social. Este sistema teria como objetivo organizar os serviços socioassistenciais por todo o território nacional. A construção do Sistema Único da Assistência Social materializa uma estrutura descentralizada, participativa e democrática e a constituição de uma rede serviços, buscando eficácia nas suas ações específicas e nas ações que relacionem com as demais políticas públicas setoriais. É sobre este sistema que trataremos no Capítulo III, seu surgimento e quais as propostas dos seus eixos estruturantes.

As considerações finais fazem uma breve reflexão sobre todo o percurso apresentando algumas apreciações sobre os desafios que ainda precisam ser superados.

O presente trabalho configura-se em uma pesquisa exploratória da literatura sobre a política de assistência social no Brasil instaurado em 2004 e o SUAS, buscando responder a seguinte questão: quais as alterações ocorridas na política de assistência social com o advento do SUAS? Apresentou como hipótese inicial se as alterações sofridas ao longo dos anos na Assistência Social, com destaque para os últimos anos com a implantação do SUAS, constituíram-se em avanços mas ao mesmo tempo em novos desafios para consolidação desta Política, hipótese que foi confirmada como veremos ao longo do produto.

A finalidade deste estudo foi o de sistematizar algumas informações acerca da assistência social nos últimos anos como uma modesta contribuição bibliográfica (tendo em vista a complexidade do assunto) para somar-se aos tantos e essenciais trabalhos existentes

primordiais para melhor compreensão do tema e na intenção de que possa contribuir com a gama já existente.

## **Capítulo I**

### **Metodologia**

#### ***1- Apresentação***

Fazer uma pesquisa significa muito mais que apenas procurar a verdade: é encontrar respostas para questões propostas utilizando o método científicos. “Especificamente é um procedimento reflexivo sistemático, controlado e crítico, que permite descobrir novos fatos ou dados, relações ou leis, em qualquer campo de conhecimento”(Aner-Egg apud Lakatos, 2007).

Para este estudo foi escolhido o método da Revisão Bibliográfica. A revisão bibliográfica consiste numa análise crítica meticulosa e das publicações correntes em uma determinada área do conhecimento geralmente é realizada como parte inicial de um estudo entretanto, no caso desta pesquisa, foi adotado como o método a ser aplicado. É desenvolvida com base em material já elaborado, sua finalidade é colocar o pesquisador em contato direto com tudo aquilo que foi escrito sobre o tema, com o objetivo de permitir o reforço paralelo na análise de suas pesquisas e oferecer meios para definir, resolver, não somente problemas já conhecidos, como também explorar novas áreas, onde os problemas ainda não se cristalizaram suficientemente .(Lakato-Marconi,2007).

Uma das grandes vantagens da revisão bibliográfica é o acesso a uma gama de fenômenos muito mais ampla que aquela que poderia pesquisar diretamente. Isto é de grande relevância principalmente quando a pesquisa requer dados muitos dispersos no espaço e no tempo.(Gil, 2002).

O presente trabalho contemplou uma bibliografia com estudiosos do campo da Assistência Social, seguindo principalmente a linha de pensamento das autoras Ivanete Boschetti, Marilda Iamamoto, Aldaíza Sposati e Potyara Pereira. Utilizou exaustivamente as

regulamentações da Assistência Social (as Políticas Nacionais de Assistência Social) que consistiram na principal base desta produção.

Outra bibliografia importante foi a que analisou os dez anos de LOAS. Por fim, outra obra de grande relevância foi produzida pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, que reuniu artigos os quais discutiram sobre a implantação do SUAS, uma literatura bastante atual e que trouxe grande contribuição à pesquisa.

As bibliografias apresentadas foram ao longo do trabalho, resenhadas e analisadas para que pudéssemos extrair as idéias dos seus autores no intuito de que elas referenciassem os pensamentos e discussões levantadas a respeito do assunto em questão.

A Constituição de 1988, ao imprimir à Política de Assistência Social um caráter de seguridade – dever do Estado, direito e cidadania atingiu um marco histórico de Proteção Social e também foi tomada como a balize para este trabalho. A LOAS regulamenta os artigos 203 e 204 da Constituição Federal sendo mais um avanço importante para esta Política.

As Políticas Nacionais de Assistência Social surgem no sentido de dar diretrizes para as ações que nortearão as ações da Assistência Social. Referente a estas normativas faz-se um paralelo entre os anos de 1998 e 2004 identificando as principais mudanças ocorridas de uma política para outra.

O SUAS –Sistema Único de Assistência Social é considerado o maior avanço desde de 1988. Assim, dedica-se um capítulo inteiramente a ele analisando seus avanços em todo este processo.

Revisar bibliograficamente um conteúdo nos dá a oportunidade de entrar em contato com vários autores e seus pensamentos para nos instrumentalizarmos na produção de novos conhecimentos. Fala-se muito em mudanças em avanços na política de Assistência Social

principalmente nos últimos anos. O trabalho tem o objetivo de identificar e apresentar a partir da Constituição de 1988 até a criação do Sistema Único de Assistência Social as principais alterações que se constituíram realmente em avanços e/ou em novos desafios.

## Capítulo 2

### *Um pouco da história da assistência social no Brasil*

#### **2.1 - A assistência social como uma política pública: Constituição de 1988.**

A ação assistencial institucionalmente organizada no Brasil surge na década de 40, mais precisamente em 1942, com a criação da Legião Brasileira de Assistência – LBA, a primeira instituição de assistência no País reconhecida como órgão de colaboração com o Estado. Até esse período a assistência social era somente vista como ajuda ou solidariedade prestada por particulares, sem a intervenção do Estado. (BOSCHETTI, 2001)

Após esse período de conflito mundial a LBA passa a atuar na defesa da infância e da maternidade, sofrendo novas reformulações nas décadas de 60 e 70, tendo em vista as transformações decorrentes da unificação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões e a criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social em 1966 e 1979, respectivamente.

A LBA, tinha por base o trabalho feminino e da elite brasileira na prestação de serviços assistenciais às famílias dos brasileiros convocados para a II Guerra Mundial, apoiando um esforço nacional que se delineava com a entrada do Brasil na Guerra (IAMAMOTO & CARVALHO, 1985).

A existência da LBA foi marcada pelo primeiro-damismo uma vez que a sua presidência cabia às primeiras-damas da República. A instituição representava a simbiose entre a iniciativa privada e a pública, a presença da classe dominante enquanto poder civil e a relação benefício/caridade estreitando a relação de dependência das classes subalternas para com o Estado (TEIXEIRA, 1999).

A partir de 1974, a instituição passou a incorporar uma racionalidade técnico-administrativa, mas as medidas tomadas não foram suficientes para alterar o perfil institucional e a cultura consolidada ao longo dos anos, pois as práticas assistencialistas se mostravam necessárias à manutenção da relação clientelista do Estado com a população menos favorecida sócio-economicamente (TEIXEIRA, 1999).

A trajetória histórica da assistência social brasileira é caracterizada pela prática de *benesses* públicas e privadas, alvo de práticas assistencialistas, clientelistas, populistas, de mecanismo reforçador da pobreza, intensificando o seu caráter marginal e subalterno. Os programas de assistência social eram marcados por práticas assistencialistas de articulação entre o Estado e os políticos com a população para, dessa forma, manter os vínculos de dependência (TEIXEIRA, 1999).

Na visão de FALCÃO (1999), a assistência social associada à benevolência passa a ser encarada como uma prática social natural, banal, nascida da própria condição de solidariedade dos indivíduos em sociedade. É no contexto dessa cultura política com que o governo e a sociedade vêm tratando historicamente o trabalhador em que os direitos são transformados em *benesses*. Operando de forma fragmentada, a assistência social tem se configurado em uma prática casuística e que serve ao fisiologismo político, utilizada como mecanismo de formação de redutos eleitorais, mostrando-se uma prática perversa, mas, sobretudo ambígua, à medida que se constitui o principal mecanismo pelo qual se opera a extensão de serviços de infra-estrutura urbana e social aos pauperizados.

