

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL
GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL**

Melyssa Motta da Silva

Vigilância socioassistencial: potencialidades e desafios para a Política de
Assistência Social no município de Juiz de Fora - MG

**JUIZ DE FORA
2023**

Melyssa Motta da Silva

Vigilância socioassistencial: potencialidades e desafios para a Política de Assistência Social no município de Juiz de Fora - MG

Trabalho de conclusão de curso apresentado à Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial à obtenção do grau de bacharel em Serviço Social.

Orientador: Prof. Me. Victor Martins Lopes de Araujo

JUIZ DE FORA

2023

Silva, Melyssa Motta da.

Vigilância socioassistencial: potencialidades e desafios para a Política de Assistência Social no município de Juiz de Fora - MG / Melyssa Motta da Silva. – 2023.

69 p.

Orientador: Victor Martins Lopes de Araujo

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Serviço Social, 2023.

1. Vigilância Socioassistencial. 2. Política de Assistência Social. 3. Política Social. 4. Estado. I. Araujo, Victor Martins Lopes de , orient.
II. Título.



Melyssa Motta da Silva

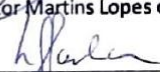
Vigilância socioassistencial: potencialidades e desafios para a Política de Assistência Social no município de Juiz de Fora - MG

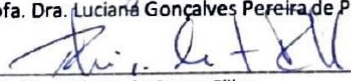
Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Política de Ação do Serviço Social, como requisito para obtenção de grau de Bacharel em Serviço Social, na Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora.

Orientador: Prof. Me. Victor Martins Lopes de Araujo

Trabalho de Conclusão de Curso aprovado em 13/07/2023, por banca composta pelos seguintes membros:


_____ (assinar)
Prof. Me. Victor Martins Lopes de Araujo – Orientador


_____ (assinar)
Profa. Dra. Luciana Gonçalves Pereira de Paula


_____ (assinar)
Prof. Dr. Rodrigo de Souza Filho

Nota: _____

Juiz de Fora
Julho/2023

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente ao melhor pai do mundo, por sempre me apoiar e incentivar a alcançar meus objetivos e não me deixar desistir. Sem ele eu nada seria!

Agradeço a minha mãe, minha avó Cida e a todos os meus familiares pelo carinho e apoio.

Agradeço às minhas queridas amigas e companheiras de curso Clara, Isadora, Mariana Bellozi, Mariana Tavares, Taíse e Sara, por fazerem essa jornada ser mais leve. Vocês me inspiram!

Agradeço aos meus amigos da vida Álvaro, Bruno, Emily, João Victor e Marcella, por todo o companheirismo de sempre.

Agradeço a toda equipe do DAGI pelo apoio e suporte no processo de estágio. E especialmente à Lara, minha supervisora de campo de estágio, obrigada por todos os conselhos e ensinamentos, por ter tornado essa fase da minha trajetória tão repleta de aprendizado e crescimento.

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo, apreender como as ações de Vigilância Socioassistencial se efetivam e quais são suas contribuições e seus desafios para a Política de Assistência Social, entendendo esse processo a partir da realidade do município de Juiz de Fora - MG. Sendo o mesmo resultado das observações e questionamentos enquanto estagiária de Serviço Social na Secretaria de Assistência Social (SAS)/ Subsecretaria de Vigilância e Monitoramento da Assistência Social (SSVM), especificamente no Departamento de Avaliação e Gestão da Informação (DAGI). A vigilância socioassistencial se apresenta como função e objetivo da política de assistência social, como também setor/área da mesma, e, possui caráter transversal, ou seja, perpassa por todos os âmbitos da assistência social. Para alcançar os objetivos deste trabalho, será realizada uma breve revisão bibliográfica sobre a Política Social e a Assistência Social, além da pesquisa documental para identificar os marcos legais e regulamentares desta política e da vigilância socioassistencial. Com isso, a finalidade desse debate é contribuir com a academia e também com o trabalho dos profissionais que estão na execução da Política de Assistência Social.

Palavras-chave: Política Social; Estado; Política de Assistência Social. Vigilância Socioassistencial.

ABSTRACT

The present work aims to apprehend how the Social Assistance Surveillance actions are carried out and what are their contributions and challenges to the Social Assistance Policy, understanding this process from the reality of the municipality of Juiz de Fora - MG. This being the same result of the observations and questions as a Social Work intern at the Social Assistance Secretariat (SAS)/ Undersecretariat for Surveillance and Monitoring of Social Assistance (SSVM), specifically in the Department of Evaluation and Information Management (DAGI). Social assistance surveillance is presented as a function and objective of the social assistance policy, as well as its sector/area, and has a transversal character, that is, it permeates all areas of social assistance. In order to achieve the objectives of this work, a brief bibliographical review will be carried out on Social Policy and Social Assistance, in addition to documentary research to identify the legal and regulatory frameworks of this policy and social assistance surveillance. With that, the purpose of this debate is to contribute to the academy and also to the work of professionals who are in the execution of the Social Assistance Policy.

Keywords: Social Policy; State; Social Assistance Policy. Social Assistance Surveillance.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 UM BREVE HISTÓRICO DAS POLÍTICAS SOCIAIS	11
2.1. O CONTEXTO HISTÓRICO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NA EUROPA	12
2.2 A PARTICULARIDADE DA FORMAÇÃO SÓCIO-HISTÓRICA DO BRASIL	17
2.3. AS POLÍTICAS SOCIAIS NO CONTEXTO BRASILEIRO	20
2.4. A ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO CARIDADE NO BRASIL	23
2.5 A ASSISTÊNCIA SOCIAL A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	29
2.6 A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (2004)	35
3 A VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL	42
3.1 A VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL CONFORME OS APARATOS LEGAIS	42
3.2 A VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL NO SUAS	44
3.3 CARACTERÍSTICAS GERAIS DO MUNICÍPIO	49
3.4 A CONSTITUIÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL EM JUIZ DE FORA - MG	51
3.5 A VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL EM JUIZ DE FORA - MG	58
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	64
REFERÊNCIAS	66

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objetivo, apreender como as ações de Vigilância Socioassistencial se efetivam e quais são suas contribuições e seus desafios para a Política de Assistência Social, entendendo esse processo a partir da realidade do município de Juiz de Fora - MG. Sendo o mesmo resultado das observações e questionamentos enquanto estagiária de Serviço Social na Secretaria de Assistência Social (SAS)/ Subsecretaria de Vigilância e Monitoramento da Assistência Social (SSVM), especificamente no Departamento de Avaliação e Gestão da Informação (DAGI), que proporcionou acompanhar o trabalho profissional da assistente social no âmbito do planejamento, monitoramento e gestão da informação a partir da gestão municipal da Assistência Social.

Os procedimentos metodológicos adotados para subsidiar este estudo, apoia-se na perspectiva crítico-dialética, a qual apreende a realidade em sua totalidade, a partir de suas constantes mudanças e transformações. Por essa razão, os conteúdos discutidos no estudo são pensados a partir do processo histórico, onde certifica-se a contradição estrutural existente entre classes antagônicas possuidoras de projetos de sociedade distintos que se colocam em disputa.

Nesse sentido, para a realização do debate sobre as potencialidades e os desafios da Vigilância Socioassistencial para a Política de Assistência Social, foi realizada uma breve revisão bibliográfica sobre a Política Social e a Assistência Social, englobando as temáticas do Estado, modo de produção capitalista, da questão social e Sociedade Civil, sendo os materiais utilizados de fontes físicas e virtuais que contemplam: artigos, livros, monografias, dissertações e teses que abordam a temática da assistência social e da vigilância socioassistencial.

Ademais, foi utilizada a pesquisa documental com o objetivo de identificar os marcos legais e regulamentares da Política de Assistência Social, e, em especial, regulamentações sobre a Vigilância Socioassistencial, sendo utilizado para esse fim, os documentos oficiais do Brasil, assim como os produzidos pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS). Para uma interpretação geral sobre a Vigilância Socioassistencial, será desenvolvida a combinação das técnicas de análise documental, que possibilita, a aproximação com o aparato jurídico-legal acerca do tema.

Assim, o trabalho foi dividido em dois capítulos, onde o primeiro trata da contextualização histórica das políticas sociais, desde o período pré-capitalista, passando pelo liberalismo clássico, até chegar a ordem dos monopólios e da constituição da assistência social desde a perspectiva da caridade até a conformação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004). Já o segundo capítulo trata da vigilância socioassistencial e a política de assistência social em Juiz de Fora - MG. Os principais autores utilizados foram: Elaine Behring, Ivanete Boschetti, Marilda Iamamoto, Ana Elizabete Mota, José Paulo Netto, Aldaíza Sposati, entre outros.

A Vigilância Socioassistencial é fundamental no planejamento e na qualificação da Política de Assistência Social, visando a consolidação e qualificação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), foi incorporada à Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) por meio da Lei 12.435/11 e ganhou centralidade no conteúdo da Norma Operacional Básica do SUAS aprovada em 2012. Ela se apresenta na LOAS nos art. 2º e 6º e na NOB-SUAS/2012, nos art. 1º e 2º, como função e objetivo da Política de Assistência Social e possui caráter transversal, ou seja, perpassa por todos os âmbitos da assistência social. Enquanto, na NOB-SUAS/2012, art. 90, ela também se apresenta como setor/área que deve ser formalmente constituída no Governo Federal, Estados e Municípios.

Isto posto, a gestão municipal se constitui enquanto um espaço direto de diálogo entre trabalhadores e usuários da assistência social, e também como espaço de referência de comunicação entre a sociedade e o Estado. Com isso, cabe destacar as principais competências do DAGI, enquanto setor de referência da Vigilância Socioassistencial em Juiz de Fora - MG, sendo elas: monitorar, avaliar e produzir indicadores de avaliação e impacto dos serviços, programas e benefícios socioassistenciais ofertados direta ou indiretamente no município, mapear as áreas de maior vulnerabilidade social da cidade e indicar as urgências sociais, por meio de avaliações e estudos qualificados que apoiem a gestão, com o objetivo de identificar as melhores estratégias para o aperfeiçoamento da Política de Assistência Social e seus impactos sobre a sociedade.

Desta forma, a Vigilância Socioassistencial está vinculada à Gestão do SUAS e tem como responsabilidade imprescindível a produção, sistematização e análise de informações territorializadas sobre as situações de risco e vulnerabilidade que incidem sobre famílias e indivíduos, assim como, de informações relativas ao tipo,

volume e padrões de qualidade dos serviços, programas e benefícios ofertados pela rede socioassistencial, ou seja, está fortemente comprometida com o efetivo apoio às atividades de planejamento, gestão, supervisão e execução dos mesmos.

Nessa circunstância, os processos de produção, análise e utilização de informações ganham pertinência, pois qualificam a intervenção dos agentes públicos, propiciando processos e resultados mais condizentes com as expectativas e necessidades da população em geral e, em particular, dos segmentos sociais mais vulneráveis. Portanto, a vigilância socioassistencial apresenta caráter protetivo, preventivo e, sobretudo, a partir de seus dados públicos, de participação e controle social, ela revela as necessidades de proteção presentes nos territórios e contribui para a compreensão dos processos geradores de desproteções.

Ademais, ela proporciona o rompimento com as práticas de improviso e emergência, tão presentes na Política de Assistência Social, conforme veremos ao longo deste trabalho. Cabe destacar, que a Vigilância Socioassistencial não tem como perspectiva vigiar, controlar e fiscalizar, mas trata-se de um aparato de alerta e verificação se as escolhas realizadas no planejamento são pertinentes à realidade monitorada dentro da lógica da socialização dos serviços, programas e benefícios socioassistenciais a quem necessitar.

Isto posto, o presente trabalho pretende contribuir para a discussão e compreensão acerca da temática da Vigilância Socioassistencial na cidade de Juiz de Fora - MG, tendo em vista que não somente no meio acadêmico como nos espaços políticos tal discussão ainda se encontra fragilizada, e que como este, outros possam ser elaborados, com a intenção de refletir profundamente acerca deste assunto que ainda demanda muitos estudos para sua melhor compreensão, tanto nos aspectos teóricos conceituais, quanto políticos e operacionais.

2 UM BREVE HISTÓRICO DAS POLÍTICAS SOCIAIS

Discorrer sobre a temática da vigilância socioassistencial, demanda compreender a conjuntura na qual se insere a Política de Assistência Social, e conseqüentemente, requer resgatar o legado da configuração das políticas sociais em seu contexto ampliado.

Desse modo, as políticas sociais serão analisadas como desdobramento de relações complexas e contraditórias que se conformam entre Estado e sociedade civil, no campo dos conflitos e luta de classes que norteiam o processo de produção e reprodução das relações no sistema capitalista, nos seus ciclos de expansão e estagnação.

Conforme aponta Iamamoto (2015), o processo de reprodução das relações é complexo, visto que acentua, reconfigura ou até mesmo repete as contradições presentes no modo de produção capitalista. Dessa forma, elas estão além de uma reprodução da força de trabalho e dos meios de produção, pois envolve a contradição entre duas classes “(capital e trabalho) que se amplificam em contradições sociais (burguesia e proletariado) e políticas (governados e governantes)” (IAMAMOTO, 2015, p.50). Os espaços em que o capital se estende é transformado em poder. Tanto onde se tem a extração da mais-valia, quanto onde ela se desdobra e é realizada, abarcando dessa forma, toda a organização da sociedade.

Nesse sentido, é necessário abordar também a questão social, uma vez que a política social emerge para atender as expressões dessa questão. Com isso, vale ressaltar que a questão social¹ está enraizada na contradição “capital x trabalho” e segundo Iamamoto e Carvalho (1998):

A questão social não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu egresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção mais além da caridade e repressão. (IAMAMOTO; CARVALHO, 1998, p. 77)

Ainda de acordo com os autores, a questão social só passa a ter notoriedade

¹ Segundo Paulo Netto (2007) a questão social está intrinsecamente relacionada ao desenvolvimento do capitalismo, sendo um processo eminentemente econômico, histórico e social, resultante da relação capital x trabalho.

através da luta dos trabalhadores, a partir de sua inserção na luta política, especialmente no final do século XIX. Portanto, quando a luta operária ganhou força e expressão no cenário político, com os sindicatos e partidos políticos proletários, é que o Estado passa a enxergar as condições de vida dos trabalhadores.

Nesta perspectiva a Política Social será analisada como forma de intervenção do Estado no campo do atendimento às expressões da questão social, respondendo aos interesses diversos, os quais não são neutros ou igualitários e que reproduzem desigualmente e com contradição as relações sociais, na medida em que o Estado não pode ser desvinculado em relação à sociedade, e as políticas sociais são intervenções condicionadas pelo contexto histórico em que surgem.

2.1. O CONTEXTO HISTÓRICO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NA EUROPA

No período pré-capitalista, para garantir a ordem social, as sociedades se organizavam a partir de legislações sociais tais como: Estatuto do Trabalhadores (1349); Estatuto dos Artesãos (1563); Leis dos pobres elisabetanas (1531/1601); Lei de domicílio (1662); Speenhamland (1795) e a Lei revisora das Leis dos pobres (1834). Tais leis apresentavam caráter punitivo, restritivo, repressivo e logo não protetivo, e compartilhavam objetivos em comuns como: obrigar a todos que apresentassem condições físicas, em realizar algum tipo de atividade laborativa; regular a remuneração do trabalho e proibir a mendicância. Além disso, os critérios para o acesso aos auxílios mínimos oferecidos pelas mesmas, eram extremamente restritivos e seletivos e poucos conseguiam acessar os benefícios.

[...] o “abandono” dessas tímidas e repressivas medidas de proteção no auge da Revolução Industrial lança os pobres à “servidão da liberdade sem proteção”, no contexto de plena subsunção do trabalho ao capital, provocando o pauperismo como fenômeno mais agudo decorrente da chamada questão social. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p.51)

A partir de meados do século XIX até a terceira década do século XX, prevaleceram as ideias liberais, fundamentadas pelas teses de David Ricardo e de Adam Smith, as quais rompem com o Estado absoluto e seu vínculo ao clero e à aristocracia. Tendo como eixo principal o trabalho como mercadoria regulado pelo livre mercado, o liberalismo se baseia no interesse econômico individual, mas que somado a uma coletividade de indivíduos, maximizaria o bem estar coletivo. Nesse

sentido, as relações econômicas e sociais seriam reguladas pela “mão invisível do mercado” que produziria o bem comum. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Dessa maneira, o liberalismo se constitui enquanto sistema, cuja principal característica é o respeito do Estado pelas liberdades humanas. Nessa perspectiva, o governo era concebido como um mal necessário e, por essa razão, agia minimamente na sociedade, surgindo assim o Estado mínimo.

Com isso, o Estado liberal era somente de regulação do mercado para o acúmulo de riquezas e propriedades de modo privado, incentivando às liberdades individuais e, conseqüentemente, responsabilizando o indivíduo pela sua condição de vida e sobrevivência. Foi nesse período, mediante o pauperismo e a miséria que arruinava a classe trabalhadora, que começaram as primeiras reivindicações, através da organização coletiva dos trabalhadores.

Para Smith, o desejo natural dos indivíduos de melhorar suas condições de subsistência, é o necessário para promover o bem estar coletivo. No entendimento do filósofo, não haveria contradição entre a acumulação de riqueza, proveniente da busca individual e a coesão social, já que ele acredita que na busca por ganhos materiais, os indivíduos são conduzidos por um sentimento moral e por um senso de dever, o que resguarda a guerra de todos contra todos. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

O estado europeu liberal do século XIX foi pródigo no reconhecimento dos direitos civis orientados para a garantia da propriedade privada (Marshall, 1967 e Coutinho, 1996). Ao Estado cabia proteger o direito à vida, à liberdade individual e os direitos de segurança e propriedade. Esse Estado liberal tinha características de Estado policial e repressor e sua função primordial era não intervir na liberdade individual (Pereira, 2000), de modo a assegurar que os indivíduos usufruem livremente seu direito à propriedade e à liberdade. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p.63)

Conforme Behring e Boschetti (2011), apesar da impossibilidade de determinar um momento específico de surgimento das políticas sociais, sabe-se que sua origem está atrelada ao avanço do capitalismo, marcado pela Revolução Industrial, bem como às lutas de classes e ao aumento da intervenção estatal. Elas ocorrem como resposta às reivindicações da classe trabalhadora devido ao agravamento da miséria gerado pela acumulação e reprodução ampliada do capital.

