

# Políticas Públicas no Brasil: Exploração e Diagnóstico 3

Luciana Pavowski Franco Silvestre  
(Organizadora)



 **Atena**  
Editora

Ano 2018

**Luciana Pavowski Franco Silvestre**  
(Organizadora)

# **Políticas Públicas no Brasil: Exploração e Diagnóstico**

## **3**

Atena Editora  
2018

2018 by Atena Editora

Copyright © da Atena Editora

**Editora Chefe:** Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira

**Diagramação e Edição de Arte:** Geraldo Alves e Natália Sandrini

**Revisão:** Os autores

### Conselho Editorial

- Prof. Dr. Alan Mario Zuffo – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul  
Prof. Dr. Álvaro Augusto de Borba Barreto – Universidade Federal de Pelotas  
Prof. Dr. Antonio Carlos Frasson – Universidade Tecnológica Federal do Paraná  
Prof. Dr. Antonio Isidro-Filho – Universidade de Brasília  
Profª Drª Cristina Gaio – Universidade de Lisboa  
Prof. Dr. Constantino Ribeiro de Oliveira Junior – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
Profª Drª Daiane Garabeli Trojan – Universidade Norte do Paraná  
Prof. Dr. Darllan Collins da Cunha e Silva – Universidade Estadual Paulista  
Profª Drª Deusilene Souza Vieira Dall’Acqua – Universidade Federal de Rondônia  
Prof. Dr. Eloi Rufato Junior – Universidade Tecnológica Federal do Paraná  
Prof. Dr. Fábio Steiner – Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul  
Prof. Dr. Gianfábio Pimentel Franco – Universidade Federal de Santa Maria  
Prof. Dr. Gilmei Fleck – Universidade Estadual do Oeste do Paraná  
Profª Drª Girlene Santos de Souza – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia  
Profª Drª Ivone Goulart Lopes – Istituto Internazionele delle Figlie de Maria Ausiliatrice  
Profª Drª Juliane Sant’Ana Bento – Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
Prof. Dr. Julio Candido de Meirelles Junior – Universidade Federal Fluminense  
Prof. Dr. Jorge González Aguilera – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul  
Profª Drª Lina Maria Gonçalves – Universidade Federal do Tocantins  
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte  
Profª Drª Paola Andressa Scortegagna – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
Profª Drª Raissa Rachel Salustriano da Silva Matos – Universidade Federal do Maranhão  
Prof. Dr. Ronilson Freitas de Souza – Universidade do Estado do Pará  
Prof. Dr. Takeshy Tachizawa – Faculdade de Campo Limpo Paulista  
Prof. Dr. Urandi João Rodrigues Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará  
Prof. Dr. Valdemar Antonio Paffaro Junior – Universidade Federal de Alfenas  
Profª Drª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande  
Profª Drª Vanessa Lima Gonçalves – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme – Universidade Federal do Tocantins

#### **Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (eDOC BRASIL, Belo Horizonte/MG)**

P769 Políticas públicas no Brasil [recurso eletrônico] : exploração e diagnóstico 3 / Organizadora Luciana Pavowski Franco Silvestre – Ponta Grossa (PR): Atena Editora, 2018. – (Políticas Públicas no Brasil: Exploração e Diagnóstico; v. 3)

Formato: PDF

Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: World Wide Web

Inclui bibliografia

ISBN 978-85-7247-059-9

DOI 10.22533/at.ed.599192201

1. Administração pública – Brasil. 2. Brasil – Política e governo.  
3. Planejamento político. 4. Política pública – Brasil. I. Silvestre,  
Luciana Pavowski Franco. II. Série.

CDD 320.60981

**Elaborado por Maurício Amormino Júnior – CRB6/2422**

O conteúdo dos artigos e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva dos autores.

2018

Permitido o download da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos aos autores, mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

[www.atenaeditora.com.br](http://www.atenaeditora.com.br)

## APRESENTAÇÃO

O e-book “Políticas Públicas no Brasil: Exploração e Diagnóstico” apresenta 131 artigos organizados em sete volumes com temáticas relacionadas às políticas de saúde, educação, assistência social, trabalho, democracia e políticas sociais, planejamento e gestão pública, bem como, contribuições do serviço social para a formação profissional e atuação nas referidas políticas.

A seleção dos artigos apresentados possibilitam aos leitores o acesso à pesquisas realizadas nas diversas regiões do país, apontando para os avanços e desafios postos no atual contexto social brasileiro, e permitindo ainda a identificação das relações e complementariedades existentes entre a atuação nos diferentes campos das políticas públicas.