Nessa trajetória da assistência social é importante destacar outro ponto, aquele referente à indefinição de competências como uma estratégia que perpetua a tutela, já que impedia que os excluídos tivessem conhecimento dos serviços e, conseqüentemente, o direito de acesso a eles. Em referência ao período anterior à LOAS, afirma:

“O casuísmo político é o determinante de ‘racionalidade’ da distribuição de recursos e funções entre os diversos órgãos públicos. Inexiste uma proposta ou uma

política mais ampla de prestação de serviços que explicita competências e recursos dos três níveis de governo: federal, estadual e municipal. Nesta indefinição permanece escamoteada a natureza da inserção de iniciativa privada nesta área. A tal ponto isto ocorre, que muitas vezes se identificam iniciativas particulares e oficiais na medida em que convênios e contratos de serviços vinculam mutuamente ação pública e privada.” (SPOSATI 1995)

Em relação aos programas assistenciais, a autora menciona como uma das formas características do atendimento aos excluídos, “a criação de uma multiplicidade de programas e órgãos que utilizam formas diferenciais e parcelares de atendimento” (SPOSATI, 1995). Assim, o gesto filantrópico, presente na rede de serviço público, acaba consagrando a tutela, a benevolência e o assistencialismo como postura de ajuda, não havendo distinção entre as ações de responsabilidade governamental e as iniciativas particulares, de modo que ambas sejam enquadradas como um mesmo patrimônio.

A execução de programas assistenciais e de serviços como creches, asilos, centros de formação de mão-de-obra e de reabilitação era repassada às entidades sociais privadas de forma que o Estado descaracterizava essas funções como de responsabilidade sua. Além disso, a dependência econômico-financeira dessas entidades em relação ao poder público perfazia um custo financeiro aquém do gasto real com os serviços prestados, sem controle social e sem cobrança de qualidade tanto nas instituições públicas quanto nas entidades privadas.

“Em consequência, as ações assistenciais reduzem-se a um conjunto de providências e ajudas parciais que terminam por prestar um atendimento paliativo ou mesmo destinar uma esmola justificada pela impotência da instituição em lidar de forma conseqüente com a pobreza” (SPOSATI, 1995).

Tratando-se dos recursos financeiros, alocados para o custeio e investimento na área da assistência social, a autora aponta sua origem nas dotações orçamentárias da União e nos fundos sociais criados para os serviços de infra-estrutura social, como uma lógica de



estruturação designada como “fragmentária e obscura”. Fragmentária porque os recursos são diluídos em diferentes órgãos federais e, obscura, porque, embora utilizados na área da assistência não são identificados como tal. Constatase, ainda, um contínuo decréscimo dos gastos públicos na assistência social no período analisado pela autora (1981-1983). Esse dado assume fundamental relevância, considerando-se que os anos analisados são os de recessão, em que houve um aumento da pauperização da população. É possível verificar, ainda, que o Estado, em nível federal, realiza um movimento oposto às demandas da população, revelando uma tendência geral na América Latina, a redução das despesas em consequência do aprofundamento da dívida e a adoção de políticas recessivas impostas pelos acordos firmados com o Fundo Monetário Internacional - FMI (SPOSATI, 1995).

Em relação à dotação de recursos federais para a assistência social no período compreendido entre 1978-1983, a mesma autora supra-citada identifica:

- a irracionalidade na utilização de recursos, marcada pela falta de orientação e diretriz para a alocação e uso dos mesmos;
- a dispersão dos recursos pela ausência de uma política unificada, estimulando ações imediatistas;
- a inexistência de definição com relação a atribuições e competências das diferentes instâncias governamentais, que implica na prestação de serviços semelhantes por órgãos diferentes de diversas denominações, que além da superposição de funções provoca a fragmentação dos recursos; e
- a fragilidade e a vulnerabilidade dos programas sociais em função da redução dos recursos e conseqüente descontinuidade dos programas.

No entanto, analisando os programas sociais criados em 1985, SPOSATI (1995), observa um avanço da assistência social no que se refere às respostas às demandas e pressões populares, o que sinaliza o rompimento com o imobilismo existente, nessa área, nas décadas anteriores.

Portanto, é no período referente à República Nova, mais precisamente em meados da década de 80, que a mobilização da sociedade na luta contra a situação de pobreza em que vivia a grande maioria populacional, pela conquista de direitos sociais e políticos dessa mesma população, contribuiu para a intensificação do debate sobre a necessidade de se pensar assistência social como uma política pública. A LBA, preocupada em repensar seu trabalho, traz para seu interior o debate de especialistas sobre a política de assistência social, assim como a Secretaria de Assistência Social, que junto a órgãos financiadores de pesquisa cria o Grupo Interministerial de Pesquisa, definindo linhas de investigação sobre a assistência social, no sentido de acumular contribuições e provocar a análise crítica (SPOSATI, 1995).

No entanto, TEIXEIRA (1999) acredita que a trajetória dessas instituições marcou estruturas e comportamentos, definindo perfis institucionais próprios, capazes de substituir os novos contextos e oferecer resistências a possíveis mudanças.

Entretanto, para assegurar os direitos constitucionais seria necessária uma legislação capaz de garantir um espaço para institucionalização dos avanços alcançados no campo da assistência social. Para suprir essa demanda inicia-se o longo e conflitivo processo de regulamentação pós-constituente da assistência social, caracterizado por uma certa morosidade, mas sobretudo, marcado pela intensificação de movimentos, estudos e debates, no sentido de garantir densidade ao tema.

Com a mobilização da sociedade civil na década de 80, o fortalecimento dos movimentos sociais, dos sindicatos e a abertura democrática, parcelas significativas da intelectualidade e da igreja posicionaram-se em favor dos socialmente oprimidos, fazendo prevalecer a idéia de assistência como direito e não mais como benevolência ou favor.

O período posterior ao regime militar no Brasil, é marcado pela mobilização social. A sociedade se posiciona em defesa de seus ideais que visam à garantia dos direitos sociais. Nesse período, tido como da redemocratização situado na década de 80, almejava-se a

ampliação da esfera pública através de serviços coletivos que garantissem a universalização do acesso às políticas públicas, bem como a participação e controle da sociedade sobre as mesmas.

Nessa perspectiva, a assistência social buscou romper com seu caráter marginalizado, adquirido ao longo da história, para superar sua existência de mero favor do Estado, o que a identifica mais com as práticas assistencialistas, sendo usada mais como instrumento de barganha política, do que como um direito das pessoas excluídas pelo sistema capitalista que não têm como suprir suas necessidades básicas.

A luta travada para que a assistência social saísse da marginalidade e fosse reconhecida como direito social originou-se, principalmente daqueles trabalhadores da área inconformados com os usos e abusos de poder que envolvia a questão. Além desses, tiveram participação importantíssima os intelectuais e o meio universitário, pois trouxeram à discussão as concepções, funções e características que assumia a assistência social no Brasil, para então daí se construir um conceito científico baseado na análise deste fenômeno tão antigo e com isso propor mudanças radicais para cumprir eficientemente o atendimento às necessidades básicas, tendo o Estado o dever de garanti-las através de uma política integrada às demais políticas setoriais.

Então, a iniciativa de chamar toda a sociedade para essa discussão partiu, sobretudo, dessas duas categorias que, principalmente ao longo da década de 80 e início da década de 90 foram amadurecendo as idéias e que tiveram como frutos algumas inovações no campo jurídico-conceitual advindo da Constituição Federal de 1988 e da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS. Porém, apesar dessas conquistas, existe ainda uma grande resistência no que diz respeito à implementação de tais reformas, podendo essas dificuldades serem atribuídas ao conservadorismo (BOSCHETTI, 2001) que ainda impera no meio político e o qual privilegia ações seletivas e focalizadas que não acarretam mudanças realmente significativas para o público-alvo da assistência social.

A Constituição Federal, promulgada em 05 de outubro de 1988 significou um marco na história da política de assistência social brasileira, à medida que lhe conferiu o status de política social, ao integrá-la no conjunto da seguridade social, juntamente com a saúde e a previdência.

É importante ressaltar que o termo Seguridade Social na Constituição Federal de 1988, embora impreciso, é tributário do conceito inaugurado na Inglaterra pelo Relatório Beveridge, nos anos 40, o qual se refere a um conjunto de medidas instituídas por lei para “manter todos os cidadãos acima de um umbral sociológico considerado mínimo, em todas as eventualidades que venham a afetar sua capacidade subsistência ou de sua família.” (PEREIRA, 1996)

A partir desse período, surge uma nova concepção baseada no modelo de seguridade social, rompendo com o modelo de seguro que, até então, modelara o sistema de proteção social de forma segmentária e discriminatória, visando a sua reordenação, pautada no conceito de cidadania universal.