Desse modo,

O surgimento das políticas sociais foi gradual e diferenciado entre os países, dependendo, dos movimentos de organização e pressão da classe trabalhadora, do grau de desenvolvimento das forças produtivas, e das correlações e composições de força no âmbito do Estado. Os autores são unânimes em situar o final do século XIX como período em que o Estado capitalista passa a assumir e a realizar ações sociais de forma mais ampla, planejada, sistematizada e com caráter de obrigatoriedade. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 64)

Com isso, com a sociedade capitalista burguesa, consolidada a partir da exploração do capital sobre o trabalho, tem-se o agravamento das múltiplas expressões da questão social. Tal fato acarreta em mudanças na estrutura social, provenientes da tomada de consciência da classe trabalhadora e pela confrontação às ações do Estado. Portanto, para manter as condições necessárias para produção e reprodução do capital, o Estado responde parcialmente às reivindicações da classe trabalhadora, por meio das políticas sociais, compreendidas como formas de enfrentamento às expressões da questão social.

De acordo com Netto, “o capitalismo monopolista conduz ao ápice a contradição elementar entre a socialização da produção e a apropriação privada: internacionalizada a produção, grupos de monopólios controlam-na por cima de povos e Estados”. Com isso, o Estado, “cioso guardião das condições externas da produção capitalista”, se refuncionaliza, associando suas funções políticas às funções econômicas, para garantir a acumulação e a valorização do capital (NETTO, 2005, p. 24-25, grifos do autor).

Portanto, como forma de enfrentar as expressões da questão social, exigiu-se uma conduta mais intervencionista do Estado, de ampliação de suas responsabilidades, havendo uma mudança de Estado-mínimo para o chamado Estado de Bem-Estar Social, a fim de garantir igualdade de condições para todos. Desse modo, o Estado passou a financiar programas e planos de ações que tinham como finalidade promover os interesses sociais e executar investimentos.

Embasadas em Pierson (1991), Behring e Boschetti (2011) destacam que:

Ocorre uma mudança na relação do Estado com o cidadão em quatro direções: a) o interesse estatal vai além da manutenção da ordem, e incorpora a preocupação de atendimento às necessidades sociais reivindicadas pelos trabalhadores; b) os seguros sociais implementados passam a ser reconhecidos legalmente como conjunto de direitos e deveres; c) a concessão de proteção social pelo Estado deixa de ser barreira para a participação política e passa a ser recurso para exercício da cidadania, ou seja, os direitos sociais

passam a ser vistos como elementos da cidadania; e d) ocorre um forte incremento de investimento público nas políticas sociais, com crescimento do gasto social: os Estados europeus passam a comprometer em média 3% de seu Produto Interno Bruto (pib) com gastos sociais a partir do início do século XX. (PIERSON, 1991 apud BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 64, 65)

Desse maneira, o século XX, marca o enfraquecimento do liberalismo oriundo principalmente a dois eventos: o crescimento da luta do movimento operário, que começou a ocupar os espaços políticos e sociais, como o parlamento, acrescido da vitória do movimento socialista na Rússia, em 1917, que fortalece o movimento da classe trabalhadora; e a monopolização do capital, que fragiliza o ideário liberal do indivíduo empreendedor orientado pela moral. Com isso, o auge do período de crise (1929-1932), promoveu uma “inflexão na atitude da burguesia quanto à sua confiança cega nos automatismos do mercado.” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 70).

Para superar a crise de 1929, a solução econômica baseou-se nas ideias de John Keynes, alinhadas com a experiência do New Deal², que traz uma crítica ao modelo liberal de auto-regulação do mercado. Segundo Keynes, o Estado é neutro e árbitro e cabe a ele, “(...) o papel de restabelecer o equilíbrio econômico, por meio de uma política fiscal, creditícia e de gastos, realizando investimentos ou inversões reais que atuem nos períodos de depressão como estímulo à economia” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p 85).

Ademais, somadas a elas, contou-se com profundas mudanças produtivas derivadas do fordismo, que permitiu um longo período de acumulação de capitais e de exploração intensa da força de trabalho.

Ao keynesianismo agregou-se o pacto fordista – da produção em massa para o consumo de massa e dos acordos coletivos com os trabalhadores do setor monopolista em torno dos ganhos de produtividade do trabalho. O fordismo, então, foi bem mais que uma mudança técnica, com a introdução da linha de montagem e da eletricidade: foi também uma forma de regulação das relações sociais, em condições políticas determinadas. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 86)

² “Saída pragmática empreendida por Roosevelt nos EUA duramente seus dois primeiros mandatos (1932-1936 e 1936-1940) com vistas à retomada do desenvolvimento econômico. Os EUA, após a crise de 29, viviam uma conjuntura de retração econômica, pauperismo e elevadas taxas de desemprego. O *New Deal* marcou um período de forte intervenção estatal na regulação da política agrícola, industrial, monetária e social, demarcando um recuo em relação ao liberalismo predominante até então.” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 71)

Segundo Behring e Boschetti (2011), após a crise de 1929-1932 e a Segunda Guerra Mundial 1939-1945, o capitalismo vai se configurar enquanto um processo de monopolização do capital, caracterizado por constituir empresas privadas e públicas por meio da intervenção estatal na economia e no mercado. E isso só foi possível através das políticas keynesianas, confiando na regulação do Estado à ampliação de políticas, programas e serviços sociais para se desenvolver conjuntamente a produção e o consumo.

Neste contexto, criou-se os pressupostos de uma aliança entre classes, fundando as bases do chamado *Welfare State* e de uma paz social que duraria até a década de 1970. O *Welfare State* ou Estado de Bem-Estar Social, baseado nas ideias keynesianas, configurou-se, enquanto um momento histórico específico da proteção social. Sendo assim, as economias capitalistas desenvolvidas vivenciaram um longo período que vai do término da Segunda Guerra Mundial até o início da década de 1970, mais especificamente de 1948 a 1973, em que vigorou o chamado Estado Social cumprindo funções estratégicas no enfrentamento da pobreza, do desemprego e da desigualdade, devido a um intenso processo de politização da vida social por parte da classe trabalhadora.

(...) a situação keynesiana de "pleno emprego" dos fatores de produção, incorporando grandes contingentes da força de trabalho - diminuindo, em consequência, o exército industrial de reserva -, dificultou o aumento da extração da mais-valia, com a ampliação do poder político dos trabalhadores e maior resistência à exploração; e generalização da revolução tecnológica diminuiu o diferencial de produtividade. Esses são processos que implicaram a queda da taxa de lucros. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 117, 118)

O período pós-1970, foi marcado pela ascensão dos ideais do neoliberalismo³, com a intenção de solucionar a crise do capitalismo e alterar os índices de recessão e baixo crescimento econômico. Os neoliberais criticavam o Estado social e defendiam que a crise era resultado do poder demasiado e nocivo dos sindicatos e do movimento operário, e do aumento dos gastos sociais do Estado, o que acarretaria nos processos inflacionários (Anderson, 1995 apud

³ O neoliberalismo é em primeiro lugar uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser melhor promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos à propriedade privada, livres mercados e livre comércio. O papel do Estado é criar e preservar uma estrutura institucional apropriada a essas práticas; o Estado tem de garantir, por exemplo, a qualidade e a integridade do dinheiro. (HARVEY, 2005, p.3)

BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p.163). Além disso, eles entendem que a intervenção do Estado na regulação das relações de trabalho é negativa, pois impede o crescimento econômico e a criação de empregos. Sendo assim,

(...) os neoliberais defendem uma programática em que o Estado não deve intervir na regulação do comércio exterior nem na regulação de mercados financeiros, pois o livre movimento de capitais garantirá maior eficiência na redistribuição de recursos internacionais (Navarro, 1998). Sustentam a estabilidade monetária como meta suprema, o que só seria assegurado mediante a contenção dos gastos sociais e a manutenção de uma taxa “natural” de desemprego, associada a reformas fiscais, com redução de impostos para os altos rendimentos (Anderson, 1995: 11). (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p.173, 174)

Dito isso, fica evidente que desde a gênese das políticas sociais, elas são perpassadas pela contradição inerente à sociedade de classes e, tendo como constante a luta de contrários, tendo em vista que, apesar de viabilizar direitos, elas também projetam-se como concessão da burguesia à classe trabalhadora. Conforme, afirma Boschetti (2016):

(...) as políticas sociais são conquistas civilizatórias fundamentais, mas que não foram e não são capazes de emancipar a humanidade do modo de produção capitalista. Em algumas circunstâncias determinadas, contudo, possibilitaram instituir sistemas de direitos e deveres que, combinados com a instituição de tributação mais progressiva e ampliação do fundo público, alteraram o padrão de desigualdade entre as classes sociais. Alterar o padrão de desigualdade não significa superar a desigualdade, mas provocar a redução das distâncias entre rendimentos e acesso aos bens e serviços entre as classes sociais. (BOSCHETTI, 2016, p.5)

Portanto, tanto o Estado liberal como o Estado Social não colocam em pauta os fundamentos do sistema capitalista, pois mantém as relações sociais mercantilizadas, fundadas na produção socializada e na apropriação privada da riqueza.

2.2 A PARTICULARIDADE DA FORMAÇÃO SÓCIO-HISTÓRICA DO BRASIL

No Brasil, as relações sociais capitalistas se desenvolveram diferentemente dos países de capitalismo central. O país desde o período colonial sempre teve uma dependência histórica do mercado externo, mas também da aquisição de

mercadorias para o consumo e para equipar a sua indústria. Tal fato, refletiu no próprio surgimento da burguesia nacional, intimamente ligada à aristocracia agrária.

Conforme Behring e Boschetti (2011), por meio da reflexão de Caio Prado Jr. (1991), o processo de colonização serviu à acumulação originária de capital nos países centrais e os períodos imperial e da república não serviram para alterar drasticamente essa dependência ao mercado mundial. Para Prado, tais períodos são de “um sentido geral da formação brasileira: uma sociedade e uma economia que se organizam para fora e vivem ao sabor das flutuações de interesses e mercados longínquos (Ianni, 1989: 68 e 69).” O autor também destaca o peso do escravismo no Brasil, que marca “a cultura, os valores, as ideias, a ética, a estética e os ritmos de mudança.” (PRADO, 1991 apud BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 72)

Prado Jr. (1991) identificou a adaptação brasileira ao capitalismo a partir da substituição lenta do trabalho escravo pelo trabalho livre nas grandes unidades agrárias, numa “complexa articulação de ‘progresso’ (a adaptação ao capitalismo) e conservação (a permanência de importantes elementos da antiga ordem)” (COUTINHO apud BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 72)

Nesta direção, conforme Iamamoto (2015), no Brasil,

O “moderno” se constrói por meio do “arcaico”, recriando elementos de nossa herança histórica colonial e patrimonialista, ao atualizar marcas persistentes e, ao mesmo tempo, transformá-las, no contexto de mundialização do capital sob a hegemonia financeira [...]. (IAMAMOTO, 2015, p. 128)

No país a transição do capitalismo concorrencial para o monopolista escapa ao “modelo universal da democracia burguesa” (FERNANDES apud IAMAMOTO, 2015). Segundo Iamamoto:

(...) essa transição não foi presidida por uma burguesia com forte orientação democrática e nacionalista voltada à construção de um desenvolvimento capitalista interno autônomo. Ao contrário, ela foi marcada por uma forma de dominação burguesa que Fernandes qualifica de “democracia restrita” - restrita aos membros das classes dominantes que universalizam seus interesses de classe a toda a nação, pela mediação do Estado e de seus organismos de hegemonia. (IAMAMOTO, 2015, p. 131)

A autora afirma que a democracia transitou dos oligarcas à democracia do grande capital, caracterizada por uma separação do regime político e do desenvolvimento do capitalismo, o que colaborou para a manutenção da ligação de dependência histórica em relação ao exterior, que preserva a subordinação da

produção agrícola aos interesses exportadores além dos elementos não capitalistas nas relações de produção. A eminente burguesia do século XX se ajustou e se fortaleceu de certo modo, sem precisar romper com o “arcaico” na realidade brasileira e suas heranças conservadoras.

Portanto, a expansão monopolista se constitui, mantendo, de um lado, a dominação imperialista e, de outro, a desigualdade interna do desenvolvimento da sociedade nacional. Com isso, ela aprofunda as desigualdades econômicas, sociais e regionais, na medida em que favorece a concentração social, regional e racial de renda, prestígio e poder. Concebe uma forma típica de dominação política, de cunho contra-revolucionário, em que o Estado assume um papel decisivo não só na unificação dos interesses das frações e classes burguesas, como na imposição e irradiação de seus interesses, valores e ideologias para o conjunto da sociedade.

No Brasil, o processo histórico imprimido pela revolução burguesa não configurou uma tradição política e nem contou com uma cultura democrática, nem mesmo nos moldes das vertentes liberais. O modelo de revolução pelo alto, “(...) em que as classes dominantes se antecipam às pressões populares, realizando mudanças para preservar a ordem. Evitam qualquer ruptura radical com o passado, conservando traços essenciais das relações sociais e a dependência ampliada do capital internacional.” (COUTINHO, 1989 apud IAMAMOTO, 2015, p. 132)

Tal conformação do Estado sugere a tentativa dos governos e da burguesia de adquirir um consenso mínimo, por um lado através dos seus intelectuais - ao afirmarem a tese de uma sociedade civil amorfa e frágil - e, por outro lado, quando a generalização das políticas sociais ocorrem, principalmente, nos chamados períodos ditatoriais. Além do fortalecimento das funções do Estado, tal processo de “revolução passiva” deixa à mostra o caráter antidemocrático de nossas elites.

Contudo, Iamamoto nega a concepção de uma composição da sociedade civil brasileira amorfa, frágil e incompetente. Sustentada por Ianni (1984), ela afirma que os “de baixo” nunca deixaram de reivindicar, protestar e lutar, o que contribui na ofensiva para a construção de um Estado forte, que se consolida ao longo da revolução burguesa no país. (IAMAMOTO, 2015)

Para compreender a particularidade da formação social brasileira, Iamamoto destaca alguns elementos importantes. Tais como: a questão agrária, visto que prevaleceram os interesses da propriedade fundiária sem atrapalhar a modernização capitalista; a incorporação do liberalismo no compromisso econômico; e o

conservadorismo no âmbito político cultural. Cabe ressaltar, que as prerrogativas dos ideais liberais, incorporadas na Constituição de 1824, coexistem com a escravidão e com a prática do favor. Diferentemente da Europa, os limites do liberalismo no Brasil, nas suas origens, foram definidos pela escravidão, pela sobrevivência das estruturas arcaicas de produção e pela dependência colonial nos quadros do sistema capitalista internacional. Trata-se de um liberalismo que nasceu tendo como base social as classes de extração rural e sua clientela. (IAMAMOTO, 2015, p. 138)

Por essa razão, as relações sociais na sociedade brasileira, são definidas pela concepção do favor, atravessando as relações entre os homens livres, logo, o favor tornou-se a nossa mediação quase que universal (SCHWARZ, 1981 apud IAMAMOTO, 2015). Segundo Iamamoto (2015):

a ideologia do “mando e do favor” traz embutidas as relações de subordinação, o arbítrio, os serviços pessoais, a cumplicidade contra a postulação (...). O favorecido engrandece a si e a seu benfeitor, havendo uma composição simbólica: só é favorecido porque não é escravo. (...) A burguesia incorpora no discurso as elaborações europeias contra o arbítrio e a escravidão, mas na prática afirma o favor e o clientelismo em instituições que proclamavam formas e teorias do Estado burguês. (IAMAMOTO, 2015, p. 138)

Perante a isso, a sociedade brasileira se conforma, pelas relações populistas, de coronelismo, de apropriação do bem público em prol dos interesses individuais da classe dominante e conforme Chauí:

(...) Uma sociedade hierarquizada em que as relações sociais ora são regidas pela “cumplicidade” — quando as pessoas se identificam como iguais — ora “pelo mando e pela obediência” — quando as pessoas se reconhecem como desiguais —, mas não pelo reconhecimento da igualdade jurídica dos cidadãos. (CHAUÍ, 1995 apud IAMAMOTO, 2015, p. 141)

Portanto, as particularidades do Brasil, como o histórico de dependência em relação aos países desenvolvidos, a cultura cafeeira, a escravidão, além dos fortes traços clientelistas e as demais heranças do período colonialista serão determinantes na constituição das políticas sociais no país.

2.3. AS POLÍTICAS SOCIAIS NO CONTEXTO BRASILEIRO

No Brasil, durante a metade do século XX estava em desenvolvimento um modelo de proteção social, sustentado predominantemente na lógica do seguro, por meio de programas e ações eventuais, descontínuas e de cunho compensatório. Sua constituição foi marcada inicialmente, pela Lei Eloy Chaves, de 1923, quando se instituíram as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPS), predominando o acesso às políticas de previdência e de saúde apenas para aqueles que contribuíssem com a previdência social, mais particularmente para os trabalhadores de categorias específicas ligadas a infraestrutura, e não teve o objetivo de universalizar a cobertura previdenciária. Cabe destacar que a Lei não alterou o perfil liberal do Estado e o caráter pontual de sua intervenção junto às expressões da questão social.