Destaca-se a relevância da realização de pesquisas, que tenham como objeto de estudo as políticas públicas, bem como, a disseminação e leitura destas, visando um registro científico do que vem sendo construído coletivamente na sociedade brasileira e que deve ser preservado e fortalecido considerando-se as demandas de proteção social e de qualificação da atuação estatal em conjunto com a sociedade civil em prol da justiça social.

Boa leitura a todos e todas!

Dra. Luciana Pavowski Franco Silvestre

## SUMÁRIO

<b>CAPÍTULO 1</b> .....	<b>1</b>
A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O DESAFIO DE ACOMPANHAMENTO FAMILIAR ATRAVÉS DE GRUPOS	
<i>Poliana de Oliveira Carvalho</i> <i>Solange Maria Teixeira</i>	
<b>DOI 10.22533/at.ed.5991922011</b>	
<b>CAPÍTULO 2</b> .....	<b>11</b>
A RELAÇÃO PÚBLICO-PRIVADA NA NOVA REGULAMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	
<i>Rafaella Vanny Teixeira</i>	
<b>DOI 10.22533/at.ed.5991922012</b>	
<b>CAPÍTULO 3</b> .....	<b>22</b>
AUTONOMIA E EMPODERAMENTO FEMININO NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: UMA ANÁLISE DAS AVALIAÇÕES DE IMPACTO	
<i>Sandra Monica da Silva Schwarzstein</i> <i>Nivia Valença Barros</i>	
<b>DOI 10.22533/at.ed.5991922013</b>	
<b>CAPÍTULO 4</b> .....	<b>34</b>
CONTOS DA VIDA REAL: UM ESTUDO SOBRE A MULHER EM SITUAÇÃO DE RUA, EM TERESINA-PI	
<i>Iracilda Alves Braga</i> <i>Dryelly Ravelly Val</i>	
<b>DOI 10.22533/at.ed.5991922014</b>	
<b>CAPÍTULO 5</b> .....	<b>46</b>
O USO DE INDICADORES DOS SISTEMAS OFICIAIS DE INFORMAÇÕES PARA MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL E FAMILIAR	
<i>Vanelise de Paula Aloraldo</i>	
<b>DOI 10.22533/at.ed.5991922015</b>	
<b>CAPÍTULO 6</b> .....	<b>58</b>
POBREZA E POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL: ANÁLISE DA ATUAL CONJUNTURA	
<i>Patrícia Ribeiro Lopes</i>	
<b>DOI 10.22533/at.ed.5991922016</b>	
<b>CAPÍTULO 7</b> .....	<b>71</b>
POLÍTICA BRASILEIRA DE ASSISTENCIA SOCIAL E O SERVIÇO SOCIAL: ATUAÇÃO PROFISSIONAL FRENTE À CONSOLIDAÇÃO E AMPLIAÇÃO DOS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS	
<i>Diego Tabosa da Silva</i> <i>Anália da Silva Barbosa</i>	
<b>DOI 10.22533/at.ed.5991922017</b>	

<b>CAPÍTULO 8</b> .....	<b>81</b>
PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: ANÁLISE DAS MUDANÇAS NOS PADRÕES DE CONSUMO E MELHORIAS NAS CONDIÇÕES DE VIDA DAS FAMÍLIAS USUÁRIAS EM SÃO LUÍS-MA	
<i>Camila Raquel Amaral França</i>	
<b>DOI 10.22533/at.ed.5991922018</b>	
<b>CAPÍTULO 9</b> .....	<b>92</b>
REDE SOCIOASSISTENCIAL E VIABILIZAÇÃO DE DIREITOS: DESAFIOS AO SERVIÇO SOCIAL	
<i>Roberta Ferreira Coelho de Andrade</i>	
<i>Tereza Raquel Negreiros do Nascimento Costa</i>	
<i>Vivianne Batista Riker de Sousa</i>	
<i>Mayza Lorena Barbosa da Silva Noronha</i>	
<b>DOI 10.22533/at.ed.5991922019</b>	
<b>CAPÍTULO 10</b> .....	<b>104</b>
REFLEXÕES SOBRE PROJETOS POLÍTICO-IDEOLÓGICOS NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA	
<i>Paula Raquel da Silva Jales</i>	
<i>Solange Maria Teixeira</i>	
<b>DOI 10.22533/at.ed.59919220110</b>	
<b>CAPÍTULO 11</b> .....	<b>115</b>
SEGREGAÇÃO E ASSISTÊNCIA SOCIAL: UMA RELAÇÃO INTERATIVA A SER COMPREENDIDA	
<i>Sueli do Nascimento</i>	
<b>DOI 10.22533/at.ed.59919220111</b>	
<b>CAPÍTULO 12</b> .....	<b>127</b>
TRABALHO E POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: UMA ANÁLISE À LUZ DA QUESTÃO	
<i>Régia Maria Prado Pinto</i>	
<b>DOI 10.22533/at.ed.59919220112</b>	
<b>SOBRE A ORGANIZADORA</b> .....	<b>140</b>