“A assistência social, no conjunto das políticas asseguradas constitucionalmente como direito social, constitui uma das formas de enfrentamento da pobreza, o que reclama um conhecimento mais profundo, não só das funções e objetivos, mas da própria concepção que permeia sua inclusão na Constituição Federal de 1988” (BOSCHETTI, 1993: 87).

A assistência social como um direito social garantido pelo Estado passa a compor o tripé da seguridade social. Rompe com a sua característica anterior de cunho paternalista, limitada a simples concessão de serviços e auxílios assistenciais repassados a população como *benesses*, marcados pela descontinuidade e descompromisso com a qualidade do serviço prestado. Esta assistência era regida de acordo com a "disponibilidade" de recursos e dos interesses políticos dos governantes e, ainda, prestando-se ao exercício de controle social

sobre grupos pobres e marginalizados, no sentido de manter a legitimação ou, principalmente, apoio político-eleitoral. (BARBOSA, 1991)

Segundo PEREIRA (1996), a Carta Constitucional de 1988 aproxima-se de um modelo social-democrata de bem-estar, que se orienta pelo princípio de universalização da provisão social pública com a efetiva participação do Estado e da sociedade, principalmente, da classe trabalhadora.

É importante ressaltar que somente três anos antes da Constituição Federal de 1988, a assistência social foi incluída como área específica de atuação governamental, num Plano Nacional de Desenvolvimento. Os diagnósticos anteriores apontavam uma atuação pública residual em termos de recursos e fragmentada em suas ações, caracterizada por um conjunto de órgãos e programas desarticulados, com vícios de clientelismo, patrimonialismo e assistencialismo que afetam a condução das políticas públicas brasileiras (BOSCHETTI, 1993).

A assistência social, como política pública, assegurada pelo Estado de forma descentralizada e participativa, só foi possível a partir da Constituição Federal de 1988, conforme estabelece os artigos 203 e 204:

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

- I – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- II – o amparo às crianças e adolescentes carentes;
- III – a promoção da integração ao mercado de trabalho;
- IV – a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
- V – a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à

própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no artigo 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

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

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

Segundo TEIXEIRA (1999), se estabelece a partir de então, uma nova concepção baseada no modelo de seguridade social, rompendo com o modelo de seguro que, até então, modelara o sistema de "proteção social" de forma fragmentária e discriminatória, visando sua reordenação, pautada no conceito de cidadania universal.

Dessa forma a assistência social passa a ser vista mais como uma medida de previsão do que de correção devendo funcionar como uma rede de segurança que não se permitiria viver abaixo desse patamar tolerável. Porém, a manutenção dos indivíduos 'no' e 'acima' desse patamar, é tarefa que extrapola a competência da política social que deverá realizar-se de forma integrada às demais políticas setoriais conforme preconizado no Art. 2º, Parágrafo Único da LOAS.

A seguridade social foi inserida na Constituição de 88, como um grande dever do Estado diante da imensa dívida social acumulada com o povo brasileiro, majoritariamente em

situação de exclusão e pobreza. Assim, não basta apenas uma nova Carta Constitucional, mas a vontade e o compromisso político de realizá-lo (FALCÃO 1999).

Entretanto, conforme IAMAMOTO & CARVALHO (2000),

"A seguridade é tensionada por um conjunto de diferenças: enquanto a saúde comporta acesso universal (hoje com fortes traços privatistas), na assistência o acesso é seletivo e circunstancial, vinculado aos segmentos mais pauperizados da população. Já na previdência o acesso é permanente enquanto vigorarem os direitos do trabalho formal, o que se choca hoje com a crescente informalização e ilegalidade que presidem as relações de trabalho assalariado, além do aumento do desemprego.

A inclusão da assistência entre os direitos sociais de cidadania, porém, significa a reversão da abordagem vigente, em que predominava uma forma paternalista de concessão dos serviços e auxílios assistenciais como benesses, de forma descontínua e sem preocupação com a qualidade, regidos de acordo com a disponibilidade de recursos e dos interesses políticos dos governantes e, ainda, prestando-se ao exercício do controle social sobre grupos pauperizados e marginalizados, no sentido de manter a legitimação ou, principalmente, apoio político-eleitoral (BARBOSA, 1991).

Para PEREIRA (1996),

"Em termos gerais, esta Constituição sugere uma certa identidade com o modelo social-democrata de bem-estar, que se guia pelo princípio de universalização da provisão social pública com a efetiva participação do Estado e da sociedade, especialmente da classe trabalhadora."

Assim, com a Constituição Federal de 88, os destituídos sócio-economicamente, foram legalmente amparados no seu direito de proteção gratuita e desmercadorizável. Seu maior

mérito está na ampliação e na socialização de direitos que antes, estavam concentrados, assumindo a forma de privilégios. Apesar da assistência social ter se tornado um direito na Constituição de 1988, integrando o conjunto da seguridade social, ela continua limitada do ponto de vista conceitual, com função ainda suplementar: "a ela cabe, nas entrelinhas da Lei, tangenciar as demais políticas sociais no sentido de compensar as suas limitações ou os seus efeitos perversos" PEREIRA (1996: 67-68)

Ainda PEREIRA (1996), a assistência social rompe com a conotação de filantropia e de benemerência que historicamente a acompanharam no Brasil, assumindo a condição de direito de cidadania social, política pública e componente da Seguridade Social:

- Como direito de cidadania social, está ligada ao desenvolvimento de políticas públicas que demandam a intervenção do Estado na provisão social de grupos específicos, provisão esta, que não se limita à distribuição de bens materiais destinados à satisfação de necessidades meramente biológicas, mas inclui, também, necessidades cognitivas e emocionais do ser humano, tais como,

"(...) a informação, a convivência familiar e comunitária saudáveis, a capacitação profissional e intelectual, a participação e controle do poder político, a prestação de serviços sociais e a instituição de projetos e programas de investimentos sociais como forma complementar de combate à pobreza " (PEREIRA, 1996).

- Como política pública, é programa ou estratégia de ação referindo-se aos mecanismos e procedimentos para a elaboração da agenda de prioridades políticas a serem colocadas em prática de forma planejada e com definição de prazos e etapas;
- Como componente da seguridade social, visa a livrar os indivíduos de incertezas futuras, não só relativas à luta pela sobrevivência, como também à luta contra as adversidades sociais contemporâneas como a enfermidade, a desagregação familiar, os acidentes, o desemprego, a exclusão social, entre outras.



Segundo, PEREIRA (2000) o fato da assistência social está incluída na Carta Magna, não somente obteve um *status* de política social, mas ganhou uma resignificação que permitiu o seu distanciamento das práticas de ajuda tradicionais, designadas impropriamente de assistência - o assistencialismo - ou desassistência, características estas, que batem de frente com a construção de cidadania uma vez que essas práticas não assumiam compromissos éticos e cívicos impedindo os seus usuários de acessarem seus direitos sociais capazes de suprir suas necessidades básicas.

Dessa forma a assistência social brasileira adquiriu um paradigma norteador constituído de pressupostos ou fundamentos teóricos, éticos e cívicos, ganhou espaço nos debates entre intelectuais e políticos além da preocupação do ponto de vista conceitual da mesma como política social.

Com base na Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS a assistência social passa a ser concebida como: a) uma política que em articulação com as demais políticas sócio-econômicas deverá possibilitar o acesso da grande maioria populacional aos direitos sociais negados historicamente por um Estado omissor; b) política de natureza gratuita e desmercadorizável, que supõe isenção de contrapartidas no seu processo de provimento; c) política de competência primaz do Estado, com o aval e o controle social da sociedade.

A Constituição Federal de 1988 é considerada o marco legal do processo democrático e participativo da população no sistema político brasileiro. Ao Estado são atribuídas responsabilidades sobre a garantia dos direitos sociais a fim de implantar um novo padrão de proteção social com caráter redistributivo e descentralizado.