Conforme Behring e Boschetti (2011), com a crise do capital de 1929-1932, decorre um período de expansão acelerada das relações capitalistas no Brasil, com intensas repercussões para as classes sociais, o Estado e as respostas à questão social. Nesse período, o café era o produto mais comercializado no Brasil, entretanto, com a crise, que deixou a hegemonia das agroexportadoras cafeeiras abaladas, encontrou-se espaço para as oligarquias agrárias, do gado, do açúcar, entre outras.

Por esse motivo, o Estado agiu em relação a essas transformações mobilizadoras de forma dupla: na repressão das lutas dos trabalhadores e em tentativas de regulação do trabalho e dos direitos sociais.

Esse esforço regulatório inicial, segundo Draibe (1990), se deu entre os anos de 1930 e 1943, que podem ser caracterizados como os anos de introdução da política social no Brasil. [...] Em relação ao trabalho, o Brasil seguiu a referência de cobertura de riscos ocorrida nos países desenvolvidos, numa sequência que parte da regulação dos acidentes de trabalho, passa pelas aposentadorias e pensões e segue com auxílios doença, maternidade, família e seguro-desemprego. Em 1930, foi criado o Ministério do Trabalho, e em 1932, a Carteira de Trabalho, a qual passa a ser o documento de cidadania no Brasil: eram portadores de alguns direitos aqueles que dispunham de emprego registrado em carteira. Essa é uma das características do desenvolvimento do Estado social brasileiro: seu caráter corporativo e fragmentado, distante da perspectiva da universalização de inspiração Beveridgiana. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 106).

Conforme o exposto, o Estado brasileiro desempenhou um papel central de condutor da modernização, criando as condições necessárias à acumulação,

expansão e reprodução do capital, e também na reprodução de parcelas da força de trabalho, apesar da não universalização dessa reprodução para o conjunto da população. Portanto, o sistema de proteção social no Brasil, assim como na Europa, surge e se desenvolve frente a necessidade da regulação do processo de acumulação, da relação capital/trabalho, da regulação das relações de trabalho, dirigindo-se a indivíduos e segmentos sociais.

Nos anos de 1930, esse sistema de proteção social foi ampliado diante da criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP's), voltados a princípio aos trabalhadores urbanos, de profissão regulamentada pelo Estado e que apresentavam carteira de trabalho assinada. Tais institutos eram caracterizados pela lógica do seguro; da instituição do salário mínimo, da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), da valorização da saúde do trabalhador e outras medidas de cunho social. Contudo, não se devem tão somente a uma concessão do Estado, mas de um conjunto de situações correlatas, sobretudo de um longo período de lutas da classe trabalhadora ao decorrer de toda a Primeira República. Com os IAP'S fundamenta-se a chamada cidadania regulada⁴, visto que o acesso à cobertura previdenciária e médica dos trabalhadores dependiam da regulamentação estatal sobre a profissão.

Nessa perspectiva, a visão das políticas sociais esteve prioritariamente dirigida a segmentos, como os trabalhadores organizados por categorias, ou indivíduos incapacitados para o trabalho, recortados pelo ciclo de vida ou desprovidos de subsistência, que são o público alvo da assistência social. Desse modo, no sistema previdenciário, a inclusão dos trabalhadores se dava pela inserção produtiva no mercado formal de trabalho e seus dependentes (mulher e filhos) também tinham acesso aos benefícios. Portanto, o nível da cobertura dos benefícios e a qualidade dos serviços variam conforme a importância e poder de combatividade das categorias. Assim, o Brasil constituiu seu sistema de proteção social público, tendo seu desenvolvimento e sua reestruturação como contraditórios e marcados pela reprodução das desigualdades sociais nas formas de inclusão.

⁴ Conforme Santos: "São cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei. A extensão da cidadania se faz, por via da regulamentação de novas profissões e/ou ocupações, em primeiro lugar, e mediante ampliação do escopo dos direitos associados a estas profissões, antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade. A cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei. Tornam-se pré-cidadãos, assim, todos aqueles cuja ocupação a lei desconhece". (SANTOS, 1989, p.68)

A base do sistema de proteção social brasileiro, especialmente a Previdência Social, se constituiu pela lógica do mérito, entendido como a posição ocupacional e a renda adquirida no nível da estrutura produtiva. No caso das pessoas que estavam fora do mercado de trabalho formal, tem-se o tratamento de compensação e de filantropia da pobreza, por meio de ações assistenciais, seletivamente voltadas para determinados grupos separados por idade, sexo ou limitações no nível de autonomia pessoal e grupal.

A política de Previdência Social permaneceu com essa organização até a década de 1960. Porém, com a unificação dos IAPs, a inserção dos trabalhadores rurais e outros trabalhadores historicamente excluídos do acesso aos benefícios, essa política superou pouco a pouco as segmentações e o corporativismo. Entretanto, nas ações assistenciais tais características prevaleceram, bem como as ações pontuais, emergenciais, conforme veremos ao decorrer deste trabalho.

Cabe destacar, que o trabalhador formal dispunha de benefícios previdenciários expressos na Constituição Federal de 1937, sobretudo para os que trabalhavam nas indústrias. Assim, sobravam para o trabalhador pobre, sem carteira assinada ou desempregado, as obras sociais filantrópicas responsáveis pela assistência aos mais pobres. A constituição das políticas sociais é reflexo desse contexto, por essa razão que emergem aquelas focalistas, que não refletem, em sua totalidade, as necessidades da população. Destacam-se ainda os aspectos da política econômica, isto é, aquela voltada para a lógica de mercado e para o avanço econômico, a qual impacta, significativamente, na conquista de direitos sociais.

Apesar das importantes medidas de Política Social por parte do governo brasileiro, a concepção de Estado de Bem-Estar Social nunca chegou a ser fielmente implantada no país. O Estado se tornou cada vez mais importante e se transformou no principal instrumento de acumulação capitalista, através de mecanismos de centralização política e administrativa e de controle da massa trabalhadora, pelas técnicas de propaganda, coesão social e assistência.

2.4. A ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO CARIDADE NO BRASIL

Conforme aponta Sposati (2001,p.76), no Brasil, “as formas laicas no campo da assistência social deram-se apenas no pós-república, tendo em vista a separação oficial entre o estado e a igreja”. Neste contexto, a filantropia e a assistência social

eram associadas às práticas de caridade e dependiam de iniciativas voluntárias e fragmentadas de auxílio aos desvalidos, advindas de instituições religiosas reconhecidas através de organizações como as Santas Casas de Misericórdia.

Diante disto, faz-se necessário destacar a relação da Igreja com o Estado, a qual demarca uma ligação histórica da assistência social ao movimento religioso no Brasil. Conforme relata Iamamoto e Carvalho (1998):

A partir da queda da República Velha, inicia-se o que os historiadores do período consideram como o segundo ciclo de mobilização do movimento católico laico. A conjuntura política e social presente naquele momento – a crise de hegemonia entre as frações burguesas e a movimentação das classes subalternas – abrirá à Igreja um enorme campo de intervenção na vida social. Ela será chamada a desempenhar um importante papel nos momentos mais críticos para a estabilidade do regime e com ele disputará arduamente a delimitação das áreas e competências de controle social e ideológico. [...] O governo provisório, por sua vez, desde o início tomará a atitude de procurar atrair a solidariedade e o apoio da “valiosa força disciplinadora da Igreja” e de resguardar seus campos privilegiados de intervenção, delimitando áreas de influência. (IAMAMOTO, CARVALHO, 1998, p. 155-156)

Desse modo, as práticas assistenciais lidavam com a pobreza de forma isolada e fragmentada, conforme a afirmação de Sposati (1998, p.41):

(...) salvo exceções, até 1930 a consciência possível em nosso país não apreendia a pobreza enquanto expressão da questão social. Quando esta se insinuava como questão social para o Estado, era de imediato enquadrada como “caso de polícia”, e tratada no interior de seus aparelhos repressivos. (SPOSATI, 1998, p.41)

Somente na década de 1930, no governo de Vargas, que o Estado brasileiro tomou iniciativa de regulamentação e fomento público no âmbito da assistência social, com a criação do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS). Tal iniciativa demonstra a “preocupação do Estado com a centralização das obras assistenciais públicas e privadas” (IAMAMOTO, CARVALHO, 1998, p. 250). Nesta época a pobreza e a miséria deixam de ser tratadas como “caso de polícia”, passando a serem atribuídas na perspectiva da moral privada, pelo modelo conservador da assistência social caracterizada pela filantropia:

O modelo conservador trata o Estado como uma grande família, na qual as esposas de governantes, as primeiras damas, é que cuidam dos “coitados”. É o paradigma do não direito, da reiteração da subalternidade, assentado no modelo de Estado patrimonial (...).

Neste modelo, a assistência social é entendida como espaço de reconhecimento dos necessitados, e não de necessidades sociais. (SPOSATI, 2001, p.76)

Já no Estado Novo, em 1942, foi fundada a Legião Brasileira de Assistência (LBA), cujo objetivo principal era prestar assistência às famílias dos soldados convocados para a Segunda Guerra Mundial. Constituída enquanto a primeira instituição de assistência com abrangência nacional, a LBA atuou no fomento e na coordenação da ação assistencial de instituições filantrópicas por meio de repasse de verbas públicas. “Aqui a assistência social como ação social é ato de vontade e não direito de cidadania” (SPOSATI, 2004 p.20).

Logo, as ações da LBA eram voltadas para pessoas que estavam fora do sistema previdenciário e baseadas na caridade, na benemerência ou no favor, fato que cooperou para o vínculo de dependência entre as pessoas assistidas pela assistência e os seus provedores, o que demarca o caráter clientelista. Com isso, a assistência social ficava delegada às primeiras-damas e não era tratada como responsabilidade do Estado, o que reforçava a relação clientelista, de ajuda e caridade. Conforme enfatiza Sposati (1998) sobre a LBA:

Este organismo assegura estatutariamente sua presidência às primeiras damas da República. Representa a simbiose entre a iniciativa privada e a pública, a presença da classe dominante enquanto poder civil e a relação benefício/caridade x beneficiários/pedinte, conforme a relação básica entre Estado e classes subalternizadas. (Sposati, 1998, p.46)

Portanto, durante o governo de Vargas, as ações assistenciais eram concedidas como benesse e não na direção do direito social, por esse motivo o presidente passou a ser conhecido como “pai dos pobres”, e seu governo ficou marcado pelo populismo de massas. Assim,

(...) a assistência social, que à primeira vista parece ser tratada com área de inclusão, mas na realidade será influenciada e determinada pelo caráter seletivo do pensamento liberal, que considera proteção social do âmbito privado e não público. Portanto, embora o governo varguista tenha inovado ao instalar o CNSS (Conselho Nacional de Serviço Social), ao final cria apenas uma política de incentivo ao amparo social privado e filantrópico, por meio de mecanismos de subvenção... E lembre-se [...] ao criar a legião Brasileira de Assistência, Vargas funda no Brasil o atrelamento do social ao primeiro-damismo – na figura de Darci Vargas – , do qual até hoje o país não se desembaraçou. [...] (MESTRINER, 2011, p.71)

Em 1956, a economia brasileira se estruturou por um novo padrão de acumulação, demarcado por um processo de industrialização pesada, proveniente do governo de Juscelino Kubitschek (JK), o qual se fundamentou a partir de uma política econômica nacional-desenvolvimentista, cujo lema era o plano de ação “cinquenta anos em cinco” e priorizava o desenvolvimento das indústrias nacionais por meio de empréstimos do capital estrangeiro.

Com isso, nesse período o Estado brasileiro passou a se ausentar da esfera social, uma vez que na concepção de JK os problemas sociais e de inclusão, seriam superados mediante o estabelecimento do desenvolvimento econômico do país. Conforme afirma, Mestriner (2011):

A falta de preocupação com o social, no período Kubitschek, advém da premissa de que o alcance do desenvolvimento, com base no planejamento, será tão amplo, eficiente e ágil, que dará conta de todas as questões, até da melhoria da condição de vida das populações mais pobres (MESTRINER, 2011, p. 130)

Neste período o Estado investia pouco no âmbito social, apenas dando continuidade com as medidas que foram estabelecidas desde o Estado Novo. Porém, o CNSS sofreu alterações, como a mudança de gestão e a transferência de responsabilidade do Estado para a sociedade civil. “O CNSS e o apoio às organizações sociais são postos, então, como paliativo [...], e também como “abrandamento” para as pressões feitas pelas classes populares” (MESTRINER, 2011, p. 130).

Cresce o âmbito de poder do CNSS e crescem significativamente os benefícios e vantagens à filantropia propiciados pelo Estado, que passa assim a ter amplos mecanismos de transferência de responsabilidade social à sociedade civil e de regulação da ação desenvolvida nesta área. O Estado, indiretamente, financia a dedução do pagamento de impostos. E a assistência torna-se, assim, alibi da redução de impostos, desenhando uma característica da filantropia brasileira, a de viver às custas de imunidades e isenções. (MESTRINER, 2011, p. 130)

Uma nova fase na conjuntura do Brasil iniciou-se em 1964, com o regime político instaurado pelo movimento militar, conformado como Estado autoritário. Segundo Paulo Netto (2005), os primeiros anos do período autocrático burguês se constituíram pela necessidade da ditadura de se legitimar politicamente, visto que o golpe pressionava o fim dos movimentos de esquerda e dos partidos considerados

radicais que ameaçavam a ordem social. Essa característica perdurou durante todo esse período, que com seu caráter antidemocrático, reprimiu todas as formas de mobilizações populares.

Dessa forma, o Estado era marcado pela repressão, coerção e a exclusão da participação e dos movimentos populares. Nesse sentido, o controle social era conceituado como a sobreposição da autoridade estatal sobre a sociedade civil, coibindo as manifestações democráticas e a organização da classe trabalhadora, além de restringir os espaços de representação da sociedade, ou seja, era a maneira encontrada pelo Estado para se legitimar e justificar o autoritarismo dos governos militares.

O governo ditatorial apresentou um processo de crescimento econômico que alterou a estrutura produtiva, o mercado de trabalho e a infraestrutura do país, com a industrialização pesada. Entretanto, como afirma Mestriner (2011), mesmo com esses avanços ainda se verifica a alta inflação, que se torna mais grave a partir das medidas tomadas durante o governo, prejudicando severamente a classe trabalhadora, uma vez que ocasionou uma grande exploração dos trabalhadores e as medidas anti-inflacionárias conhecida pela política de “arrocho salarial”, resultou no empobrecimento dos mesmos.

Diante das condições degradantes dos trabalhadores, o governo ditatorial passou a exercer medidas assistenciais para amenizar as desigualdades sociais. Com o agravamento da questão social o Estado juntamente com a burguesia passaram a direcionar sua atenção ao pauperismo que se alastrava, no entanto, suas ações de combate à pobreza eram demarcadas pelo comportamento autoritário típico dessa conjuntura, estabelecida pelo Ato Institucional Nº5. Tal fato fica evidenciado com a criação em 1965 da Fundação Nacional para o Bem-estar do Menor (FUNABEM), que apresentava caráter punitivo na relação com as crianças e os adolescentes.

Durante as décadas de 1970 e 1980, o Sistema de Proteção Social avançou rumo à sua consolidação sob o regime militar autoritário, consolidando os serviços sociais e programas como compensação à repressão e ao arbítrio direcionados aos movimentos sociais e ao movimento sindical. Desse modo, Mestriner (2011) afirma que mediante a essa forma de intervenção na questão social adotada durante todo o período ditatorial, as manifestações sociais geradas pelas condições degradantes dos trabalhadores eram reprimidas.

Todavia, emergem os movimentos sociais contrários ao Estado autoritário e com a efervescência política que provocou o processo de redemocratização do país, criou-se um contraponto entre um Estado ditatorial e uma sociedade civil que buscava mudanças.

Esses movimentos ganharam destaque nos anos 1980, fomentando em 1985 o desgaste do governo militar. Tal fato se constituiu enquanto uma contradição, pois durante tal conjuntura o objetivo do regime militar tecnocrático era de consolidar definitivamente o modo de produção capitalista no Brasil. Porém, ocorreu uma complexificação da estrutura social, que resultou em uma ampliação da sociedade civil.

De acordo com Sposati et al. (1998), a LBA, tornou-se fundação em 1969 e dez anos depois, com o Decreto-lei nº 83.148, ela passou a ter como finalidade “promover, mediante o estudo do problema e o planejamento de soluções, a implantação e execução da Política Nacional de Assistência Social, bem como orientar, coordenar e supervisionar outras entidades executoras dessa política” (SPOSATI et al., 1998, p. 87).

Sua programação envolve assistência ao menor (creches-casulo, Projeto Elo, colônia de férias); assistência social complementar (destinada a adquirir material escolar, uniformes, etc., à criança); assistência social geral (atividades socioeducativas com famílias e grupos comunitários); educação para o trabalho (formação de mão-de-obra); legalização do homem brasileiro (fornecimento de documentos); atenção primária à saúde (ações de saúde, complementação alimentar e distribuição de leite); assistência aos excepcionais; assistência aos idosos e o Programa Nacional de Voluntários (Pronav-LBA) (SPOSATI et al., 1998, p. 87)

Assim, compreende-se a conformação do regime militar em um Estado assistencial, que conforme evidenciam Sposati et al. (1998), esse conjunto de ações governamentais destinavam-se para os segmentos de trabalhadores empobrecidos, e para a população que não se encontrava inserida dentro do processo produtivo. Ou seja, aqueles sem condições de prover seus meios de subsistência, a exemplo dos idosos, inválidos, doentes mentais, crianças e adolescentes e entre outros.

Essas medidas “[...] se expandem através de um leque extenso de programas assistenciais que buscam responder às necessidades de saúde, educação, abrigo, trabalho, alimentação, subsistência dos excluídos [...]” (SPOSATI et al., 1998, p. 82). Nessa conjuntura, as características da assistência perpassam na criação de

serviços, projetos e programas que atendessem a cada necessidade, resultando em uma prática fragmentada, descontínua e setORIZADA.