## A RELAÇÃO PÚBLICO-PRIVADA NA NOVA REGULAMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

**Rafaelle Vanny Teixeira**

Universidade Federal do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro – RJ

**RESUMO:** O presente trabalho busca refletir sobre a relação público-privada da rede socioassistencial apresentada na regulamentação da política de assistência social brasileira no contexto pós Constituição de 1988. Nesse sentido, apresentaremos os avanços e retrocessos presentes na Política Nacional de Assistência Social e na regulamentação do Sistema Único de Assistência Social com relação ao papel das organizações da sociedade civil na assistência, considerando a histórica centralidade da rede privada na execução dos serviços socioassistenciais e o processo de implementação da política a partir da descentralização político-administrativa nos marcos da contrarreforma do Estado brasileiro.

**PALAVRAS-CHAVE:** Assistência Social, filantropia, rede socioassistencial

**ABSTRACT:** This paper seeks to reflect on the public-private relationship of social assistance network presented in the regulations of the Brazilian social assistance policy in the post 1988 Constitution. Accordingly, we present the advances and setbacks in the present National Social Welfare Policy and Regulatory System

single Social Assistance regarding the role of civil society organizations in attendance, considering the historical centrality of the private network in the implementation of social assistance services and the process of implementation of the policy from the political and administrative decentralization in the framework of reform against the Brazilian State.

**KEYWORDS:** Social Assistance, philanthropy, social assistance network

### 1 | INTRODUÇÃO

O presente trabalho busca refletir sobre a relação público-privada da rede socioassistencial apresentada na regulamentação da política de assistência social brasileira no contexto pós Constituição de 1988.

Considerando os pressupostos constitucionais de universalização e primazia estatal, o momento histórico no qual essa nova regulamentação é implementada esbarra nas propostas neoliberais de reordenamento e contrarreforma do Estado, refletindo as contradições das políticas sociais no sistema capitalista.

A centralidade histórica das instituições de assistência social é recolocada a partir de uma hierarquização entre poder público e instituições

privadas meramente formais, mas que irá atualizar o papel da filantropia na execução dos serviços socioassistenciais.

Nesse sentido, apresentaremos os avanços e retrocessos presentes na Política Nacional de Assistência Social e na regulamentação do Sistema Único de Assistência Social com relação ao significado das organizações da sociedade civil na assistência, considerando seu processo de implementação a partir da descentralização político-administrativa nos marcos da contrarreforma do Estado brasileiro.

## 2 I A ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO DIREITO: ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO

A Constituição Federal de 1988, que tem como principais avanços a participação e o controle social nas ações do Estado (Conselhos, por exemplo) e as diretrizes e princípios da Seguridade Social, colocando a Saúde, a Assistência Social (de caráter distributivo) e a Previdência (de caráter contributivo) em equilíbrio de importância dentro das responsabilidades do Estado com a proteção social, assim como o caráter universal dessas políticas (SPOSATI, 2011). Entendendo essas três políticas como um conjunto integrado de proteção social pública, a Constituição introduziu inovações fundamentais para a experiência brasileira de bem-esta, além de representar um marco com a inclusão da assistência social numa Constituição Federal, na condição de componente integral de um sistema de proteção social público e de direito de cidadania (PEREIRA, P., 2011). A inovação se dá na transformação em direito o que sempre foi tratado como favor e caridade e o rompimento com um padrão de proteção social eminentemente contributivo.

Conforme Sposati, no âmbito conceitual, historicamente a concepção de proteção social tem viés individualista e monetarista, isto é, a proteção social era garantida através de benefícios financeiros, baseado no “poder pagar/comprar condições que levem à superação da fragilidade” (2012. p.21). Contudo, ainda de acordo com a autora, três ocorrências históricas modificaram esta noção de proteção social tornando-a mais coletiva. São elas: quando o acidente de trabalho deixou de ser responsabilidade do trabalhador e passou a ser do empregador (século XIX); as políticas Bismarckianas que estabeleceram um pacto entre patrão e empregado mediado pelo Estado, dando origem a previdência social, auxílio doença ou acidente de trabalho, entre outros (século XX); e o modelo de *Welfare State* que, a partir da crise de 1930, estabeleceu a provisão pública dos direitos sociais orientada pela universalização de um estatuto de civilidade.

Assim, no campo da Seguridade Social a noção de proteção social ultrapassa a de seguro social, desloca-se da noção de “recursos para adquirir proteção” para a noção de “provisão de necessidades”. Essa provisão é realizada através de ações, cuidados, atenções e serviços.