A assistência social reconhecida como direito social perde o "rótulo", adquirido ao longo de muitos anos, de dádiva ou benemerência o que não exigia a formulação de diretrizes específicas e elaboração de uma política que definisse sua área de abrangência, limites, beneficiários, recursos e organização institucional. Portanto, no nível legal-formal, a

inserção da assistência social na Constituição Federal brasileira é uma grande inovação no campo das políticas sociais. (BOSCHETTI, 1993)

## ***2.2. LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social: a regulamentação da Assistência Social***

No dia 07 de dezembro de 1993, o então Presidente da República, Itamar Franco, sanciona a Lei Nº 8. 742, Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS que vem regulamentar os artigos 203 e 204 da Constituição Federal, dispondo sobre a organização da assistência social e apontando inovações que constituem um marco na história da assistência social brasileira.

A assistência social foi ao longo de sua trajetória histórica uma antiga medida de atenção aos pobres e somente em 1988 foi reconhecida como um direito social assegurado constitucionalmente, portanto tornando-se objeto de responsabilidade pública que prevê a proteção social à população vulnerabilizada sócio-economicamente diante das incertezas e riscos da vida contemporânea. Neste sentido a LOAS vem transformar as disposições declaratórias contidas no texto constitucional, em disposições asseguradoras de direito, conferindo concretude ao direito de cidadania proclamado na Constituição Federal (PEREIRA, 1996).

Em seu artigo primeiro, a LOAS caracteriza a assistência social como direito do cidadão e dever do Estado, compondo a Política de Seguridade Social, de caráter não-contributivo, "que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas." (Art. 1º - LOAS)

Além disso, registra-se um significativo avanço ao conferir à assistência social o *status* de política pública, modificando o olhar jurídico sobre o indivíduo que antes era considerado somente um necessitado e que passa a ser reconhecido como um sujeito de direitos, incorporando princípios de igualdade de direitos no acesso ao atendimento, respeito à

dignidade do cidadão, supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências da rentabilidade econômica, divulgação dos benefícios, serviços, programas e projetos e dos recursos, assim como a universalização dos direitos sociais.

Entre as diretrizes que orientam as ações da assistência social no âmbito da LOAS, são apontadas importantes inovações como a primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social e a participação da população na formulação e no controle das ações, bem como a descentralização político-administrativa que se realiza em dois níveis: da União para os Estados e Municípios e do Estado para a sociedade. Ambas as direções sugeridas pela diretriz da descentralização pressupõe um comando único em cada esfera de governo, vinculado ao órgão responsável pela coordenação da política de assistência social em âmbito nacional.

Segundo PEREIRA:

"A ênfase no Comando Único, na participação da sociedade e na descentralização político-administrativa, visa, de um lado, otimizar o esforço assistencial público e privado sem os tradicionais desperdícios, superposição e desvios criminosos de verbas, e de outro, distribuir o poder normativo, fiscalizador e executivo concentrado nos órgãos federais, bem como salvaguardar a autonomia das diferentes esferas de governo no processamento da política de assistência social, com o controle da população." (PEREIRA, 1996:108)

Na linha da descentralização, uma importante medida foi a criação dos Conselhos enquanto espaços para viabilizar a gestão participativa, exercendo funções de acompanhamento, orientação e fiscalização das ações de assistência social.

Esses conselhos são órgãos paritários e deliberativos, sendo compostos por igual número entre representantes do governo e da sociedade civil, nas respectivas esferas de governo:

federal, estadual e municipal onde se analisa, aprova e fiscaliza a proposta, numa nova forma de gerenciamento que cria um espaço para a participação na decisão política.

Esse processo, naturalmente, tem encontrado dificuldades para consolidar-se enquanto forma de viabilização da democracia participativa, embora venha avançando lentamente. Uma das grandes dificuldades tem sido a ausência de representatividade dos conselheiros, que mediante indicação de governantes, acabam por legitimar as decisões do poder constituído, tolhendo o espaço de participação popular na definição das políticas públicas.

De acordo com o artigo 204 da Constituição Federal, as ações na área da assistência social serão executadas com recursos do orçamento da Seguridade Social, remetendo ao seu artigo 195, no qual definem-se como fontes de financiamento os recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além das seguintes contribuições sociais:

- I – dos empregadores, incidente sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro;
- II – dos trabalhadores;
- III – sobre a receita de concursos prognósticos.

Além das fontes mencionadas, os benefícios, serviços, programas e projetos previstos na LOAS, são financiados com recursos que compõem o Fundo Nacional da Assistência Social – FNAS, (Criado por meio do Decreto nº. 1.605/95 que define como receita do Fundo as seguintes):

- I – dotações orçamentárias da União;
- II – doações, contribuições em dinheiro, valores, bens móveis e imóveis, que venha a receber de organismos e entidades nacionais e internacionais ou estrangeiras, bem como de pessoas físicas e jurídicas, nacionais e estrangeiras;
- II – contribuições sociais dos empregadores, incidentes sobre o faturamento e o lucro;

IV – recursos provenientes dos concursos de prognósticos, sorteios e loterias, no âmbito do Governo Federal;

V – receitas de aplicações financeiras de recursos do Fundo, realizadas na forma da lei;

VI – receitas provenientes da alienação de bens e móveis da União, no âmbito da assistência social;

VII – transferência de outros fundos.

O órgão responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social, hoje Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome é responsável por gerir o FNAS, sob orientação e controle do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS.

Compete à União, o custeio dos Benefícios de Prestação Continuada, bem como o apoio aos Estados, Municípios e ao Distrito Federal na execução dos serviços, benefícios eventuais, programas e projetos de enfrentamento da pobreza mediante transferência aos Fundos Estadual, Municipal e Distrital.

É importante destacar que tanto a LOAS, como também as legislações subsequentes (Política Nacional de Assistência Social - PNAS, Norma Operacional Básica - NOB, Decretos e outras) detalharam dois princípios para o financiamento da assistência social: co-financiamento pelos três níveis de governo e a progressividade na lógica de definição das fontes orçamentárias, fundamentos que estabelecem condições objetivas de superação da situação de pulverização financeira que marcou a política de assistência social no País, já que o planejamento e operacionalização dos programas sociais eram centralizados; a estrutura financeira fragmentada, em função da diluição dos recursos nos diversos órgãos e também obscura, porque muitos dos recursos aplicados em assistência aparecem sob outras destinações.

Entretanto, o financiamento da assistência social tem sido insuficiente para atender à demanda de potenciais usuários, na medida em que não há um comprometimento dos recursos necessários para viabilizar as proposições contidas na lei. As dificuldades quanto

à garantia de recursos para o seu financiamento da assistência social, no âmbito da seguridade social, agravadas pela escassez de recursos fiscais, bem como pela competição com as áreas de Saúde e de Previdência Social, têm motivado proposições de Emenda à Constituição, visando a garantir a destinação de pelo menos 5% dos recursos do Orçamento da Seguridade Social para a área da assistência social. (CUNHA, 1998)

Considerando o distanciamento entre as garantias legais e a realidade concreta quanto à efetivação dos direitos assistenciais, BOSCHETTI identifica a existência de uma relação dialética entre originalidade e conservadorismo:

“Originalidade porque o campo jurídico institui legalmente princípios e diretrizes inéditos, que não estavam assegurados em lei. E conservadorismo porque as ações políticas governamentais parecem mais favoráveis à conservação da situação historicamente vigente, resistindo e mesmo opondo-se às necessárias reformas mais conseqüentes da área, impedindo ou retardando assim, a recomposição do campo assistencial.” (BOSCHETTI, 2001: 70)

É inquestionável que processo de reconhecimento da assistência social como direito do cidadão e dever do Estado, trata-se de um marco na trajetória histórica dessa política, porém cabe aqui registrar que ainda existem inúmeros desafios para que a LOAS, de fato, entre em vigor.

### ***2.3. Políticas Nacionais de Assistência Social***

Prevista na Lei Orgânica da Assistência Social desde 1993, nasce em 1998 a primeira Política Nacional de Assistência Social. Esta é constituída no sentido de dar diretrizes para as ações que nortearão as ações da Assistência Social. Com o pressuposto conceitual de que seus destinatários saem da condição de assistidos para a de cidadãos de direitos.

A LOAS em seu Artigo 19 inciso II rege :

“Art. 19 Compete ao órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social :

II – propor ao Conselho Nacional de Assistência Social, suas normas gerais bem como os critérios de prioridade e de elegibilidade, além de padrões de qualidade na prestação de benefícios, serviços, programas e projetos.