Diante do exposto, depreende-se que houveram algumas mudanças referidas a assistência social nessa fase, assim como, houve o desenvolvimento das demais políticas sociais, contudo, tais mudanças foram realizadas de forma tecnocrática e conservadora. Conforme Behring e Boschetti (2011) afirmam, na medida em que ocorreu essa expansão das políticas sociais mesmo de forma restringida ao acesso da população, o Estado ditatorial também possibilitou o fortalecimento de espaços privados nas áreas da saúde, educação e da previdência, essas se destinavam apenas para aqueles que poderiam pagar.

Juntamente com a repressão marcada pelo regime militar, algumas medidas sociais são observadas, em relação a assistência social se constata uma pulverização dos “parcos recursos aplicados na área, repassando a execução dos seus programas à filantropia privada, por meio de convênios, reafirmando a estratégia populista de aliança com a sociedade civil” (MESTRINER, 2011, p. 170).

2.5 A ASSISTÊNCIA SOCIAL A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

No período referente à República Nova, mais precisamente na metade da década de 1980, o Brasil estava atravessado pela mobilização da sociedade civil no confronto contra o pauperismo, que assolava em grande medida a maioria populacional. Tal fato contribuiu para a intensificação do debate sobre a necessidade de se afirmar a assistência social como uma política pública.

Desse processo de democratização e ampliação das lutas por direitos, se desdobrou, no dia 5 de outubro de 1988, na promulgação da Constituição Federal (CF/1988), conhecida como Constituição Cidadã, a qual imprime a noção de Seguridade Social⁵, inspirada no modelo beveridgeano, trazendo o entendimento de que a política social é um dever do Estado, direito do cidadão e se constitui enquanto um conjunto integrado de ações.

Neste sentido, a nova Constituição consagrou direitos civis, políticos e sociais, e conformou no Brasil o tripé da Seguridade Social, constituída pelas políticas de Saúde, Previdência Social e Assistência Social. Portanto,

⁵ Art.194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. (BRASIL, 2001, p.113).

(...) é importante destacar que o momento político que marcou a definição da Seguridade na Constituição de 1988 deve ser reconhecido como expressão de resistência e autonomia dos setores progressistas da sociedade brasileira, já que o cenário internacional era adverso a qualquer iniciativa de intervenção social do Estado em face das críticas neoliberais ao Welfare State nos países desenvolvidos. (MOTA, 2008, p.138)

O texto constituinte garante os direitos básicos e universais de cidadania, com princípios fundamentais voltados para a ampliação da cobertura da proteção social, para segmentos que até o momento estavam fora dela, por meio da eliminação das diferenças de tratamento entre trabalhadores urbanos e rurais e a implementação da gestão descentralizada na política de assistência social. Segundo Araujo (2013):

Com essa nova configuração das políticas sociais, cria-se no país a perspectiva de um Estado de Bem Estar Social. Entretanto cabe ressaltar, que essa estrutura da Seguridade Social é híbrida, no sentido de que incorpora as características dos três tipos de Estado de Bem Estar Social: social-democrata (saúde/universal), conservador (previdência/contributiva) e liberal (assistência social/destinada a quem dela necessitar). (ARAUJO, 2013, p. 71)

Ademais, com a CF/1988 tem-se a oportunidade de deixar para trás a noção de cidadania regulada, uma vez que o acesso aos serviços de saúde e assistência social se estende a parcela da classe trabalhadora que se localiza fora do mercado de trabalho formal. Evidentemente, a promulgação da Constituição representou um marco no que se refere aos direitos sociais no Brasil, tendo em vista a incorporação de grande parte das demandas da maioria populacional e a instituição de direitos sociais como a educação, saúde, alimentação, moradia, entre outros.

Contudo, apesar das inovações, com o processo de contrarreforma⁶ do Estado brasileiro nos anos de 1990, verifica-se uma fragilização dos direitos sociais constitucionalmente propostos. Conforme apontam os autores, Silva et al. (2004),

Na realidade, os anos 1990, representaram um período de profunda contradição no campo do bem-estar social no Brasil. Tem-se, de um

⁶ De acordo com Behring e Boschetti (2011, p.149), o termo reforma vem sendo empregado pelos defensores do projeto neoliberal e de contrarreforma do Estado no Brasil, destituindo do mesmo o seu significado histórico e popular. As autoras lembram que o termo era utilizado pelo movimento operário socialista para designar suas estratégias revolucionárias, cujos objetivos eram melhores condições de vida e trabalho para os trabalhadores. Nesta perspectiva, compreende-se que o termo reforma trata-se de uma herança da esquerda revolucionária e suas conquistas coletivas e populares. Portanto o termo mais adequado para se referir ao que está proposto no projeto citado é o de contrarreforma.

lado, um avanço no plano político-institucional, representado, sobretudo, pelo estabelecimento da Seguridade Social e dos princípios de descentralização e de participação social, enunciados na Constituição Brasileira de 1988. De outro, tem-se, no plano da intervenção estatal no social, um movimento orientado por posturas restritivas, com a adoção de critérios cada vez de maior rebaixamento do corte de renda para a fixação da linha de pobreza, para permitir acesso das populações, por exemplo aos Programas de Transferência de Renda em grande expansão no Brasil, a partir de 2001. (SILVA et al., 2004, p.32)

Portanto, o avanço na consolidação dos direitos sociais e na democratização foi atravancado com a entrada da década de 1990, quando “o governo brasileiro resolve adotar, tardiamente, o chamado projeto de desenvolvimento econômico, sob a orientação da ideologia neoliberal, na busca da inserção do Brasil na chamada competitividade da economia globalizada”. (SILVA, et al., 2004).

Nesse período, sob a égide de novas orientações econômicas chega a presidência Fernando Collor de Mello, responsável por incorporar o neoliberalismo no Brasil, fomentando uma campanha em prol de reformas orientadas para o mercado. Conforme apontam Behring e Boschetti (2011):

Reformando-se o Estado, com ênfase especial nas privatizações e na previdência social, e, acima de tudo, desprezando as conquistas de 1988 no terreno da seguridade social e outros - a carta constitucional era vista como perdulária e atrasada -, estaria aberto o caminho para o novo “projeto de modernidade”. (BEHRING, BOSCHETTI, 2011, p.148)

Assim, o neoliberalismo, além de romper com a perspectiva de universalidade da cidadania e de restringir ainda mais a efetividade das ações sociais, transmite a ideia de que os desvalidos são responsáveis diretos por sua própria condição de vida, isentando o Estado de prestar proteção social. Desse modo, de acordo com o ideário neoliberal a pobreza é um empecilho para a estabilização econômica e política, por isso também a justificativa de que as reformas estruturais necessárias à política macroeconômica devem ser acompanhadas de reformas sociais que garantam sua sustentação.

Dessa forma, mediante a adoção da perspectiva neoliberal no país não foi possível aprofundar nas transformações políticas que a CF/1988 propunha. Portanto, a entrada da década de 1990 foi marcada pelo desmonte das políticas sociais. No campo social, o governo Collor se apresentou por ações clientelistas, populistas e assistencialistas. Se tratando da assistência social, do mesmo modo,

tem-se que a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) foi vetada pelo referido presidente.

Vale destacar também que, no período, a LBA foi presidida pela primeira-dama Rosane Collor de Mello, portanto, verifica-se que os traços conservadores não haviam sido eliminados com a nova Constituição de 1988, a qual apontava para a rejeição do histórico da assistência social como prática complementar, destinada à população como favor, ajuda e caridade, caracterizada pela descontinuidade e descompromisso com a qualidade dos serviços ofertados. Desse modo, também verifica-se nesse contexto a intensificação do crescimento da filantropia com ênfase na seletividade e focalização das políticas sociais.

Somente em 1993, após cinco anos da promulgação da CF/1988, decorrente de um longo processo de luta, debates e confrontos entre a sociedade civil organizada, agentes sociais, parlamentares e profissionais, que a política de assistência social ganhou notoriedade, sendo regulamentada por meio da aprovação da LOAS (Lei 8.742/93), pelo vice-presidente Itamar Franco, após o impeachment de Collor. Conforme descrito por Behring (2008, p.154-155):

Itamar Franco, vice de Collor, assume o governo nesse contexto complexo, de descompasso entre as demandas da sociedade e as respostas do Estado, e de mal-estar institucional, econômico e social. Seus movimentos serão no sentido de recompor uma articulação política, a mais ampla possível, para dar sustentação e condições de governabilidade ao mandato tampão. (...) O interregno Itamar Franco será palco de avanços limitados, no que se refere à legislação complementar à Constituição de 1988, a exemplo da Lei Orgânica. Mas será também o momento de articulação da coalizão conservadora de poder constituída em torno de Fernando Henrique Cardoso, então à frente do Ministério da Fazenda, onde foi formulado o plano de estabilização protagonizado pela nova moeda: o real. Se Collor era o *outsider*, o aventureiro, Fernando Henrique Cardoso tinha credenciais da luta democrática e vinha do núcleo econômico do país, colocando-se como o articulador e intelectual orgânico da contra-reforma [sic] e da hegemonia burguesa no Brasil contemporâneo (Oliveira, 1998:176-7) após um período relativamente largo de perigosa fragmentação, de que fez parte o medo de uma derrota eleitoral para a esquerda, em 1989.

A aprovação da LOAS, fomenta o reconhecimento da assistência social como política pública social, enquanto direito de cidadania e dever do Estado, a qual não pode ser submetida à lógica do mercado, assim como não pode ser vendida/comprada como mercadoria e por consequência não pode gerar lucro para

quem a implementa. Com isso, sinaliza que a subsistência humana deve estar acima dos valores do mercado.

De acordo com Mota (2008):

Com a Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS - foram definidos os princípios, as diretrizes, as competências, a gestão e o financiamento da política de Assistência Social, fato revelador dos avanços a que nos referimos, posto que construída numa conjuntura adversa à expansão da Assistência Social como política pública. Contudo, a sua implementação revelou uma acentuada tendência à focalização, seletividade e fragmentação, comprometendo o princípio de universalidade, continuidade e sistematicidade das ações. (MOTA, 2008, p.186)

Contudo, segundo Behring (2008), no referido período, o Brasil passava por inúmeras tentativas fracassadas de estabilização financeira, que resultaram na vitória consecutiva do então ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso (FHC), ficando na presidência durante dois mandatos presidenciais (de 1995 a 2003).

Nesse cenário, uma das tentativas da classe dominante de recuperar a economia foi com o Plano Real de 1994, o qual tinha como fundamento os processos de mundialização pela incorporação de um conjunto de medidas impostas pelos organismos internacionais, a exemplo do programa de estabilização pelo FMI (Fundo Monetário Internacional) e das reformas políticas pelo Banco Mundial.

A partir desse momento, desdobrou-se as condições imprescindíveis para que o projeto neoliberal se tornasse totalmente hegemônico, culminando na chamada reforma do Estado, ou melhor dizendo, contrarreforma, a qual apresenta um conteúdo extremamente regressivo quanto à ampliação dos direitos sociais e aponta o Estado como o grande culpado pela crise que se arrastava nas últimas décadas.

Portanto, diante desse quadro, ficaria a cargo do Estado somente a construção de uma infra-estrutura necessária para o crescimento econômico. Consequentemente, os gastos sociais foram reduzidos, fomentando nas políticas sociais a exploração comercial do capital privado, bem como a privatização de empresas públicas e demais medidas como a abertura do mercado para investimentos externos e a desregulamentação das relações entre capital e trabalho.

Dessa forma, a partir de 1990 ocorreu o desmonte e a destruição das políticas sociais, “diminuiu o que não existia e redefiniu o que não foi construído,

numa nítida adesão aos preceitos neoliberais.” (SOUZA FILHO, 2011, p.173). Portanto, “numa espécie de reformatação do Estado brasileiro para a adaptação passiva à lógica do capital. Revelou-se, sem surpresas, a natureza pragmática, imediatista, submissa e antipopular das classes dominantes brasileiras”. (BEHRING; BOSCHETTI, 2009, p.152).

Em consonância com Behring (2008), a “reforma” desdobrou em uma nova relação entre o Estado e a sociedade civil, cujos resultados notáveis no campo das políticas sociais se expressaram na transferência de responsabilidades ditas “não exclusivas do Estado” para o “terceiro setor”⁷, a exemplo da criação das Organizações Sociais (OSs). Dessa forma,

[...] as múltiplas manifestações da questão social, sob a órbita do capital, tornam-se objetos de ações filantrópicas e de benemerência e de “programas focalizados de combate à pobreza”, que acompanham a mais ampla privatização da política social pública, cuja implementação passa a ser delegada a organismos privados da sociedade civil, o chamado “terceiro setor” (IAMAMOTO, 2011, p. 155).

Uma das ações realizadas no governo FHC foi a criação do Programa Comunidade Solidária em substituição às instituições governamentais de caráter executivo e redistributivo, “introduziu os princípios de descentralização (através da articulação dos três níveis de governo), parceria governo-sociedade civil e solidariedade como eixos norteadores das ações no campo da assistência social em tal período” (ARAUJO, 2013, p.78). Tal programa caracterizou-se pela ênfase à solidariedade, fomentando os benefícios imediatos, ações pontuais e focalizadas voltadas para a população mais pobre. Segundo Mota (2008):

O Programa Comunidade Solidária – PCS – é um divisor de águas que apresenta a fórmula encontrada para substituir as velhas práticas de filantropia, financiada pelo Estado brasileiro – muito próprias da história da assistência – e as “novas” propostas de parceria entre Estado e sociedade, expressas na reforma do Estado. Na acepção da Comunidade Solidária, as parcerias pressupõem que todos tenham o mesmo objetivo: o de conjugar esforços para o enfrentamento das situações de pobreza e exclusão. (MOTA, 2008, p. 160)

⁷ Montañó (2002) utiliza o termo “terceiro setor” sempre entre aspas, pois ele entende que está relacionado com ideais segmentadoras, o qual apresenta forte “funcionalidade com o atual processo de reestruturação do capital, particularmente no que se refere ao afastamento do Estado das suas responsabilidades de resposta às sequelas da ‘questão social’, sendo, portanto, um conceito ideológico (como ‘falsa consciência’) portador da função de encobrir e desarticular o real”.

Ademais, conforme Yazbek (2001):

No vasto campo de atendimento das necessidades sociais das classes empobrecidas administram-se favores. Décadas de clientelismo consolidaram uma cultura tuteladora, que não tem favorecido o protagonismo nem a emancipação dessas classes em nossa sociedade. A redução de custos tem significado uma deterioração na qualidade dos serviços, triagens mais severas e a opção por programas assistencialistas e seletivos de combate à pobreza, como o Programa Comunidade Solidária. (YAZBEK, 2001, p. 37).

Posto isso, verifica-se que a assistência social limitava-se em atuar no combate à fome e à miséria por meio de organizações da sociedade civil e programas de transferência de renda⁸, atendendo às demandas sociais coletivas por meio de respostas imediatas e insuficientes, com foco na concessão para os poucos grupos sociais pauperizados.

2.6 A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (2004)

No ano de 2003, Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) assumiu a presidência do Brasil, trazendo a esperança de que haveria ruptura com o modelo liberal aplicado no país a partir de 1990, com vistas de uma perspectiva democrática-popular, em virtude de que pela primeira vez na história do país haveria um representante da classe trabalhadora como presidente. Contudo, seguindo a herança do governo FHC, verifica-se a continuidade do ajuste fiscal e do superávit primário. Ou seja, foi dada “continuidade do nefasto projeto de desertificação social e política do país, iniciada por Collor, desenvolvida por FHC e agora mantida pelo governo do PT”. (ANTUNES, 2004, apud ARAUJO, 2013, p.80).

⁸ Esses programas [de transferência de renda], globalmente, apresentam as seguintes características: são condicionados à situação de ausência ou baixa renda; são completos e/ou substitutivos aos salários; possuem abrangência nacional e são regulamentados em lei nacional; os beneficiários devem ter acima de 18 anos e devem comprovar cidadania ou residência legal no país; em muitos países os beneficiários devem mostrar disposição para inserção econômica e/ou social em alguma atividade ligada à qualificação profissional ou atividade de trabalho; o financiamento é de responsabilidade do governo federal (em alguns poucos países é partilhado com municípios); a gestão é, em geral, compartilhada entre governo federal, estados e municípios; são permanentes e assegurados a partir de critérios objetivos (Stein, 2005).” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p.133-134).

[...] Desse modo, liberam-se recursos financeiros para serem direcionados para o pagamento da dívida pública, com a criação de elevados superávits fiscais primários. Esses superávits, obtidos sistematicamente durante o segundo governo Cardoso e o governo Lula, foram acompanhados de uma elevação da carga tributária [...] Em suma, há uma brutal transferência de renda do conjunto da sociedade para o capital financeiro e os rentistas, em particular dos rendimentos do trabalho para o capital financeiro e dos rendimentos do “capital estritamente produtivo” (pequenos e médios) para os grandes grupos econômicos financeirizados. (FILGUEIRAS, GONÇALVES, 2007, apud ARAUJO, 2013, p. 82)

De acordo com Behring (2008):

O legado FHC para Lula, no campo da seguridade social, portanto, foi o incremento da focalização, em detrimento da universalidade, da parceria público-privada, em detrimento da primazia do Estado, da obstaculização, dilapidação - corrosão e desconstrução do conceito constitucional, tratando as políticas de seguridade separadamente, extinguindo o Conselho Nacional de Seguridade Social, e implementando uma política de financiamento parco, sob o argumento da escassez de recursos, apesar da imensa transferência de riqueza para os ricos e o capital financeiro internacional, numa profunda irresponsabilidade tanto fiscal quanto social.(BEHRING, 2008, p. 159, 160)

Contudo, a assistência social ganha importância no governo Lula, adquirindo um arcabouço institucional público. Desse modo, ainda no ano de 2003, ocorreu a IV Conferência Nacional de Assistência Social, onde ficou aprovada uma nova agenda política para o ordenamento da gestão das ações descentralizadas e participativas de assistência social no país.