A especificidade da formação social brasileira - onde a política social sempre

esteve condicionada a relação de dependência e subordinação com o capital internacional – propiciou a produção de uma experiência nacional de proteção social que Pereira P (2011). tipifica como “sistema de bem estar periférico”, pois a proteção social brasileira não se estruturou apoiado no pleno emprego, nos serviços sociais universais, “nem armou, até hoje, uma rede de proteção impeditiva da queda e da reprodução de estratos sociais majoritários da população na pobreza extrema” (2011, p. 125).

Assim, a autora aponta que em decorrência da fragilidade das instituições democráticas, elemento constitutivo da sociedade brasileira, as políticas sociais tem suas expansão nos momentos históricos mais avessos a cidadania: os regimes autoritários, isto porque, utilizavam as políticas sociais como estratégia na garantia de legitimidade.

Apesar da centralidade da Previdência Social - devido ao seu perfil de financiamento – na Seguridade Social brasileira, com a Constituição de 1988 inauguram-se formas não monetárias de proteção social através dos serviços públicos de saúde e assistência social. Assim como, expõe a responsabilidade pública na proteção social e o princípio de universalidade.

O debate acerca da universalidade na Seguridade Social brasileira se apresenta com relação a contradição expressa na sua regulamentação quando define como objetivo a universalidade da cobertura e do atendimento ao mesmo tempo que define o objetivo da seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços , a necessidade de definir o público-alvo da assistência se configura como elemento contraditório, refletindo a crítica marxista sobre a universalidade do Estado enquanto esfera dos interesses coletivos, identificando a universalidade como aparência do fenômeno estatal.

Ao mesmo tempo, a implementação da proteção social com os parâmetros constitucionais sofre o embate das propostas neoliberais de redução dos investimentos na área social, desenhando os programas e projetos dessa área a partir da focalização e seletividade, agravando essa contradição.

A assistência social, assim como a saúde, também apresenta a diretriz da universalidade, pois, a princípio, é direcionada a todos os cidadãos sem exigência de contribuição, o que significa que “não há – ou não deve haver – condicionalidade para acessar a saúde e a assistência social” (Pereira, P., 2011, p. 28). Contudo, a universalidade dessas políticas esbarram nas contradições de sua regulamentação e estruturação e na oferta dos serviços que perpassa as questões entre esfera pública e privada.

Considerando que o Estado é o ente capaz de garantir a universalização do acesso aos direitos sociais, se estes são oferecidos através de serviços e benefícios que pressupõem a seletividade e, ainda, no caso da assistência social principalmente, a maioria dos serviços são oferecidos através de instituições privadas (sem fins lucrativos), a universalização se coloca como um dilema entre ajuda e direito. Nessas

duas políticas a relação entre a oferta de serviços públicos e privados, se apresenta como condicionalidade da universalização. No caso da saúde, os serviços públicos direciona-se aos que não podem pagar e os privados, na forma de mercantilização do serviço, atende a parcela da população com melhor poder aquisitivo. Na assistência social, essa mercantilização é mediada por organizações sem fins lucrativos, estabelecendo um modo de absorção de recursos, ou do fundo público que vai limitar o acesso aos serviços (Idem.). Outro elemento importante na construção da proteção social proclamada pela Constituição de 1988 é a descentralização político-administrativa. A descentralização político-administrativa caracteriza-se pela transferência de poder político e de gestão das políticas públicas para os governos locais (estados e municípios).

Segundo Arretche (1996), desde a década de 1980, esta estratégia tem sido vista como possibilidade de fortalecimento e consolidação da democracia, principalmente nas políticas sociais, além de possibilitar maior eficiência na prestação dos serviços. Isso porque, com a proximidade entre prestador de serviço e beneficiário, a gestão das políticas sociais seria de mais fácil controle social, através da participação dos Conselhos gestores, por exemplo, e cada nível governamental seria capaz de melhor implementar a política social de acordo com as demandas específicas de cada território.

No entanto, a descentralização é direcionada, nos anos 90, pelas políticas neoliberais, expressando “o desmonte do Estado através da redução de suas atividades regulatórias e produtivas e seu corte privatizante” (DURIGUETTO, 2007, p. 176). Assim, o governo central passa a delegar as responsabilidades de decisões, funções e ações sem o repasse equivalente de recursos, o que significa que essa transferência se realiza apenas no nível do gerenciamento, resultando na precariedade dos serviços prestados por esses níveis governamentais (ARRETCHÉ, 1996).

Na área social a descentralização ocorre para os serviços não-exclusivos sendo transferidos para as organizações sociais, entidades públicas não-estatais e de interesse público. Esse perfil de descentralização é considerado por Duriguetto (2007) como um processo de privatização dos serviços e políticas sociais, justamente porque a transferência da prestação de serviços ocorre tanto para a sociedade civil quanto para o mercado, passando a concentrar a oferta de políticas sociais sob o critério de seletividade e focalização e desconstruindo o caráter universal proposto pela Carta de 1988.