“(LOAS)

Mesmo com um artigo versando sobre o assunto em 1993, a primeira versão da Política Nacional de Assistência Social(PNAS) e da norma Operacional Básica(NOBS) só foram feitas em 1997,(quatro anos após a LOAS) apresentadas e discutidas na II Conferência Nacional de Assistência Social em dezembro do mesmo ano, aprovadas em dezembro de 1998 e publicadas em diário oficial em abril de 1999.(BOSCHETTI,2001)

A publicação da PNAS e da NOBS2 serviu para orientar os procedimentos e ações que seriam adotados por gestores da política de assistência social em todo o país. Elas deveriam possibilitar que fosse traçado o perfil da política de assistência Social, segundo os critérios estabelecidos na LOAS , pois o conteúdo desses documentos indica entre outras questões, a necessidade de uma revisão do papel do Estado , a busca do fortalecimento das unidades da federação e dos municípios na implementação desta política, a definição do co-financiamento das ações entre as esferas de governo e a cooperação técnica e financeira das demais políticas setoriais.(BOSCHETTI, 2001)

Na prática isto representou para os gestores da política de assistência um instrumento no qual eles podiam se nortear para atuarem segundo a nova perspectiva política.

Na LOAS delegou-se às Conferências Nacionais “a atribuição de avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema.”(LOAS,, 1993). Cumprindo com esta especificação a IV Conferência Nacional de Assistência Social realizada em dezembro de 2003 deliberou pela reformulação da PNAS 98 e de sua NOBS,

para que pudessem corresponder de forma mais efetiva a Assistência Social como política pública de Estado. Foi deliberação desta Conferência também a construção e implementação do Sistema Único da Assistência Social - SUAS, outrora previsto na LOAS.

“A PNAS 2004, teve sua primeira versão apresentada ao CNAS em junho de 2004, e até a sua aprovação em 15 de outubro de 2004 foi amplamente debatida recebendo contribuições dos Conselhos de Assistência Social, Fórum Nacional de Secretários Estaduais- FONSEAS, do Colegiado de Gestores Nacional, Fóruns Estaduais, Regionais, Governamentais e Não-Governamentais, Secretarias Estaduais, do Distrito Federal e Municipais, Universidades e Núcleos de Estudos, entidades de assistência social, estudantes da escola de serviço social, Escola de gestores de Assistência Social, além de pesquisadores, estudiosos da área e idéias de sujeitos anônimos.” (PNAS 2004).

A celeridade na sua aprovação foi apenas uma das grandes diferenças da PNAS 2004 quanto à anterior. No descritivo a seguir faremos um comparativo de algumas das alterações significativas inseridas na PNAS 2004 a qual posteriormente . Regulamentada pela NOB-SUAS(aprovada em 2005), e que consistiu numa grande mudança nos rumos da Assistência Social no Brasil.

### 2.3.1 PRINCÍPIOS:

#### PNAS 1998

- “a) universalização dos direitos sociais a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;
- b) respeito à dignidade do cidadão;
- c) igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza; e,
- d) promoção da equidade no sentido da redução das desigualdades sociais e enfrentamento das disparidades regionais e locais no acesso aos recursos financeiros;”



## PNAS 2004

- I – Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
- II – Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;
- III – Respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;
- IV – Igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;
- V – Divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão.

A grande alteração foi a inclusão do item “divulgação”. Garantir que as ações sejam conhecidas pela população é fundamental para facilitar o acesso deles a estes serviços. Para, além disso, com o estabelecimento dos critérios pela Norma Operacional Básica para a partilha de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social, a garantia da transparência do processo está também na ampla divulgação dos critérios o que fomenta o controle social.

### 2.3.2 DESTINATÁRIOS:

#### PNAS 98

“Os destinatários da Política Nacional de Assistência Social pertencentes a formas fragilizadas de sociabilidade familiar, comunitária e societária são os segmentos excluídos, involuntariamente, das políticas sociais básicas e das oportunidades de acesso a bens e serviços produzidos pela sociedade, com prioridade para os indivíduos e segmentos populacionais urbanos e rurais em:

a) condições de vulnerabilidade próprias do ciclo da vida, que ocorrem, predominantemente, em crianças de zero a cinco anos e em idosos acima de sessenta anos.

- b) condição de desvantagem pessoal resultantes de deficiência ou de incapacidade que limitem ou impedem seu desempenho de uma atividade considerada normal para a sua idade e sexo, face ao contexto sócio-cultural no qual se insere; e
- c) situações circunstanciais e conjunturais como abuso e exploração comercial sexual infanto-juvenil, trabalho infanto-juvenil, moradores de rua, migrantes, dependentes do uso e vítimas da exploração comercial das drogas, crianças e adolescentes vítimas de abandono e desagregação familiar, crianças idosos e mulheres vítimas de maus tratos.”

#### PNAS 2004

“Constitui o público usuário da Política de Assistência Social, cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social.”

Percebemos que na PNAS de 2004 houve um detalhamento de quais vulnerabilidades e para quais indivíduos é direcionada esta política. O que ficava muito vago na política anterior. Tal detalhamento tem influência direta para elaboração de serviços e ações voltados ao público da Assistência Social.

Um tema que merece destaque na PNAS 2004 é o da centralidade na família. Ainda que não seja um tema completamente inovador, pois já fora citado em outros documentos, nesta PNAS, o trabalho com família encontra-se como tema motriz para serviços e ações de proteção social. Miotto e Campos (2003) em seu artigo sobre a Política de Assistência

Social e a posição da família na política brasileira reforçam que “ especialmente a partir da década de 90, o grau de expectativas colocadas sobre a família dentro do Estado de Bem-Estar social tem com razão adquirido grande centralidade no debate sobre os resultados dos diversos modelos vigentes”. E destacam que este tema remonta a Marshall, pois o mesmo afirmava que o trabalho da Assistência Social é mais eficaz se baseado na unidade familiar.

### 2.3.3 OBJETIVOS

Quanto aos objetivos da Política 2004, percebemos que não houve grandes alterações, há uma diferença na redação visando aumentar a clareza e concisão:

PNAS 98:

- a) Promover a inclusão dos destinatários da Assistência Social, garantindo-lhes o acesso aos bens e serviços sociais básicos, com qualidade;
- b) assegurar que as ações, no âmbito da assistência social, sejam implementadas **tendo a família** como seu **principal referencial** para o desenvolvimento integral dos destinatários;
- c) estabelecer diretrizes gerais que sirvam como orientação para os planos, benefícios, serviços, programas e projetos de assistência social consentâneos com os valores democráticos implícitos nesta política.

PNAS 2004

- Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitem.
- Contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural.
- Assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, que garantam a convivência familiar e comunitária.

#### 2.3.4 DIRETRIZES

As diretrizes na PNAS 98 foram:

- a) articulação com outras políticas sociais e macroeconômicas em cumprimento ao princípio da supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências da rentabilidade econômica;
- b) participação a sociedade civil organizada na formulação da política e no controle das ações, em todos os níveis de governo;
- c) estreitamento da parceria entre Estado e organizações de assistência social da Sociedade Civil para prestação de serviços assistenciais e ampliação das condições produtoras de bens e serviços de qualidade à população;
- d) promoção de ações integradas e convergentes entre os três níveis de governo;
- e) efetivação de amplos pactos entre Estado e a sociedade, que garantam o atendimento de crianças e adolescentes e famílias em estados de vulnerabilidade e exclusão social;
- f) fomento a estudos e pesquisas para a produção de informações que subsidiem a formulação de políticas da gestão do sistema e da avaliação dos impactos da Política de Assistência Social.

PNAS 2004:

- I - Descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social, garantindo o comando único das ações em cada esfera de governo, respeitando-se as diferenças e as características socioterritoriais locais;
- II – Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;
- III – Primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social em cada esfera de governo;

IV – Centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos.