No ano seguinte, em meio ao cenário de estagnação do crescimento econômico, precarização do trabalho, desemprego e conseqüentemente o aprofundamento das expressões da questão social, decorrentes do ajuste econômico orientado pelo neoliberalismo, foi criada a Política Nacional de Assistência Social⁹ (PNAS) em consonância com a IV Conferência, objetivando

⁹ Sob os seguintes princípios democráticos: 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”. (BRASIL, 2004, p. 32).

evidenciar suas diretrizes e princípios na execução da Assistência Social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado.

Segundo a PNAS, a política pública de assistência social, com relação ao enfrentamento da pobreza, atua, normativamente, de forma integrada às políticas setoriais, considerando as desigualdades socioterritoriais, visando seu enfrentamento, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais, e tem por objetivos: prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitarem, bem como 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. (BRASIL, 2004).

Ainda seguindo os marcos regulatórios, em 2005, foi aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), a Norma Operacional Básica (NOB-SUAS/2005), que estabeleceu as competências dos entes federados na gestão do financiamento e execução da assistência social, além de definir os eixos estruturantes essenciais para a implementação e consolidação, ainda no mesmo ano, do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)¹⁰, o qual possibilita um novo reordenamento técnico, jurídico e político da assistência social. Ademais, outros aspectos mais relevantes implementados pelo Governo Lula no âmbito da assistência social são: o fim do PCS e a rearticulação do CNAS; a unificação dos programas de transferência de renda no Programa Bolsa Família (PBF)¹¹ e a centralização das ações da política de assistência social no MDS.

¹⁰ O Sistema Único de Assistência Social (Suas) é um sistema público que organiza os serviços de assistência social no Brasil. Com um modelo de gestão participativa, ele articula os esforços e os recursos dos três níveis de governo, isto é, municípios, estados e a União, para a execução e o financiamento da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), envolvendo diretamente estruturas e marcos regulatórios nacionais, estaduais, municipais e do Distrito Federal. (BRASIL, 2020)

¹¹ Conforme o Decreto Nº 5.209 DE 17 DE SETEMBRO DE 2004, o qual regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. No Art. 4º constam os objetivos básicos do Programa Bolsa Família, em relação aos seus beneficiários, sem prejuízo de outros que venham a ser fixados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, são eles: I - promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social; II - combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; III - estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza; IV - combater a pobreza; e V - promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público.

Todavia, apesar dos avanços institucionais, a PNAS congrega uma concepção de assistência social, que expressa a orientação do capital mediante o desemprego estrutural, na inexistência de oferta do trabalho, por meio da prevalência da política de transferência monetária. Com isso, observa-se nesse período, um fomento aos programas compensatórios, como o PBF e o Benefício de Prestação Continuada¹² (BPC).

Nesse aspecto, Mota (2008), evidencia que:

Os impactos econômico-sociais gerados nas famílias atendidas, assim como nos municípios, sinalizam os contornos da referida centralidade que vem adquirindo a Assistência Social. É sabido que, na maioria dos casos, os benefícios pagos pela política de assistência social, através dos programas de transferência de renda, acabam assumindo um importante peso na renda, quando não, a única fonte de renda das muitas famílias nas localidades mais longínquas do Brasil. (...). A política de assistência social, via transferência de renda, tem se constituído um elemento de acesso a bens e serviços circunscritos no circuito da compra e venda de mercadorias. (MOTA, 2008, p.154, 155).

Em relação ao PBF, diferentemente do BPC, o programa não está contemplado na legislação enquanto um direito social garantido, portanto, pode ser extinto em qualquer momento. Além disso, o mesmo apresenta condicionalidades¹³ para as famílias, as quais se expressam no campo da educação e da saúde, além do estabelecimento de uma renda familiar per capita¹⁴ muito baixa para a integração das famílias ao programa. Nesse sentido, constata-se o caráter contraditório da PNAS, tendo em vista que em suas normativas ela se caracteriza como universal,

¹² O BPC constitui uma garantia de renda básica, no valor de um salário mínimo, tendo sido um direito estabelecido diretamente na Constituição Federal e posteriormente regulamentado a partir da LOAS, dirigido às pessoas com deficiência e aos idosos a partir de 65 anos de idade, observado, para acesso, o critério de renda previsto na Lei. Tal direito à renda se constituiu como efetiva provisão que traduziu o princípio da certeza na assistência social, como política não contributiva de responsabilidade do Estado. Trata-se de prestação direta de competência do Governo Federal, presente em todos os Municípios. (PNAS, 2004, p.34)

¹³ Art. 10. A manutenção da família como beneficiária no Programa Bolsa Família dependerá, sem prejuízo dos requisitos estabelecidos nesta Medida Provisória e em regulamento, do cumprimento, pelos integrantes das famílias, de condicionalidades relativas: I - à realização de pré-natal; II - ao cumprimento do calendário nacional de vacinação; III - ao acompanhamento do estado nutricional, para os beneficiários que tenham até sete anos de idade incompletos; e IV - à frequência escolar mínima de: a) sessenta por cento, para os beneficiários de quatro anos a seis anos de idade incompletos; e b) setenta e cinco por cento, para os beneficiários de seis anos a dezoito anos de idade incompletos que não tenham concluído a educação básica. (BRASIL, 2023)

¹⁴ Para ter direito ao Bolsa Família, o principal critério de elegibilidade é que a renda mensal de cada pessoa da família seja igual ou inferior a R\$218,00. (BRASIL, 2023).

mas na prática apresenta critérios de seletividade para a concessão de serviços, programas e benefícios socioassistenciais.

Desse modo, os programas de transferência de renda camuflam as causas estruturais, históricas, culturais e políticas que perpassam a pobreza, focando apenas na renda enquanto variável determinante. Conseqüentemente a isso, contribuem para modificar os números referentes ao nível de empobrecimento, porém, em um contexto que prevalece a acumulação do capital e sua ofensiva ao trabalho, assim, não confrontam e nem fomentam o desvelamento da perversidade do sistema capitalista de produção.

A precarização do trabalho e a falta de investimento em políticas de geração de emprego e renda são elementos que fazem com que os programas de transferência de renda ocupem papel principal na subsistência de grande parte da população, sendo a questão social reduzida à pobreza. Somado a isto, aponta-se para o processo de privatização das políticas de saúde e previdência social, acompanhado pela expansão da política de assistência social. Nesse sentido, de acordo com Mota (2008), a assistência ganha centralidade e assume a responsabilidade na proteção social, a fim de suprir as necessidades que deveriam ficar a cargo de outras políticas, como é o caso do direito ao trabalho.

Essa expansão da assistência social caminha na mesma direção da lógica neoliberal, tendo em vista a focalização nos mais pobres e miseráveis, por meio de medidas fragmentadas e insuficientes para alterar permanentemente as condições de vida e de acesso aos direitos sociais. Nesses termos, Mota (2008) afirma:

Instala-se uma fase na qual a Assistência Social, mais do que uma política de proteção social, se constitui num mito social. Menos pela sua capacidade de intervenção direta e imediata, particularmente através dos programas de transferência de renda que têm impactos no aumento do consumo e no acesso aos mínimos sociais de subsistência para a população pobre, e mais pela sua condição de ideologia e prática política, robustecidas no plano superestrutural pelo apagamento do lugar que a precarização do trabalho e o aumento da superpopulação relativa tem no processo de reprodução social (MOTA, 2008, p.141)

Por essa razão a assistência social se apresenta enquanto política de proteção social e não parte dela, uma vez que atende, parcialmente, às demandas derivadas do acirramento das expressões da questão social através de políticas compensatórias. Ao passo que o Estado prioriza os programas,

políticas e projetos de combate à pobreza, sobretudo no que se refere à centralidade dos programas de transferência de renda, à seletividade e focalização na pobreza extrema e à inclusão precária no sentido de igualdade de oportunidades, fica evidente a obediência às orientações do neoliberalismo nas suas práticas sociais.

Contudo, as décadas iniciais do século XXI durante os mandatos de Lula as políticas sociais foram garantidas a partir de uma perspectiva de conciliação de classes, assim como também ocorreu a permanência dos principais pilares macroeconômicos da política de estabilidade fiscal com apoio ao capitalismo financeirizado. Tal estratégia permaneceu com a eleição de Dilma Rousseff, com quase dois mandatos completos de 2011 até 2016. Desse modo, presenciou-se no Brasil um período de expansão das políticas sociais e da garantia de direitos, ainda que com muitas ponderações, como a questão dos programas de transferência de renda.

Na contramão dessa expansão, verifica-se que após o golpe parlamentar de 2016, quando o Brasil passa a ser governado por Michel Temer, com o plano de governo “Uma ponte para o futuro” fomenta-se medidas de austeridade fiscal com ênfase na redução dos investimentos públicos e na desconstrução do aparato burocrático do Estado responsável pela implementação das políticas sociais públicas, assim como a redução dos gastos públicos, que teve na Emenda Constitucional nº 95/2016 seu maior instrumento, já que prevê o congelamento dos investimentos nas políticas sociais públicas por vinte anos (AMORIM; TEIXEIRA, 2017).

Com isso, fomenta-se o processo de crescimento da extrema direita e seu ultraneoliberalismo¹⁵, com o apoio do empresariado, do judiciário e da grande mídia, conforme apontado por BOSCHETTI e BEHRING (2021), avançando em direção à intensificação do neoliberalismo com o aumento das contrarreformas e privatizações, sobretudo após a eleição de 2018, que levou a ascensão de Jair Bolsonaro ao poder executivo, sendo um candidato de extrema direita, ultraneoliberal e neofascista.

¹⁵ O ultraneoliberalismo é entendido como a mais recente forma assumida pelo neoliberalismo, não somente no Brasil, mas no mundo, após a inflexão ocorrida em virtude da crise de 2008 que aprofundou seus pressupostos. Sabemos que a crise estrutural do capital se arrasta há várias décadas e se caracteriza como uma crise que se centraliza principalmente nas atividades do setor financeiro privado, mas que é apresentada pelo capital como uma crise do Estado, que absorve os prejuízos do capital por meio do fundo público. (BEHRING; CISLAGHI; SOUZA, 2020)

Portanto, o período é demarcado por uma perversa estrutura econômica e social que produz e concentra riqueza ao passo que alcança níveis extremos de desigualdade e pobreza. Somado a isso, tem-se a emergência sanitária decorrente da pandemia da COVID-19, que desvela o desmonte das políticas sociais e o movimento de valorização do capital em detrimento do atendimento das necessidades sociais. Dessa forma, o contexto pandêmico agudizou as expressões da questão social, decorrentes da crise estrutural capitalista, sendo a classe trabalhadora a mais atingida pela perversidade das estratégias capitalista, tendo em vista que os impactos do neoliberalismo são sentidos através da redução dos direitos trabalhistas, da ausência de renda, do desemprego e do impedimento em exercer a cidadania.

Nesse cenário, a política de assistência social sofre um acelerado e ampliado processo de assistencialização/assistencialismo voltado para o pauperismo absoluto em detrimento do direito à assistência social. De acordo com BOSCHETTI e BEHRING (2021) a substituição de empregos estáveis e com direitos por programas de transferência de renda clientelistas revela a mais brutal forma de subsunção do trabalho ao capital, uma vez que, além de manter os trabalhadores sem trabalho nos limites da sobrevivência, também age para rebaixar ainda mais o valor dos salários e transfere para o Estado a quase totalidade dos custos de reprodução da força de trabalho, desonerando o capital e criando um ciclo de desigualdades ainda mais duradouro.

Portanto, a política de assistência social, apesar de seus avanços, mesmo alcançando status de política pública, ainda encontra obstáculos tanto no âmbito político, pela cooptação clientelista de seu escopo, como no âmbito econômico, exposto nos sucessivos ajustes fiscais e corte de recursos, dentre outras ações, que a fragilizam enquanto política pública que compõe a seguridade social.

3 A VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL

Em um primeiro momento o uso do termo “vigilância” causa estranheza no âmbito da política de assistência social, tendo em vista o histórico assistencialista conduzido pelas influências positivistas, que pautavam as ações assistenciais no sentido de vigiar, para controlar e fiscalizar as famílias e os indivíduos, com o objetivo de adequá-los à ordem vigente. Desse modo, é inevitável associar o referido termo à disciplina e fiscalização. Portanto, para subsidiar a análise sobre a vigilância socioassistencial utilizaremos o documento de referência “Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial” (BRASIL, 2013a), o qual contempla as legislações, os debates e as experiências sobre a temática.

3.1 A VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL CONFORME OS APARATOS LEGAIS

A PNAS reconhece a Vigilância Socioassistencial como uma das funções da assistência social, juntamente com a proteção social hierarquizada¹⁶ entre proteção básica e proteção especial; e a defesa de direitos.

Vigilância Social: refere-se a produção, sistematização de informações, indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social que incidem sobre famílias/ pessoas nos diferentes ciclos da vida (crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos); pessoas com redução da capacidade pessoal, com deficiência ou em abandono; crianças e adultos vítimas de formas de exploração, de violência e de ameaças; vítimas de preconceito por etnia, gênero e opção pessoal; vítimas de apartação social que lhes impossibilite sua autonomia e integridade, fragilizando sua existência; vigilância sobre os padrões de serviços de assistência social, em especial aqueles que operam na forma de albergues, abrigos, residências, semi-residências, moradias provisórias para os diversos segmentos etários. Os indicadores a serem construídos devem mensurar no território as situações de riscos sociais e violação de direitos. (BRASIL, 2004, p. 39, 40).

A LOAS (redação dada pela Lei 12.435/2011) em seu art. 2º, aponta como objetivo da política de assistência social: “a vigilância socioassistencial, que visa a

¹⁶ Segundo a PNAS, em relação à proteção social básica, sua finalidade é a prevenção de riscos sociais e pessoais, por meio da oferta de programas, projetos, serviços e benefícios a indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social. Enquanto a proteção social especial, é dividida em média e alta complexidade e destinada a famílias e indivíduos que já se encontram em situação de risco e que tiveram seus direitos violados por ocorrência de abandono, maus-tratos, abuso sexual, uso de drogas, entre outros.

analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos”. Tal Lei também determina em seu art. 6º-A - Parágrafo único que “a vigilância socioassistencial é um dos instrumentos das proteções da assistência social que identifica e previne as situações de risco e vulnerabilidades sociais e seus agravos no território”.

Contudo, é a partir do conteúdo da NOB-SUAS/2012 que a vigilância socioassistencial ganha centralidade, a partir da definição de seus principais objetivos, suas atividades e competências. Portanto, logo nos art. 1º e 2º, a vigilância socioassistencial se apresenta enquanto função e objetivo da política de assistência social, assim como no art. 90 enquanto setor/área que deve ser formalmente constituída no Governo Federal, Estados e Municípios.

No capítulo VII da NOB-SUAS (2012), fica disposto sobre a regulamentação das ações da vigilância socioassistencial e, no art. 87, “ressalta o duplo olhar da vigilância sobre a informação, gerando dados tanto para a produção de informações sobre vulnerabilidade e risco como sobre o padrão dos serviços” (BRASIL, 2013a, p.21).

A Vigilância Socioassistencial é caracterizada como uma das funções da política de assistência social e deve ser realizada por intermédio da produção, sistematização, análise e disseminação de informações territorializadas, e trata: I – das situações de vulnerabilidade e risco que incidem sobre famílias e indivíduos e dos eventos de violação de direitos em determinados territórios; II – do tipo, volume e padrões de qualidade dos serviços ofertados pela rede socioassistencial. (BRASIL, 2012, p. 40)

Já o art. 88 dispõe sobre a relação da vigilância socioassistencial e a proteção social hierarquizada, assim como no art. 90 sobre sua relação com o planejamento e a execução dos serviços socioassistenciais:

Art. 88. A Vigilância Socioassistencial deve manter estreita relação com as áreas diretamente responsáveis pela oferta de serviços socioassistenciais à população nas Proteções Sociais Básica e Especial. §1º As unidades que prestam serviços de Proteção Social Básica ou Especial e Benefícios socioassistenciais são provedoras de dados e utilizam as informações produzidas e processadas pela Vigilância Socioassistencial sempre que estas são registradas e armazenadas de forma adequada e subsidiam o processo de planejamento das ações. (BRASIL, 2012, p. 26)

Art. 90. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem instituir a área da Vigilância Socioassistencial diretamente vinculada aos órgãos gestores da política de assistência social, dispondo de recursos de incentivo à gestão para sua estruturação e manutenção. Parágrafo único. A Vigilância Socioassistencial constitui como uma área essencialmente dedicada à gestão da informação, comprometida com: I - o apoio efetivo às atividades de planejamento, gestão, monitoramento, avaliação e execução dos serviços socioassistenciais, imprimindo caráter técnico à tomada de decisão; e II - a produção e disseminação de informações, possibilitando conhecimentos que contribuam para a efetivação do caráter preventivo e proativo da política de assistência social, assim como para a redução dos agravos, fortalecendo a função de proteção social do SUAS. (BRASIL, 2012, p.41)

Os artigos 91, 92, 93 e 94 da NOB-SUAS/2012, ressaltam as competências dos entes federados, mencionando as responsabilidades de cada um dos três e definindo como se constitui a vigilância socioassistencial em âmbito nacional. Sendo assim, são responsabilidades de cada ente da federação: a União propõe parâmetros e indicadores nacionais para o monitoramento e avaliação, bem como define diretrizes para o registro das informações no âmbito do SUAS e desenvolve sistemas coletores e disseminadores de dados, além da educação permanente na área. Os estados devem apoiar tecnicamente a estruturação da vigilância socioassistencial nos municípios e gerar condições para tanto, incluindo a agregação de dados e informações estaduais e um sistema estadual de informação, que deve ser utilizado por todos os municípios de forma participativa. Os municípios, por sua vez, possuem atribuições mais diversas e complexas, visto que a prestação de serviços exige avançar no princípio da territorialização do ponto de vista da informação.