Tratando especificamente da política de assistência social, os princípios constitucionais de universalidade, equidade, descentralização, direitos sociais, cidadania, enfim, os pressupostos da proteção social pretendida pelo movimento da constituinte, serão atravessados pelas propostas de contrarreforma do Estado somatizando perdas e ganhos no processo de constituição como política pública. Uma das dimensões do processo será a regulamentação da política de assistência social e a regulamentação das entidades sem fins lucrativos que vão conformar a rede socioassistencial.

A regulamentação da assistência social ocorre com a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, a Lei orgânica da Assistência Social (LOAS), que a define como:

direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (BRASIL, 1993).

A partir dessa definição, o conjunto integrado de ações que deve ser realizado pela iniciativa pública e pela sociedade deve atender ao objetivo da proteção social, vigilância socioassistencial e a defesa de direitos conforme art. 2º da LOAS. Outra importante modificação na estrutura da assistência social trazida pela LOAS foi a extinção do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) e a criação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), instituído, no artigo 17, “como órgão superior de deliberação colegiada, vinculado à estrutura do órgão de Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social” (Idem). Essa mudança implica o sentido de gestão deliberativa e participativa da política de assistência social, porém, permaneceu a herança de caráter cartorial do antigo conselho.

Segundo Sposati (2012), a Assistência Social foi delineada a partir de um *mix* de benefícios e serviços que não se apresentam na previdência e a saúde, exigindo uma capacidade gerencial inédita no âmbito da gestão pública dessa política pública. Contudo, essa capacidade gerencial pública se apresenta como o ponto frágil na gestão da política e prevalecerá a histórica estrutura de relação entre Estado e filantropia. Tanto que o artigo 3º da LOAS define o campo das organizações sem fins lucrativos que vão, de fato atuar como executoras da política de assistência social, reproduzindo a lógica filantrópica dessa política, abarcando tanto a oferta de serviços como a esfera da garantia de direitos, mas orientadas pela lei.

Sem negar o grande avanço em relação à noção da assistência social como direito, a LOAS atualiza a participação dessas organizações na efetivação dessa política. O artigo 3º da LOAS reconhece a essencialidade histórica que essas instituições representam para as ações de assistência social sem ser capaz de alterar a relação de subsidiariedade entre Estado e entidades de assistência social. A regulamentação desse artigo será tema de intenso debate acerca da definição do campo das entidades de assistência social e trataremos mais detalhadamente a seguir.

Paralelamente à regulação da rede privada, a política de assistência social também será “desenhada”. O perfil que assumirá, terá avanços consideráveis com relação a proposta de proteção social, cidadania e universalidade ao mesmo tempo em que reafirmará a dependência e/ou necessidade de inclusão da sociedade civil como constitutiva dessa política.

Da promulgação da Constituição até a LOAS o processo de reestruturação da assistência social significou mudanças nas estruturas de gestão (ministérios, secretarias

e fundações), porém sempre em “concorrência” com a estrutura consolidada da LBA. Assim, somente com a Medida provisória nº 813, de 1 de Janeiro de 1995, que visou reordenar os órgãos federais, extingue-se a LBA e reestruturam-se dois órgãos dentro do Ministério da Previdência e Assistência Social: a “Secretaria de Assistência Social (SAS) com função de coordenar a política Nacional de Assistência Social, e o Conselho de Assistência Social (CNAS), com a função primordial de traçar as diretrizes dessa política” (Ibid., p. 28-29). Esses dois órgãos irão assumir as competências da assistência social, antes de responsabilidade da LBA. Contudo, nessa reestruturação não houve avanço significativo com relação a construção de uma política de primazia estatal. As continuidades do padrão de atendimento a questão social sob a iniciativa privada atende as propostas neoliberais e, como afirma Chaui (2001), recupera de forma extrema o caráter clientelista e patrimonialista, de favor e mando do Estado brasileiro. No fim, as estratégias da SAS foram de implementar os Conselhos, Fundos e Planos dos estados e municípios – burocratizando o processo – e garantir a continuidade das ações já desenvolvidas, ficando responsável por todos os convênios da extinta LBA, sem falar na convivência com o Programa Comunidade Solidária.