Dois pontos podem ser destacados com diferenças entre 1998 e 2004. Primeiro quanto à articulação com outras políticas macro econômicas, ao longo de toda a PNAS 2004, vai ser priorizada a articulação com outras políticas, todavia sendo um viés, ou seja, permeando todas as ações e serviços e não sendo uma diretriz como proposto na PNAS 98. Segundo ponto de destaque é a questão do fomento a estudos e pesquisas. Este item corrobora diretamente com o controle social, participação popular/cidadão, informação, o monitoramento e a avaliação que são eixos estruturantes dentro da nova perspectiva de Assistência Social proposta no SUAS como ver-se-á adiante

#### 2.3.5 FINANCIAMENTO

Outra grande inovação da PNAS 2004 fica por conta do financiamento. Superando a lógica do repasse per - capita e da relação convenial, o repasse agora é feito por pisos de atenção. Cada piso é identificado por seu nível de complexidade. O repasse é totalmente feito de “Fundo a Fundo”, do Fundo Nacional de Assistência Social para os Fundos Estaduais, distritais e municipais, uma proposta da PNAS 1998 concretizada após a PNAS 2004.

#### 2.3.6 A PNAS 2004 E O SUAS – Sistema Único de Assistência Social

Depois da aprovação da PNAS 2004, houve uma centralização de esforços para a implantação do SUAS a nível federal, exemplo disto foi a criação de um Departamento específico para o acompanhamento da implantação do SUAS pelos Estados brasileiros. O Departamento de Gestão do SUAS - (DGSUAS), é um departamento de da Secretaria Nacional de Assistência Social no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, (órgão da administração pública federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social.) Reforça-se que também a partir do disposto na PNAS vários sistemas de informação foram criados para subsidiar estes estudos e pesquisas,

realizar monitoramento e a avaliação na área da Assistência Social em meio a implantação do SUAS.

### **3 - A nova gestão da política de Assistência Social:**

#### ***3.1 - SISTEMA ÚNICO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL - SUAS.***

No artigo 204 da Constituição Federal, verifica-se a questão da gestão administrativa da Política de Assistência Social, ratificada na LOAS, e posteriormente nas Políticas Nacionais de Assistência Social e Normas Operacionais Básicas. A proposta de implantação de um Sistema Único de Assistência Social altera radicalmente o modelo de gestão e financiamento da Assistência Social executados até então. Exporemos de forma breve qual é esta proposta e quais suas implicações nos três níveis de governo.

As funções desta Política de Assistência Social contemplam a inserção, prevenção, promoção e proteção "esse caráter de responsabilidade social do Estado para com seus cidadãos pressupõe uma visão de proteção social que tenha como referência a universalidade de cobertura e de atendimento em oposição a padrões restritivos e seletivos de acesso a serviços e benefícios sociais. (OLIVEIRA,2003)

No decorrer dos anos percebeu-se que a recomposição das relações entre as esferas de governos foi lenta e gradual. Foram a PNAS e NOB que de fato detalharam as competências de cada nível de governo e instituíram novas bases para o estabelecimento da descentralização entre as esferas governamentais (BOSCHETTI, 2001). No item sobre Gestão na PNAS, segundo texto da própria política, temos:

“A gestão da Política Nacional de Assistência Social realiza-se de forma descentralizada, participativa e com primazia da responsabilidade do Estado na sua condução que se explicita nas seguintes diretrizes específicas:

- a) relações intra e intergovernamental de complementaridade e cooperação.
- b) gestão pactuada, intergovernamental, que operacionalize as políticas e diretrizes definidas em conjunto com a sociedade por intermédio das instâncias de controle social.

c) comando único, com autonomia em cada esfera de governo, com funções de articulação intersetorial, formulação da política de assistência social e gestão de benefícios, serviços, programas e projetos próprios, como forma de evitar a desarticulação e superposição de ações, desperdício de recursos e potencializar a interlocução com a sociedade.” ( PNAS / 98 )

Segundo Boschetti, a descentralização, em comando único em cada esfera de governo, é a idéia mestra que deve orientar o reordenamento institucional na área da Assistência Social. A definição de competências foi um grande avanço, na relação das esferas de governo. O que foi aprimorado com a PNAS 2004 e NOB 2005. Se em 98 apenas definiu-se competências, e exigiu-se habilitação em três níveis de Governo, já em 2004/2005 definiram-se melhor as competências, as responsabilidades e os incentivos a quem estivesse cumprindo o proposto.

A Política Nacional de Assistência Social 2004 traz uma grande novidade a gestão política administrativa na perspectiva do Sistema Único da Assistência Social.

O Sistema Único de Assistência Social é uma importante deliberação da IV Conferência Nacional de Assistência Social (2003) e passa a reorganizar ações e serviços em todo o território nacional, por meio da articulação e provimento de ações em dois níveis de atenção: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial. A construção do Sistema Único da Assistência Social visa consolidar a estrutura descentralizada, participativa e democrática e a constituição de uma rede serviços, buscando eficácia nas suas ações específicas e nas ações que relacionem com as demais políticas públicas setoriais.

De acordo com a PNAS/2004, as funções da Assistência Social são:

- a proteção social, subdividida em proteção básica e especial;



- a vigilância social que consistirá no conhecimento das famílias do território a ser trabalhado, a partir do seu cotidiano, produzindo informações, indicadores das situações de vulnerabilidade e risco social nas famílias a serem acompanhadas.
- defesa dos direitos sociais - criar estratégias para que os cidadãos tenham locais ou espaços para manifestar suas necessidades, principalmente quanto a violação de seus direitos , bem como inserir isto na dinâmica dos benefícios, serviços, programas e projetos socioassistenciais.

O SUAS reorganiza os serviços, programas, projetos e benefícios de acordo com as funções que desempenham, as demandas dos indivíduos e sua complexidade. Visando garantir que a Assistência Social cumpra suas funções.

### ***3.2 - As funções da Assistência Social***

A NOB/SUAS-2005, reafirmando o estabelecido na PNAS/2004 - Política Nacional de Assistência Social define as funções da política pública de assistência social: A proteção social, hierarquizada em básica e especial e, ainda em níveis de complexidade, a vigilância social e a defesa de direitos socioassistenciais.

#### ***3.2.1 Proteção Social de Assistência Social***

A proteção social de assistência social deve responder a necessidades individuais e sociais e por meio de suas ações e deve:

- a) reduzir e prevenir o impacto dos riscos sociais;
- b) responder de modo protetivo e autonomizador a fragilidades e vulnerabilidades do cidadão e de sua família no âmbito de sua responsabilidade;
- c) desenvolver ações protetivas para enfrentar com maior autonomia as contingências e vicissitudes do ciclo da vida;
- d) fortalecer as famílias enquanto núcleos de convívio e sustentação afetiva, biológica e relacionais dos seus membros;

- e) defender a dignidade humana e os direitos socioassistenciais;
- f) desenvolver sistema protetivo para apoiar os que sofrem ofensas, agressões, vitimizações, violências;
- g) desenvolver ações para restaurar a perspectiva societal da vida humana.

A proteção social de assistência social deve produzir aquisições materiais, sociais, socioeducativas, socioculturais ao cidadão e cidadã e suas famílias para: suprir suas necessidades de reprodução social de vida individual e familiar e desenvolver suas capacidades e talentos para a convivência social, protagonismo e autonomia.

O desenvolvimento das ações de proteção social de assistência social deve ter por direção:

- a) a busca da universalidade de ações, cuidados, atenções, aquisições e benefícios, dentre os que deles necessitem;
- b) o desenvolvimento humano e social;
- c) os direitos de cidadania extensivos a todos;
- d) a articulação com outras políticas públicas dirigidas para garantir direitos e condições dignas de vida;
- e) a relação de completude através da integração com demais políticas de seguridade social.

#### ***3.2.1.1 – Proteção Social Básica***

A proteção social básica de assistência social tem por direção:

- a) realizar o reconhecimento estatal das situações de vulnerabilidade social;
- b) ampliar a capacidade e os meios para que indivíduos e famílias revertam a situação de vulnerabilidade;
- c) prevenir a presença e o agravamento de vulnerabilidades e riscos sociais por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares

e sociais, através da completude em rede e a articulação com as demais políticas governamentais;

**d)** reconhecer e fazer valer os direitos sociais no campo da assistência social.

A proteção social básica de assistência social tem por demanda indivíduos e famílias, isolados ou territorialmente nucleados, que vivem em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social.

e) assegurar a integração das pessoas com deficiência e idosos, beneficiários do BPC, e suas respectivas famílias, nos programas destinados a esses segmentos, conforme parágrafo 2º do art. 24.