Por último, a NOB-SUAS(2012) nos art. 95 a 108 esclarece a relação entre a vigilância socioassistencial e a gestão da informação, o monitoramento e a avaliação no SUAS, ressaltando que essas atividades podem ser exercidas por núcleos específicos que não são exclusivos do SUAS, e mesmo que sejam realizadas em outras áreas ou proteções, fica sob a responsabilidade da vigilância socioassistencial traduzir e organizar estrategicamente as informações levantadas para a linguagem do SUAS e para a tomada de decisão.

3.2 A VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL NO SUAS

Conforme vimos no capítulo anterior, a assistência social foi construindo um importante avanço em meio a sociedade neoliberal, a partir de discussões e embates que se desdobraram em uma série de normas, regulamentações e leis, afirmando sua estrutura com mecanismos e dispositivos voltados para o atendimento das expressões da questão social. Somados a isso, é importante evidenciar o desenvolvimento da vigilância socioassistencial como área e função para o desenvolvimento da rede socioassistencial, a fim de efetivar o SUAS.

De acordo com a LOAS (redação dada pela Lei 12.435/11) a gestão do SUAS tem como compromisso afiançar a vigilância socioassistencial. Como vimos anteriormente, ela surge como uma função diretamente ligada à gestão da informação, responsável pela direção em suas múltiplas etapas do ciclo das informações produzidas no SUAS tanto no que diz respeito ao cotidiano das famílias em seus territórios, assim como sobre os serviços, programas, projetos e benefícios ofertados pela política.

Assim, a gestão do SUAS incorpora as diretrizes do modelo gerencial e implementa diversos processos objetivando o controle das ações e investimentos, assim como dos resultados em nome da eficiência na gestão pública. É nesse contexto que as informações passam a ser monitoradas por meio de sistemas alimentados pelos municípios, visando informar a realidade de atendimento das famílias nos serviços e benefícios no âmbito dos programas, projetos e serviços, servindo de instrumento de mensuração do alcance da atenção socioassistencial no Estado brasileiro e, ao mesmo tempo, de instrumento para redução dos investimentos sociais sob a orientação neoliberal.

Dessa forma, os dados municipais auxiliam para o planejamento e direcionamento das ações no âmbito estadual e federal, bem como possibilita a sistematização nacional de informações coletadas pelos equipamentos estatais (CRAS, CREAS e Centro POP)¹⁷ e a disponibilização pública de informações. Conforme afirma Sposati (2009, p.40):

É preciso saber onde estão e quantos são os demandatários de proteção e, de outro lado, qual é a capacidade da rede instalada em suprir suas necessidades. Essa visão de totalidade é fundamental

¹⁷ CRAS - Centro de Referência da Assistência Social, CREAS - Centro de Referência Especializado de Assistência Social e Centro Pop - Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua.

para definir responsabilidades dos entes federativos no modelo de proteção social.

Nesse sentido, a principal atribuição da Vigilância Socioassistencial é a produção, sistematização e análise de informações sobre as expressões da questão social que perpassam pelas famílias e indivíduos no território, suas demandas de proteção social, bem como de informações relativas ao tipo, volume e padrões de qualidade dos serviços ofertados pela rede socioassistencial.

A “vigilância socioassistencial não só se responsabiliza com os resultados do que é realizado, como também com o reconhecimento das demandas não incorporadas” (BRASIL, 2013, p.14). Tendo em vista que apesar da garantia de um direito socioassistencial se constituir junto a uma pessoa ou uma família que necessitem de uma determinada atenção, essa ação, também, precisa garantir uma oferta pública para todos que apresentam a mesma necessidade. Mesmo que se inclua uma pessoa ou uma família é preciso também ter clareza de quem e quantos não estão atendidos, portanto, excluídos pela ação do Estado dessa atenção.

Por isso que as três funções da política pública de assistência social (proteção social, vigilância socioassistencial e defesa de direitos) são articuladas em um mesmo processo que efetiva o dever do Estado e o direito do cidadão. Dessa forma, a vigilância socioassistencial se compromete com os resultados do que é realizado e também com o reconhecimento das demandas não atendidas. Tais resultados devem ser capazes de transformar a informação em conhecimento e de transformar esse conhecimento em agenda para governos, gestores, trabalhadores, entidades, conselhos, pesquisadores e usuários.

A inter-relação entre demanda, cobertura e resultado coloca a vigilância socioassistencial em um lugar desconfortável dentro do SUAS, tendo em vista que ela aponta para as desproteções, através do desvelamento de que os serviços estão frágeis, que existe uma quantidade muito maior de demanda do que é possível atender, dentro de uma política de proteção. É necessário entender que a desproteção é a manifestação de exclusão e negação de cidadania, sendo uma das funções da política de assistência social também a afirmação dos direitos de cidadania.

Desse modo, cabe a gestão da política de assistência social não só dar as respostas, mas também demonstrar o tamanho da necessidade e das respostas que

faltam, pois não é possível fazer planejamento e mostrar o horizonte sem enxergar a realidade concreta. Através da vigilância socioassistencial é possível mostrar exatamente a defasagem da cobertura para apontar que apesar da defasagem estão sendo desenvolvidas as respostas para tal.

Nessa direção, a Vigilância Socioassistencial contribui para a superação do caráter emergencial e fragmentado que impregnou historicamente as ações assistenciais, ao consolidar a assistência social como ação pública que conhece e monitora as situações concretas que levam às vulnerabilidades e riscos, a fim de garantir estratégias adequadas de proteção social e o desenvolvimento de ações preventivas. (BRASIL, 2013, p. 27)

Com isso, a vigilância socioassistencial possibilita o rompimento com as práticas de improviso e emergência, tão presentes na política de assistência social, tanto em relação aos usuários, bem como às respostas às suas demandas, gerando também informações desarticuladas, isoladas, caso a caso, família por família. Portanto, a ação investigativa, deve estar pautada no compromisso com a redução dos agravos das expressões da questão social, o que implica em uma análise crítica da realidade, indo além do conhecimento descritivo, superficial, subjetivista.

Logo, a vigilância socioassistencial se constitui enquanto área estratégica, que produz e analisa dados e informações capazes de fomentar e potencializar as equipes de referência, os gestores e conselheiros das três esferas de governo no desempenho de um trabalho baseado em planejamento, execução, monitoramento e avaliação de ações e, dessa forma, contribuir com o aprimoramento da gestão do SUAS e com a qualidade dos serviços ofertados à população. (BRASIL, 2013a).

Vale destacar que ela não deve ser resumida a simplesmente um sistema eletrônico de gestão de dados, uma ferramenta, um setor, uma área do organograma institucional. Trata-se de uma estratégia para o planejamento, a organização e a execução de ações desenvolvidas pela gestão e pelos serviços, como também para o monitoramento e avaliação, produzindo, sistematizando e analisando informações territorializadas. Portanto,

Deve buscar conhecer a realidade específica das famílias e as condições concretas do lugar onde elas vivem e, para isso, é fundamental conjugar a utilização de dados e informações estatísticas e a criação de formas de apropriação dos conhecimentos produzidos pelas equipes dos serviços socioassistenciais, que estabelecem a relação viva e cotidiana com os sujeitos nos

territórios. É importante criar meios para que as percepções e vozes dos usuários do SUAS também sejam consideradas como parte do conhecimento sobre os territórios. (BRASIL, 2016, p.16)

A ação da vigilância socioassistencial é contínua e para sua realização faz-se necessário a utilização de uma variedade de fontes e instrumentos de informação, sendo que alguns deles são os mesmos para os entes federados e outros, são específicos mediante as particularidades de cada estado e município. Entre os instrumentos que sustentam a gestão federativa estão: o Cadastro Nacional para Programas Sociais - CadÚnico¹⁸, o Censo SUAS¹⁹, o Cadastro Nacional do SUAS - CADSUAS²⁰, o Registro Mensal de Atendimentos - RMA²¹, o Prontuário SUAS²², o IDV - Sistema de Identificação de Domicílios em Vulnerabilidade²³, a Matriz de

¹⁸ Conforme o decreto nº 11.016, de 29 de março de 2022, Art. 2º: O CadÚnico é instrumento de coleta, processamento, sistematização e disseminação de informações, com a finalidade de realizar a identificação e a caracterização socioeconômica das famílias de baixa renda que residem no território nacional.

¹⁹ Instituído através do Decreto nº 7.334, de 19 de outubro de 2010, é um dos principais instrumentos de avaliação e monitoramento dos serviços, programas e benefícios do SUAS. Sua realização é feita todos os anos, desde 2007, por meio de questionários que são respondidos exclusivamente por um aplicativo eletrônico. Os dados coletados por esses questionários fornecem um diagnóstico detalhado e atualizado dos equipamentos da rede socioassistencial nas suas dimensões de infraestrutura, serviços, recursos humanos, articulação, entre outras. (BRASIL, 2016, p. 73)

²⁰ O CadSUAS consiste em um aplicativo eletrônico – de preenchimento obrigatório (portaria No. 430/2008) – que comporta todas as informações cadastrais dos órgãos gestores de Assistência Social, das unidades públicas e da rede conveniada de entidades prestadoras de serviços socioassistenciais, dos fundos de Assistência Social, dos Conselhos de Assistência Social e dos trabalhadores e conselheiros que atuam no âmbito do SUAS. (BRASIL, 2013a, p.34)

²¹ Este aplicativo refere-se à Resolução CIT nº 4, de 24 de maio de 2011, que institui parâmetros nacionais para o registro das informações relativas aos serviços ofertados nos Centros de Referência da Assistência Social - CRAS nos Centros de Referência Especializados da Assistência Social - CREAS, e definiu o conjunto de informações que devem ser coletadas, organizadas e armazenadas pelas referidas unidades, em todo o território nacional. (BRASIL, 2013a, p.34). Ainda conta com o Centro POP, conforme a Resolução CIT nº 20, de 13 de dezembro de 2013, que alterou itens da Resolução nº 04/2011, incorporando ao RMA informações relativas às unidades do Centro Pop a partir de janeiro de 2014.

²² O Prontuário SUAS é um instrumental técnico que visa auxiliar o trabalho dos profissionais, organizando as informações indispensáveis à realização do trabalho social com as famílias e registrando o planejamento e o histórico do acompanhamento familiar. Assim, o Prontuário SUAS tem como objetivo principal contribuir para a qualificação do processo de acompanhamento familiar nos CRAS e CREAS. (BRASIL, 2013a, p.36)

²³ O IDV é um aplicativo que permite a elaboração de mapas de vulnerabilidade e risco social ao nível de estados, municípios e por setor censitário (áreas demarcadas pelo IBGE, de tamanho menor que municípios), de acesso público e irrestrito (sem utilização de senha). (BRASIL, 2013a, p.36)

Informações Sociais e os Relatórios de Informações Sociais (MI-SAGI e RI-SAGI)²⁴ e por fim o SUASWEB²⁵.

Diante do exposto a vigilância socioassistencial contribui para o SUAS expandir a sua visão sobre a realidade social e efetivar-se de forma planejada e assertiva em prol das famílias e indivíduos, com o intuito de fomentar uma emancipação humana e social nos territórios necessitados de proteção social e defesa de direitos.

3.3 CARACTERÍSTICAS GERAIS DO MUNICÍPIO

O município de Juiz de Fora, pertencente a Zona da Mata Mineira, possui uma população estimada de 540.756 habitantes (em 2022, segundo IBGE), considerado, portanto, município de grande porte, sendo a quarta cidade mais populosa do Estado de Minas Gerais, e ocupando a 38^o posição entre as cidades do Brasil. Está posicionado entre três grandes capitais: Belo Horizonte (MG); Rio de Janeiro (RJ) e São Paulo (SP). Ocupa uma área de 1.435,749 km², é ainda o município mais extenso da zona da mata mineira.

Em relação ao trabalho e rendimentos, o IBGE (2020) sinaliza que a população juiz-forana ocupada corresponde a 28,8%, com salário médio mensal dos trabalhadores formais de 2,4 salários mínimos (2021). Possui o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)²⁶ considerado alto, tendo em vista que em 2010 foi registrado o valor de 0,778, ocupando o sétimo lugar em relação às demais cidades de Minas Gerais.

²⁴ O MDS disponibiliza uma série de informações que podem ser utilizadas tanto pela Vigilância de Riscos e Vulnerabilidades quanto pela Vigilância de Padrões de Serviços, são exemplos: o Data Social, a Matriz de Informações Sociais, o Relatório de Informações Sociais, o Sistema Brasil Sem Miséria, aplicativos relacionado à expansão e monitoramento dos serviços, entre outros. BRASIL, 2013a, p.38)

²⁵ O SuasWeb é uma ferramenta criada para agilizar a transferência regular e automática de recursos financeiros do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para os fundos estaduais, municipais e do Distrito Federal. Compreende informações sobre contas-correntes, saldos, repasses e cadastros. Traz, ainda, os Planos de Ação e os Demonstrativos Sintéticos de Execução Físico-Financeira.

²⁶ Conforme o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é uma medida composta por três dimensões de indicadores: longevidade, educação e renda. O índice varia de 0 a 1, sendo categorizado do seguinte modo: Muito Baixo (valores: 0,000 – 0,499); Baixo (valores: 0,500 – 0,599); Médio (valores: 0,600 – 0,699); Alto (valores: 0,700 – 0,799) e Muito Alto (valores: 0,800 – 1,000). Portanto, quanto mais próximo a 1 maior melhor o IDHM da localidade analisada.

Com 173 anos de história, Juiz de Fora possui ampla rede de serviços de saúde, sendo referência para vários municípios de Minas Gerais e do estado do Rio de Janeiro. Também apresenta destaque na educação para os ensinos Médio e Superior, atraindo várias pessoas que migram dos municípios circunvizinhos e também de outros Estados. Conta com um diversificado patrimônio material e histórico, parques, museus, jardim botânico e possui destaque no setor de comércio, prestação de serviços, e industrial nos ramos automotivo, têxtil, metalúrgico, alimentar e imobiliário. Desta forma, Juiz de Fora ao final do ano passado, foi apontada na 46^o posição²⁷ entre os cem maiores municípios do país considerando três fatores: investir, visitar e viver.

Contudo, apesar dos indicadores oficiais positivos, na cidade também se expressa as relações contraditórias inerentes à totalidade das relações capitalistas globais. Verifica-se a partir dos dados levantados em outubro de 2022 pelo censo e diagnóstico da população adulta em situação de rua, desenvolvido pela UFJF com parceria com a prefeitura, que atualmente 805 pessoas vivem em situação de rua na cidade, o que representa um crescimento de 110% em relação ao censo anterior, realizado em 2016, que apontava para 384 pessoas.

Conforme as reflexões de Defilippo (2012):

Nos anos de 1996 e 2000, sob direcionamento do Plano Diretor, procurou-se detectar as carências sociais no Município, e, através de categorização, especificou-se as “áreas de especial interesse social” (AEIS). Estas áreas são aquelas que apresentavam alguma “subnormalidade” ou carência específicas de um conjunto de serviços e condições gerais de vida, como falta de infraestrutura básica, acesso à saúde e educação, regularização fundiária e outros. Em 2006, estudo realizado pelo Centro de Pesquisas Sociais (CPS), juntamente com Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), Empresa Regional de Habitação de Juiz de Fora (EMCASA) e Secretaria de Planejamento e Gestão Estratégica (SPGE), indicou a existência de 144 áreas na cidade com “subnormalidades” e alto potencial de intervenção, sendo que destas, 141 pertenciam à zona urbana. Mesmo tendo em vista as particularidades de cada área, detectou-se que as AEIS em Juiz de Fora têm características muito próximas, ou seja em termos socioeconômicos, geográficos ou de infraestrutura. Estes estudos ainda indicaram que todas as áreas detectadas demonstram uma frágil situação socioeconômica, visto que a

²⁷ Fonte:

<https://tribunademinas.com.br/noticias/economia/26-12-2022/juiz-de-fora-fica-em-46o-lugar-em-rankin-g-de-cidades-para-viver-visitar-e-investir.html>

renda da maioria da população ali residente estava entre 0 a 3 salários mínimos. Ou seja, mesmo tendo um elevado IDH, grande parte (aproximadamente 73 mil, equivalente a 14%) da população juiz-forana – e note-se, maioria residente nas AEIS - sobrevive com poucos recursos e precária qualidade de vida (CPS, 2008).

Sendo assim, faz-se necessário incorporar as discussões sobre a política de assistência social no município, cujo desenvolvimento histórico contribuiu para mascarar essas disparidades urbanas.

3.4 A CONSTITUIÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL EM JUIZ DE FORA - MG

A assistência social em Juiz de Fora - MG, até a década de 1973, não era tratada como política social pública, suas ações eram realizadas na esfera privada, onde prevalecia o crescimento de instituições e entidades de caráter benemerente, religioso e filantrópico no atendimento às expressões da questão social.

A iniciativa para o domínio público-estatal em âmbito da assistência social ocorre em 1973 com a criação da Secretaria do Trabalho e Bem-Estar Social (STBES)²⁸, cujo objetivo era coordenar a aplicação de recursos sociais, executar as diretrizes do Conselho Municipal de Trabalho e Bem-Estar Social (COMTRABES), prestar os serviços e a assistência social à comunidade por meio de convênios com entidades assistenciais de natureza pública e privada.

Dessa forma, até os anos 1980 a relação entre a Prefeitura e as organizações da sociedade civil era constituída no município pela STBES e COMTRABES. Portanto, a gestão dos recursos financeiros era destinada pelos órgãos públicos e a execução dos serviços ficava com as organizações.

De acordo com Ferreira (2012), no ano de 1983, criou-se o Conselho Comunitário Municipal, enquanto primeira forma de instância de participação da sociedade. Já a partir dos anos 1990, o município criou através da Lei 8.925 de 20 de setembro de 1996 o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), enquanto conselho deliberativo e controlador das ações da assistência social em suas diversas frentes de atuação.