Para a assistência social, a descentralização significou a municipalização, reconhecendo o nível municipal como esfera autônoma de poder e de gestão da política, assim como forma de ampliação dos espaços de participação democrática na esfera local (Idem). Conforme Lima (2003), a descentralização da política de assistência social representou uma questão delicada com relação as orientações à estados e municípios sobre as diretrizes desse processo. De 1993 a 1997 a descentralização da assistência social se identificou como a “estadualização” da política, resultando no repasse financeiro de recursos federais à governos estaduais para que estes repassassem para municípios e entidades conveniadas. Apenas com a Norma Operacional Básica Nº 1 de 1997 o processo de municipalização começa a ser orientado.

Para a municipalização da política – que significava o repasse de recursos do fundo nacional de assistência social direto para o fundo municipal, ou seja, sem passar pelos estados – era necessário que o município atendesse as exigências do artigo 30º da LOAS, que prevê a criação do conselho municipal, do fundo e do plano municipal de assistência social. Essa formalização aconteceu de forma que os municípios aderissem a municipalização sem que tivessem a clareza quanto as consequências e riscos financeiros e políticos correspondentes, além de desconsiderar a capacidade técnica e disponibilidade de pessoal dos municípios (Idem).

As tentativas de instrumentalizar a política de assistência social contaram com a participação de diversos segmentos da sociedade, expressando o conflito de interesses nessa área. Os debates ocorreram, em última instância, nas Conferências Nacionais de Assistência Social – a primeira em 1995 e a segunda em 1997 – dando origem a aprovação da Política Nacional de Assistência Social e a NOB2 em 1998, através da resolução nº 207 de 16 de dezembro pelo CNAS. A PNAS de 1998 pauta-se nos princípios da LOAS e define um conjunto de ações governamentais e não-

governamentais que vão se concretizar em programas já desenvolvidos pela SAS (MESTRINER, 2008). Sobre a relação entre Estado e entidades sem fins lucrativos, o documento ignora completamente a questão, contudo, enfatiza o papel das instituições da sociedade civil, enquanto integrantes dos órgãos de deliberação e controle social e enquanto rede de serviços complementares. Já a NOB2 define o fluxo operacional da descentralização e participação, principalmente com relação a transferência de recursos da União para estados e municípios.

Sob essa regulamentação as formas de participação das entidades privadas permaneciam sem definições claras, pois no debate sobre a oferta de serviços o desafio era estabelecer quais eram as atribuições e responsabilidades das instituições privadas dentro da política (JACCOUD, 2012).

Mas é a partir da PNAS de 2004, que fixa os princípios e as diretrizes para a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que as formas de participação dessas entidades passam a ser definidas. Segundo Jaccoud (2012), a PNAS padronizou e referenciou as seguranças que a política deve garantir e “reconheceu a necessidade de identificar, em cada município, a existência de uma rede de serviços socioassistenciais” (Ibid., p. 74). Sendo assim, a assistência social se estruturou a partir de uma rede de oferta de serviços integrada ao serviço de referência da política. No sentido de constituir essa rede de serviços, a NOB-SUAS de 2005 detalhou a organização das bases operacionais do sistema, incluindo os instrumentos de planejamento, gestão e financiamento.

Durante quase 15 anos ocorreu um grande debate acerca da regulamentação do artigo 3º da LOAS. Segundo Paz (2012), a necessidade de regulamentar o campo das entidades de assistência social se dá pelo novo conteúdo de cidadania definido pela LOAS e a interface com o tema da filantropia e benemerência, refletindo na questão da certificação das entidades. Esse debate recai na disputa de significado da relação entre sociedade civil e Estado pelo receio ou ameaça de perda de recursos e isenções. A regulamentação do artigo 3º da LOAS vai ocorrer somente em 2007 com a Resolução do CNAS 191/2005 e o Decreto presidencial 6.308/2007. Outro avanço importante nesse processo é a aprovação, pelo CNAS, da tipificação dos serviços socioassistenciais em 2009. É a partir dessa normatização que são instituídos os equipamentos públicos de proteção social que compõem a rede socioassistencial: o Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), responsável pela proteção social básica com a família como unidade de referência e os Centros de Referência Especial da Assistência Social (CREAS), para os casos de violação dos direitos e inexistência ou não de vínculos familiares, caracterizados como média e alta complexidade respectivamente.

Além de toda estrutura e organização da nova política e do sistema único, a PNAS propõe novas bases para relação entre Estado e sociedade civil, porém, as novas bases vão revelar, segundo Sitcovsky (2010), a tentativa de “organizar, racionalizar e regulamentar a relação público/privado (...) sob o argumento da eficácia e eficiência” (Ibid., p. 161). Isso porque, segundo o autor,

Os longos anos nos quais a assistência social brasileira permaneceu aprisionada à filantropia e à caridade bloquearam a capacidade de criação e organização de uma estrutura pública estatal adequada às exigências para a implementação do SUAS (Ibid., p. 163).