### ***3.2.1.2 Proteção Social Especial***

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 sócio-educativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras.

Os serviços da proteção social especial requerem acompanhamento individual, e maior flexibilidade nas soluções protetivas. Contemplam encaminhamentos monitorados, apoios e processos que assegurem qualidade na atenção protetiva e efetividade na reinserção almejada. Estes serviços têm grande correlação 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. Esse serviço envolve a proteção social especial de média complexidade e proteção social especial de alta complexidade.

#### **a) PROTEÇÃO SOCIAL DE MÉDIA COMPLEXIDADE**

São considerados serviços de média complexidade aqueles que oferecem atendimento às famílias, seus membros e aos indivíduos com direitos violados, todavia seus vínculos familiares e comunitários não foram rompidos: 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)(PNAS 2004)

#### **b) PROTEÇÃO SOCIAL DE ALTA COMPLEXIDADE**

A proteção social especial de alta complexidade vai garantir a proteção integral de indivíduos que além de terem seus direitos violados estão sem referência familiar ou vivem em situação de ameaça, havendo a necessidade de serem retirados do núcleo familiar. Os serviços oferecidos são 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.

### **3.3 A Gestão no SUAS**

O modelo de gestão do SUAS é participativo, constitui-se na regulação e organização de todo o território nacional das ações socioassistenciais. Pressupõe, ainda, gestão compartilhada, co-financiamento da política nas três esferas de governo e definição clara das competências técnico-políticas destas esferas, com a participação e mobilização da sociedade civil, e estes têm o papel efetivo em sua implantação e implementação.

O SUAS será estruturado a partir dos eixos:

- Matricialidade sócio-familiar
- Descentralização político-administrativa e territorialização

- Novas bases para a relação entre Estado e Sociedade Civil
- Financiamento
- Controle Social
- O desafio da participação popular/cidadão
- A política de Recursos Humanos
- A informação, o monitoramento e a Avaliação.

A gestão deste novo sistema se estabelece, de acordo com PNAS2004, em três níveis: inicial, básica e Plena. Estes níveis diferenciados correspondem e atendem a capacidade gestão de cada município, ao porte, às condições de vida de sua população rural e urbana e a densidade de forças sociais que os compõe.(NOB-SUAS).

- Matricialidade sócio-familiar

A matricialidade familiar trata-se da família considerada como núcleo básico para as ações a serem desenvolvidas.

Porém é importante ressaltar que a política de Assistência Social reconhece que não há um padrão familiar. O SUAS ao eleger a matricialidade sociofamiliar como uma das suas bases estruturantes organiza toda a rede socioassistencial para o apoio as famílias, independente do seu formato ou modelo.

- Descentralização político-administrativa e territorialização e as novas bases para a relação entre Estado e Sociedade Civil

A territorialização corresponde ao planejamento e localização da rede socioassistencial a partir dos territórios com maior incidência de vulnerabilidade social a fim de aproximar os serviços, programas, projetos da Política de Assistência Social dos usuários .

A territorialização irá motivar uma nova relação entre Estado e Sociedade Civil, tendo em vista que a rede socioassistencial irá integrar SUAS não só com prestadoras de serviços mas como co-gestoras nestes territórios.

- Financiamento

No SUAS a instância e financiamento é representada pelo Fundo de Assistência Social nas três esferas de governo. No âmbito Federal o Fundo Nacional tem o seguinte objetivo: “proporcionar recursos e meios para financiar Benefício de Prestação Continuada e apoiar serviços, programas e projetos de Assistência Social”

Assim, o financiamento da rede socioassistencial no SUAS se dá mediante aporte próprio e repasse fundo a fundo. Ou seja, diretamente do Fundo Nacional para os Fundos Estaduais, municipais e Distrital .

Outra significativa alteração foi a substituição aos valores per capita, pelos pisos de atenção, a serem fixados em função dos níveis de complexidade dos serviços.

- Controle Social e o desafio da participação popular/cidadão

O Controle Social aqui tratado refere-se à participação popular organizada na gestão política, administrativa, financeira e técnica das políticas públicas. No SUAS estes espaços tem lugar privilegiado pois Conselhos, fóruns e Conferências dão substancial contribuição desde a elaboração da política até a sua execução.

- A política de Recursos Humanos

Na construção de SUAS os recursos humanos constituem parte prioritária e definidora dos parâmetros de qualidade e eficácia dos serviços prestados. A diversidade e complexidade dos serviços, o padrão de qualidade, exige um número de profissionais compatível e é imprescindível uma capacitação permanente.

“A área de gestão do trabalho adquire uma nuance especial pois implica diretamente na qualidade dos serviços socioassistenciais. Assim está justificada a aprovação de uma Norma Operacional Básica de Recursos Humanos no âmbito do SUAS(NOB/RH).

- A informação, o monitoramento e a Avaliação.

Os usuários tem direito a informação, a serviços e à manifestação dos seus interesses. A informação contribui para o exercício da cidadania. E para que o controle social, a participação dos usuários seja efetiva é necessário informação, transparência, a divulgação das ações e dos benefícios desta política.

O monitoramento e avaliação também são imprescindíveis para que haja a otimização das ações e serviços, bem como os recursos neles investido.

Neste sentido, torna-se uma estratégia urgente a criação de sistemas articulados de informação, monitoramento e avaliação para que contribuam na construção e consolidação do SUAS.

## Considerações Finais

O presente trabalho possibilitou o acesso a novas informações acerca da trajetória da assistência social desde o reconhecimento da Assistência Social como política social , na Constituição de 1988 até a implantação do Sistema Único de Assistência Social .

A partir do estudo bibliográfico constatou-se que a história da assistência social no Brasil, é uma construção em andamento.

No primeiro capítulo tratamos da instituição legal da Assistência Social, a partir da Carta Magna de 1988. Todavia, a concretização de um direito vai além da sua inscrição em lei, ainda que esta seja uma condição necessária para adquirir sentido de obrigatoriedade (BOSCHETTI,2003) Em outras palavras, o reconhecimento legal de um direito não tem sido suficiente para torná-lo um direito legítimo. Outros aspectos precisam ser considerados para que se efetive este direito como a reconstrução das relações sociais daqueles que a formulam, dos que reivindicam, e o executam; a vontade política para criar condições materiais para a implementação das ações. Foram muitos anos de filantropia e, clientelismo, sendo que as mudanças precisam ser compreendidas e assimiladas para que se consiga efetivar e operacionalizar as diretrizes e princípios estabelecidos legalmente.

Poderíamos usar a mesma idéia acima para tratarmos da implantação do Sistema único de assistência Social, o qual apresentamos brevemente no segundo capítulo. É inegável que a construção de um sistema que tenha um modelo de gestão descentralizado e participativo, que regule a organização em todo o território das ações socioassistenciais constitui-se um grande avanço no campo da assistência social, todavia *“as mudanças propostas precisam ser assimiladas incorporadas e assumidas pelos sujeitos envolvidos no processo de formulação execução, controle e avaliação em todos os níveis federativos.* (BOSCHETTI,2003).



A política de Assistência Social é uma política recente, historicamente as ações de Assistência Social configuraram-se como doação e tutela, reforçando nos usuários posturas dependentes e frágeis. O SUAS ao ter como eixo estruturante uma nova relação entre Estado e sociedade civil e o controle social amplia as chances de construir uma política realmente participativa. Viabilizar e potencializar a participação dos usuários é ação transformadora que terá que ser motivada envolvendo um processo de capacitação e formação política dos atores da Assistência, e também a produção de metodologia apropriada a essa participação.

A descentralização é outro ponto de forte destaque no SUAS e *“constitui-se no cenário contemporâneo em palavra de ordem no mundo político administrativo especialmente após a constituição de 88...ela aparece como uma estratégia a fim de alcançar o desenvolvimento e a justiça social.”*(SPOSATTI,2003). A autora nos lembra ainda que embora haja a descentralização o alcance dos direitos socioassistenciais só acontecerá de fato quando as responsabilidades de cada uma das três esferas de gestão tiverem claro o seu compromisso com os serviços, projetos e programas da Assistência Social. Reforçamos que é necessário que esta descentralização aconteça de forma que cada instância assuma realmente seu papel superando o grande entrave que é o de responsabilizar sempre outra esfera quando não se consegue concretizar as propostas.