²⁸ A Secretaria do Trabalho e Bem-Estar Social (STBES) foi aprovada pela Câmara Municipal de Juiz de Fora e sancionada pelo prefeito em exercício, Dr. Itamar Augusto Cautiero Franco; órgão em regime de administração direta, nos termos da Lei nº 3077, de 21 de novembro de 1968.

Conforme a Lei n.º 6.624 de 05 de novembro de 1984, criou-se a Associação Municipal de Apoio Comunitário (AMAC) em Juiz de Fora, por meio das ações do Grupo de Ação Comunitária (GAC), que reunia trabalhadores da Assistência Social direcionados pelo voluntarismo. Caracterizada por ser uma associação civil, mas financiada com recurso financeiro público, a AMAC foi gestora da política de Assistência Social no município até 2009. Segundo o texto da lei, verifica-se que a associação constituiu-se hibridamente, pois apesar de ser considerada como uma associação civil ficava sob responsabilidade da Prefeitura atender suplementarmente às suas obrigações.

Nota-se que desde sua constituição, a AMAC carrega contradições explícitas em sua atuação junto à gestão municipal, o que acaba por conformar em ações que reforçam os padrões arcaicos da assistência social, como o clientelismo, o primeiro-damismo e a preferência do direcionamento político em detrimento de ações efetivas. Conforme afirma Ferreira (2007),

O primeiro Superintendente foi o irmão do então prefeito, o que configura seu caráter comprometido e clientelista (...). Os resultados iniciais foram positivos, se considerarmos que foi através desta instituição que nasceu o Programa de Creches em Juiz de Fora, que conseguiu ser concretizado contraditoriamente, sempre com o privilégio das vias informais com iniciativas direta e imediatas de execução. De certo modo, *“uma providência pioneira na área de desestatização da Assistência”*, sempre, entretanto, com recursos públicos, o que revela muitas contradições, como destaca Salomão. Pode-se dizer que nesta mudança, que foi um retrocesso em relação à experiência anterior, temos quase uma versão de refilantropização.

Assim, desde então o principal órgão responsável pelo atendimento às demandas da assistência social pública no município de Juiz de Fora é a Associação Municipal de Apoio Comunitário (AMAC), cuja superintendente é a primeira dama municipal. (FERREIRA, 2007, p. 78 e 79).

Durante este período, a associação passou por diversos ajustes de acordo com os avanços normativos que se consolidaram, tais como a aprovação da PNAS/2004, a NOB-SUAS/2005 e as alterações em âmbito municipal com a Reforma Administrativa de 2001²⁹. Segundo Ferreira (2012),

²⁹ A Reforma Administrativa da PJF compreendeu a gestão 2001-2005, porém teve seus antecedentes na elaboração do comumente designado Plano JF (Plano Estratégico para a cidade de Juiz de Fora) que teve início em 1997 baseado nas experiências de desenvolvimento local.

Outro momento significativo dessa trajetória deu-se a partir da implantação da Reforma Administrativa da Prefeitura de Juiz de Fora, iniciada em 2000. O governo local assumiu um novo compromisso com a administração pública, reconhecendo que *“este deve liderar a Gestão coletiva da cidade, com a instauração de novas modalidades do exercício do poder e da Gestão pública.”* (Plano de Desenvolvimento Local, 2004: 01). (FERREIRA, 2012, p. 9)

Conforme Almeida (2015),

(...) foi a partir dessa reconfiguração, que a AMAC foi introduzida na estrutura do aparato público, complexificando ainda mais o hibridismo já existente. Nesse sentido, o resultado dessa condução foi que a AMAC além de se beneficiar do status de associação civil sem fins lucrativos e do caráter de utilidade pública passou a compor a estrutura da Diretoria de Política Social (DPS). (ALMEIDA, 2015, p. 186)

Ainda de acordo com Ferreira (2012), uma das consequências da Reforma Administrativa na Prefeitura de Juiz de Fora - MG, foi a criação da Secretaria de Política Social (SPS), a qual se tornou responsável pela gestão da Política de Assistência Social no município, ficando a cargo da AMAC a responsabilidade da execução da mesma, sendo institucionalmente subordinada a esta secretaria.

Contudo, “em substituição à SPS foi criada, em 2009, a Secretaria de Assistência Social (SAS), órgão da administração direta, com autonomia administrativa, orçamentária e financeira na Política de Assistência Social municipal” (Defilippo, 2012, p. 105), a qual pôs em questionamento as funções da AMAC e seu papel enquanto órgão executor da política de Assistência Social do município, bem como seu caráter jurídico, não sendo mais considerada como um órgão indireto pertencente à Administração municipal.

Tendo em vista toda a formação da política de assistência social no Município, pode-se afirmar que a AMAC foi a organização da sociedade civil – mesmo atrelada enfiadamente ao poder público – que exerceu centralmente a relação Estado x OSC. Sua estrutura organizacional, durante os 25 anos de sua existência, aglutinou a grande demanda social local, fazendo com que seus projetos e programas tivessem alto alcance. Muito além disso, ela também foi usada durante todos estes longos anos de indefinição estrutural e política enquanto “cabide eleitoral”, nepotismo, clientelismo, paternalismo, e mais, espaço sócio-ocupacional de precarização do trabalho, uma vez que não era preciso concurso público para a incorporação dos mais de 2.000 funcionários, ficando estes

submetidos ao regime CLT e indefinição da instituição enquanto pública ou privada. Vale ressaltar ainda que o direcionamento da administração da AMAC, principalmente no que se refere aos altos cargos da associação, sempre foi atrelado às gestões da prefeitura, portanto, utilizadas enquanto estrutura de poder. (DEFILIPPO, 2012, p. 107)

Portanto, com os avanços das normativas do SUAS, a administração pública municipal passou a entrar em conflito com as alterações legislativas, uma vez que mesmo com a publicação da NOB-SUAS, permaneceu com a AMAC prestando os serviços públicos estatais que deveriam ser de administração direta como os CRAS³⁰, CREAS³¹ e Centro Pop³², indo na contramão também da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB/RH – SUAS)³³, que afirma a exigência de concurso público para a prestação de serviços públicos, com o objetivo de garantir a existência da equipe mínima, a qualidade e continuidade dos serviços prestados. Ainda em 2009, o Ministério Público Estadual questionou a legalidade da AMAC, criada como entidade civil, mas mantida com financiamento da Prefeitura.

O Ministério Público embasa suas conclusões a partir das seguintes evidências: financiamento através de verba municipal para contratação e pagamento de pessoal e manutenção das ações, serviços e programas; utilização das dependências e de material oficial (papel timbrado) da Prefeitura; chefia exercida pelo Prefeito Municipal; realização de objetivos públicos, bem como oferta de serviços públicos que extrapolam até mesmo o âmbito da Assistência Social, tal como educação, saúde, esporte e lazer. (TOLEDO, 2010, apud ALMEIDA, 2015, p.195)

Todavia, somente 10 anos após esse questionamento, que a Prefeitura, os sindicatos e o Ministério Público assinaram o Termo de Ajustamento de Conduta para regularizar a natureza jurídica da AMAC, finalmente ela passou por uma reestruturação para se definir enquanto uma entidade privada sem fins lucrativos

³⁰ Oferta o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família - PAIF.

³¹ Oferta dois serviços: Serviço de Proteção e Atendimento Especializado à Família - PAEF e Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de. Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC).

³² Oferta o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.

³³ Em 2007, por meio da resolução do CNAS nº 1 de 25 de janeiro, é publicado o texto da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB-RH/SUAS), que estabelece os eixos para a gestão do trabalho e educação permanente no SUAS.

que prestará serviços à Prefeitura através de chamamentos públicos, como ocorre com outras organizações da sociedade civil³⁴ (OSC's). Cabe sinalizar que esse processo de ajustamento ocorreu de forma gradual, percorrendo até os dias atuais.

Sendo assim, com o impedimento do município em desfrutar do caráter híbrido da AMAC, passa-se a transferir os serviços dessa, por meio da recente regulamentação jurídica das parcerias³⁵ com as OSC's, seguindo a tendência nacional, de desresponsabilização do Estado com as demandas sociais, e de terceirização através da filantropização da política de assistência social. Assim, a entidade em contexto de implementação dessa normativa, se colocava enquanto candidata para concorrer nas aberturas de editais para o recebimento de financiamento público.

Seguindo a trajetória mais recente da assistência social em Juiz de Fora, temos que ao final do ano de 2020, assume a prefeitura durante o contexto de pandemia da covid-19, a ex-deputada federal Margarida Salomão do PT, sendo a primeira mulher a ocupar o cargo de prefeita da cidade. Assim, no campo da assistência social, a atual gestão se compromete em ressignificar a assistência no município, como política pública de Estado, com uma concepção de Seguridade Social universal, democrática, pública, integrada e redistributiva.

Dessa maneira, atualmente, a SAS, conforme a Lei 14.159, de 31 de janeiro de 2021, atua como Órgão da Administração Direta de Juiz de Fora, subordinada diretamente à Chefe do Poder Executivo, sendo titularizada e chefiada por sua Secretária, ocupante de cargo de livre provimento e exoneração pela Prefeita, autoridade superior hierárquica de todos os agentes, níveis e órgãos que a integram. Apresenta integração ao Conselho Municipal de Assistência Social por suporte técnico-administrativo, constituindo a participação social e o controle social enquanto espaço de proposição e deliberação da política de assistência social do município.

³⁴ O termo Organizações da Sociedade Civil (OSC's) foi cunhado a partir da Lei nº 13.019/2014 em substituição ao termo Organizações Não Governamentais (ONG's), em uma tentativa de superar as inúmeras críticas à nomenclatura devido ao crescente investimento do fundo público no financiamento dessas instituições (SILVA, 2019).

³⁵ A reconfiguração das parcerias “público privado”, através da lei Nº 13.019/2014, instituída como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), se constitui enquanto um instrumento normativo de incentivo ao crescimento e expansão dos trabalhos das OSC's, enquanto colaboradoras das ações do Estado, exercendo complementaridade aos serviços estatais, que por vezes passam a ser substituídos pela ação das entidades. Portanto, permite a legitimação da filantropia.

Suas competências se constituem em: garantir os direitos socioassistenciais da população vulnerabilizada e em risco social, coordenar, implantar, avaliar e monitorar as ações socioassistenciais; organizar, coordenar, controlar e avaliar o SUAS no âmbito municipal, observando as deliberações e pactuações de suas respectivas instâncias; estabelecer prioridades e metas, visando a prevenção e o enfrentamento da pobreza, desigualdade, das vulnerabilidades e dos riscos sociais; normatizar e regular a política da assistência social em sua esfera de governo em consonância com as normas gerais do Estado e da União; definir os programas, projetos, benefícios e funções de caráter permanente afetos à assistência social; estabelecer diretrizes de expansão, melhorias e manutenção de infraestrutura dos equipamentos de proteção social do Município; gerir, no âmbito municipal, o cadastro único e programa Bolsa Família; coordenar a proposição e a operacionalização de programas municipais de fomento às atividades socioassistenciais; organizar as ofertas socioassistenciais de forma territorializada, em áreas de maior vulnerabilidade e risco, de acordo com diagnóstico socioassistencial e participar dos órgãos colegiados que discutem e definem as políticas públicas e suas pactuações das áreas afins à Assistência Social.

Nesse contexto ocorre a efetivação do cumprimento do TAC, onde todos os técnicos de nível superior dos equipamentos estatais administrados pela SAS (CRAS, CREAS e Centro POP) passam a serem concursados, sendo absorvidos agora em 2023, o número de 70 novos servidores concursados, sendo 38 assistentes sociais e 32 psicólogos que atuarão nos 11 CRAS, 3 CREAS e no Centro POP. Ressalta-se que tal medida favorece o fortalecimento da política de assistência no município, constituindo enquanto uma oportunidade de deslocar a assistência social do campo da caridade e da filantropia para o direito social. Todavia, os demais serviços e programas socioassistenciais tipificados³⁶ no município ainda prevalecem sendo executados através de termos de colaboração, mas também existem aqueles que não tem “parceria” e as entidades prestadoras de tais serviços e programas estão inscritas no CMAS/JF fazendo a execução das ações socioassistenciais, de caráter continuado, permanente e planejado.

Cabe destacar que a parceria entre o público e o privado é firmada através de convênio, após o município identificar a necessidade para se desenvolver um

³⁶ A resolução nº 48/2021 – CMAS/JF - Define os parâmetros municipais para a inscrição de Programas no Conselho Municipal de Assistência Social de Juiz de Fora.

tipo de ação, a região de sua atuação e a modalidade prevista (serviço ou programa). Assim, estabelece as razões sobre a importância daquele atendimento, dando publicidade ao mesmo no Diário Oficial do Município, instituindo, a fase do “chamamento público”. A partir disso, a entidade privada sem fins lucrativos que se mostrar interessada na execução do serviço deverá atender aos requisitos dispostos na legislação e no edital do chamamento. Atendidas estas peculiaridades, será apresentada a proposta de trabalho e, se aprovada, ocorrerá a celebração do convênio.

A parceria é ajustada através da elaboração de um Termo de Convênio, o qual deverá conter cláusulas dispostas sobre o objeto a ser realizado, os direitos e deveres dos partícipes, vigência, prestação de contas, entre outras. Com isso, a proposta de trabalho passa a se chamar “plano de trabalho”, contendo as metas a serem atingidas, fases de execução e o cronograma de desembolso. A entidade receberá as parcelas do recurso financeiro repassado pelo Município conforme o cronograma de desembolso estabelecido no plano de trabalho e a aprovação da prestação de contas.

Com isso, verifica-se que essa tendência de deslocamento da satisfação de necessidades da esfera pública para a esfera privada ocorre em detrimento das lutas e de conquistas sociais. Transfere-se, para os distintos segmentos da sociedade civil, a significativa parcela da prestação de serviços sociais, afetando diretamente o espaço ocupacional dos assistentes sociais. O Estado utiliza-se desse mecanismo para garantir a transferência das suas responsabilidades, enquanto devolve para a iniciativa privada recursos que eram de investimento público, em contrapartida, as instituições “parceiras” fragilizam as relações de trabalho por meio da oferta de vagas precarizadas, oferecem serviços emergenciais e pontuais, focalizados e atuantes na imediatividade, perpetuando as expressões da questão social e os antagonismos de classes.

É evidente que a política da assistência social em Juiz de Fora, organizada atualmente, favorece o rompimento efetivo com a complexa relação da Prefeitura com a AMAC, que no primeiro momento foi importante, tendo em vista a ausência de ofertas de serviços públicos na área da assistência social, contudo com os avanços legais e orientações da PNAS/SUAS se tornou incoerente para as ações socioassistenciais. Todavia a integração entre a rede pública e privada em que muitos serviços são executados via convênios, como os serviços de acolhimento

institucional, reforça a desresponsabilização do Estado, cujo papel vai sendo moldado e se restringindo em apenas normatizar e fiscalizar a política de assistência social, deixando para a sociedade civil a execução destes importantes serviços.

3.5 A VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL EM JUIZ DE FORA - MG

A vigilância socioassistencial em Juiz de Fora - MG, está formalmente institucionalizada conforme o decreto nº 14.344, de 19 de fevereiro de 2021, por meio da Subsecretaria de Vigilância e Monitoramento da Assistência Social (SSVM), a qual faz parte da estrutura organizacional da SAS e apresenta como principal competência prestar serviços de assessoria e monitoramento da Assistência Social no município, produzindo indicadores de avaliação e impacto dos serviços socioassistenciais ofertados.

O Departamento de Avaliação e Gestão da Informação (DAGI), está inserido juntamente a SSVM e suas principais competências são: monitorar, avaliar e produzir indicadores de avaliação e impacto dos serviços, programas e benefícios socioassistenciais ofertados direta ou indiretamente no município, mapear as áreas de maior vulnerabilidade social da cidade e indicar as urgências sociais; por meio de avaliações e estudos qualificados que apoiem a gestão, com o objetivo de identificar as melhores estratégias para o aperfeiçoamento da Política de Assistência Social e seus impactos sobre a sociedade. Desse modo, o departamento caracteriza-se enquanto setor de referência da vigilância socioassistencial do município.

Nesse sentido, a vigilância socioassistencial se desenvolve no município a partir de dois âmbitos estabelecidos na NOB-SUAS/2012: enquanto uma área essencialmente dedicada à gestão da informação, comprometida em apoiar efetivamente as atividades de planejamento, gestão, monitoramento, avaliação e execução dos serviços, programas e benefícios socioassistenciais, imprimindo caráter técnico à tomada de decisão; e a produção e disseminação de informações, possibilitando conhecimentos que favorecem a efetivação do caráter preventivo e proativo da política de assistência social, assim como para a redução dos agravos, fortalecendo a função de proteção social do SUAS.

Assim, de acordo com uma periodicidade definida, tem-se enquanto ações da vigilância socioassistencial no DAGI: o fornecimento de indicadores macro do CECAD – pessoas e família cadastradas no cadúnico por renda per capita mensal,

que recebem o PBF distribuídas por renda per capita mensal e a identificação de famílias cadastradas no cadúnico; relação de Famílias em situação de extrema pobreza, sem Benefício, contendo nomes, NIS e endereço, organizadas por Região do CRAS; relação de beneficiários do BPC Idoso e PCD, contendo nomes, NIS e endereço, organizadas por Região do CRAS; monitoramento de “kit de indicadores” – pessoas inscritas no cadúnico por TS quanto ao sexo, raça, ciclo de vida e famílias inscritas no cadúnico quanto a renda familiar per capita; o controle do RMA no site do MDS e no controle interno do departamento; o controle de pessoas em situação de rua que utilizaram os serviços socioassistenciais e boletim POP Rua com dados mensais de atendimento às pessoas em situação de rua; a Educação Permanente – o fomento de ações visando à qualificação do SUAS frente às necessidades de capacitação e formação continuada dos trabalhadores da Assistência Social; controle SISC (confirmação de participação no SCFV no MDS), bem como o quantitativo de usuários total, em situação prioritária, por Entidade e características dos indivíduos (idade, sexo, raça/cor); acompanhamento dos indicadores dos serviços para relatório do Gestor de Parcerias; boletim SUAS em NÚMEROS - resultados de desempenho dos Serviços, Programas, Projetos e Benefícios socioassistenciais; atualização do catálogo socioassistencial; Relatórios de desempenho dos serviços e benefícios socioassistenciais da SAS e com resultados físico e financeiro da SAS (em conjunto com o Departamento de execução instrumental - DEIN); além de atender diversas demandas de dados, relativos ao cadúnico, territorializados ou não, de dentro e fora da SAS.