A concepção de rede socioassistencial é apresentada na Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) como uma proposta de “alteração” das bases de relação entre Estado e sociedade no que se refere a organização e hierarquização do que essa política anuncia como proteção social. Nesse sentido, a proposta de rede da PNAS é anunciada como “superação” da histórica característica de “diversidade, superposição e, ou, paralelismo das ações, entidades e órgãos, além da dispersão de recursos humanos, materiais e financeiros” (BRASIL, 2004. P. 41).

Anunciando orientar-se pelo princípio da primazia do Estado como único ente capaz de garantir a universalização da política, a proposta de rede socioassistencial da PNAS pressupõe a referência do Estado para garantir a assistência social como política pública, tendo a sociedade civil – ou entidades e organizações de assistência social – “como parceiras, de forma complementar na oferta de serviços, programas, projetos e benefícios da Assistência Social” (Ibid., p. 40). Ao mesmo tempo, a PNAS entende a integração dessas organizações ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS) não só pela prestação de serviços, mas através da atuação como co-gestoras nos “conselhos de assistência social e co-responsáveis na luta pela garantia dos direitos sociais e garantia dos direitos dos usuários da assistência social” (Idem), ou seja, uma proposta de atuação direcionada ao fortalecimento do controle social da política de Assistência Social.

Já a Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS, 2005), define que a relação entre as entidades de assistência social e o SUAS se dá através do “vínculo SUAS”, mediante convênios, ajustes e parcerias a ser reconhecido pelo órgão gestor da política no município, estando, a entidade, devidamente inscrita no Conselho Municipal de Assistência Social e tendo seu enquadramento no nível de complexidade definido na PNAS.

Nesse sentido, a lógica da “parceria” e a forte presença de entidades sem fins lucrativos, filantrópicas ou não, fazem parte do que Arretche (1999) denomina de “legado das políticas prévias”, que, segundo a autora, consiste na forma com que a política vem sendo estruturada, implicando em dificuldades para modificações de gestão, implementação e execução, constituindo-se como condicionante histórico para a implementação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Sobre isso, cabe acrescentar que o “legado” da política de assistência brasileira, corresponde às particularidades da nossa formação social que produziu “formas” igualmente particulares de cidadania, isto é, a noção de direito pela esfera pública é um elemento ausente, pois mesmo quando viabilizado pelo Estado corresponde à práticas patrimonialistas ou populistas, sobressaindo mais a dimensão particularista ou do favor, no caso da assistência, da caridade.

### 3 | CONCLUSÕES

A relação público-privada que perpassa a atual política de assistência social brasileira, nos marcos de sua elaboração e implementação durante a ofensiva neoliberal, apresenta as determinações mais gerais do atual padrão de dominação da classe burguesa, impossibilitando sua assimilação, como um direito garantido pelo Estado. Reforça a visão de “ajuda” e limita seu caráter universal, justamente porque se propõe ser universal para “quem precisa”, o que parece correto caso a definição de quem precisa não fosse a extrema pobreza, priorizando a provisão dos mínimos sociais e não as necessidades básicas<sup>1</sup>.

De acordo com Mota (2010), as reformas direcionadas à previdência e à saúde colocaram a Assistência Social como política estruturadora da seguridade social. Isso porque, as duas primeiras se encontram em um processo de mercantilização e privatização que resultam na restrição do acesso e dos serviços que lhes são próprios, desse modo, se apresentam como demandas de investimento do capital. A assistência social, com seu caráter não contributivo, é colocada como a única política de proteção social aos que não podem pagar pelos serviços. Assim, a política de assistência social ganha centralidade na conjuntura atual do capitalismo brasileiro, principalmente devido aos fortes investimentos nas políticas de transferência, como o Programa Bolsa-Família (PBF), por exemplo. Por outro lado, a situação de desemprego estrutural transforma a política de assistência de “atenção aos inaptos para produzir”, miseráveis, idosos, etc. em política de atendimento ao crescente número de trabalhadores desempregados. Mas especificamente, a ampliação das ações da assistência social se justifica pela “impossibilidade de garantir o direito ao trabalho”, passando a ampliar seu público alvo com a entrada dos desempregados nas filas de atendimento, transformando-se num novo fetiche de enfrentamento a desigualdade social (Idem).