O compromisso político irá influenciar diretamente em outro eixo como o financiamento. A descentralização não pode se mover por relações conveniais onde o Município é tratado como incapacitado de exercer sua ação decisória (SPOSATTI, 2003). No SUAS com a efetivação do repasse por meio de pisos de atenção houve uma transformação na escolha do que fazer com o recurso que é repassado via Fundos de Assistência. Entretanto se não houver compromisso político e uma total clareza das diretrizes da Assistência Social como política pública, não mais como moeda de troca, a otimização na utilização dos recursos fica completamente comprometida. Sobre isto Sposatti afirma:

“É preciso que esta área de ação tenha mais regularidade como política de Estado, deixando a segundo plano sua orientação como política de governo que se limita a circunstâncias de quatro anos de gestão. (SPOSATI,2003)”

Porém, para além de se ter recursos é necessário aprender também a executar tendo em vista que atualmente a quantidade de recursos que retornam ao Governo Federal por falta de execução ainda é muito grande e incompatível com tantas reclamações para ampliação do financiamento.

Enfim, para se conseguir efetivar a Assistência Social e todas as mudanças que vêm na dinâmica da sua construção, como uma política pública o SUAS precisar priorizar a ampliação de espaços para debates, discussões e aprendizado. Será necessário investir maciçamente nos sistemas de informação, monitoramento e avaliação e em recursos humanos.

O SUAS é uma proposta nova, e ainda que tenha sido construída por tantas mãos, é mister que ela se faça conhecida e compreendida por muitas outras mãos. A informação precisa chegar, usar a tecnologia em favor da Assistência a partir da criação de sistemas confiáveis que divulguem a informação de forma rápida a quem dela precisar, criar metodologias para fazer esta informação ser acessível a quem ainda não comunga de tecnologias. É certo que estar informado não garante comprometimento, mas amplia estas possibilidades. Conhecer, acompanhar, orientar, redirecionar, refazer são ações contempladas no monitoramento e avaliação que são fundamental em um processo de construção para que não se repitam equívocos e se fortaleça a dialética entre a prática e a teoria.

É importante ressaltar que o processo de regulamentação da assistência social no Brasil avançou no sentido de garanti-la como uma política pública de direito do cidadão assegurada pelo Estado. Porém, a gama de desafios que a mesma tem em vista obscurece as conquistas realizadas.

Diante dessa disputa injusta cabe ao governo uma grande parcela que é o reconhecimento da sua dívida para com a sociedade, mais especificamente com os próprios usuários da assistência social, devendo gerar instrumentos para tornar exeqüíveis os avanços jurídicos legais já conquistados.

A assistência social é política pública de fundamental importância para a superação da situação de pobreza em que vive grande parte da sociedade brasileira. Sua posição é essencial entre as estratégias de enfrentamento da pobreza, cabendo pensar esse desafio reconhecendo o seu devido valor enquanto direito social.

Portanto, cabe aos atores envolvidos no contexto da implementação da política de assistência social gestores, profissionais, a própria academia e usuários empenharem-se nesse processo

Concluimos concordando com as palavras do titular do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome , Patrus Ananias ao apresentar a PNAS 2004:

“Este é um momento histórico e assim devemos concebê-lo, ensejando todos os esforços na operacionalização desta política. Trata-se, portanto, de transformar em ações diretas os pressupostos da Constituição Federal de 1988 e da LOAS, por meio de definições, de princípios e de diretrizes que nortearão sua implementação, cumprindo uma urgente, necessária e nova agenda para a cidadania no Brasil.”

## **Lista de Siglas**

**CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social**

**FNAS – Fundo Nacional de Assistência Social**

**LBA – Legião Brasileira de Assistência**

**LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social**

**MDS - Ministério de Desenvolvimento Social**

**NOB – Norma Operacional Básica**

**NOB/RH - Norma Operacional Básica de Recursos Humanos**

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

**PNAS 1998 – Política Nacional de Assistência Social de 1998**

**PNAS 2004 – Política Nacional de Assistência Social de 2004**

**SUAS – Sistema Único de Assistência Social**

## Bibliografia

- BARBOSA, Eni Maria Monteiro. O Processo de Regulamentação da Assistência Social: Avanços e Retrocessos. Textos para Discussão nº 222. IPEA – Rio de Janeiro, Agosto de 1991.
- BOSCHETTI, Ivanete Ferreira. Assistência Social Pública e Neoliberalismo – As Falácias do Governo Collor. Dissertação de Mestrado em Política Social/ UnB. 1993. Brasília/DF.
- \_\_\_\_\_. Assistência Social no Brasil: Um Direito entre a Originalidade e Conservadorismo. Brasília: Ivanete Boschetti, 2001.
- BRASIL, Constituição Federal do Brasil. Brasília, 1988.
- BRASIL. Lei Orgânica da Assistência Social (1993).
- BRASIL, Ministério da Previdência e Assistência Social. Política Nacional de Assistência Social. Brasília: MPAS, SEAS 1999.
- BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome Política Nacional de Assistência Social – PNAS 2004 e Norma Operacional Básica – NOB/SUAS. Brasília: MDS, SNAS, 2005.
- BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome Política Nacional de Assistência Social – *Orientações Técnicas para o Centro de Referência da Assistência Social*. Brasília: MDS, SNAS, 2006.
- BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome Política Nacional de Assistência Social – *SUAS-Tempo de Construção*. Brasília: MDS, CNAS, 2005.
- FALCÃO, Maria do Carmo. A Seguridade na Travessia do Estado Assistencial Brasileiro. In SPOSATI, Aldaíza de Oliveira et al. Os Direitos dos Desassistidos Sociais. 3ª Edição. São Paulo: Cortez, 1999.
- IAMAMOTO, Marilda Vilela & Raul de Carvalho. Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: Esboço de uma Interpretação Histórico-metodológica. 3ª Edição. São Paulo: Cortez.; [Lima, Peru] : CELATS, 1985.

Cadernos ABONG: Política de Assistência Social: uma trajetória de avanços e desafios - Publicação da Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais – n.30 – novembro/2001.

LOAS 10 ANOS-Assistência Social como Política de Inclusão: uma nova agenda para a cidadania – cadernos de textos da IV Conferência Nacional de Assistência Social,2003

GIL, Antonio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa* . 4. ed. – São Paulo:Atlas,2002.

LAKATOS, E.M.;MARCONI, M.A. *Metodologia do Trabalho Científico*. 4. ed. São Paulo:Atlas,2007.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. *A Assistência Social na Perspectiva dos Direitos – Crítica aos Padrões Dominantes de Proteção aos Pobres no Brasil*. Brasília: Thesaurus, 1996.

\_\_\_\_\_. *A Questão Social e as Transformações das Políticas Sociais: Resposta do Estado e da Sociedade Civil*. Revista Ser Social. Brasília, Nº 6, jan/ jun 2000.

Ser Social: Revista do Programa de Pós-graduação em Política Social/Universidade de Brasília. Departamento de Serviço Social-v. 1, n.1(1º semestre de 1998) Brasília, Ser Social UnB, 1998-..

RUIZ, João Álvaro. *Metodologia Científica:Guia para eficiência nos estudos*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006

SALOMON,Délcio Vieira.*Como fazer uma monografia*. 11. ed. São Paulo:Martins Fontes, 2004.- (Ferramentas)

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. *A Assistência na Trajetória das Políticas Brasileiras: Uma questão em análise*. São Paulo: Cortez, 1995.

\_\_\_\_\_. *Os Direitos dos Desassistidos Sociais*. 3ª Edição. São Paulo: Cortez, 1999.

TEIXEIRA, Sônia Maria Fleury. *A Assistência na Previdência Social – Uma Política Marginal*. In SPOSATI, Adaiza de Oliveira et al. *Os Direitos dos Desassistidos Sociais*. 3ª Edição. São Paulo: Cortez, 1999.

MENDES, Maria da Rosa; PRATES, Jane Cruz; AGUINSKY Beatriz(Org.).*Capacitação sobre PNAS e SUAS:no caminho da implantação*. Porto Alegre.EDIPUCRS,2006.

.