Portanto, em âmbito municipal da política de assistência social, os dados são produzidos nos equipamentos CRAS, CREAS, CENTRO POP, Acolhimento Institucional (população adulta, idosa e de crianças e adolescentes) e demais serviços e programas tipificados, e circulam até o DAGI através dos RMA's, que para além dos federais, foram construídos formulários de monitoramento para todos aqueles que possuem “parceria” com a SAS, os quais possibilitam registrar atendimentos e acompanhamento das famílias, facilitando a organização das informações registradas, como: participação em ações coletivas, encaminhamentos, benefícios eventuais concedidos, acolhidas e evoluções de acompanhamento. Desse modo, o DAGI faz o controle periódico desses dados para em um determinado momento devolver a informação sistematizada através de relatórios para os equipamentos e para a gestão.

Esse conjunto de ações desenvolvidas permitem o monitoramento das informações produzidas e exigem a elaboração permanente de instrumentos de coleta, armazenamento de dados e avaliação. Com isso, essas informações coletadas e sistematizadas:

(...) devem ser a base para elaboração de estudos, análises e diagnósticos, que tem como objetivo conhecer as necessidades das famílias e indivíduos, se os serviços ofertados estão suprindo a demanda, se atendem os usuários prioritários, se a equipe técnica é suficiente para atender a população, se os territórios estão sendo atendidos, e principalmente identificar as situações de vulnerabilidades, risco pessoal e social, presentes no município. Esse estudo pode nortear a tomada de decisões dos gestores e contribuir para o planejamento de ações estratégicas, tais como: a realização de ações que visem a melhoria da qualidade dos serviços prestados, implantação de políticas públicas e novos serviços voltados a esta população, a qualificação dos trabalhadores do SUAS, dentre outros que visem o aprimoramento e fortalecimento da Gestão da Política da Assistência Social. (PMAS, 2022- 2025, p.8)

Para subsidiar essas ações da vigilância socioassistencial, foi contratada ano passado uma plataforma para avançar no atendimento da assistência social, que permite o atendimento e acompanhamento de famílias e indivíduos para todos os serviços socioassistenciais tipificados em quaisquer equipamentos de forma integrada e em tempo real, sendo uma versão digital do prontuário SUAS, com ela é possível visualizar o atendimento, encaminhamentos realizados (notificação de referência e contra-referência), benefícios eventuais concedidos, controle de frequência nas ações coletivas, a criação de planos de acompanhamento familiar e notificação dos técnicos através do sistema de agendamentos de atendimento.

Dessa forma, a plataforma gera informações sobre as famílias de forma territorializada³⁷, permitindo a sistematização das informações e facilitando a implementação da vigilância socioassistencial, bem como a organização dos trabalhos (registros de atendimentos e acompanhamento das famílias), tendo como base o banco de inscritos no cadúnico. Ela realiza tanto a organização do atendimento na ponta, como a gestão financeira, com o acesso aos recursos do Estado que entram para o município. Também são geradas informações do ponto de vista da educação permanente para que os operadores do sistema tenham um conhecimento prévio de como eles vão operar a política.

³⁷ Ver TEODORO, Meirijane. A perspectiva territorial na PNAS: um estudo a partir dos equipamentos de CRAS territorializados em Juiz de Fora.

Cabe destacar que mesmo com a utilização da plataforma, o cadúnico permanece sendo a principal ferramenta permanente de identificação da população que necessita dos serviços socioassistenciais, assim, com base nas informações obtidas através do CECAD é possível acompanhar os indivíduos e as famílias, planejar, orientar e coordenar ações a serem executadas a partir disso. Dessa forma, na perspectiva da territorialização, para a política de assistência social do município utiliza-se como referência os territórios socioassistenciais, em que as localidades, loteamentos urbanos ou referências rurais são distribuídas por bairros e estes são referenciados pelos 11 CRAS existentes. Com isso, para a territorialização dos dados do CECAD faz-se necessário a padronização das localidades para adequá-las aos territórios socioassistenciais e posteriormente serem definidos os CRAS de referência, e para essa ação se efetivar ainda é necessário realizar o trabalho manual, pois não existe um sistema contratado pela prefeitura que contemple isso.

Por conseguinte, outro potencial produto da vigilância socioassistencial no município é a elaboração do diagnóstico socioterritorial, organizado a partir das características da população e do acesso aos serviços ofertados pela política de assistência social no município. Nele são apresentados os dados relativos à distribuição populacional a partir das perspectivas de renda, raça e etnia, gênero e grupos etários. Em relação à oferta de serviços, destaca-se a capacidade de atendimento e acompanhamento da rede SUAS nos dois níveis de complexidade (Proteções Sociais Básica e Especial, de média e de alta complexidade), a partir da sua área de abrangência, do acesso à população no Cadastro Único, no PBF, e benefícios eventuais municipais³⁸. A partir dele, possibilita o conhecimento sobre os usuários e os principais riscos e vulnerabilidades³⁹ no âmbito local.

Todavia, quando utilizada somente para realizar o levantamento de dados acerca da realidade local, a vigilância socioassistencial perde seu sentido e torna-se apenas uma função de caráter essencialmente gerencial. Portanto, deve-se levar em conta, que são os cargos de gestão que dão o tom do trabalho, é a gestão que articula a rede socioassistencial e faz o gerenciamento dos recursos. Sendo assim, é

³⁸ Dispostos na lei nº 14.392 de 13 de abril de 2022.

³⁹ Ver Alvarenga, Mirella Souza. Risco e vulnerabilidade : razões e implicações para o uso na Política Nacional de Assistência Social / Mirella Souza Alvarenga. 2012.

a partir da visão dos gestores, seja ela crítica social ou não, que se encontra a possibilidade dos vínculos com os usuários.

Desse modo, a gestão e o planejamento podem ser democráticos ou centralizadores, se realizados de forma coletiva tendo como finalidade o atendimento das necessidades e interesses da população ou pelos detentores de poder e podem ou não atender ao interesse do coletivo. Assim sendo, na perspectiva da garantia de direitos a tomada de decisão é fundamental, no entanto, para ser eficaz, requer acesso à informação e a um processo de avaliação que inclui estrutura, cronograma, disponibilidade de recursos, clareza de propósito, análise de viabilidade e requer acordo, negociação e compromisso compartilhado.

Portanto, faz-se necessário uma atitude investigativa na busca de dados, bem como a sua organização e armazenamento proporcionadas pela ação da vigilância, para que as informações sejam acessadas quando necessário, porém o dado bruto não gera conhecimento, precisa articulá-lo, interpretá-lo, inferir sobre ele as experiências, observações e outros conhecimentos para que possa subsidiar a tomada de decisão e, para tal, é essencial o fomento da participação popular.

Assim sendo, a vigilância socioassistencial se restrita à mera produção e controle de dados quantitativos e tecnocráticos não atende a função prevista na política de assistência social, a qual pretende conhecer, organizar e articular para melhor gerir e ofertar a proteção social. Ademais, as ações da vigilância se orientadas por uma perspectiva emancipatória podem ser um importante instrumento para subsidiar com dados e articulações as lutas de resistência popular.

Cabe destacar que a publicização das produções resultantes do processo de trabalho coordenado e executado pela vigilância socioassistencial necessita chegar à população usuária da política de assistência social. É a partir disso, que o verdadeiro sentido da política é impresso, tendo em vista que além de oferecer serviços, programas e benefícios, promove a promoção da cidadania por meio do protagonismo dos próprios usuários, agentes de suas histórias na busca pela superação das expressões da questão social a que estão expostos.

Contudo, não é o que se observa na realidade de Juiz de Fora, tendo em vista que as produções da vigilância socioassistencial são pouco publicizadas e difundidas, ficando restritas apenas na tomada de decisões internas. Para tanto a ampliação de canais de participação é imprescindível para garantir que esse

processo não se restrinja a registros burocráticos, os quais sirvam apenas para controle da pobreza e manipulação de contextos.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto neste trabalho, cabe assinalar que a concepção e a materialização da assistência social como proteção social, conforme estabelecido na PNAS (2004), deve ser analisada no conjunto da Seguridade Social, ou seja, não pode ser pensada em si mesma enquanto “a” proteção social. Nesse sentido, é preciso entender que as expressões da questão social, às quais a assistência social pretende atuar, são provenientes da relação entre capital e trabalho, por essa razão a superação da “questão social” não se faz através de uma política social, mas sim pela superação do próprio sistema capitalista.

Com isso, a importância da vigilância socioassistencial para a política de assistência social no município se dá pelo fato de desvelar as demandas que até então não estavam na pauta da gestão e eram desconhecidas pelos trabalhadores. Portanto, é com a produção de informações que os serviços socioassistenciais vão adquirindo sentido no território, visto que com o fortalecimento de políticas neoliberais acirram-se as expressões da questão social, necessitando-se do conhecimento para formulação de diferentes formas de intervenções.

Entretanto, cabe destacar, que a apropriação da realidade social a que se destina a política de assistência social não garante o cumprimento dos objetivos a que ela se destina, tendo em vista os desafios da própria contradição do sistema capitalista e de quem o domina. Porém, não se pode negar o poder da informação e da sua qualificação, enquanto essenciais nesse contexto de tensões e disputas de interesses.

Portanto, a vigilância socioassistencial tem um caráter ético-político em tudo o que lhe permeia, apesar de não estar explícito no aparato jurídico legal, podendo contribuir com o planejamento e a direção social da política de assistência social. Ademais, ela pode proporcionar o rompimento da visão utilitarista e clientelista presente historicamente na política de assistência social, em que as ações são pautadas por interesses particulares e de caráter meramente político.

Porém, é preciso ainda viabilizar a discussão em torno da vigilância, a fim de compreendê-la enquanto espaço de lutas, permeado por interesses de classes, para garantir a reivindicação e defesa no seu reconhecimento enquanto instrumento de legitimação de demandas sociais. Com isso, convém divulgar, capacitar e ampliar os espaços de discussão em torno de suas contribuições, garantindo que seja

apropriada e interpretada enquanto instrumento a favor das classes subalternas, a fim de romper com o ciclo de gestões meramente politiqueiras e clientelistas que privilegiam em suas ações interesses particulares e não coletivos.

A vigilância socioassistencial, enquanto função da política de assistência social está em constante luta e disputa pela sua efetivação, diante de sua produção de informações públicas é fundamental garantir além da qualificada atuação técnica e gestora, a inclusão dos usuários nesse processo, fomentando mecanismos de participação e controle social, uma vez que é imprescindível garantir a emancipação dos sujeitos sociais, para que deixem de serem tratados como números estatísticos, para se transformarem em sujeitos de sua própria história e visíveis para as políticas sociais.

O fortalecimento da política de assistência social deve ser acompanhado pelo aprofundamento da participação da sociedade civil nos processos decisórios para que se torne factível a efetiva garantia e uma verdadeira promoção dos direitos sociais. Lembrando que para a efetivação dos direitos sociais é necessário que as tomadas de decisões não sejam pautadas por interesses particulares e de caráter meramente político.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Sabrina Silva Rodrigues de. **O Sistema Único de Assistência Social em foco**: uma análise da gestão na perspectiva de Administração Pública Democrática, 2015.

AMORIM, T. A. TEIXEIRA, S. M. A gestão em redes no contexto neoliberal: o exemplo da política de assistência social brasileira. **Revista de Políticas Públicas da UFMA**, v.21, p.21-39, 2017.

BEHRING, Elaine; e BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social**: fundamentos e história. 9ª Edição. São Paulo: Cortez Editora, 2011.

BEHRING, Elaine Rossetti; CISLAGHI, Juliana Fiúza; SOUZA, Giselle. Ultraneoliberalismo e bolsonarismo: impactos sobre o orçamento público e a política social. In: BRAVO, M. I. S.; MATOS, M. C.; FREIRE, S. M. F. (Org.). **Políticas sociais e ultraneoliberalismo**. Uberlândia: Navegando Publicações, 2020.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contrarreforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. 2ª ed. - São Paulo: Cortez, 2008.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Trabalho e Seguridade Social**: o neoconservadorismo nas políticas sociais. In: BEHRING, Elaine Rossetti e ALMEIDA, Maria Helena Tenório (orgs.). **Trabalho e Seguridade Social: percursos e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2008.

BOSCHETTI, Ivanete. **Tensões e possibilidades da política de assistência social em contexto de crise do capital**. Argum.(Vitória), v. 8, n.2, p. 16-29, maio/ago. 2016.

BOSCHETTI, Ivanete. BEHRING, Elaine. Assistência social na pandemia da covid-19: proteção para quem? **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: n. 140, p. 66-83, jan./abr. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988.

_____. Lei nº 8.742. **Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS)**. Brasília: DF, 7 de dezembro de 1993.

_____. Medida provisória nº 1.164 de 2 de março de 2023. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF.

_____. **Norma Operacional Básica de Assistência Social – NOB/SUAS**. Resolução n. 33, de 12 de dezembro de 2012. Brasília, 2012.

_____. **Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial**. Secretaria Nacional de Assistência Social. Departamento de Gestão do SUAS. Coordenação Geral dos Serviços de Vigilância Socioassistencial. Ministério do Desenvolvimento

Social. Brasília, 2013a.

_____. **POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – PNAS**, aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social por intermédio da Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004, e publicada no Diário Oficial da União – DOU do dia 28 de outubro de 2004.

_____. **Vigilância Socioassistencial: Garantia do caráter público da política de assistência social**. CapacitaSUAS, Caderno 3. Centro de Estudos e Desenvolvimento de Projetos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. 1 ed. Brasília: MDS, 2013, 124 p.

_____. **Curso de atualização em vigilância socioassistencial do SUAS**. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social; Centro de Estudos Internacionais sobre o Governo, 2016.

CRESWELL, John W. **O projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativos e misto**. Porto Alegre/RS: Artmed, 2010.

CRESWELL, John W.; CLARK, Vicki P. **Pesquisa de métodos mistos**. Porto Alegre/RS: Penso, 2013.

DEFILIPPO, A. D. **Estado e organizações da sociedade civil na política de assistência social: a particularidade do Município de Juiz de Fora**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Faculdade de Serviço Social, UFJF, Minas Gerais, 2012.

FERREIRA, A. M. **Política de Assistência Social e Programa de Transferência de Renda: particularidades da realidade de Juiz de Fora**. 2007. 126 fls. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2007.

_____. **Constituição da assistência social em Juiz de Fora**. Libertas, Juiz de Fora, v. 12, p. 01-20, 2012.

HARVEY, David. **O Neoliberalismo: História e Implicações**. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/827027/mod_resource/content/1/HARVEY.%20O%20Neoliberalismo%20%28pp.%2011-47%29.pdf>. Acesso em: 10/01/2023.

IAMAMOTO, M. e CARVALHO, R. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil**. 12ed. São Paulo: Cortez/CELATS, 1998.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **Serviço Social em tempo de capital fetiche- capital financeiro, trabalho e questão social**. São Paulo: Cortez, 2015.

MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a Filantropia e a Assistência Social**. Rio de Janeiro: Cortez, 2011.

MOTA, A. E. (org.). **O mito da assistência social**: Ensaio sobre Estado, Política e Sociedade. São Paulo: Cortez, 2008.

MONTAÑO, Carlos. Terceiro Setor e a questão social: crítica do padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2002.

NETTO, José. **Capitalismo monopolista e serviço social**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

_____. **Ditadura e Serviço Social**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

NETTO, José; BRAZ, Marcelo. **Economia política**: uma introdução crítica. São Paulo: Cortez, 2006.

PIRES, Flavia Cristina de Paula Gomes. **A institucionalização da Vigilância Socioassistencial no Sistema Único de Assistência Social (SUAS)**. Tese (Doutorado em Serviço Social), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SILVA, M. O. S.; YAZBEK, M. C.; DI GIOVANNI, G.. **A Política Brasileira no Século XXI**: a prevalência dos programas de transferência de renda. São Paulo: Cortez, 2004.

SILVA, G. T. (2019). Organizações da sociedade civil com viés Religioso em Juiz De Fora: o exercício profissional do assistente social em um cenário de hegemonia do terceiro setor. Monografia (Especialização). Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora.

SOUZA FILHO, R. **Gestão Pública e Democracia: A Burocracia em Questão**. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2011.

SPOSATI, Aldaíza. **Desafios para fazer avançar a política de assistência social no Brasil**. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, Ano 22, n.68, p.54-82, out./2001.

_____. **A Assistência Social no Brasil 1983-1990**: Carta – Tema.2.ed.São Paulo, Cortez, 1995.

_____. et al. **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras**: uma questão em análise. 9. ed. São Paulo: Cortez, 1998.

_____. **Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes**. In: Concepção e gestão da Proteção Social não contributiva no Brasil. Brasília, DF: MDS/UNESCO, 2009.

YASBEK, M.C. Estado, política Sociais e Implementação do SUAS. **Caderno SUAS: Configurando Eixos de Mudança**. Brasília: MDS, 2008.v.1.

_____.Pobreza e Exclusão Social: Expressões da questão social no Brasil.
ABEPSS. Brasília, 2001, v. 2, nº 3, p. 33-41.