Consideramos dessa forma – sem negar seus avanços com relação a viabilização dos direitos sociais – que a política de Assistência Social, enquanto política social do Estado capitalista, tem reproduzido o caráter mediador entre os interesses de classe e se coloca sob influência dos processos de redefinição dos padrões de acumulação do capital iniciados no final do século XX e que neste início de século revela: o agravamento da contradição entre o capital e trabalho, refletido no crescimento de trabalhadores desempregados, precarizados, subempregados que se transformam em demanda para as políticas de proteção social do Estado; a problemática das reformas da seguridade social que mercantiliza a proteção social, entregando ao capital a Previdência Social e a Saúde e centralizando a proteção social pública na Assistência Social; a problemática do financiamento, na mesma lógica dando centralidade na assistência, em especial nos programas de transferência de renda em detrimento da

1 Segundo Pereira P. (2011), a utilização do termo “mínimos sociais” tem, do ponto de vista conceitual, implicações políticas e estratégicas, pois pressupõe supressão ou corte de atendimento compatível, portanto, com o pensamento neoliberal. Enquanto que “necessidade básica” pressupõe algo fundamental ou primordial qualificando as necessidades a serem satisfeitas para o exercício da cidadania.

implementação do SUAS; e conseqüentemente, a “refilantropização” da assistência social, pela retomada, agora mais regulamentada e/ou burocratizada, da “parceria” entre Estado e organizações sem fins lucrativos (SITCOVSKY, 2010), refletida na trajetória da legislação da assistência social.

## REFERÊNCIAS

- ARRETCHE, M. T. da Silva. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. vol.14 n.40 São Paulo Jun. 1999 (disponível em <http://www.scielo.br>)
- ARRETCHE, M. T. **O Mito da Descentralização: maior democratização e eficiência das políticas públicas?** *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, no. 31, 1996. (Disponível em [http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Marta/RBCS\\_96.pdf](http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Marta/RBCS_96.pdf))
- BRASIL, **Lei nº 8742, de 7 de dezembro de 1993**. Estabelece a Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS. Brasília, 1993.
- BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.
- BRASIL, **Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011**. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Brasília, 2011.
- BRASIL, **Lei nº 8742, de 7 de dezembro de 1993**. Estabelece a Lei orgânica da Assistência Social – LOAS. Brasília, 1993.
- BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Brasil). **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, 2004.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Brasil). **Norma Operacional Básica (NOB/SUAS)**. Brasília, 2005.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Brasil). **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS – NOB-RH/SUAS**. Brasília, 2006.
- CHAUÍ, M. **Brasil: mito fundador e sociedade autoritária**. 1ª ed. 4ª reimpressão. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001.
- DURIGUETTO, M. L. **Sociedade civil e democracia: um debate necessário**. São Paulo: Cortez, 2007.
- HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. 2ª ed. São Paulo: AnnaBlume, 2005.
- JACCOUD, L. **Política pública e oferta privada: um desafio para a consolidação da política Nacional de Assistência Social**. In: Stuchi, C. G. Santos Paula, R. F. Oliveira da Paz, R. D. (Org.). *Assistência Social e Filantropia: cenário contemporâneo*. São Paulo: Veras Editora, 2012. (Coleção Coletâneas)
- LIMA, A. M. L.D. **A descentralização, o ambiente e as mudanças organizacionais da política de Assistência Social**. *Revista Serviço Social & Sociedade*. São Paulo: Cortez, 2003.
- MESTRINER, M. L. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

MOTA, A. E. **A centralidade da assistência social na Seguridade Social brasileira nos anos 2000.** In: MOTA, Ana Elizabete (org.). *O Mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade*. 4ª Ed. São Paulo: Cortez, 2010.

PAZ, R. D. O. **Qualificação das entidades e organizações de assistência social: considerações acerca do artigo 3º da Lei Orgânica da Assistência Social.** In: Stuchi, C. G. Santos Paula, R. F. Oliveira da Paz, R. D. (Org.). *Assistência Social e Filantropia: cenário contemporâneo*. São Paulo: Veras Editora, 2012. (Coleção Coletâneas)

PEREIRA, P. A. P. **A nova divisão social do bem-estar e o retorno do voluntariado.** Revista Serviço Social & Sociedade. São Paulo, Cortez, nº 73, 2003.

PEREIRA, P. A. P. **Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais.** 6º ed. São Paulo: Cortez, 2011.

PEREIRA, P. A. P. **Política Social do Segundo Pós-Guerra: ascensão e declínio.** Revista Serviço Social & Saúde. UNICAMP Campinas, v. IX, n. 10, Dez. 2010.

PEREIRA, T. D. **Política Nacional de Assistência Social e território: um estudo à luz de David Harvey.** Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, 2009.

SITCOVSKY, M. **Particularidades da expansão da assistência social no Brasil.** In: MOTA, Ana Elizabete (org.). *O Mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade*. 4ª Ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SPOSATI, A. **A menina LOAS: um processo de construção da Assistência Social.** 6ª Ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SPOSATI, A. **Desafios do sistema de Proteção Social.** In: Stuchi, C. G. Santos Paula, R. F. Oliveira da Paz, R. D. (Org.). *Assistência Social e Filantropia: cenário*

Agência Brasileira do ISBN  
ISBN 978-85-7247-059-9

